

PETER BOHM

I SAMHÄLLET'S INTRESSE?

Stekenjokk • Gruvbrytning i Tjörnedalen
Aluminiumsmältverk i Jokkmokk
Ranstad • Stålverk 80 • Dubbdäck
Kreditköp • TV-reklam • Transportverk



sn
&S

I samhällets intresse?

Peter Bohm

I samhällets intresse?

Stekenjokk

Gruvbrytning i Tornedalen

Aluminiumsmältverk i Jokkmokk

Ranstad

Stålverk 80

Dubbdäck

Kreditköp

TV-reklam

Transportverk



Studieförbundet Näringsliv och samhälle

© Peter Bohm och Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

Tryckt hos Kristianstads Boktryckeri AB, 1978

Omslag av Tommy Säflund

Foto av Eric Forsgren

ISBN 91 7150 190 8

Denna bok är nr 2 i serien Näringsliv och Samhälle 1978

Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

Sköldungagatan 2

114 27 Stockholm

Telefon 08-23 25 20

SNS – STUDIEFÖRBUNDET NÄRINGSLIV OCH SAMHÄLLE

är en ideell sammanslutning av enskilda personer inom svenskt näringsliv, fristående från politiska partier och intresseorganisationer. Genom vetenskaplig forskning, konferenser samt studier och debatt i lokala grupper vill SNS sprida kunskap om ekonomiska och sociala förhållanden, stimulera till positiva insatser i arbets- och samhällsliv och till individuella ställningstaganden i den allmänna debatten.

Innehåll

| | |
|---|----|
| Utgivarens förord | 9 |
| Inledning | 11 |
| I. Samhällsekonomiska bedömningar – en bakgrund | 15 |
| 1. Utgångspunkter | 15 |
| 1.1. Målen för den offentliga verksamheten | 15 |
| 1.1.1. Grundläggande värdepremisser | 15 |
| 1.1.2. Hur fastställs samhällets mål? | 16 |
| 1.1.3. Är samhället samma sak som den offentliga sektorn? | 16 |
| 1.1.4. Samhällets mål och den privata sektorn | 17 |
| 1.1.5. Samhällets mål – sammanfattning | 18 |
| 1.2. Den offentliga sektorn i ett lättstyrtd samhälle | 18 |
| 1.2.1. Orsaker till offentliga åtgärder | 19 |
| 1.2.2. Fördelningsfrågorna i det lättstyrda fallet | 20 |
| 1.2.3. Det lättstyrda samhället – sammanfattning | 21 |
| 1.3. Beslutproblem vid informationsbrist och institutionella konflikter | 21 |
| 1.3.1. Exempel på informationsbrist som besvärar den offentliga sektorn | 22 |
| 1.3.2. Exempel på institutionella konflikter inom den offentliga sektorn | 23 |
| 2. Tillvägagångssätt | 24 |
| 2.1. Identifierings- och värderingsfasen i en samhällsekonomisk bedömning | 24 |
| 2.2. Sammanvägningsfasen | 26 |
| 3. Praktisk betydelse | 30 |
| II. Stekenjock – koppargruva i fjällvärlden | 35 |
| 1. Principskiss för en samhällsekonomisk utvärdering av Stekenjockprojektet | 37 |
| 2. Samhällsekonomisk utvärdering av kostnads- och intäktsposter i den företagsekonomiska kalkylen | 40 |

| | | |
|-------|--|----|
| 2.1 | Arbetskraftens andel av anläggningskostnaderna | 42 |
| 2.2 | Arbetskraftskostnaderna | 43 |
| 2.2.1 | Den i projektet sysselsatta arbetskraften – bostadsort och alternativ sysselsättning | 43 |
| 2.2.2 | Arbetskraftens alternativa inkomster | 47 |
| 2.2.3 | Värdet av anställning i närheten av hemorten | 49 |
| 2.2.4 | Utbildningskostnader | 55 |
| 2.2.5 | Arbetskraftskostnadernas utveckling och verkningar | 57 |
| 2.3 | Transportkostnaderna | 62 |
| 2.4 | Det samhällsekonomiska värdet av malmproduktionen | 64 |
| 2.4.1 | Det internationella kopparpriset som bas för projektets samhällsekonomiska intäkter | 65 |
| 2.4.2 | Komplettering av kopparpriset | 66 |
| 2.4.3 | Den övriga sligproduktionens samhällsekonomiska värde | 68 |
| 3 | Kompletteringar av den företagsekonomiska kalkylen | 68 |
| 3.1 | Sysselsättningseffekter på andra branscher | 68 |
| 3.1.1 | Serviceföretag och underleverantörer till gruvföretaget | 69 |
| 3.1.2 | Produktion av konsumentvaror och tjänster | 69 |
| 3.1.3 | Återverkningar på turismen | 72 |
| 3.1.4 | Övriga spridningseffekter | 72 |
| 3.2 | Kostnader för samhällsbyggande och kommunal service | 73 |
| 3.2.1 | Inbesparade kostnader för samhällsservice | 75 |
| 3.2.2 | Projektets kostnader för samhällsbyggande m m | 77 |
| 3.2.3 | Projektets samhällsekonomiska kostnader för bostäder och samhällsservice | 80 |
| 3.3 | Miljöeffekter | 80 |
| 3.4 | Beredskaps- och försvarsekonomiska aspekter | 82 |
| 4 | Det samhällsekonomiska nuvärdet – en sammanställning | 83 |
| 4.1 | Ett sannolikt samhällsekonomiskt nuvärde | 84 |
| 4.2 | Känslighetsanalys | 85 |
| 5 | Projektets fördelningseffekter. Sammanfattning | 88 |
| | Efterskrift | 93 |

III. Kaunisvaara – gruvbrytning i en avfolkningsbygd 94

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | Samhällsekonomisk utvärdering av Kaunisvaaraprojektet i sammandrag | 94 |
| 1.1 | Den företagsekonomiska kalkylen | 94 |
| 1.2 | Arbetskraftens rekrytering och alternativkostnader | 96 |
| 1.3 | Projektets samhällsekonomiska nuvärde | 97 |

2. Kaunisvaaraprojektet som medel att skapa sysselsättning i Tornedalen 100
3. Frågan om alternativa sysselsättningsprojekt 103
4. Sammanfattning 106
- Efterskrift 107
- IV. Ökad svensk aluminiumproduktion? 108
 1. Skulle en ökad svensk aluminiumproduktion innebära en effektiv resursanvändning? 109
 2. Ger ökad svensk aluminiumproduktion en större försörjningstrygghet? 112
 3. Ger ett smältverk fördelar från sysselsättningssynpunkt? 113
 4. Sammanfattning och slutsatser 118
 - Efterskrift 119
- V. Uranproduktion i Ranstad? 121
 1. Värdet av inhemsk uranproduktion från försörjningssynpunkt 122
 2. Ranstadprojektets sysselsättningseffekter 123
 3. Sammanfattning 124
- VI. Bör svensk järnmalm förädlas inom landet? Stålverk 80 126
 1. Företagsekonomisk eller samhällsekonomisk bedömning? 126
 2. Betalningsbalansargumentets relevans 129
 3. Hur stora är ett projekts betalningsbalanseffekter? 132
 4. Sammanfattning 133
- VII. Dubbdäck – trafiksäkerhet och kostnader 135
 1. Dubbdäckens samhällsekonomiska kostnads- och intäktsposter 136
 2. Värdering av de olika effekterna 139
 3. Sammanfattning 141
- VIII. Reglerad avbetalningshandel – till konsumenternas fördel? 143
 1. Konsumtionskrediternas principiella betydelse för konsumenten 144
 - 1.1. Omfördelning av konsumtionen i tiden 144
 - 1.2. Köp av varaktiga konsumtionsvaror 145
 - 1.3. Köp som alternativ till förhyrning av varaktiga konsumtionsvaror 147
 - 1.4. Konsumtionskrediternas roll i övrigt 150
 - 1.5. Sammanfattning 152
 2. Kreditköp och kreditköpspolitik vid ofullständig information 153

| | |
|--|-----|
| 2.1. Analytiska utgångspunkter | 153 |
| 2.2. Olika slag av osäkerhet och informationsbrist | 155 |
| 2.3. Återtagande och andra åtgärder när låntagaren ej kan fullgöra sina förpliktelser | 158 |
| 2.4. Mål och medel i kreditköpspolitiken – en sammanfattande översikt | 161 |
| 3. Reglering av kontantinsats och kredittid | 162 |
| 3.1. Effekter av höjda kontantinsatser | 163 |
| 3.2. Jämförelse med alternativa åtgärder | 165 |
| 3.3. Verknningar av förkortade kredittider | 168 |
| 4. Avslutande synpunkter och sammanfattning | 170 |
| IX. Reklam i tv – samhällsekonomiskt sett | 174 |
| 1. Tv-reklam – några principiella utgångspunkter | 175 |
| 1.1. Tv-reklam: tv-finansiering eller statligt företag i samhällets intresse? | 175 |
| 1.2. Tv-reklamens finansiella nettointäkter | 179 |
| 1.2.1. Principiella aspekter på reklamvolymens storlek | 180 |
| 1.2.2. Principiella aspekter på prissättningen på reklamtid | 183 |
| 1.3. Tv-reklamens fördelningspolitiska aspekter | 186 |
| 2. Tv-reklamens verkningar | 186 |
| 2.1. Tv-reklamens verkningar på konsumtionen av tv-program | 187 |
| 2.1.1. Inverkan på konsumenter av program i anslutning till reklaminslag | 187 |
| 2.1.2. Effekter på programutbudet | 190 |
| 2.2. Direkta effekter av konsumtion av reklaminslag | 195 |
| 2.2.1. Tv-reklam som konsumentinformation | 195 |
| 2.2.2. Tv-reklam som underhållning | 196 |
| 2.3. Tv-reklamens effekter på konsumtion och produktion av varor och tjänster | 197 |
| 2.4. Effekter på andra reklammedier | 199 |
| 2.5. Normer och regler för tv-reklamverksamheten – en kommentar | 201 |
| 3. Sammanfattning | 202 |
| X. Förbättrad organisation av transportsektorn – samhällsekonomisk bedömning av ett organisationsförslag | 205 |
| 1. Transportmarknadernas organisation | 206 |
| 2. Producentföretagen | 211 |
| 3. Förslagets för- och nackdelar | 214 |
| 4. Sammanfattning | 217 |
| Slutord | 219 |

Utgivarens förord

I tider av ekonomiska svårigheter och problem på arbetsmarknaden brukar intresset för samhällsekonomiska bedömningar i stället för företagsekonomiska öka.

Detta har i markant grad skett även i den aktuella nedgångsfasen för svensk ekonomi. Framförallt de anställda och deras organisationer hävdar allt oftare att företagsekonomiska kalkyler inte räcker som underlag för beslut om nedläggning av företag och anläggningar. Begreppet "alternativ produktion" har införts i debatten. Det sägs ligga "i samhällets intresse" att ta hänsyn till konsekvenserna av inskränkningar och nedläggningar även utanför det enskilda företaget. Särskilt gäller detta när, som i Sverige, alla politiska partier stöder en politik för "sysselsättning åt alla".

Den kraftiga ökning av stödåtgärder till näringslivet som skett 1977–78 är självfallet grundad på sådana överväganden. Ordentligt genomförda samhällsekonomiska lönsamhetskalkyler som underlag för branschprogram eller punktinsatser med subventionering har emellertid sällan presenterats.

Som framgår av denna bok har metoder utvecklats i syfte att göra samhällsekonomiska bedömningar som underlag för beslut inte bara i sysselsättningsfrågor utan på en rad skilda områden. Eftersom sådana bedömningar får en växande betydelse för beslut i både riksdag, kommuner, myndigheter och företag har SNS brett professor Peter Bohm, Stockholms universitet, sammanställa ett antal exempel från olika områden på hur samhällsekonomiska bedömningar har gjorts och kan göras.

Resultatet presenteras i denna bok. Förutom nio olika "praktikfall" med så olika inriktning som tv-reklam och kopparbrytning diskuteras i boken de metodfrågor som är gemensamma för alla samhällsekonomiska kalkyler och bedömningar.

Peter Bohm är en av landets främsta experter på området och har anlitats som expert i bl a olika statliga utredningar.

Boken vänder sig till praktiker som har anledning att göra samhällsekonomiska bedömningar av formell eller informell natur. Den är också skriven för att kunna användas i utbildningssyfte i undervisningen i t ex nationalekonomi vid landets universitet och högskolor.

Stockholm i februari 1978

Bengt Rydén

Verkställande direktör i SNS

Inledning

“It is better to know what it is one should know, even if one cannot know it, than to know something that is irrelevant.”

E J Mishan

Den här boken handlar om samhällsekonomisk utvärdering som praktiskt politiskt hjälpmedel. Syftet är att visa vad som menas med en samhällsekonomisk syn på åtgärder som vidtas av stat eller kommun. Utgångspunkten är att beslutfattande organ inom den offentliga sektorn antas bry sig om vad en åtgärd betyder för medborgarna i samhället. Det är detta som ligger i det samhällsekonomiska synsättet, inte att åtgärderna skall ge största möjliga bidrag till eller vålla minsta möjliga avbräck för kommun- eller statskassan. Sådana finansiella aspekter spelar givetvis också in, men endast som en del av övervägandena och endast därför att det är *medborgarnas* medel det är fråga om.

Samhällsekonomiska synsätt riskerar lätt att bli komplicerade och tekniska till sin natur. Det är egentligen inte så underligt med tanke på att ambitionen är så högt ställd att man vill försöka ta hänsyn till alla slag av verkningar på alla medborgare. Eftersom man inte så ofta – eller rättare sagt aldrig – lyckas i detta uppsåt kan det tyckas att de tekniska komplikationerna är onödiga. Men om å andra sidan komplikationerna är en följd av problemens natur kan man inte gärna tro att det går att ta sig an problemen utan komplikationer. Givetvis får inte de tekniska svårigheterna i analysen torna upp sig så att politiker och övriga beslutfattare inte förmår bemästra dem och därför föredrar genvägar som undviker de verkliga beslutproblemen. Exakt hur man bäst skall klara denna balansgång mellan kravet på enkelhet och kravet att inte väja för problemens faktiska komplikationer är inte lätt att avgöra. Antagligen behövs alternativa framställningssätt. Här skall vi göra ett försök att presentera ett enkelt alternativ. Vi skall beskriva det samhällsekonomiska synsättet med hjälp av praktiska tillämpningar och söka undvika olika slag av tekniska svårigheter.

Huvuddelen av den följande framställningen utgörs av ett antal konkreta samhällsekonomiska fallstudier som jag utfört under perioden 1971–77 för olika statliga organs räkning. Flertalet av dessa rapporter har redan offentliggjorts på ett eller annat sätt. De har samtliga skrivits i syfte att vara tillgängliga för icke-experter inom riksdag, regering och olika myndigheter. De har också i detta avseende vunnit på att i flera fall ha granskats och kritiserats inom statliga utredningar eller verk innan de fått sin slutliga utformning. De fallstudier som redovisas här berör följande frågor:

1972 hade regering och riksdag att ta ställning till om en kopparfyndighet vid *Stekenjokk* i Vilhelmina kommun skulle börja brytas, trots att företagsekonomiska kalkyler pekade på förlust. En statlig utredning fick i uppdrag att söka besvara frågan huruvida hänsyn till projektets effekter i övrigt – på såväl denna glesbygd som samhällsekonomin i stort – skulle ställa projektet i en ljusare dager. Här redovisas det underlag i form av en cost-benefit-kalkyl, en typ av samhällsekonomisk utvärdering, som gjordes åt den s k Stekenjokkutredningen.

Några år senare gjordes en liknande bedömning av en järnmalmsfyndighet i *Kaunisvaara*, Pajala kommun. Här var frågan om de svåra transportproblemen och den höga svavelhalten i malmen, som sannolikt skulle medföra ett mycket negativt resultat från företagsekonomisk synpunkt, kunde uppvägas av eventuella samhällsekonomiska fördelar i andra avseenden. Därmed avsågs i första hand ökad sysselsättning i en avfolkningsbygd som sedan länge brottats med kroniska arbetslöshetsproblem. En kortfattad resumé av den utredning som utfördes åt statens industriverk har tagits med här.

En annan fråga som varit aktuell för statsmakterna är huruvida vi bör satsa på att öka aluminiumproduktionen inom landet. I det sammanhanget diskuterades en förläggning av ett nytt *aluminiumsmältverk till Jokkmokk*. I den tredje studien, som är ett utdrag ur en utredning åt statens industriverk, behandlas dels de samhällsekonomiska effekterna av en ökad svensk aluminiumproduktion överhuvudtaget, dels huruvida Jokkmokk vore en för landet som helhet lämplig lokaliseringsort för ett nytt smältverk.

Uranproduktion i Ranstad har länge varit föremål för diskussion. Frågan har kanske främst gällt projektets roll i den allmänna kärnkraftspolitiken samt gruvbrytningens effekter på miljön. Men stor betydelse har också på vissa håll tillmätts projektets sysselsättningseffekter samt värdet av en inhemsk försörjning av icke anrikat uran. I den fjärde studien behandlas sistnämnda två aspekter i vad som närmast är

att betrakta som en kommentar till en samhällsekonomisk utvärdering av Ranstadprojektet.

I alla de nu nämnda fallen skulle Sveriges utrikeshandel komma att påverkas om projekten genomfördes. Frågan har då uppkommit huruvida tendensen till ökade exportintäkter eller minskade importutgifter skulle tillföra projekten ett särskilt samhällsekonomiskt värde. Denna aspekt kom att få speciellt stor betydelse i samband med bedömningen av *Stålverk 80*. I den femte fallstudien, som ursprungligen var en utredning för industridepartementets räkning, behandlas betalningsbalansargumentets relevans i allmänhet och för *Stålverk 80* i synnerhet.

Så långt har exemplen gällt industriprojekt och framför allt gruvprojekt. Exempelen har presenterats i en ordning som i huvudsak kan sägas representera en stigande svårighetsgrad vad gäller värderingen av vissa väsentliga verkningar av projekten. Denna ordning gäller även fortsättningsvis när vi kommer in på projekt inom så vitt skilda områden som kommunikationer, lagförslag om reglering av avbetalningshandel och förslag att införa tv-reklam. Kvantifieringsmöjligheterna blir här allt mer begränsade och i de sista exemplen innebär den samhällsekonomiska utvärderingen ett sätt att försöka reducera frågornas svårighetsgrad.

I den sjätte studien ställs frågan om *dubbdäck* är en samhällsekonomiskt försvarbar lösning av ett trafiksäkerhetsproblem. Här ges en kort översikt av och kommentar till en utredning som gjorts av andra på uppdrag av transportforskningsdelegationen.

Samhällsekonomiska utvärderingar av lagförslag är relativt ovanliga. I en bilaga till kreditköpskommitténs betänkande diskuteras de principiella verkningarna på berörda grupper, särskilt låginkomsttagare, av en *begränsning av amorteringstiden* och en *höjning av kontantinsatsen för avbetalningslån*. Huvudfrågan är i vilken utsträckning konsumenterna, i vilkas intresse lagändringen skulle göras, verkligen vinner på denna åtgärd.

Att införa *reklam i tv* är en fråga som rymmer en mängd olika aspekter av komplicerad natur. Svårigheterna att värdera olika effekter är här mycket stora redan på ett principiellt plan. Men en ansats till en samhällsekonomisk utvärdering har fördelen att den kan precisera de relevanta frågeställningarna. Dessutom kan den skilja ut de aspekter som, trots att de ibland fått stor betydelse i den allmänna debatten, knappast kan spela någon avgörande roll annat än under mycket speciella förutsättningar. Ett utdrag ur en studie av denna fråga som gjordes åt reklamutredningen ingår som ett åttonde avsnitt.

I ett avslutande avsnitt behandlas ett organisatoriskt problem. I verkligheten finns många problem av samma slag men mycket få har blivit föremål för närmare utvärdering från samhällsekonomisk utgångspunkt. Här diskuteras betydelsen av att avvika från den nuvarande *uppläggnings av Sveriges transportförsörjning* utifrån ett förslag till ändrad organisation av produktionsbesluten inom denna sektor.

Som framgår av denna exempelkatalog kan de samhällsekonomiska utvärderingsförsöken variera i omfattning och inriktning. Ibland har man kunnat kvantifiera och sammanväga stora delar av projektets effekter till ett enda mått, till ett uttryck för projektets "samhällsekonomiska lönsamhet". I andra fall har man fått nöja sig med att hyfsa beslutproblemet och peka på sannolika verkningar av betydelse. Hur långt man kommer i precisering av principiella aspekter och i kvantifieringen av verkningarna beror främst på tillgången på empirisk kunskap. Den teoretiska ansatsen är dock densamma i samtliga fall.

Framställningen inleds med en beskrivning av bakgrunden till denna gemensamma metod för samhällsekonomisk utvärdering. Beskrivningen syftar till att skapa en intuitiv förståelse för metoden. En detaljerad beskrivning av metoden i praktisk användning ges i den ingående redogörelse för Stekenjokkprojektet som återfinns i kapitel II. För att skaffa sig en närmare insikt i metodens teoretiska grunder får läsaren vända sig till mer avancerad text av lärobokskaraktär.¹⁾

I kapitel I berörs också den kritik som riktats mot samhällsekonomisk utvärdering i allmänhet och cost-benefitanalys i synnerhet. Kritiken är till stor del en följd av att orimligt höga förväntningar ställts på metoden, vilket lett till missförstånd och besvikelser. Den samhällsekonomiska utvärderingsmetoden är inte en maskin som man matar med vilka frågeställningar som helst och får ut ett entydigt svar ur. Det är snarare ett synsätt som utmanar andra bristfälliga alternativ om vilket som ger det minst ofullständiga svaret eller vilket som ger ett svar på de minst oklara grunderna.

¹⁾ För arbeten på svenska se t ex Peter Bohm, *Samhällsekonomisk effektivitet* (Uddevalla 1977), kap 4 och Bengt Mattson, *Samhällsekonomiska kalkyler* (Lund 1972). I övrigt kan hänvisas till Layard (ed.), *Cost-Benefit Analysis* (Penguin 1972), Dasgupta-Pearce, *Cost-Benefit Analysis. Theory and Practice* (Macmillan 1972), Zeckhauser (ed.), *Benefit-Cost and Policy Analysis* (Chicago 1975) och Leif Johansen, *Samfunnsøkonomisk lønnsamhet. En drøftning av begrepets bakgrunn og inhold* (Oslo 1977). För en pedagogisk introduktion i ämnet se norska finansdepartementets handbok, *Retningslinjer for Arbeid med Programanalyse* (Oslo 1977). Där ingår såväl praktiska tillämpningar som en beskrivning av huvuddragen i teorin med tonvikt på enkla riktlinjer.

I. Samhällsekonomiska bedömningar – en bakgrund

1. Utgångspunkter

En bedömning förutsätter ett kriterium enligt vilket en utvärdering skall ske. Ett kriterium förutsätter ett mål för den verksamhet som skall bedömas. Vi skall därför inleda med att diskutera

- valet av mål för offentlig verksamhet (1.1)
- beslutskriteriets grundprinciper (1.2)
- beslutskriteriets användbarhet i verkligheten (1.3)

Därefter skall vi beröra grunddragen i det konkreta *tillvägagångssättet* vid samhällsekonomiska bedömningar (avsnitt 2) och till sist vilken *praktisk betydelse* dessa bedömningar har (avsnitt 3).

1.1. Målen för den offentliga verksamheten

1.1.1. Grundläggande värdepremisser

Varje beslutfattare som är verksam inom den offentliga sektorn – som politiker eller tjänsteman, lokalt eller på riksplanet – har säkert i större eller mindre utsträckning sina speciella bevekelsegrunder för varför han föredrar vissa handlingsalternativ framför andra. Ett vanligt påstående är att politiker söker bete sig så att sannolikheten för att ”sitta kvar” blir så stor som möjligt. Liknande ”röstmaximeringsbeteenden” torde gälla i större eller mindre grad även för andra beslutfattare än politiker.

Vi skall här inte försöka kartlägga hur dessa individuella bevekelsegrunder i verkligheten är beskaffade. Vi skall i stället helt bortse från dem och fråga oss: hur skulle målet för offentlig verksamhet närmare bestämt se ut om syftet enbart vore att ”tjäna medborgarnas intressen”? Svaret på den frågan kan dels hjälpa till att förklara i åtminstone någon utsträckning vad som *faktiskt* styr offentlig verksamhet, dels definiera vad som *borde* vara målet för verksamheten. Förutsättningen för detta senare led är att man uttryckligen valt en viss uppsättning värdepremisser som utgångspunkt för vad man skall mena med att ”tjäna medborgar-

nas intressen”. Även om en diskussion av beslutskriterier förutsätter ett val av utgångspunkt i form av vissa grundläggande värderingar, är det inte nödvändigt att dessa värderingar preciseras ända in i minsta detalj. Flera viktiga antaganden om beslutskriterierna kan nämligen identifieras redan på basis av följande tre, allmänt hållna värdepremisser:

- Alla medborgare – idag och i framtiden – räknas
- Deras egna värderingar är avgörande (med uttryckligt angivna undantag)
- Lösning av intressekonflikter sker genom politisk vägning av olika partsintressen men utan att vi behöver ange storleken på de ingående vikterna

1.1.2. Hur fastställs samhällets mål?

Formellt fastställs målen för offentlig verksamhet av statsmakterna – riksdag och regering – samt av kommunens och landstingets styrelseorgan. Detta sker på två principiellt olika sätt: direkta avgöranden i sakfrågor och indirekta avgöranden i form av anvisningar, riktlinjer, restriktioner e d för verksamheten vid ett offentligt organ i underordnad ställning (verk, nämnd, statligt företag eller institut osv). Mycket sällan torde resultatet i det senare fallet bli en otvetydig målformulering som innebär självklara beslut i varje valsituation. Målen – vare sig de uttrycks genom direkta eller indirekta avgöranden – är alltså i verkligheten allmänt hållna och tillåter viss frihet i tolkningen. De tre nyss nämnda premisserna torde kunna härledas från, eller åtminstone uppfattas som förenliga med, dessa allmänt hållna mål för den offentliga verksamheten i Sverige. Den fortsatta framställningen vilar på detta antagande.

1.1.3. Är samhället samma sak som den offentliga sektorn?

Om alla medborgares egna värderingar av olika handlingsalternativ skall räknas, är det uppenbarligen inte bara återverkningar på den ”offentliga sektorn” som spelar roll för de beslut som fattas inom den offentliga sektorn. Det är sålunda inte bara finansiella återverkningar på statlig, kommunal, landstings-, verks- osv budget som skall få fälla avgörandet utan också finansiella eller andra återverkningar på individer/hushåll liksom på andra enheter inom den offentliga sektorn. Om man med samhällets intressen avser dess medborgares, kommer således verkningarna på samhället att omfatta något mycket mer än bara verkningarna på den offentliga sektorn.

Detta att samhällsekonomiska verkningar definieras som något mer än verkningar på den offentliga sektorn brukar överraska många, även sådana som är verksamma i offentliga funktioner. Det är f ö inte sällan som faktiska beslut inom den offentliga sektorn – i full överensstämmelse med eventuella direktiv – undviker att ta samhällsekonomiska hänsyn i den meningen att man bara ser till verkningarna på denna sektor, ofta t o m bara på den egna enheten och ibland enbart de finansiella delarna av dessa verkningar. Ett illustrativt exempel är när ett staligt verk, t ex SJ, söker och får statsmakternas tillstånd att lägga ned en del av sin verksamhet med hänsyn till ett driftunderskott för denna del, helt oavsett övriga återverkningar av nedläggningsbeslutet såsom förlorad tid för passagerare, miljöeffekter av ökad fordonstrafik e d.

Att faktiska beslut inom den offentliga sektorn ofta innebär att man bortser från vissa eller t o m de flesta effekter på samhället och bara beaktar verkningar på den offentliga sektorn eller en del därav är samma typ av begränsat hänsynstagande som förekommer vid beslut i enskilda företag och i hushåll. Vill man att hänsynstagandet inte skall begränsas till verkningarna på hushållet, företaget, verket, sektorn eller någon annan begränsad del av samhället, hamnar man i läget att försöka ta hänsyn till effekter på samtliga individer i samhället, dvs vad vi här definierat som samhällsekonomiska verkningar. Vi betraktar alltså de faktiska besluten i den offentliga sektorn som bristfälliga i den mån de på förhand har nu nämnda begränsningar, och inte som uttryck för faktiska mål. I realiteten är dessa begränsningar ett av huvudskälen till att det behövs en diskussion av beslutskriterier för den offentliga sektorn.

1.1.4. Samhällets mål och den privata sektorn

Uppenbarligen styr samhällets mål inte alltid besluten inom den offentliga sektorn. Men man kan – som vi gör här – argumentera för att det borde vara så. Medborgarnas situation påverkas inte bara av det som sker inom den offentliga sektorn utan i hög grad även av det som händer i den privata sektorn. Och statsmakterna kan genom lagstiftning och ekonomisk-politiska åtgärder styra den privata sektorn. Rimligtvis borde då samhällets mål styra även den privata sektorn, dvs styra de åtgärder som reglerar, kontrollerar eller frisläpper den privata sektorn. Detta synsätt – som ingår bland våra utgångspunkter här – innebär t ex att

- två likvärdiga principer för att lösa ett problem är att låta den offentliga sektorn ta hand om problemet eller styra den privata sektorn så att resultatet blir det samma
- åtgärder som vidtas inom den privata sektorn och som inte neutraliseras, stoppas eller modifieras av åtgärder inom den offentliga sektorn – där så vore möjligt – är åtgärder som totalt sett sanktioneras/accepteras/önskas av statsmakterna (bortsett givetvis från rena missförstånd och felbedömningar)
- fördelningen mellan privat och offentlig sektor är en medveten handling och ett uttryck för samhällets mål såsom det ytterst definierats av riksdagsmajoriteten

1.1.5. Samhällets mål – sammanfattning

Vi skall i fortsättningen utgå från att samhällsekonomiska bedömningar innebär en prövning av i vilken utsträckning olika handlingsalternativ uppfyller samhällets mål. Med samhällets mål menas då att öka sådant som någon medborgare (enligt någon särskild definition, vid behov av exakthet) fäster vikt vid, oavsett om detta uppträder inom den offentliga eller privata sektorn. Kort uttryckt kan vi kalla det en "realinkomstökning". En ökad realinkomst för någon, dvs mer av det som någon värdesätter utan att någon annan måste få en försämring innebär därvid en ökad samhällelig måluppfyllelse. Ett avgörande i "konflikter" mellan två individer/grupper – realinkomstökning för en och realinkomstminskning för en annan – åstadkoms genom någon given men här ospecificerad vägning för vilken riksdagen har det yttersta ansvaret.

Detta mål innebär att statsfinansiella och kommunfinansiella aspekter är av underordnad, men givetvis inte utan, betydelse. Att hushålla med de offentliga finansiella tillgångarna är alltså inte något självändamål. "Folkets väl går före statsfinanserna", som någon har uttryckt saken.

1.2. Den offentliga sektorn i ett lättstyrt samhälle

Vi skall här stegvis närma oss de beslutskriterier som är användbara i verkligheten. Som ett första steg kan vi föreställa oss ett samhälle där allt som bestämmer individens realinkomst ("levnadsstandard") består av vanliga säljbara varor – s k privata varor – vilka produceras av ett stort antal helt oberoende företag under konkurrens. Några effektivitetsproblem finns inte i marknadsekonomi under dessa förutsättningar.

Produktionen sker automatiskt till lägsta möjliga kostnader och i enlighet med konsumenternas efterfrågan. Priser och löner är lättroliga så att utbud och efterfrågan på alla marknader är i jämvikt. Detta innebär bl a att alla som efterfrågar sysselsättning får arbete. Lönen används för inköp av sådant som individen värdesätter. Om den realinkomst som detta ger varje individ betraktas som "tillräcklig" eller "rättvis" av statsmakterna, behöver inget ingrepp i inkomstfördelningen göras. Samhället klarar sig således i detta läge utan offentlig sektor och utan ekonomisk politik.

1.2.1. Orsaker till offentliga åtgärder

Upptäder nu s k imperfektioner i detta samhälle kommer krav att ställas på en korrigerande ekonomisk politik. Så länge statsmakterna har tillgång till all tänkbar information vållar dessa imperfektioner inga större problem:

(1) *Stordriftsfördelar* i produktionen, dvs att lägsta produktionskostnader erhålls genom ett enda företag, förhindrar konkurrens och medför risker för ineffektivitet. Om statsmakterna har information om produktions- och efterfrågeförhållandena på den berörda marknaden kan effektiv produktion åstadkommas genom statliga ingrepp. Tre ekonomisk-politiska alternativ kan nämnas, nämligen (a) styrning av ett privat företag medelst skatter och stycksuventioner, (b) koncession under begränsad tid till ett privat företag efter anbuds konkurrens och (c) övertagande av produktionen i offentlig ägo.

(2) *Externa effekter*, dvs återverkningar vid sidan av marknadsmechanismen, t ex miljöeffekter, gör att marknadsekonomin inte kan fungera effektivt. Kan statsmakterna kartlägga omfattningen och betydelsen av dessa externa effekter finns också åtgärder som rättar till denna ineffektivitet. Sålunda skulle verksamheter som ger upphov till negativa externa effekter (t ex luftföroreningar) kunna beläggas med avgifter. Detta skulle medföra att företag kom att hushålla med ren luft på samma sätt som de gör med annat som inte är gratis. Om sådana avgifter liksom priser i övrigt sätts i överensstämmelse med luftens, råvarans, etc värde i alternativ användning uppstår en samhällsekonomiskt effektiv begränsning av användningen av dessa nyttigheter.

(3) *Kollektiva varor*, vilka i motsats till privata varor kan utnyttjas samtidigt av flera eller alla konsumenter, kan normalt inte säljas av privata företag. Information om konsumenternas värdering av dessa varor, t ex radio- och tv-sändningar, möjliggör en beräkning av en samhällsekonomiskt effektiv produktionsvolym som kan finansieras

med skatter eller avgifter och direkt eller indirekt administreras av den offentliga sektorn.

(4) *Imperfekt konkurrens* inom en bransch till följd av monopolisering av produktion eller försäljning eller till följd av kartellsamverkan mellan företag medför risker för onödigt höga priser. Kännedom om produktionskostnads- och efterfrågeförhållanden gör det möjligt för statsmakterna att styra prissättningen i riktning mot marginalkostnaderna genom lagstiftning mot konkurrensbegränsning, genom finanspolitiska åtgärder eller genom förstatligande av produktionen.

1.2.2. **Fördelningsfrågorna i det lättstyrda fallet**

Så länge som statsmakterna inte önskar företa någon omfördelning av realinkomsterna är den offentliga sektorns beslutproblem begränsade till att beräkna och genomföra ingrepp av nu nämnt slag. En önskan att omfördela realinkomster mellan grupper i samhället kan däremot vålla svåra beslutproblem. För att börja i den enkla änden skall vi först observera att statsmakterna kan vilja omfördela individens realinkomster mellan olika användningsområden utan att därför påverka fördelningen mellan individer. Statsmakterna kan sålunda vilja tvinga den enskilda individen att konsumera mindre av vissa varor (t ex alkohol, narkotika) med hjälp av skatter eller direkta förbud och mer av andra varor och tjänster (t ex utbildning) med hjälp av subventioner eller direkta påbud. Till den senare kategorin kan man räkna *socialförsäkringar*, sjuk-, arbetslöshets- och pensionsförsäkringar med obligatoriska avgifter, som syftar till att överföra inkomster till situationer med nedsatt inkomstförmåga och/eller med särskilda konsumtionsbehov. Statsmakternas behovsbedömning ersätter här individernas egen, varför något egentligt informationsproblem inte uppkommer.

Inkomstomfördelning till förmån för sjuka, gamla och (tillfälligt) arbetslösa skulle i det nu angivna fallet kunna ske inom ramen för ett självbärande försäkringssystem med statlig inblandning i behovsbedömningen. Inkomstomfördelning *mellan* individer med olika inkomstförmåga i utgångsläget kräver en särskild, interpersonell behovsbedömning. Så länge en sådan omfördelning sker som en engångsföreteelse, t ex omfördelning vid *en* tidpunkt från sådana med stor förmögenhet till sådana med liten förmögenhet för att sedan inte upprepas, påverkas inte ekonomins funktionssätt. Först när en systematisk repetition sker, säg varje år, från dem som har en stor förmögenhet, kommer ekonomins funktionssätt att ändras i så måtto att det påverkar beteendet, t ex fördelningen av inkomsterna mellan sparande

och konsumtion. Sådan påverkan innebär en minskning av ekonomins effektivitet, dvs realinkomsterna blir mindre för någon eller några individer, givet realinkomstnivån för alla andra. Men om den omfördelning man uppnår på sistnämnda sätt faktiskt är den önskade och om den inte kan förverkligas på ett annat och mer effektivt sätt, är den åtföljande effektivitetsförlusten ett pris som statsmakterna anser motiverat att betala och samtidigt det lägsta pris som samhället tvingas betala för den önskade omfördelningen.

1.2.3. Det lättstyrda samhället – sammanfattning

Har statsmakterna vidtagit sådana omfördelande åtgärder och infört sådana omfördelande system att realinkomstfördelningen i samhället blir den önskade, inte bara mellan en och samma individ i olika situationer utan även mellan olika individer (med olika inkomstförmåga och/eller konsumtionsbehov), kan fördelningsfrågorna betraktas som avklarade. Den offentliga sektorns uppgift blir därmed enbart att se till att systemet fungerar i enlighet med intentionerna vad gäller såväl effektiviteten, vilken hotas av nya stordriftsfördelar, externa effekter, kollektiva varor och tendenser till imperfekt konkurrens, som fördelningen av produktionsresultatet över tiden och mellan individer. Så länge tillgången på information är tillräcklig och det fördelningspolitiska målet har uppnåtts är således den offentliga verksamheten förhållandevis lättöverskådlig och problemfri.

1.3. Beslutproblem vid informationsbrist och institutionella konflikter

I verkligheten kompliceras beslut problemen av åtminstone två förhållanden. Det kan på avgörande punkter föreligga osäkerhet eller t o m en direkt brist på nödvändig information, om samhällsekonomiska samband. Dessutom kan samhällets olika institutioner ibland vidta åtgärder som står i konflikt med varandra till följd av att institutionerna har oförenliga målformuleringar¹⁾; sådana konflikter kan i sin tur ofta betraktas som en (naturlig men icke nödvändig) följd av just bristande information och osäkerhet. Av dessa två skäl blir resultatet att vissa effekter av olika åtgärder ej beaktas – på grund av att effekterna inte utan vidare kan observeras och mätas eller på grund av att målet för en

¹⁾ För att ge ett exempel enbart i syfte att illustrera tankegången kan vi anta att naturvårdsverket bortser från effekter på sysselsättningen och att arbetsmarknadsstyrelsen bortser från miljöeffekter.

institution formulerats så att vissa effekter av betydelse lämnas utan hänsyn. För att det skall finnas incitament att lösa informationsproblemen så gott det går och för att om möjligt samtliga effekter av intresse skall beaktas krävs antingen en anpassning av målen, en ändrad arbetsfördelning mellan institutionerna eller särskilda ingrepp från centralt håll. Innan vi närmare diskuterar hithörande kriterieproblem skall vi ge några exempel på sådana informationsproblem och institutionella målkonflikter.

1.3.1. Exempel på informationsbrist som besvärar den offentliga sektorn

En adekvat ekonomisk politik kan givetvis först och främst förhindras av svårigheter att göra allmänna prognoser över väntade förändringar i utbud, efterfrågan och priser på framtida marknader för varor och produktionsfaktorer. Inte minst kan det vara svårt att få en bestämd uppfattning om det framtida *beroendet mellan olika delmarknader*, t ex mellan olika transportalternativ och mellan olika transportleder. Problem att kartlägga den framtida efterfrågan kan bli försvåra ställningstaganden till vilka investeringar som är motiverade i branscher med potentiella *stordriftsfördelar* i produktionen. Också stordriftsfördelarnas framtida omfattning kan vara svåra att precisera.

En karakteristisk svårighet i samband med *externa effekter* är att mäta deras betydelse, särskilt på längre sikt. En anledning är att traditionella marknader här inte är till någon direkt hjälp vid värderingen av sådana effekter, t ex på vatten- och luftkvalitet och andra delar av miljön. Hit kan även föras svårigheter att identifiera och beräkna incitamenteffekter av olika offentliga åtgärder, som rationaliseringstakten i statsunderstödda företag och benägenheten att söka arbete vid olika slag av arbetslöshetsunderstöd.

En liknande svårighet gäller bestämningen av efterfrågan på *kollektiva varor*. Här saknas praktiska möjligheter att beräkna konsumenternas värdering av olika stora utbud av kollektiva varor; åtminstone görs mycket få konkreta försök att i praktiken kartlägga dessa värderingar. I stället har man främst litat till politikernas indirekta bedömningar av konsumenternas efterfrågan på kollektiva varor för att bestämma utbudets omfattning.

Också när det gäller att bestämma *konkurrensbegränsningars* existens och omfattning kan informationsproblemen visa sig vara betydande. I detta fall kompliceras den offentliga sektorns agerande i särskilt hög grad av att det finns starka incitament hos de berörda företa-

gen att hemlighålla information. Informationsbrist i dessa avseenden leder till att det ofta först i efterhand (om ens då) står klart att vissa åtgärder borde vidtagits eller att de faktiskt vidtagna åtgärderna borde haft en annan utformning. De samhällsekonomiska förluster som härigenom tenderar att uppstå skulle emellertid kunna minimeras om särskilda institutionella åtgärder vidtogs:

- (a) Offentliga institutioner kan behöva slås samman, samordnas eller åtminstone tvingas förse varandra med information i vissa avseenden för att konsekvenserna av informationsbristen skall bli mindre omfattande.
- (b) Nya offentliga institutioner eller företag kan behöva skapas för att förbättra och påskynda informationsinsamlingen.
- (c) Fler experiment begränsade till en region eller en bransch kan behöva göras för att skaffa information om värdet av vissa slag av åtgärder.
- (d) Direktiven för offentliga institutioner kan behöva ändras i riktning mot större flexibilitet så att korrektion av tidigare åtgärder påskyndas när information väl finns tillgänglig.

1.3.2. Exempel på institutionella konflikter inom den offentliga sektorn

Effekter av offentliga åtgärder på realinkomstfördelningen mellan olika grupper i samhället skapar ofta konflikter inom den offentliga sektorn. Det kan vara så att en institution vidtar åtgärder utan hänsyn till sådana fördelningseffekter, vilket leder till behov av motverkande åtgärder från andra institutioner; exempelvis kan stabiliseringspolitiska beslut avpassade för landet som helhet få starkt negativa effekter för vissa kommuner. Härvid uppkommer behov av särskilda regionalpolitiska insatser. Ibland kan problemet vara det omvända, nämligen att en institution av en central myndighet förhindras vidta en "behövlig" åtgärd inom sitt befogenhetsområde med hänsyn till "oacceptabla" fördelningseffekter, vilka institutionen ifråga saknar medel eller befogenhet att söka motverka. Som exempel kan nämnas statliga företag eller affärsverk som av riksdagen förhindras företa prisjusteringar eller vidta åtgärder som leder till ökad arbetslöshet på en ort.

I många fall kan finansiella restriktioner eller traditionella beslutregler i vissa institutioner medföra negativa återverkningar på andra enheter i samhället som inte beaktas av beslutfattaren. Fraktpriser på järnväg kan sättas ovanför marginalkostnaderna och därmed förhindra

etablerandet av viss produktion för vilken transportkostnaderna spelar stor roll. I andra fall kan priset på el sättas under marginalkostnaden, vilket leder till att viss energiförbrukande produktion vidmakthålls som inte är samhällsekonomiskt motiverad.

I många fall kan offentliga åtgärder vidtas utan att man ens gör ett försök att ta hänsyn till samtliga konsekvenser för konsumenterna. Ett vanligt exempel är bristande hänsyn till återverkningar på konsumenternas tidskostnader. Sålunda kan trafikförbindelser läggas ner utan att de därigenom förlängda restiderna beaktas och sjukvård eller annan offentlig service koncentreras till centralorter i besparingssyfte, likaledes utan hänsyn till den ökade tidsåtgången för konsumenterna.

Ofta kan dessa bristande hänsyn böttna i otillräcklig information om vissa verkningar eller om vissa mål för den ekonomiska politiken i stort. I sådana fall krävs åtgärder av den typ vi berörde i föregående avsnitt. Vanligare torde dock vara att beslutskriterierna behöver utvidgas så att hänsyn kan tas till samtliga effekter på målsatta variabler, där så är möjligt. Om så inte sker och särskilt om inte motåtgärder ”automatiskt” vidtas av andra enheter inom den offentliga sektorn, vilket ibland kan vara praktiskt omöjligt, blir det nödvändigt att göra extraordinära samhällsekonomiska analyser och ingrepp från centralt håll. Vi skall nu se något närmare på vilka speciella utvärderingsproblem som sådana heltäckande beslutskriterier och analyser förorsakar.

2. Tillvägagångssätt

2.1. Identifierings- och värderingsfasen i en samhällsekonomisk bedömning

Den primära uppgiften för en samhällsekonomisk bedömning av en tänkbar åtgärd, det må gälla ett investerings-, produktions-, pris/avgifts/taxebeslut eller en ändrad lag, förordning e d, är att *identifiera och kartlägga* alla verkningar som direkt eller indirekt betyder något för medborgarna. Verkningarna bör då definieras i relation till det läge som skulle föreligga om åtgärden ej vidtas, allt annat lika. Alla verkningar den berörda gruppen medborgare anser negativa, dvs något de vill undvika, kan kallas åtgärdens eller projektets *samhällsekonomiska kostnadsposter*. Allt som betraktas som positivt kallas analogt åtgärdens *samhällsekonomiska intäktsposter*.

Denna terminologi är givetvis tänkbar även när det visar sig omöjligt att förse en verkning med ett värde i kronor. Men skillnaden mellan

effekter som lätt låter sig värderas i pengar, t ex ett för åtgärden nödvändigt inköp av varor eller försäljningsvärdet av ett av åtgärden möjligt produktionsresultat, och effekter som inte lätt kan värderas i pengar är av praktisk och inte av principiell natur. Anledningen härtill är *dels* att vi antar det vara känt om en effekt anses negativ (en försämring) eller positiv (en förbättring) i förhållande till nolläget, precis som gäller för en utgift eller en inkomst, *dels* att effekten principiellt sett är möjlig att kompensera. Kompensationsmöjligheten innebär att det finns något annat som den berörda individen skulle anse uppväga effekten ifråga. Om en kompensationsmöjlighet saknas kan inte någon annan bedömning göras än att effekten har ett *oändligt* stort värde. Detta kan uppenbarligen bara gälla negativa effekter, eftersom ingen kan tänkas vilja ge upp *allt* han värdesätter av ägodelar, rättigheter, liv och lem för att få ett tillskott i form av en positiv effekt. Och negativa effekter, som har ett oändligt stort värde i meningen att det inte kan kompenseras på något sätt, gör att åtgärden inte blir aktuell att vidta, när vi utgår från att berörda individers värderingar skall beaktas. För åtgärder som kan vara aktuella finns således kompensationsmöjligheter i princip. Att det dessutom i praktiken finns kompensationsmöjligheter även för sådana negativa effekter som berör liv och hälsa eller vitala delar av boendemiljön följer av att individen ofta tvingas göra val i situationer som berör sådana värden och inte konsekvent väljer hälsa, ökad säkerhet till liv och lem eller oförändrade miljövärden framför alternativen som innebär mindre av detta. Individer avstår från att ta försäkringar, höja försäkringsbelopp eller förebygga risker och väljer därmed lägre utgifter framför ett bättre riskskydd. Så länge individen är medveten om konsekvensen av sådana val kommer själva valet att avspegla en materiell värdering av riskerna.

Antagandet att varje verkning av en åtgärd i princip kan översättas i andra verkningar, t ex i förändringar av materiella tillgångar och därmed i pengar, innebär ingalunda att sådana översättningar eller kompensationsberäkningar är enkla att utföra i praktiken. Särskilt komplicerat blir det när kostnads- eller intäktsposten ifråga är omgiven av stor osäkerhet och när det gäller verkningar som man är ovan vid att ta ställning till. I sådana fall kan man tvingas avstå ifrån värderingsförsök eller åtminstone nöja sig med att beräkna stora intervall för det sannolika värdet. Detta innebär att man för sådana verkningar får nöja sig med att ha identifierat dem och får fortsättningsvis redovisa dem separat vid sidan av övriga verkningar. För övriga verkningar kan däremot en mer eller mindre exakt översättning i materiella värden och därmed i pengar

vara möjlig. Det finns en omfattande teoretiskt och empiriskt inriktad litteratur som diskuterar tillvägagångssätt för sådana värderingar.¹⁾

För de verkningar av en åtgärd för vilka det finns marknader och därmed marknadspriser, t ex för varor och tjänster som förbrukas eller produceras genom åtgärden, kan värderingsproblemet synas enkelt. Tyvärr kan värderingen här vara lika svår som för de ovan behandlade icke materiella verkningarna. Anledningen är att marknadspriset till följd av s k marknadsimperfectioner – externa effekter, konkurrensbegränsning, prisregleringar samt vissa skatter och subventioner – inte utvisar (alternativ) användningsvärdet av den berörda varan eller tjänsten. Det är nämligen värdet i alternativ användning som anger det samhällsekonomiska värdet av en *förbrukad* vara eller tjänst samt värdet vid användning som anger det samhällsekonomiska värdet av en *producerad* vara eller tjänst. Dessutom gäller det för flera av dessa verkningar att beräkna marknadspriser långt in i framtiden, vilket givetvis är mycket vanskligt.

Sammanfattningsvis innebär den samhällsekonomiska bedömningen således att i ett första steg identifiera åtgärdens eller projektets samtliga verkningar på alla grupper i samhället och redovisa dem som separata kostnads- och intäktsposter (negativa och positiva verkningar). I ett andra steg beskrivs deras sannolika kvantitativa storlek i för varje post lämplig form – vikt, volym, antal, frekvens, egenskap. I ett tredje steg görs försöket att översätta dessa poster i en och samma måttenhet, för enkelhets skull pengar. Resultatet av dessa tre steg skulle översiktligt kunna beskrivas så att en grupp kostnads- och intäktsposter har kunnat värderas (varje post för sig) i pengar, en andra grupp i mycket ungefärliga penningbelopp eller intervall och en tredje grupp har fått behållas i obearbetad form, med varje effekt kvantifierad i fysiska termer eller bara identifierad som en i princip betydelsefull kostnads- och intäkts-post.

2.2. Sammanvägningsfasen

En åtgärd har normalt en oerhört stor mängd verkningar. Åtgärden ställer krav på insats av *resurser*, ger vissa *resultat* och får vissa *biverkningar*. Under var och en av dessa rubriker finns vanligen ett stort antal olika poster. Dessutom är det nödvändigt att hålla isär verkningar av samma fysiska slag som inträffar vid olika tidpunkter och sist men inte minst verkningar som träffar olika konsumentgrupper. En

¹⁾ Se anvisad litteratur och vidare referenser i not 1, inledningen.

åtgärd som påverkar många individer över en lång period kan således medföra en svåröverskådlig mängd separata verkningar. Att på basis av information om dessa separata verkningar fatta beslut om åtgärden skall vidtas eller ej är givetvis svårt. Det blir inte mindre komplicerat av att sådana beslut ofta fattas av en stor grupp personer som kan behöva diskutera utvärderingen av åtgärden med varandra. En förutsättning för att beslutproblemet skall bli hanterligt är därför att man lyckas slå samman åtminstone stora delar av effekterna för att på så vis reducera antalet dimensioner i projektbeskrivningen. Det är här som försöken att värdera effekterna i samma måttenhet får betydelse.

Om nuvärdet av alla kostnads- och intäktsposter kunde preciseras i kronor, om alla dessa värden kunde accepteras från fördelningssynpunkt t ex därför att realinkomstfördelningen i utgångsläget var den som statsmakterna önskade och om inga särskilda av statsmakterna bestämda restriktioner bröts om åtgärden genomfördes, skulle åtgärdens konsekvenser för samhället kunna sammanfattas i ett enda tal, nämligen nettot av samtliga kostnader och intäkter. Om detta netto var positivt, dvs de samhällsekonomiska intäkterna översteg kostnaderna, var åtgärden att föredra från samhällsekonomisk synpunkt framför att inte genomföra den. Under dessa förutsättningar har man alltså kunnat förenkla beslutproblemet maximalt. Förenklingen har i själva verket både till form och resultat kunnat genomföras på det sätt som är möjligt att göra för privata företag i en ren marknadsekonomi. Där innebär en företagsekonomisk kalkyl av investeringsprojekt att ett nuvärde av företagsekonomiska intäkter och kostnader kan beräknas i form av en väntad vinst eller förlust, vilket avgör vilka projekt som skall genomföras.

Privata företag kan i verkligheten sällan förenkla sina beslutproblem till detta endimensionella vinst/förlusttänkande. Speciella ägarintressen liksom finansiella eller andra restriktioner på företagets handlande innebär att man ofta tvingas göra avvägningar mellan goda vinstutsikter för vissa projekt och gynnsamma verkningar i övrigt av andra projekt, t ex ett ringa beroende av extern finansiering. En flerdimensionell beskrivning av åtgärder och projekt är i än högre grad påkallad inom den offentliga sektorn. Orsakerna härtill är att

- (1) flera av de effekter som av *samhällsekonomiska* skäl behöver beaktas kan vara speciellt svåra att värdera i kronor
- (2) effekterna på olika konsumentgrupper kan värderas olika t ex beroende på att man med gängse fördelningsspolitiska medel ännu inte

- lyckats åstadkomma en önskad realinkomstfördelning i samhället
- (3) särskilda restriktioner på acceptabla åtgärder eller projekt kan ha fastlagts av statsmakterna vid ett tidigare tillfälle, t ex att underordnade offentliga organ måste hålla sig inom bestämda finansiella ramar som ett led i en budgetorganisation eller ett praktiskt administrativt delegeringsförfarande.

En följd av dessa förhållanden är att man inte kan eller inte har någon glädje av att väga samman samtliga effekter. Vissa effekter som inte kunnat värderas får redovisas separat, effekter på vissa medborgargrupper (barnfamiljer, pensionärer, boende i vissa områden osv) får sammanvägas för sig och redovisas separat och, slutligen, de effekter som påverkas av en restriktion (t ex finansiella kostnads- och intäktsposter i vissa perioder) får sammanvägas och redovisas separat. Resultatet blir därmed en *flerdimensionell* beskrivning av åtgärden.¹⁾ På denna basis får sedan beslutfattarna ta ställning. De partiella sammanvägningar som trots allt har varit möjliga kommer därvid att i alla fall ha underlättat ett ställningstagande.

Men med tanke på svårigheterna att fatta konsistenta beslut på basis av flerdimensionella beskrivningar²⁾ och med tanke på att beslutfattare kan ha olika behov av eller önskemål om hjälp vid bedömningen av olika handlingsalternativ, kan utvärderingsarbetet inte avbrytas här. Trots de praktiska svårigheterna att genomföra en mer långtgående sammanvägning, måste de svårvärderade posterna ofta ändå fördes med tentativa värden genom approximativa vägningar eller kvittningar, eventuellt i ett par alternativa versioner. På sådana punkter är det givetvis särskilt viktigt att principerna för sammanvägningsförsöken redovisas explicit, så att det lätt går att ta del av utvärderingen utan detta sista steg mot en endimensionell beskrivning av åtgärdens verkningar. Därmed underlättar man för beslutfattarna att välja på vilken sammanvägningsnivå de önskar ta ställning till åtgärden, samtidigt som

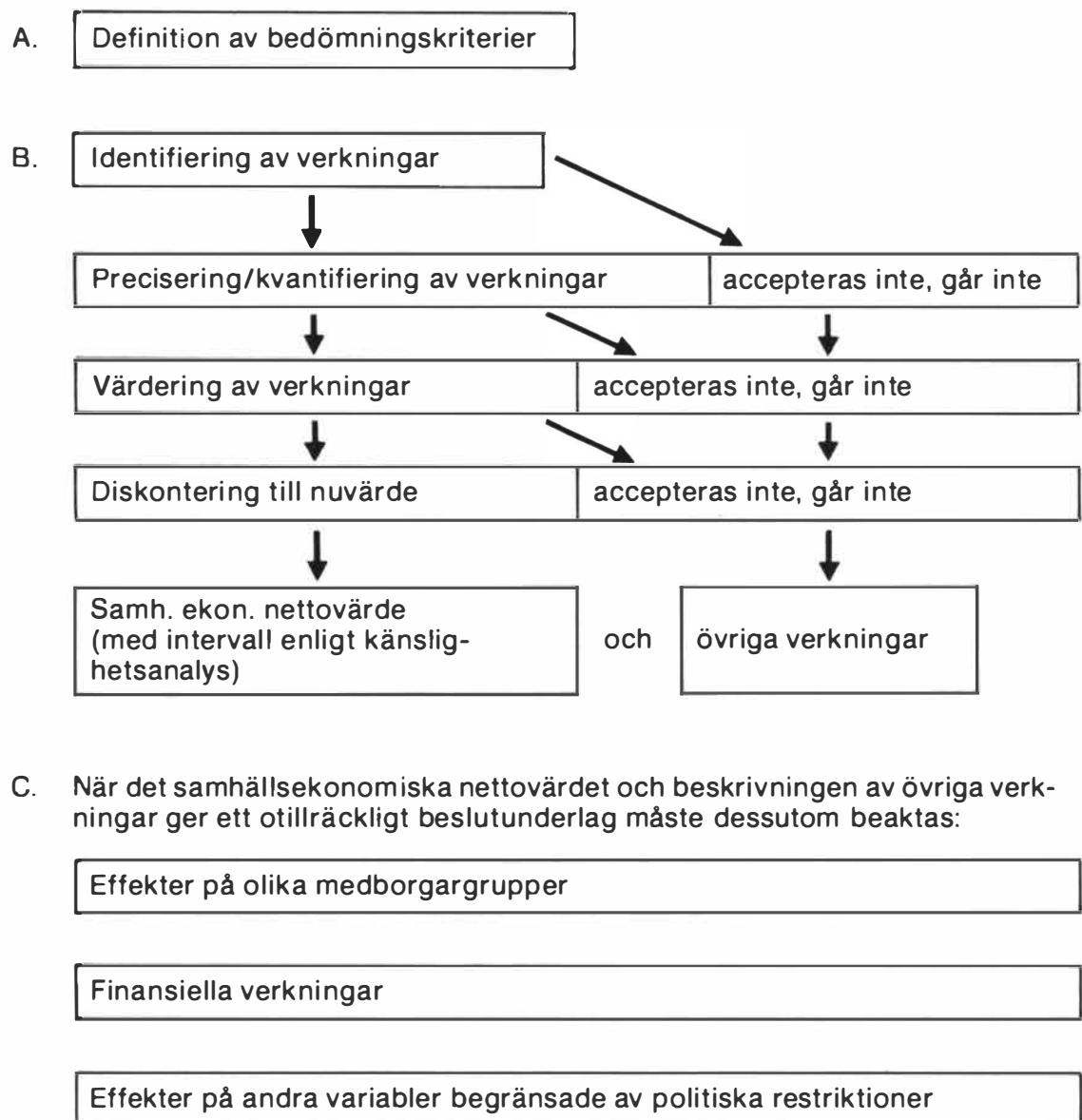
¹⁾ För exempel på sådana flerdimensionella beskrivningar se kapitel VII och IX.

²⁾ Vi behöver bara tänka på svårigheten att välja mellan två olika jobb, där det ena ger högre lön och det andra har trevligare miljö. Kommer sedan till denna effektbeskrivning i två dimensioner att t ex det första alternativet medför längre arbetsresor och det andra erbjuder mindre variationsmöjligheter i framtiden, får de flesta av oss verkligen svårt att fatta beslut – trots att vi är experter på området, nämligen på våra egna värderingar. Ett sätt att minska svårigheterna att välja är att försöka översätta vissa effekter i termer av de andra, dvs att försöka reducera antalet dimensioner i beskrivningen av handlingsalternativen.

man undviker att påtvinga dem värderingar som de känner tveksamhet inför. Korrekt utförda samhällsekonomiska utvärderingar går också till på detta sätt. Metoden kan därför inte kritiseras som sådan (vilket ibland sker) för att driva värderingsförsöken för långt och förkastas på grund av att den erbjuder *förslag* till värdering av "ovärderliga" konsekvenser av en åtgärd. Det måste för observeras att varje beslut som sedermera fattas också kommer att innebära en vägning av åtgärdens samtliga effekter och avslöja ett implicit högsta eller lägsta värde på de "ovärderliga" effekterna.

Vad som här sagts om sammanvägningsfasen i en samhällsekonomisk bedömning illustreras i figur 1:1, som också ger en schematisk översikt över bedömningsarbetet i dess helhet.

Figur 1:1. Den samhällsekonomiska bedömningens olika steg



3. Praktisk betydelse

Samhällsekonomiska bedömningar har kommit att efterfrågas alltmer, främst som komplement till bedömningar som begränsas enbart till de verkningar vilka berör beslutfattaren (verket, departementet, kommunen, företaget). En anledning till det ökade intresset för samhällsekonomiska utvärderingar är att de offentliga åtgärderna och den offentliga sektorns andel av det totala resursutnyttjandet har blivit alltmer omfattande och att därmed kravet på utvärdering av åtgärdernas effektivitet eller ändamålsenlighet har vuxit. En annan anledning synes vara att det vuxit fram en allmän medvetenhet om att skillnader föreligger mellan å ena sidan direkta verkningar eller verkningar som beaktas av beslutfattaren och å den andra totala verkningar på samhället.

Det finns flera tänkbara förklaringar till denna ökade medvetenhet och åtföljande krav på hänsyn till totala i stället för enbart partiella verkningar. Man har alltmer kommit att reagera för bristande hänsyn till att åtgärder kan leda till arbetslöshet eller undvika att bidra till en minskad arbetslöshet. Därvid betraktas arbetslöshet både som ett socialt problem eller rättviseproblem (fördelningsproblem) och som ett slöseri med resurser. Man har vidare reagerat för att icke förnyelsebara resurser kan överutnyttjas i den meningen att framtida generationer riskerar att utsättas för en orättvist stor knapphet på sådana resurser. Likaledes har medvetenheten om indirekta eller långsiktiga effekter på miljön ökat, som effekter på luft, mark och vatten. Det har också uppmärksamats att olika åtgärder kan innebära slöseri med andras resurser, t ex i form av tid i samband med persontransporter.

Den ökade efterfrågan på totalbedömningar av åtgärder har inte alltid kunnat mötas av ett större utbud av sådana kalkyler. En återhållande faktor har varit att alltför små resurser satts in på att skaffa fram data om de indirekta verkningarna av olika åtgärder. Som vi antytt finns stora behov av att precisera och utvärdera vissa oklara konsekvenser av statliga och kommunala åtgärder, behov som skulle kunna täckas bl a genom fler sociala experiment.

En annan återhållande faktor har varit att det på många håll i den offentliga förvaltningen saknats en grundläggande förståelse för såväl behovet av som kraven på och principerna för en samhällsekonomisk analys.

Den bristande insikten i samhällsekonomiska bedömningar har yttrat sig på åtminstone två sätt. För det *första* har ett antal av de undersökningar och kalkyler som företagits under en samhällsekonomisk be-

teckning i realiteten inte utgjort något försök att kartlägga *samtliga* verkningar av berörda åtgärd. I stället har de ofta inneburit en ny typ av enögdhet, inriktad på enbart en del av de indirekta verkningarna. Ofta kan det helt enkelt vara fråga om partsinlagor, nu representerande andra parter än beslutfattaren. Det kan gälla studier av miljöeffekter med otillräcklig hänsyn till andra effekter. Allt oftare har det också varit fråga om analys av enbart sysselsättningseffekter, ibland med otillräcklig hänsyn till att inte ens sådana effekter alltid är gynnsamma. Sålunda har man bortsett från att arbetslösa idag kan vara sysselsatta efter en övergångsperiod och dessutom i en från samhällsekonomisk synpunkt mer fördelaktig verksamhet. Ibland har man också räknat ökad efterfrågan på arbetskraft som något odelat positivt även i regioner med väntad full sysselsättning.

Den bristande förståelsen för i verklig mening samhällsekonomiska bedömningar har, för det *andra*, kommit till uttryck i den kritik som riktats mot principerna för sådana bedömningar. Det har framför allt hävdats att försök att värdera olika effekter i monetära termer inte är relevanta för samhällsekonomiska bedömningar. Denna kritik består egentligen av två argument: dels att det skulle vara irrelevant att försöka värdera effekterna i *samma* termer, dels att det inte är fråga om "pengar" utan om "samhällelig nytta", människors "välfärd" eller liknande. Att det *sistnämnda* argumentet innebär ett missförstånd följer av att några direkta sätt att mäta "samhällelig nytta" eller "välfärd" inte finns. Vi är därför tvungna att söka indirekta, operationella mått på dessa storheter, och vad detta mått sedan kallas är i grund och botten oväsentligt. Huvudsaken är att det har följande egenskaper: att ge samma numeriska värde när två ting är "lika samhällsnyttiga" i den meningen att berörda människor (eller deras politiska representanter, om så bestämts) är indifferent mellan dem och att ge högre numeriskt värde för det som ger "högre samhällelig nytta" eller "välfärd" i den meningen att berörda människor föredrar detta framför ett visst jämförelseobjekt. Pengar eller monetära termer kan fylla denna operationella funktion lika väl som något annat måttssystem. Att pengar ofta i dessa sammanhang tenderar att väljas framför andra mått bottnar helt och hållet i det förhållandet att ett stort antal verkningar normalt redan har monetära uttryck och att det därför är praktiskt att använda just detta mått för jämförelser och sammanställningar.

Det förstnämnda argumentet – att det skulle vara irrelevant att överhuvudtaget försöka mäta olika verkningar i samma termer – har vi redan varit inne på vid flera tillfällen. Utgångspunkten för en sådan

jämförelsemöjlighet är följande: förhållandet att en part föredrar en situation framför en annan kan *översättas* till en värdeskillnad mellan dessa situationer, och förhållandet att en part är indifferent mellan två situationer kan översättas till en värdelikhetsdem emellan. Val eller preferensordningar översätts således till värderelationer vilka uttrycker den formella jämförbarhet som valet med nödvändighet innebär. Anorlunda uttryckt: om man inte kan både ha kakan kvar och äta den, tvingas man välja, och valet kan *representeras* av en numerisk värdeskillnad, hur omöjligt det än kan sägas vara att i någon *absolut* mening mäta värdena av respektive alternativ.

Detta principresonemang innebär inte – som vi flera gånger understrukt – att det skulle vara lätt att i praktiken genomföra beräkningar av olika verkningar i samma termer. De empiriska svårigheterna att precisera vissa verkningar i fysiska termer och översätta dem till uttryck i andra termer (värdering i monetära termer) är ofta avskräckande stora. Som vi påpekat är huvudansatsen i en samhällsekonomisk bedömning – vid sidan av att precisera värderingsprinciperna – att genom explicita värderingsförfaranden söka ge förslag till värdering eller värdeintervall för samtliga kostnads- och intäktsposter och låta beslutfattaren som använder detta underlag välja hur långt han vill utnyttja värderingsförslagen och hur långt han vill nöja sig med en mer obearbetad beskrivning av åtgärdens konsekvenser. Den formella samhällsekonomiska bedömningen skall således främst ses som ett försök att reducera beslutproblemets dimensioner; avgörandet om hur långt denna reduktion faktiskt skall drivas, dvs hur många dimensioner utvärderingen skall ha som faktiskt beslutunderlag, ligger hos den individuella beslutfattaren själv.

Ett ställningstagande till de samhällsekonomiska bedömningarnas praktiska betydelse kan givetvis inte göras utan att man granskar alternativen till denna form av beslutunderlag. Eftersom fastställandet av vilka verkningar som skall tillmätas intresse inte får skilja de olika alternativen åt – de enda intressanta alternativen är ju de som har samma värdepremisser som utgångspunkt – kommer ställningstagandet att avgöras av hur överskådligt och enkelt man lyckas beskriva den studerade åtgärdens effekter. Det enda egentliga alternativet, sedan partiella utvärderingsmetoder förkastats, är den metod som begränsar sig till att identifiera de olika verkningarna eller identifiera dem och sedan precisera dem i fysiska termer. Man avstår således från värderingsförsök och sammanvägningsförslag, vilket innebär att åtgärdernas konsekvenser redovisas enbart i form av en beskrivning i ett normalt

mycket stort antal dimensioner. Eftersom denna beskrivning skall ingå som ett delresultat i den samhällsekonomiska bedömningen med frihet att var som helst avbryta utnyttjandet av denna som beslutunderlag, kan detta alternativ till den samhällsekonomiska bedömningen inte gärna framstå som mer informativt. För dem som behöver eller önskar värderingsförslag som hjälp vid ställningstagandet till ett åtgärdsförslag med ett stort antal samhällsekonomiska kostnads- och intäktsposter torde den samhällsekonomiska bedömningsmetoden som ger sådana förslag således vara att föredra.

Den praktiska användbarheten av samhällsekonomiska bedömningar sträcker sig över hela området av offentliga åtgärder, vare sig det gäller offentlig produktion eller ekonomisk-politiska åtgärder. Behovet är särskilt stort när verkningarna av ett beslut är vittförgrenade i tid och rum och till sin karaktär i övrigt. Det bidrag till förbättrat beslutunderlag som erhålls är särskilt stort på de områden där värderingsmöjligheterna är stora och allmänt accepterade. Hur omfattande dessa områden kan vara i framtiden beror till en del på hur man lyckas lösa vissa mättnings- och värderingsproblem av såväl teoretisk som empirisk natur. Det är emellertid redan nu möjligt att peka på en rad tänkbara tillämpningsområden: offentliga investeringsprojekt, statligt stöd åt privata företag, etablering (eller nedläggning) av statliga företag och annan offentligt ägd verksamhet, prissättnings- och produktionsdirektiv till affärsverk m m, organisatoriska reformer, regleringar, förbud, påbud samt åtgärder i stabiliserings-, fördelnings-, energi-, utbildnings-, transport- och arbetsmarknadspolitiskt syfte. Dessutom kan samma metod som på dessa områden används som beslutunderlag utnyttjas också i *revisionssyfte*, dvs för att från samhällsekonomisk synpunkt utvärdera vad som faktiskt hänt sedan en åtgärd vidtogs eller som allmän utvärdering av viss verksamhet under en period (social redovisning). Sådana efterhandskalkyler kan ha ett värde, särskilt med tanke på att man därigenom kan få erfarenhet och insikter som bidrar till att förbättra underlaget för förhandskalkylerna, dvs de som ligger till grund för faktiska beslut.

I de följande kapitlen skall vi ge exempel på tillämpningar av samhällsekonomiska bedömningar på några olika områden. Som nämndes inledningsvis har de flesta av dessa tillämpningar utgjort en del av beslutunderlaget i de berörda frågorna. Även om möjligheterna till omfattande värderingsförsök många gånger varit starkt beskurna och beräkningarna ofta fått bli mer ungefärliga än problemställningen ifråga påkallar, kan dessa tillämpningsexempel bidra till att ge en uppfattning

om hur samhällsekonomiska bedömningar kan genomföras i praktiken och vad de har att ge.

Det första av dessa tillämpningsexempel avser Stekenjokkprojektet. Det redovisas utförligt för att läsaren skall få möjlighet att i detalj följa hur en samhällsekonomisk bedömning byggs upp. Detaljrikedomen har kanske intresse främst för den som själv avser att arbeta med samhällsekonomiska bedömningar i en eller annan form, som producent eller konsument. Läsare med begränsat intresse för beräkningarnas närmare bakgrund kan utan att förlora sammanhanget skumma de delar av det följande kapitlet där detaljbeskrivningar uppfattas som störande.

Stekenjokkprojektet är ett gruvprojekt i inre Norrland. En närmare redogörelse för ett sådant projekt kan ha ett särskilt värde med tanke på att liknande projekt kan väntas komma ifråga vid åtskilliga tillfällen i framtiden. Det bör dock samtidigt understrykas att det gruvprojekt vi nu skall ge oss i kast med att beskriva lika gärna kunde ha gällt ett projekt inom en annan bransch vad beträffar alla för bedömningen viktiga aspekter.

II. Stekenjokk – koppargruva i fjällvärlden

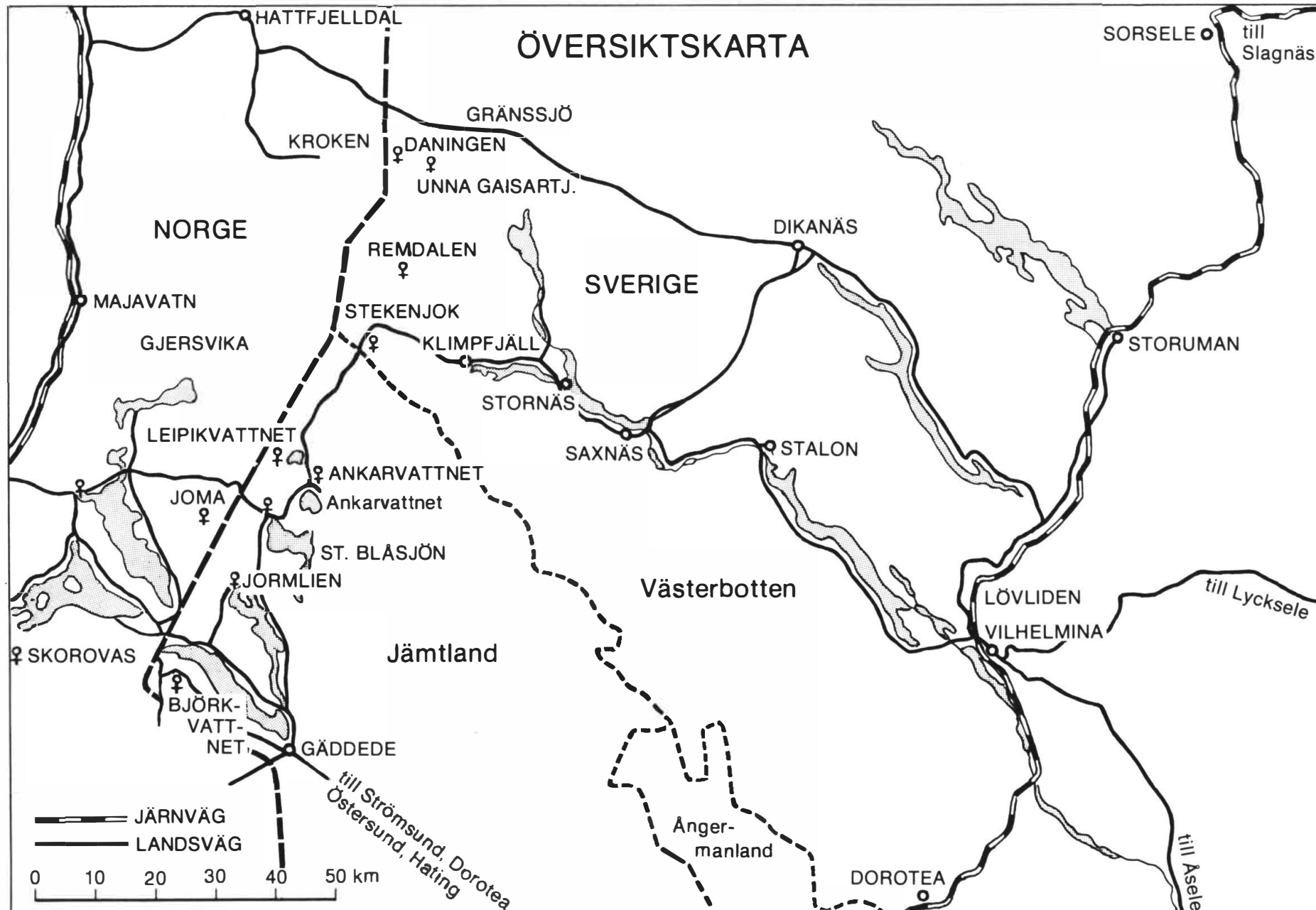
Stekenjokk är namnet på en plats uppe på kalfjället i Vilhelmina kommun nära den norska gränsen (se kartan). Här har det sedan länge varit känt att det finns en låghaltig fyndighet av koppar och i någon mån även zink och silver. Särskilt kring 1970 kom det att diskuteras huruvida gruvbrytning borde påbörjas i området. Den delvis mycket heta debatten ledde till att regeringen 1971 tillsatte en utredning i ärendet.

I direktiven till Stekenjokkutredningen angavs att den skulle söka ”belysa de samhällsekonomiska konsekvenserna av gruvdrift i Stekenjokk”. Detta tolkades så att man borde

- (1) söka översiktligt beskriva samtliga de verkningar som en eventuell gruvverksamhet i Stekenjokk kan väntas få direkt eller indirekt på invånarna i Vilhelmina kommun och andra delar av Norrlands inland men också på samhället i övrigt
- (2) söka sammanfatta denna beskrivning i en s k *samhällsekonomisk investeringskalkyl* (cost-benefit kalkyl) över gruvprojektet
- (3) söka ange storleksordningen av finansiella och andra återverkningar på stat och kommun samt övriga tänkbara *fördelningsmässiga* effekter av projektets genomförande¹⁾

Det är självklart att utredningsuppgiften så som den nu formulerats är mycket ambitiös och att verkligheten inte tillåter någon fullständighet och exakthet när de tre frågorna skall besvaras. Reservationer är därför på sin plats och kommer att beröra större delen av den fortsatta framställningen. Detta förhållande bör emellertid inte beaktas på så sätt att man underskattar det informationsvärde som den följande sammanställningen av projektets samhällsekonomiska konsekvenser kan ha. Ehuru osäkerheten i beräkningarna är betydande torde den för det

¹⁾ Den följande presentationen av den samhällsekonomiska utvärderingen av Stekenjokkprojektet sammanfaller i allt väsentligt med framställningen i Stekenjokkutredningens betänkande, Industridepartementet, Stockholm 1972, bilaga 4.



mesta inte överstiga vad som kännetecknar centrala punkter i den företagsekonomiska förhandskalkylen eller ens i de geologiska beräkningarna.

Redogörelsen för denna undersökning av Stekenjokkprojektets samhällsekonomiska konsekvenser har disponerats på följande sätt. Efter en översiktlig presentation av den samhällsekonomiska investeringskalkylens huvuddrag i avsnitt 1 söker vi i avsnitt 2 närmare specificera på vilka punkter och på vilket sätt de olika komponenterna i den företagsekonomiska kalkylen måste modifieras för att de däri ingående posterna skall få från samhällsekonomisk synpunkt korrekta värden. Därefter pekas i avsnitt 3 på de många verkningar på samhällsekonomin som lämnas utanför den företagsekonomiska kalkylen och som därför denna måste kompletteras med. I avsnitt 4 sammanställs samtliga samhällsekonomiska verkningar så att ett samhällsekonomiskt nuvärde för projektet erhålls¹⁾. Slutligen diskuteras i avsnitt 5 huruvida det är tillräckligt att detta nuvärde är positivt för att projektet skall anses samhällsekonomiskt motiverat.

Detta görs mot bakgrunden av den eventuella inkomstfördelning som skulle bli följden om projektet behöver subventioneras.

Tidpunkten för den här redovisade bedömningen är juni 1972.

1. Principskiss för en samhällsekonomisk utvärdering av Stekenjokkprojektet

För att underlätta överblicken över framställningen skall vi i detta avsnitt söka presentera utgångspunkten för och huvudmomenten i en samhällsekonomisk utvärdering av Stekenjokkprojektet.

Syftet med den samhällsekonomiska utvärdering som här skall göras är att

- (a) fånga om möjligt samtliga gruvprojektets direkta och indirekta verkningar på ekonomin, dvs på de ekonomiska förhållandena för enskilda individer såväl som för sammanslutningar av individer (företag, kommun, stat)
- (b) söka uttrycka dessa verkningar i en enda måttenhet (pengar)
- (c) summera dessa verkningar till ett samhällsekonomiskt nuvärde

En särskilt ömtålig länk i denna kedja är att finna de samhällsekonomiskt relevanta uttrycken i kronor för alla intressanta poster i kalkylen.

¹⁾ För en närmare beskrivning av hur ett samhällsekonomiskt nuvärde beräknas se Peter Bohm, *Samhällsekonomisk effektivitet*, kap 4.

Detta problem kommer också att ägnas stor uppmärksamhet i fortsättningen. Här bör endast understrykas att den osäkerhet som gäller mätningen av vissa samhällsekonomiska värden avslutningsvis kommer att återges med hjälp av en känslighetsanalys, dvs en undersökning av nuvärdets känslighet för variationer av dessa värden inom ett rimligt intervall.

Fram till känslighetsanalysen i avsnitt 4 skall framställningen ta sikte på att så långt möjligt finna ett "mest sannolikt" värde för olika poster. Det står givetvis var och en fritt att ha annan uppfattning om de här presenterade uppskattningarna verkligen utvisar de mest sannolika värdena. För vår del har vi emellertid bedömt det som praktiskt att tills vidare laborera med främst *ett* värde – i stället för en uppsättning alternativa värden på varje punkt – och ta slutlig ställning först sedan framställningen kompletterats med känslighetsanalysen.

Framställningen inleds med att de kostnads- och intäktsposter som ingår i utredningens företagsekonomiska kalkyler¹⁾ studeras från samhällsekonomisk utgångspunkt (avsnitt 2). Vi skall inte ifrågasätta huruvida de gjorda *kvantifieringarna* av optimal brytningsmängd, behövt antal anställda osv är berättigade också i en samhällsekonomisk investeringskalkyl. Framställningen skall i stället koncentreras till den av allt att döma långt viktigare frågan huruvida de ekonomiska "vikter" som används, dvs de väntade *marknadspriserna*, är relevanta även från samhällsekonomisk synpunkt.

Vad först de företagsekonomiska *kostnadsposterna* beträffar krävs att man undersöker om, och i så fall på vilket sätt, de gjorda beräkningarna av *arbetskraftskostnaderna* skall korrigeras. Det är uppenbart att, i den mån den arbetskraft som engageras i gruvprojektet annars skulle vara delvis arbetslös eller undersysselsatt, de reella kostnaderna (alternativkostnaderna) här understiger de nominella lönekostnaderna. På motsvarande sätt skall vi se i vad mån de företagsekonomiska beräkningarna av *transport- och investeringskostnaderna* också behöver korrigeras för att avspegla de kostnader som samhället i realiteten åsamkas i samband med det transport- och anläggningsarbete som uttryckligen berörs i den företagsekonomiska kalkylen för gruvprojektet.

Därefter görs en liknande granskning av de *företagsekonomiska intäktsposterna*. Frågan är här om gruvproduktionens samhällsekonomiska värde korrekt avspeglas i de på väntade världsmarknadsnote-

¹⁾ Se Stekenjokkutredningens betänkande, a a.

ringar baserade koppar- och zinkpriserna.

Efter att ett försök gjorts att korrigera de i den företagsekonomiska kalkylen ingående kostnads- och intäktsposterna skall vi övergå till att i avsnitt 3 kartlägga vilka samhällsekonomiska kostnads- och intäktsposter som överhuvudtaget inte finns representerade i den kalkylen. Dessa kompletteringar är av två slag.

För det första är det fråga om att beakta projektets *samhällsbyggnadskostnader och miljöeffekter* (t ex vattenföroreningar) av gruvverksamheten. I samband härmed berörs också den samhällsekonomiska vinst som ligger i att man undviker vissa *investeringskostnader för samhällsservice* genom att låta arbetslösa få anställning där de bor i stället för i en expansiv region där kapaciteten inom samhällsserviceområdet är fullt utnyttjad. För det andra är det fråga om att beakta spridningseffekter eller "*sekundära verkningar*" främst i form av att sysselsättningen ökar inom andra sektorer som en följd av gruvprojektet. Denna faktor, som kan ha stor betydelse om undersysselsättning i regionen föreligger och reduceras till följd av projektet, torde i detta fall kunna inträda främst på följande områden: kommersiella serviceföretag o d, som påverkas av befolkningens ökade konsumtionsutgifter, serviceföretag och underleverantörer till gruvföretaget; dessutom kan utvecklingen som helhet ge incitament till företagungsverksamhet av mer allmänt slag. Denna indirekta sysselsättnings- och produktionsökning kan sedan i sin tur ha återverkningar av nyssnämnt slag på miljö, samhällsutbyggnad m m.

Efter att med den företagsekonomiska kalkylen som utgångspunkt ha upprättat en förteckning över alla enligt vår mening viktiga samhälleliga verkningar av Stekenjokkprojektet övergår vi i avsnitt 4 till att sammanställa dessa till ett samhällsekonomiskt nuvärde. Därvid uppmärksammas också de indirekta skatterna, som ingår i en del av de berörda posterna i kalkylen. Dessutom företas här den känslighetsanalys av nuvärdet som omnämndes i inledningen.

I det avslutande avsnittet 5 söker vi ange hur de samhällsekonomiska verkningarna av Stekenjokkprojektet fördelar sig på olika parter, däribland gruvföretaget, stat, kommuner och befolkningen i den närmast berörda regionen. Av särskilt intresse här är att se om de subventionsbehov som projektet eventuellt föranleder verkligen innebär en finansiell nettoförlust för staten sedan också andra återverkningar för staten tagits med i beräkningen.

Med projektets "verkningar" på ekonomin avser vi genomgående skillnaden mellan hur ekonomin ser ut *med* och *utan* projektet. Det bör

här påpekas att denna princip är lätt att formulera men svår att ge ett entydigt innehåll på samtliga punkter. Visserligen är det vanskligt att göra en prognos över vad den i gruvprojektet sysselsatta *arbetskraften* annars skulle företa sig, vilka ytterligare effekter detta beteende har osv. Men från principiell synpunkt torde den största svårigheten – och främsta källan till att kalkylen kan bli missvisande – ligga i att göra en prognos över vad lokala och centrala *myndigheter* företar sig i de två fallen, med och utan projektet. Jämförelsesituationen – och därmed projektets ”verkningar” – blir givetvis beroende av om, vid ett negativt beslut i gruvprojektfrågan, kommuner faktiskt kommer att ge socialhjälp o d i stor eller liten utsträckning till undersysselsatta, om AMS förlägger fler eller ett oförändrat antal beredskapsarbeten till regionen och landet i övrigt, om regeringen söker ordna särskilda lokaliseringsbidrag till ett kompensatoriskt projekt i Vilhelmina, osv för alla berörda statliga och kommunala instanser. Det är inte lätt att säga vilka statliga och kommunala beslut som kan betraktas som ”automatiska” och därmed som en nödvändig del av verkligheten om projektet ej genomförs. Vi har i det följande sökt använda den principen – med några få angivna undantag – att fastställa verkningarna av gruvprojektet vid en *oförändrad* uppsättning åtgärder inom den offentliga sektorn.

Det skall till sist också påpekas att projektets ”verkningar” påverkas av vilka andra och *av beslutet i gruvprojektfrågan helt oberoende* åtgärder som stat och kommun vidtar i ifrågavarande region. Givetvis blir den samhällsekonomiska utvärderingen av projektet annorlunda om t ex offentliga anläggningsarbeten av stor omfattning företas i regionen samtidigt med anläggningen av en gruva i Stekenjokk. Vi har i det följande utgått ifrån att Stekenjokkprojektet, i det fall det skall genomföras, samplaneras med annan statlig och kommunal verksamhet så att gruvprojektet inte kommer att genomföras i en för regionens arbetsmarknad exceptionell situation.

2. Samhällsekonomisk utvärdering av kostnads- och intäktsposter i den företagsekonomiska kalkylen

Den mer preciserade företagsekonomiska kalkylen återges i sammandrag i tabell 2:1. Det bör observeras att samtliga transportkostnader utanför anläggningen subtraherats från intäktssidan så att malmvärdet beräknats vid sligficka. Av tabell 2:1 framgår vidare att driftkostnaderna över tiden inte antas öka i relation till kopparkopparpriset i utgångsläget. Vi

Tabell 2:1. *Företagsekonomisk kalkyl av Stekenjokkprojektet*
(se utredningens kap 4 och bilagor)
(Fasta priser i 1972 års kostnadsläge)

Utbyggnadstid 4–5 år
 Årsproduktion 400 ton
 Antal produktionsår 20 år

Anläggningskostnader (vid färdigställningstidpunkt år 0):
 – 130 mkr

| | |
|--|-------------|
| Därav gruva | 26,6 |
| ovanjordsanläggningar: | |
| maskiner, el, reglage | 38,6 |
| byggnader | 32,6 |
| sand- och råvattenmagasin | 3,3 |
| allmän administration | 3,2 |
| Kapitalbindning i förråd | 4,0 |
| Igångkörningskostnader | 4,0 |
| Ränta under utbyggnadstiden | <u>16,0</u> |
| | 128,3 |
| | |
| Avgår p g a att ingen svavelkisslig tas ut | <u>8,1</u> |
| | 120,2 |
| | |
| Oförutsett och utjämning | <u>9,8</u> |
| | 130,0 |

Driftöverskott (vid sligficka):

Intäkter vid kopparpris £400/ton
 och zinkpris £150/ton ger ett malm-
 värde à ca 78 kr/ton *minus*

driftkostnader à ca 46 kr/ton malm ger
 (ca $32.50 \times 400.000 \times 9,8$) + 130 mkr

Nuvärde netto ± 0

Vid *selektiv brytning* ("bästa malmen först")
 kan nuvärdet stiga till ca + 20 mkr

Vid ett kopparpris på £450 ton till ca + 60 mkr
 Vid ett kopparpris på £500/ton till ca + 100 mkr
 (beräknat vid selektiv brytning)

skall från samhällsekonomisk utgångspunkt kommentera detta för kalkylerna viktiga antagande i ett senare avsnitt (2.2.5).

I den företagsekonomiska kalkylen återförs, som framgår av tabellen, alla framtida kostnader och intäkter till driftperiodens början (år 0) genom diskontering. Detta förfarande skall användas också i den samhällsekonomiska kalkylen, även om det inte alltid är säkert att en för alla poster *lika hög* diskonteringsränta bör användas här. Vi skall dessutom använda 8 procent real diskonteringsränta, dvs samma räntesats som i den företagsekonomiska kalkylen.¹⁾ Lämpligheten att också i den samhällsekonomiska kalkylen använda en diskonteringsränta på 8 procent berörs i avsnitt 4.

I detta avsnitt skall vi först analysera den samhällsekonomiska relevansen av de gjorda beräkningarna av investeringskostnaderna (2.1). Därefter tar vi upp en av de centrala frågorna i den samhällsekonomiska utvärderingen, nämligen hur de samhällsekonomiska arbetskraftskostnaderna (under såväl uppbyggnads- som driftskedet) skall beräknas (2.2). Vi försöker sedan bestämma storleksordningen av de samhällsekonomiska transportkostnaderna (2.3). Avslutningsvis granskas de företagsekonomiska kalkylernas relevans vad gäller projektets produktions- eller försäljningssida (2.4).

2.1. Arbetskraftens andel av anläggningskostnaderna

Det centrala perspektivet i detta och nästföljande avsnitt är koncentrerat till andelen anställda från regionen samt andelen materialanskaffning från regionen under uppbyggnadsskedet. Anledningen till detta perspektiv är att de anställda som rekryteras utifrån (viss arbetsledning, viss administration, vissa specialarbetare) kan väntas ha en alternativ användning till ett värde ungefär lika med deras lön (arvodet) plus lönebikostnader, i motsats till den helt eller delvis undersysselsatta arbetskraften som rekryteras inom regionen (se vidare avsnitt 2.2). På motsvarande sätt kan uppbyggnadstidens materialinköp också inom regionen väntas få andra samhällsekonomiska verkningar än sådana inköp som görs utifrån. Dels återkommer här den nyssnämnda *alternativkostnadsaspekten* för dem som erhåller sysselsättning i berörda lo-

¹⁾ Med tanke på det stora antalet operationer av detta slag i den följande texten kan det vara värt att nämna här att en diskontering med 8 procent per år av ett årligt återkommande belopp under 20 år – Stekenjokkprojektets planerade livslängd – ger ett nuvärde på 10 (9,8) gånger det årliga beloppet. (5 000 kr per år i 20 år innebär ett nuvärde på ca 50 000 kr.)

kala företag, dels uppstår vissa *spridningseffekter* av "lokala" inköp i motsats till "externa" inköp (se avsnitt 3.1). Hur dessa hänsynstaganden närmare bestämt går till förklaras på andra håll i denna text. Av betydelse i detta avsnitt är endast en uppdelning av anläggningskostnaden på "lokal" och "extern" rekrytering av anställda.

Enligt uppgifter från LKAB och Boliden skulle närmare 30 mkr av anläggningskostnaderna utgöras av *direkta* utbetalningar av löner och traktamenten till arbetskraften. Dessa arbetskostnader behöver emellertid inte avspegla mer än en del av de totala arbetskostnader som projektets anläggningsarbeten ger upphov till. En betydande del av resterande anläggningskostnader avser betalning till entreprenörer och leverantörer, vilka utnyttjar arbetskraft. Av intresse är att även denna arbetskraft till en del kan komma att rekryteras lokalt (eller från andra regioner med arbetslöshet). Beträffande byggnadsverksamheten torde detta gälla transporter i första hand, men även produktion av virke, grus m m kan väntas ske lokalt. Vad gäller entreprenadarbeten på maskinsidan kan entreprenörerna till stor del väntas anlita lokala verkstäder, elektriker, rörmokare, målare osv.

Söker vi samla alla de arbetskostnader som *skulle kunna* motsvaras av lokal arbetskraftsrekrytering kanske man kan våga addera åtminstone 5 mkr indirekta arbetskostnader (ca 75 årsarbeten) till ovannämnda ca 30 mkr direkta arbetskostnader. Huruvida arbetskraften bakom dessa ca 35 mkr sedan verkligen kan uppbringas lokalt – eller från andra regioner med undersysselsättning – under en koncentrerad period blir föremål för närmare diskussion i avsnitt 2.2 och 3.1.1.

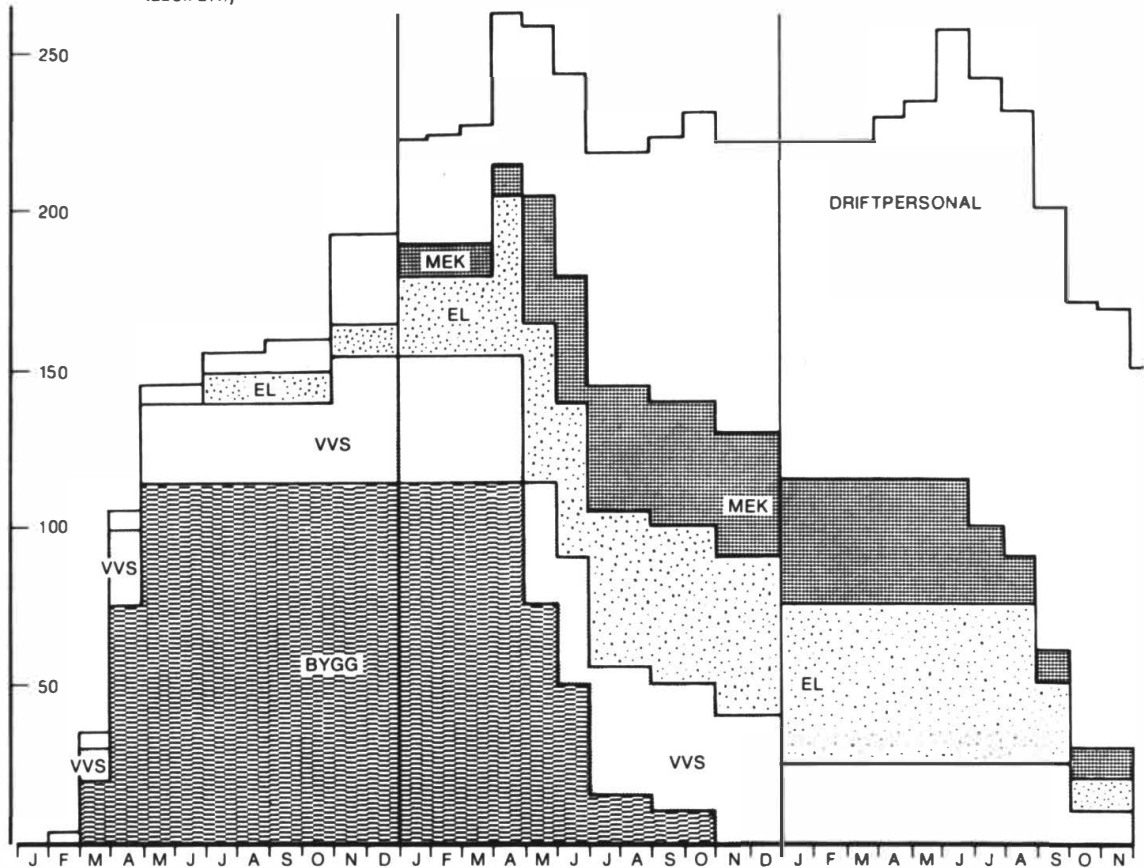
2.2. Arbetskraftskostnaderna

2.2.1. Den i projektet sysselsatta arbetskraften – bostadsort och alternativ sysselsättning

Som framgick av föregående avsnitt torde närmare 30 mkr av de totala anläggningskostnaderna bestå av direkta arbetskostnader. Anläggningsarbetena kommer att sysselsätta drygt 100 byggnadsarbetare i drygt ett års tid, vilket motsvarar ungefär 140 årsarbeten.

Till detta kommer sammanlagt omkring 115 mek-, el- och VVS-montörer under ca 2 års tid. Räknat i antal årsarbeten uppgår det totala arbetskraftsbehovet för anläggningsarbetena således till 350–400. Om vi dividerar de totala arbetskraftskostnaderna med antalet årsarbeten fås en genomsnittlig arbetskraftskostnad (lön plus lönebikostnader och traktamenten) per årsanställd på 65–70 000 kr. Med tanke på arbets-

Figur 2:1. Arbetskraftsbehov vid gruvan under uppbyggnadsperioden (Beräkningen utförd av H. Hedensjö. LKAB: avser en något annan typ av anläggning och en något kortare uppbyggnadsperiod än som angavs i tabell 2:1.)



platsens belägenhet kan inte detta belopp anses vara onormalt högt (1972). En del av personalen måste rekryteras "externt". Det gäller i första hand sådana med speciell utbildning och/eller nödvändig erfarenhet av anläggningsarbete, exempelvis ingenjörer, verkmästare, en del yrkesarbetare (elektriker etc). Dessa gruppers inkomster ligger i regel över den nämnda genomsnittssiffran.

Vid full drift kan gruvan beräknas ha något mindre än 150 årssysselsatta. Av dessa torde en del personalgrupper komma att rekryteras utanför Vilhelmina kommun samt närliggande kommuner (bl a Frostviken). Det rör sig om sådan personal som behöver ha ingående erfarenheter av kvalificerat gruvarbete.

Den totala lönekostnaden per årssysselsatt uppgår för gruvpersonalen till ca 45 000 kr i 1972 års löneläge. Detta innebär att, av den beräknade driftskostnaden per ton malm om 46 kr, utgör lönekostnaderna ca 20 kr (dvs ca 43 procent) samt förbrukningsmateriel m m drygt 25 kr. De lokalt rekryterades löner kan inte antas avvika väsentligt från genomsnittssiffran.

Som framgår av figur 2:1 sammanfaller ökningen av antalet anställda vid gruvföretaget i stort sett med minskningen av antalet byggnadsar-

betare. Vissa förutsättningar finns således för att en del av de lokalt rekryterade byggnadsarbetarna efterhand skall kunna övergå till gruvarbete.

Vilhelmina och angränsande kommuner har en betydande arbetslöshet. Vad gäller Vilhelmina har den årliga nettoutflyttningen legat omkring 200 personer under senare år. Denna utveckling tycks nu dock ha brutits (bl a tack vare tillkomsten av ett par mindre industriföretag) och man förmodar att den snart färdigbyggda plastfabriken kan bidra till att en viss befolkningsökning inträffar.

Inom Vilhelmina kommun har centralortens befolkning ökat stadigt, i första hand på bekostnad av de närliggande byarna. Utflyttningen från de från centralorten avlägset liggande byarna har däremot gått betydligt långsammare. En av anledningarna till att man dröjt sig kvar på dessa ställen tycks vara att man hoppats på/räknat med att gruvprojektet förr eller senare kommer att realiseras.

Fördelningen på bostadsorter inom Vilhelmina av antalet arbetslösa, undersysselsatta eller beredskapssysselsatta, som skulle kunna arbeta vid gruvprojektet, kan endast överslagsmässigt beräknas. Antalet inom dagpendlingsavstånd, dvs bosatta i Klimpfjäll, Lövberg, Saxnäs och Grytsjö, torde vara omkring 25 (enligt uppgifter från Vilhelmina kommun). Inom detta område bor också 8–10 man, som för närvarande (1972) arbetar åt SGU.

Frostvikens kommun (Ankarvattnet, Stora Blåsjön etc) ligger inom dagpendlingsavstånd den del av året, som vägen över fjället kan hållas öppen. Enligt en undersökning av Anders Alvarsson (*Samhällsbyggnad för Stekenjokkprojektet, Vilhelmina 1970*) uppgick antalet i Frostviken arbetslösa m m som ansåg sig kunna börja vid gruvan till drygt 20 personer.

När det gäller övriga delar av Vilhelmina kommun inverkar givetvis det ökade antalet arbetstillfällen i centralorten på rekryteringsläget. Från själva centralorten torde ett mindre antal komma att ta anställning vid gruvföretaget. En del företag där (transporter, reparationer etc) påverkas dock naturligtvis indirekt av gruvan (se avsnitt 3). Bortsett från centralorten torde det finnas 30 mer eller mindre arbetslösa på veckopendlingsavstånd från gruvan inom kommunen (enligt uppgift från Vilhelmina kommun). I dessa delar av Vilhelmina bor också 40–45 personer, som idag har arbete vid Vattenfalls byggen samt andra delar av övre Norrland. Större delen av dessa önskar antagligen återvända hem och skulle följaktligen söka plats vid gruvprojektet. En del personer, som idag har gruvarbete i Adak, Kristineberg och Kiruna,

kommer antagligen också att söka sig till Stekenjokk.

Om gruvbrytning i Stekenjokk inte kommer till stånd måste förmodligen en stor del av de arbetslösa, undersysselsatta samt beredskaps- och sysselsatta flytta eller åtminstone veckopendla. Med tanke på industriutvecklingen inom centralorten kanske de flesta på sikt kan få arbete inom kommunen. Under 60-talets förra del gick en stor del av flyttningarna till Mälardalsområdet och södra Sverige. Bl a som ett resultat av de lokaliseringpolitiska satsningarna har flyttningsmönstret därefter förändrats något. Huvudströmmarna från Västerbottens inland går numera till övriga delar av Västerbotten samt norrlandskusten.¹⁾

Diskussionen har hittills mest rört förhållandena inom Vilhelmina kommun. Det bör dock noteras att gruvprojektet givetvis inverkar på sysselsättningsläget även i andra delar av Norrland. Om de tidigare nämnda gruvarbetarna i Kristineberg och Kiruna eller de anställda vid Vattenfall flyttar hem och tar anställning i Stekenjokk, innebär detta förmodligen att sysselsättningsmöjligheter därigenom bereds för några eljest arbetslösa eller undersysselsatta bosatta i Norrlands inland. Det är således rimligt att räkna med att såväl anläggande som drift av gruvan kommer att leda till en betydande *nettominskning* av arbetslösheten inom denna region.

De allra flesta byggnadsarbetarna kan säkerligen rekryteras lokalt. När det gäller mek-, el- och VVS-montörer torde det knappast vara möjligt att rekrytera enbart undersysselsatta. Vi antar här att detta är tänkbart för ungefär halva antalet. Som en rimlig effekt av anläggningsarbetena kan därför sysselsättningsläget komma att förbättras med 260 årsarbeten (140 byggnadsarbetare och 120 montörer).

Beträffande de totalt 150 anställda vid gruvverksamheten torde kraven på kvalificerad utbildning vara sådana att ca 15–30 måste rekryteras externt (bortsett från ett eventuellt större behov under ett inledningskede). I bästa fall skulle således gruvdriften – åtminstone med tiden – kunna bidra till en nettominskning av arbetslösheten med ända upp till 135 personer inom Vilhelmina, dess grannkommuner samt andra sysselsättnings svaga områden.

Emellertid kan projektet komma att minska arbetslösheten – både lokalt och totalt inom landet – mindre än vad som nyss angivits. För det första kan utvecklingen inom övriga delar av regionen, däribland satsningarna i Vilhelmina centralort, leda till svårigheter när det gäller

¹⁾ Se Dahlberg m fl, *Geografisk rörlighet – ekonomiska och sociala effekter* (Umeå Universitet, 1972).

att rekrytera arbetskraft lokalt. Vidare måste vi komma ihåg att i den mån externt rekryterad arbetskraft lämnar en expansiv region detta normalt inte innebär någon nettominskning av arbetslösheten. Om de västerbottningar som är sysselsatta i Adak, Kiruna, Kristineberg eller hos Vattenfall börjar arbeta i Stekenjokk kan, som framgår av det tidigare, effekten däremot väntas bli den motsatta.

Med hänsyn till dessa förhållanden räknar vi i det följande med att anläggningsarbetena kommer att minska arbetslösheten med 200 årsarbeten (i stället för ett sannolikt maximum på 260) samt att gruvdriften ger sysselsättning åt 100 eljest arbetslösa personer.

2.2.2. Arbetskraftens alternativa inkomster

Tre kategorier arbetslösa, nämligen permanent arbetslösa, undersysselsatta och beredskapsarbetare, är av speciellt intresse vid en samhällsekonomisk bedömning av projektet. I den mån den potentiella arbetskraften vid gruvan tillhör de nämnda kategorierna bör såväl investerings- som driftskostnaderna för gruvprojektet reduceras med mellanskillnaden av lönekostnaderna för dem i Stekenjokk och värdet av den verksamhet som de annars skulle bedriva.

De *permanent arbetslösa* är hänvisade till att klara sig på arbetslöshetsunderstöd eller socialhjälp samt i viss mån eget jordbruk, jakt och fiske. Vidare kan de ägna sig åt vissa reparationsarbeten eller skogsarbete. Sådana arbeten kan göras för egen del eller som hjälp åt vänner och bekanta. I det sistnämnda fallet sker antagligen ersättningen genom något slags gentjänst. Tentativt anger vi den samhällsekonomiska kostnaden (alternativkostnaden) av att ge heltidssysselsättning åt de permanent arbetslösa till 10 000 kr per år. Härmed avses då ett värde dels av den påtvingade fritiden, dels av det förvärvsarbete som möjligen utträttas.

För de *undersysselsatta* torde motsvarande värde ligga någonstans mellan nämnda 10 000 kr och full betalning (inkl lönebidrag), vilken torde uppgå till 35–40 000 kr.

Betydande svårigheter föreligger att ange det "rätta" värdet av *beredskapsarbeten*. I princip utgår avtalsenliga löner. Sådana arbeten innebär vanligen ett tidigareläggande av projekt, som ändå skulle ha utförts förr eller senare. Hur mycket den faktiska lönekostnaden skall reduceras för att ett samhällsekonomiskt relevant värde av beredskapsarbeten skall erhållas beror bl a på hur avlägset i tiden projektet eljest skulle ha varit. Naturligtvis finns en viss spridning i "angelägenhetsgraden" av olika beredskapsarbeten. Vi skall i brist på mer välgrundade övervä-

ganden använda ett genomsnitt på 25 000 kr per år vid denna typ av arbeten.¹⁾

Huvuddelen av de idag ofullständigt sysselsatta inom Vilhelmina och angränsande kommuner torde inte vara permanent arbetslösa. Mot denna bakgrund väljer vi att tills vidare fastställa det samhällsekonomiska värdet av alternativt arbete till ca 20 000 kr per lokalt rekryterad till gruvprojektet. (Som senare blir uppenbart kommer variationer inom intervallet 15 000–25 000 kr att ha förhållandevis liten inverkan.)

I avsnitt 2.2.1 beräknades anläggningsarbetena ge ett direkt nettotillskott till sysselsättningen om 200 årsarbeten. Genomsnittliga lönekostnaden för dessa kan beräknas uppgå till 50 000 kr. Detta belopp har framkommit genom att den tidigare nämnda siffran på 65–70 000 kr reducerats med hänsyn till troliga traktamentskostnader samt att de lokalt rekryterades löner antas ligga under genomsnittet. Eftersom det samhällsekonomiska alternativvärdet är 20 000 kr bör således anläggningskostnaderna i vår kalkyl reduceras med ca 6 mkr, dvs 200 (50 000–20 000).²⁾

Vid full drift har gruvan förmodats ge full sysselsättning åt 100 personer, vilka eljest skulle ha varit arbetslösa helt eller delvis. För dessa anställda torde den genomsnittliga lönekostnaden vid gruvan uppgå till 45 000 kr. Om man kunde räkna med att berörda personer skulle förbli arbetslösa, om projektet inte kom till stånd, skulle den samhällsekonomiska vinsten av gruvprojektet uppgå till ca 25 000 kr per person och år under en period av 20 år, motsvarande ett nuvärde på knappt 25 mkr.

Av flera skäl kan man emellertid inte räkna med en på detta sätt kvarstående arbetslöshet i 20 år för den potentiellt anlitate arbetskraften vid Stekenjokk. (Det bör observeras att vi i detta sammanhang inte

¹⁾ Detta belopp skulle kunna vara rimligt för projekt med lång livslängd (vägar och vissa andra anläggningsarbeten) där värdet av de tjänster projektet avkastar under de första åren ungefär motsvaras av underhålls- och/eller reinvesteringskostnaderna. Därvid skulle det vara försvarbart att diskontera arbetskraftens avkastning vid den framtida tidpunkt, då projektet skulle ha blivit lönsamt och då genomförts, säg, om ca 10 år, till ett nuvärde *idag* (1972) på ca 25 000 kr per arbetare.

²⁾ Det bör dock påpekas att den konjunkturfas i vilken anläggningsarbetet sker kan innebära en avvikelse från dessa genomsnittssiffror. Sålunda torde man *i en lågkonjunktur* kunna räkna med högre arbetslöshet för sådan arbetskraft *utanför regionen* som skulle sysselsättas i anläggningsarbetena men också högre arbetslöshet *inom regionen* samt mindre möjligheter till utflyttning. Som en följd därav kan det vara rimligt att räkna med en något större kostnadsreduktion än 6 mkr i en lågkonjunktur.

syftar på de arbetslösa individerna utan på den totala mängden arbetslösa.) Huvudskälet är att en del personer i fallet utan gruva kommer att flytta till orter där arbete finns. Därigenom förbättras också möjligheterna för de flyttandes övriga familjemedlemmar att få arbete, om och när detta blir aktuellt. Andra kommer kanske att bli hänvisade till att vecko- eller månadspendla. Detta torde bli vanligast bland de något äldre. Bland dessa finns det också en del som kommer att bo kvar, trots att de inte kan få jobb annat än tillfälligtvis.

Självfallet är det mycket svårt att väga ihop alla dessa effekter. Ett försök i den vägen är dock nödvändigt om man skall kunna ange hur stor och hur långvarig den resterande arbetslösheten blir om projektet inte realiserar. Det är föga troligt att alla ger sig av omedelbart. En del kommer naturligtvis att göra så – kanske framför allt sådana som dröjt sig kvar i hopp om att projektet ändock skall komma till stånd. Andra åter kommer i det längsta att försöka slippa flytta från bygden.

Ett rimligt antagande synes vara att om gruvbrytning inte påbörjas kommer 25 personer omedelbart att flytta till områden med gott om arbetstillfällen; ytterligare 50 kommer att flytta successivt under en 20-årsperiod. Vid periodens slut skulle således resteffekten vara 25 arbetslösa. Det betyder sammanfattningsvis att den företagsekonomiska kalkylen skulle överskatta de samhällsekonomiska arbetskraftskostnaderna med ca 25 000 kr per år för 25 personer under 20 år och för 50 personer under i genomsnitt 10 år, en överskattning på totalt ca 14 mkr. Eftersom de övriga anställda antas ha en alternativkostnad=lönekostnaderna inom gruvprojektet (ca 45 000 kr), innebär våra antaganden en *genomsnittlig* samhällsekonomisk kostnad på 30 000 kr per år för samtliga 100 här berörda personer – i stället för 20 000 kr när utflyttning ännu inte beaktats.

I tablån redovisas effekten på nuvärdet av några alternativa antaganden beträffande utflyttningstakten. Tablån ger det viktiga beskedet att belopp under 10 mkr representerar ett av allt att döma helt osannolikt utflyttningsbeteende.

2.2.3. Värdet av anställning i närheten av hemorten

En samhällsekonomisk bedömning som har individernas egna värderingar som utgångspunkt kan givetvis inte bortse från att den enskilde värdesätter att slippa flytta från hemorten för att få arbete. Annorlunda uttryckt kan det sägas att alternativkostnaden av en person som direkt eller indirekt sysselsätts i Stekenjokkprojektet inte fullständigt uttrycks av vad han skulle *producerat* i det för honom relevanta sysselsättnings-

Om projektet inte kommer till stånd kommer följande antal att:

| | | | | | | | |
|---|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Flytta omedelbart (ingen korrektion av arbetskraftskostnaden) | 100 | 0 | 25 | 50 | 0 | 10 | 25 |
| Flytta successivt under 20 år (korrektion med 25 000/år och person i genomsnittligen 10 år) | 0 | 0 | 50 | 50 | 50 | 80 | 75 |
| Kvarstår arbetslösa efter 20 år (korrektion med 25 000/år och person i 20 år) | 0 | 100 | 25 | 0 | 50 | 10 | 0 |
| SUMMA | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Totalt nuvärde av överskattning av den samhällsekonomiska arbetskraftskostnaden (mkr) | 0 | 25 | 14 | 8 | 20 | 15 | 12 |

alternativet, vilket vi hittills ägnat oss åt att söka bestämma, utan också av hans subjektiva värdering av de två tänkbara situationerna (för de personer som i Stekenjokkprojektets frånvaro skulle ha flyttat).

När det gäller att söka fastställa flyttningsmotviljans art och omfattning och översätta den i en med andra faktorer jämförbar enhet, t ex motsvarigheten i kronor disponibel inkomst, stöter man på uppenbara problem. Ett sådant problem har att göra med föreställningar om att individen inte "känner sitt eget bästa". Det kan t ex hävdas att han tenderar att överdriva betydelsen av sysselsättning på hemorten. Ett argument härför kan vara att han – om han flyttade – snart skulle anpassa sig på den nya orten och på det hela taget finna sig lika väl till rätta där. Ett annat argument är att han saknar adekvat information om hur det är att bo på den alternativa orten där arbete kan erbjudas och helt enkelt låter ovissheten uttryckas i en motvilja mot att flytta. Man kan i sammanhanget också nämna sådana uppfattningar som att "man i det moderna samhället *måste* vara flyttbar" e d. Dessa argument strider emellertid mot den inledningsvis angivna utgångspunkten för den samhällsekonomiska bedömningen, att söka utvärdera alla beslutalternativ efter vad som kan förmodas vara *individernas egna faktiska värderingar*.

Med den utgångspunkten blir det andra mättningsproblem som kommer att dominera, nämligen hur man konkret skall få reda på de berörda individernas faktiska värderingar beträffande erbjudanden om sysselsättning på hemorten. Att ställa frågor direkt till dem framstår kanske

som det naturliga tillvägagångssättet. Samtidigt är det emellertid klart att svaren på sådana frågor kan vara vanskliga att använda för det ändamål det här gäller. Vi skall nöja oss med att här nämna några exempel på problem med att använda ett sådant material:

- (a) Individen är minst sagt ovan vid att försöka översätta sina värderingar i för den samhällsekonomiska utvärderingen användbara termer och kan därför helt enkelt finna det omöjligt att ge sådana uttryck för sina värderingar.
- (b) Individens möjligheter att överhuvudtaget bedöma sina värderingar beträffande arbetsplatsens läge i framtiden torde vara särskilt små; samtidigt kan det mycket väl vara så att det är just dessa värderingar som väger tungt i den samhällsekonomiska kalkylen på denna punkt.
- (c) Individen kan uppfatta frågesituationen så att han kan bidra till att påverka beslutet i frågan om en gruva skall öppnas i Stekenjokk. Han kan således avsiktligt eller undermedvetet söka anpassa svaren därefter.
- (d) Genom att individen inte på något sätt kan bindas vid sitt svar, när han ställs inför en rent hypotetisk fråga, kan han helt enkelt strunta i att tänka efter eller välja någon annan enkel och missvisande utväg.

Dessa exempel ger en antydning om vilka svårigheter som åtminstone för närvarande kännetecknar utfrågning av människor som skulle beröras av ett visst politiskt beslut. Det är därför med betydande reservationer som vi tar del av ett försök att beräkna ifrågavarande "subjektiva värden" enligt intervjumetoden.

Samtidigt bör det understrykas att indirekta approximationer till de värden vi här söker åtminstone för närvarande synes vara en än mindre framkomlig väg. Man skulle ha kunnat tänka sig att under en längre period studera det *faktiska flyttningsbeteendet* på ett flertal orter som har en Vilhelmina kommun likartad befolkningsstruktur, näringsliv osv men som inte fått de ytterligare sysselsättningstillfällen som Stekenjokkgruvan skulle innebära för Vilhelmina kommun. Med tillförlitliga data över hur stora skillnader i disponibel inkomst som då "behövts" för att folk skulle flytta skulle man möjligen ha kunnat återspegla en övre gräns för värdet av att inte flytta. Sådana data saknas emellertid. Vi skall i stället kort referera resultatet av en intervjuundersökning som avser Stekenjokkprojektet och använda den som utgångspunkt för en diskussion av ett möjligt intervall för de "subjektiva värdenas" storlek.

Under våren 1970 gjorde Lennart Widell och Olle Östensson en intervjuundersökning av 80 personer i Klimpfjäll, Saxnäs och Vilhelmina som skulle kunna få sysselsättning inom eller som en följd av gruvprojektet i Stekenjokk. Syftet var att söka få den intervjuade att uppge hur mycket högre årsinkomst (efter skatt) som fordrades för att man skulle *vilja* flytta och ta anställning i Stockholm eller Umeå. Därvid antogs – i ett försök att urskilja själva motviljan mot att byta bostadsort – att förhållandena på den nya orten vad gäller arbete, bostad, levnadskostnader osv skulle överensstämma med dem som gällde för intervjupersonerna på deras nuvarande hemorter.¹⁾

Resultatet av intervjuerna framgår av tabell 2:2. Som synes av denna tabell frågade man också dem som nu bor i Vilhelmina och Saxnäs hur mycket de skulle kräva för en förflyttning i motsatt riktning, dvs för att bosätta sig i Klimpfjäll (i samband med anställning vid Stekenjokkgruvan). Om man kunde anta att de angivna genomsnittsbeloppen vore relevanta för dem som faktiskt skulle flytta till Klimpfjäll om projektet blev av och om man kunde göra motsvarande antagande för just dem som skulle flytta till Vilhelmina, Umeå eller Stockholm om projektet ej blev av, hade det åtminstone principiellt sett varit tänkbart att bestämma storleksordningen på de ”subjektiva flyttningkostnaderna” *netto* om projektet förkastades. Dessvärre är sådana antaganden inte möjliga. Det finns enskilda individer som uppgivit negativa belopp för att flytta från Vilhelmina till Klimpfjäll, dvs de vill flytta även om den disponibla årsinkomsten sjunker något, och det kan vara just dessa och enbart dessa som verkligen flyttar. Å andra sidan *kan* det vara de som uppgivit den största motviljan mot flyttning som faktiskt skulle flytta till Stockholm. Siffrorna i tabellen kan alltså vara helt missvisande för vårt ändamål även om de som genomsnittssiffror betraktade vore helt korrekt uppskattade.

¹⁾ Den exakta formuleringen av det centrala avsnittet i undersökningen:

”17. Tänk dig, att ni skulle bli erbjudna likadana arbeten, som de ni nu har, i Stockholm/Umeå/Klimpfjäll. Tänk dig också att era totala kontantinkomster efter skatt skulle bli desamma, liksom era arbetstider och framtidsutsikter i arbetet. Vi förutsätter dessutom att er bostadsstandard och hyra skulle vara oförändrad, liksom alla övriga priser. Ni behöver heller inte betala några flyttningkostnader. Skulle ni i detta fall vilja flytta till Stockholm/Umeå/Klimpfjäll eller skulle ni vilja bo kvar?

18. Om er inkomst ökades (minskades) med 1 000 kr efter skatt, skulle ni då vilja flytta eller skulle ni vilja bo kvar?

Om kvar: 2 000? (Osv upp till 10 000 kronor).”

Tabell 2:2. *Flyttningsovilja i tusental kr per år*
(enligt Widell-Östensson)

| Jämförelseort | Boende i: | Vilhelmina | Saxnäs | Klimpfjäll |
|---------------|-----------|------------|--------|------------|
| Stockholm | | 4,6 | 7,6 | 7,8 |
| Umeå | | 2,2 | 6,1 | 5,3 |
| Vilhelmina | | — | 3,3 | 4,1 |
| Klimpfjäll | | 1,8 | 1,2 | — |

Det finns flera andra tolkningsproblem beträffande resultaten av denna intervjuundersökning. Det är oklart om de angivna beloppen skall räknas *per person* i en familj eller för familjen som helhet. Det är också oklart huruvida det är rimligt att sträcka dessa ”kompensationskrav” ända upp till 20 år fram i tiden. Väljer man icke desto mindre att göra sistnämnda antagande och därtill diskonterar årsbeloppen med 8 procent per år (vilket, även om det kan vara rimligt för projektet som helhet, inte alls behöver vara rimligt för individen) visar sig tabellvärdena innebära ett nuvärde för kompensationsbeloppet på drygt 40 000 kr (efter skatt) för dem som nu bor i Klimpfjäll och tvingas flytta till Vilhelmina samt för dem som nu bor i Vilhelmina och tvingas flytta till Stockholm.

Det är uppenbart efter alla våra förbehåll beträffande värdet av detta slags undersökningar att sådana siffror inte utan vidare kan utnyttjas i den samhällsekonomiska kalkylen. Däremot skulle de mycket väl kunna användas som utgångspunkt för en diskussion av vad vi *tror* är tänkbara värden eller värdeintervall för flyttningsmotviljan. Det förefaller därvid inte omöjligt att ett skattefritt engångsbelopp på 40 000 kr skulle övertyga de flesta om att företa en sådan förflyttning. Ett sådant belopp skulle möjliggöra en förhållandevis hög boendestandard på den nya orten och dessutom åtskilliga resor per år till hembygden under lång tid framöver. Men eftersom det är en mycket liten andel av befolkningen som till följd av just Stekenjockprojektets frånvaro skulle anse sig tvungna att flytta, förefaller det knappast troligt att det behöver bli någon av dem som känner ett mycket stort motstånd mot flyttning. Ett genomsnittligt *nuvärde* på 20 000 kr *per hushåll* (familj eller ensamstående) för dem som känner sig nödsakade att flytta någon gång under de följande 20 åren synes inte helt orimligt som riktmärke för denna grupp. Detta belopp torde bli kunna betraktas från den synpunkten att det bör tillåta vederbörande att behålla den nuvarande bostaden som framtida fritidsbostad och täcka merkostnaden för flera resor till hem-

bygden per år.¹⁾

I realiteten torde emellertid förutsättningarna vid en flyttning vara något annorlunda än vi hittills antagit. En inflyttning till en expansiv ort torde i det övervägande antalet fall och sett över en längre tidsperiod ge en ökning av den reala disponibla inkomsten (de disponibla inkomsterna stiger mer än levnadsomkostnaderna). Detta kan betyda att beloppet 20 000 kr egentligen borde reduceras med den förväntade inkomstökningens nuvärde. Vi skall likväl bortse från denna omständighet, dels därför att precisionen i våra siffror inte med någon större mening tillåter sådana korrektioner, men dels också för att individerna i många fall torde sakna information eller åtminstone tilltro till att den disponibla *real*inkomsten verkligen skulle öka vid en utflyttning.

Det bör i detta sammanhang observeras att ju fler som – till följd av att projektet ej blir av – flyttar *till* Vilhelmina tätort från fjälltrakterna, desto fler kommer under i övrigt samma förhållanden att förr eller senare flytta *från* Vilhelmina. Av de *högst* 200 hushåll som kan förmodas direkt *eller* indirekt (se avsnitt 3.1) "förlora" sysselsättning om projektet ej blir av (och som till större delen nu inte bor i Vilhelmina tätort) kan vi anta som ett extremfall att ca 100 inom kort skulle flytta till Vilhelmina tätort eller annan tätort i regionen. Det betyder sannolikt att de med tiden skulle "tränga ut" 100 från sådana arbetslöshetshotade tätorter utöver de kanske lika många som nu bor där och flyttar därifrån om projektet ej blir av. Men detta torde vara ett extremt antagande beträffande utflyttningen från fjällvärlden, vilket framgår inte minst av att dag- och veckopendling till arbeten i Vilhelmina i själva verket torde bli följderna för flertalet av dem som direkt eller indirekt annars skulle sysselsättas av Stekenjockprojektet.

För att sammanfatta skulle ett maximum på 300 flyttningar (inom eller från Vilhelmina och närbelägna kommuner) à 20 000 kr betyda ett totalt värde för de "subjektiva flyttningsekostnaderna" på 6 mkr. Och vid känslighetsanalysen senare kommer vi att låta detta belopp få stiga till högst 30 000 kr för 300 hushåll, dvs till 9 mkr, samt sjunka till lägst

¹⁾ Beloppet 20 000 är således ett nuvärde enhetligt för alla berörda flyttare, vilket betyder att om flyttningen sker vid en senare tidpunkt ett i fast penningvärde större belopp då skulle utgå (ca 45 000 efter 10 år och 8 procent ränta). Detta är en följd av att vi här har sökt efter en enkel regel. Men om man så vill kan detta angreppssätt ses som motiverat av en tendens till att det är de mest flyttningsovilliga som stannar längst.

10 000 kr för 150 hushåll, dvs 1,5 mkr.¹⁾)

Om vi i detta sammanhang uppmärksammar de direkta kostnader som ett byte av bostadsort innebär och antar att dessa kostnader i genomsnitt uppgår till 1–2 000 kr, finner vi att denna post inte är stor nog att nämnvärt påverka nyssnämnda siffror. Vi kan emellertid med hänsyn härtill låta intervallet bli 2–10 mkr och tills vidare använda 7 mkr som riktmärke eller som ett värde som troligen inte underskattar flyttningsmotviljans motsvarighet i pengar för den potentiellt berörda gruppen. Men, som vi inledningsvis framhållit, står det givetvis var och en fritt att, särskilt på en punkt som denna, laborera med alternativa antaganden.

2.2.4. Utbildningskostnader

I de företagsekonomiska kalkylerna har man inräknat företagets direkta kostnader för utbildningsändamål. Utanför dessa kalkyler ligger emellertid att anlita i gruvprojektet av redan utbildad och redan sysselsatt arbetskraft föranleder ersättningsanställningar på andra håll och därför i förekommande fall orsakar utbildningsinsatser på deras f d arbetsplatser. Vi skall för fullständighetens skull söka belysa denna aspekt något även om det inte här synes vara fråga om någon särskilt tungt vägande post i Stekenjokkprojektets samhällsekonomiska utfall.

Det finns två kategorier av arbetskraft vars utbildningskostnader bör uppmärksammas i detta sammanhang. Först och främst har vi den grupp som är utbildad för – och annars också varit sysselsatt med – just sådana arbeten som de får vid gruvprojektet (gruvarbetare/byggnadsarbetare och vissa tjänstemän). För det andra finns det sådana som lämnar ett jobb av visst slag, som skogsarbetare eller vattenrallare, för att ta jobb av annat slag, t ex som gruvarbetare i Stekenjokk. Även om det i verkligheten är en glidande skala mellan byte av yrke och enbart byte av arbetsplats kan det vara lättare från analytisk synpunkt att i stället på detta sätt särskilja två kategorier av arbetskraft.

I intet fall är det fråga om att beakta utbildningskostnader för dem som utan projektet ej skulle haft anställning. Men för dem i de nämnda två kategorierna som lämnar ett återanställningsbehov efter sig torde det ofta bli fråga om att anställa någon som behöver viss utbildning på arbetsplatsen. Givetvis kan det någonstans finnas arbetslösa med

¹⁾ Detta beräkningsförfarande innebär att vi betraktar de subjektiva flyttningskostnaderna som skulle uppstå till följd av Stekenjokkprojektet, dvs viss utflyttning till Klimpfjällområdet, som helt utan avgörande betydelse.

lämplig utbildning så att en utbildningsinsats inte behöver göras när allt kommer omkring. I andra fall kan förlusten av arbetskraft till gruvprojektet (eller följsysselsättningen därtill) vara förknippad med något som samtidigt innebär eller föranleder en nedläggning av viss verksamhet och därmed ett uteblivet behov av återanställning. Det sistnämnda fallet inträffar om Adakgruvan läggs ner ungefär samtidigt som Stekenjokkgruvan börjar producera eller om vissa nu existerande serviceanläggningar (affärer) utkonkurreras vid en serviceutbyggnad i Klimpfjäll.

Ser vi nu till själva gruvprojektet, inkl transporter, förefaller det sannolikt att den tekniskt kvalificerade personalen (högst 15 personer) helt tas från den förstnämnda kategorin, dvs utgör personal som redan är sysselsatt i samma roll på annat håll. Det gäller personal med ett extra behov av utbildning på några månader (vissa tekniker) upp till flera år (ingenjörer). Vi gör ett godtyckligt antagande om 25 000 kr i genomsnittliga utbildningskostnader per person för de företag som förlorar denna arbetskraft eller för berörda utbildningsanstalter (i den mån vi verkligen kan räkna med en ökad utbildning till följd av detta projekt). Den härigenom framräknade 1/2 mkr extra utbildningskostnaden för avancerad teknisk personal (15×25 000 kr) synes vara tilltagen i överkant.

När det gäller övrig specialiserad arbetskraft som sysselsätts i brytning, anrikning och underhåll skall här antas att de inte i nämnvärd utsträckning härrör från arbetsplatser där nyanställningsbehov av just denna arbetskraftstyp uppstår. De få färdigutbildade av denna kategori som väntas komma att anlitas i Stekenjokk antas härröra främst från en eventuellt nedlagd Adakgruva och från dem som nu är sysselsatta med provborrningar i Stekenjokk. Huvuddelen av de anställda skulle således utbildas i gruvprojektets regi, för vilket kostnader får antas redan ha upptagits i kalkylen.

Med den utgångspunkten skulle vi således kunna bortse från ytterligare utbildningskostnader på andra håll som direkt förorsakas av projektet. Anledningen är ju också att den mindre kvalificerade arbetskraften kan väntas hämtad direkt eller indirekt från arbetslösa inom regionen.

När det gäller *anläggningsperiodens arbetskraft*, ca 115 mekaniker, el- och VVS-arbetare under 2 år och ca 100 byggnadsarbetare under drygt ett år, får det förutsättas att även dessa i huvudsak kan tas direkt eller indirekt från gruppen mer eller mindre arbetslösa. I den mån det sker omskolning av arbetskraft med sikte på anläggningsverksamheten

vid gruvan torde denna utbildning kunna betraktas som ett alternativ till sådan omskolning som ändå företagits i regionen. Utbildningskostnaderna för omskolningen skulle därmed inte belasta Stekenjokkprojektet.

När det sedan gäller arbetskraft som får sysselsättning inom följdnäringar och servicenäringar som en konsekvens av Stekenjokkprojektet (se avsnitt 3.1) torde ett perspektiv som påminner om detta resonemang kunna anläggas. Endast den mest kvalificerade arbetskraften (främst ledande teknisk personal inom följdnäringar) torde som grupp betraktad ställa krav på återanställning och därmed utbildningsinsatser inom de verksamheter som de lämnar. Eftersom vi räknar med ungefär samma antal indirekt som direkt sysselsatta i Stekenjokkprojektet och eftersom andelen kvalificerad arbetskraft torde vara betydligt lägre inom den senare kategorin, säg 10 jämfört med de 15 vi har antagit för den första kategorin, skulle utbildningskostnaderna stiga med ca 1/4 mkr.

Sammanfattningsvis har vi funnit det rimligt att anta att Stekenjokkprojektet föranleder en viss utbildningskostnad för samhället som helhet (utöver vad som direkt räknats med inom gruvprojektets ram). Dessa skulle främst avse det utbildningsbehov som den anlidade högt kvalificerade arbetskraften lämnar efter sig på den gamla arbetsplatsen. Vi har antagit att det grovt taget rör sig om ca 25 personer med en genomsnittlig samhällsekonomisk utbildningskostnad på 25 000 kr, dvs totalt sett 1/2–1 mkr. Härav framgår att även rätt betydande justeringar av de gjorda antagandena på denna punkt knappast kan förrycka den samhällsekonomiska kalkylens huvudresultat.

2.2.5. Arbetskraftskostnadernas utveckling och verkningar

Under den tid Stekenjokkprojektet varit föremål för företagsekonomiska kalkyler har två vitt skilda synsätt på driftkostnadsutvecklingen kommit i dagen. Eftersom valet av synsätt i detta avseende torde spela en viktig och kanske t o m avgörande roll för ställningstagandet till projektet (enligt senaste uppgifter skulle nuvärdet påverkas med ca 75 mkr) kan det finnas skäl att ge några synpunkter på hur denna fråga ter sig i ett samhällsekonomiskt perspektiv. Vi skall inleda diskussionen med en presentation av utredningens och LKABs olika synsätt på hur löne- och prisstegringen slår igenom i projektets driftskostnader. Härvid är dock att märka att LKABs beräkningar ingick i en *offert* för genomförande av projektet, medan utredningens synsätt avser beräkningar med sikte på ett mest sannolikt företagsekonomiskt nuvärde för

projektet utan hänsyn till de specifika riskvärderingar och avkastningskrav som ett företag i realiteten kan ha.

LKAB antog i sin utredning *LKAB 1969* att lönekostnaderna skulle stiga med 7 procent per år, transportkostnaderna med 3 procent per år och övriga driftkostnader med 2 procent per år. Vid full genomslagskraft hos dessa kostnadsökningar och vid oförändrad realandel hos de olika kostnadsposterna innebär detta en total driftkostnadsökning på 4,2 procent per år i början och växande upp till drygt 5 procent per år vid den planerade produktionsperiodens slut. Genom antagandet om en viss begränsad rationaliseringseffekt ansåg man sig kunna räkna med en driftkostnadsökning med 4 procent per år.¹⁾

I LKABs reviderade beräkning 1971 antogs att driftskostnaderna som helhet kommer att stiga med 4 procent per år. Dock förutsattes att man borde räkna med en högre ökningstakt för både löner och andra kostnader fram till det första fulla driftåret, 8 procent och 3 procent mot tidigare 7 procent och 2–3 procent. Om vi här antar att dessa ökningstakter gäller även efter det första fulla driftåret (ett omslag till lägre pris- och lönestegringstakter efter 3–4 år synes svårt att motivera) innebär det att kostnaderna före korrektion för rationaliseringseffekten stiger med 5 procent i början och når upp till en stegringstakt på 6,25 procent efter 20 år (detta gäller sedan man antagit att löneandelen av driftkostnaderna i utgångsläget var 40 procent). Antagandet om konstanta driftkostnadsökningar tillsammans med ett antagande om fortsatt höga tal för pris- och lönestegringen innebär m a o ett antagande om en växande rationaliseringseffekt från 1 upp till 2,25 procentenheter per år, eller i genomsnitt drygt 1 1/2 procentenheter per år.

Stekenjokkutredningens företagsekonomiska kalkyler är baserade på ett annat resonemang: Löne- och andra prisstegringar kommer till en del att motverkas av rationaliseringar, men den del av prisstegringen som inte kan neutraliseras på detta sätt torde inte heller andra producenter rå på i någon större utsträckning. Dessa kostnadsstegringar torde därför slå igenom i form av prishöjningar för koppar och kompenseras på detta sätt. Resultatet skulle således bli detsamma som om det förelåg stabila priser på koppar och en kostnadsstegring netto uteblev.

En fördel med detta resonemang är att man inte behöver ge sig in på

¹⁾ Man antog att en rationaliseringseffekt på 0,2 procent per år skulle vara tillräcklig för att ge denna konstanta driftkostnadsökningstakt. Som framgår av det ovanstående måste rationaliseringseffekten växa från 0,2 procent upp till drygt 1 procent per år för att driftskostnaderna skall växa med enbart 4 procent per år över hela produktionsperioden.

att var för sig specificera pris- och lönestegringarnas samt rationaliseringseffektens storlek. En fara är å andra sidan att man riskerar att göra dubbelräkningar av sådana faktorer som verkar i riktning mot en över-skattning av den framtida kopparprisutvecklingen. Man kan givetvis inte resonera på detta sätt och samtidigt låta en av förklaringarna till antagandet om ett konstant kopparpris (t ex vid £400) vara att allmänna kostnadshöjningar inom den internationella gruvindustrin kommer att slå igenom i så måtto att en prissänkning uteblir.

Innan vi går vidare skall den tänkbara produktionskostnadsutvecklingen kommenteras på några punkter.

- (1) Det är inte självklart att man skall räkna med en lika stark kostnadsstegring inom de utländska gruvorna som i Sverige. Möjligen är en löneökning på 8 procent inom berörda kopparproducerande länder mindre sannolik än i Sverige, åtminstone om kopparpriset ligger relativt lågt. (Skulle oväntade prishöjningar på koppar inträffa kanske det kan stimulera lönehöjningar inom den afrikanska och sydamerikanska gruvindustrin på i praktiken långt mer än 8 procent per år.)
- (2) Det är möjligt att stegringstakten i den allmänna prisnivån förblir relativt hög i Sverige men att svensk högproduktiv export och importsubstitution *i allmänhet* förmår klara konkurrensen utifrån vid bibehållna växelkurser. I ett sådant läge kan emellertid gruvindustrins produktivitetssökningar, som väntas bli relativt låga, innebära att betydande kostnadshöjningar inträffar i svensk gruvindustri. Den utländska gruvindustrin behöver däremot inte drabbas lika hårt om, som vi här antog, prisnivån vid givna reallönehöjningar tenderade att stiga mindre snabbt, dvs nominallönerna tenderar att stiga mindre snabbt än i Sverige.
- (3) Å andra sidan kan det vara rimligt att vänta sig att produktivitetstegringen skulle bli snabbare i svensk gruvindustri än bland de ledande kopparexportörerna i världen. Ett jämförelsevis litet antal oroligheter på den svenska arbetsmarknaden torde leda till ett sådant förhållande. Man måste dock vara beredd på att produktivitet utvecklingen i en liten underjordsgruva som Stekenjokk kan komma att understiga vad som gäller för stora gruvor och dagbrott, vilka för närvarande dominerar på världsmarknaden.

Vi har här nämnt några faktorer som kan göra att produktionskostnaderna utvecklas på annat sätt i Sverige än i de kopparexporterande länderna. Tillsammans ger dessa faktorer knappast anledning att ändra

det ovannämnda antagandet att kostnadsutvecklingen i stort sett drabbar alla i detta sammanhang relevanta kopparproducenter lika. Det bör emellertid understrykas att långt ifrån *hela* kostnadsstegringen kan väntas slå igenom i form av högre kopparpriser; en betydande del torde kunna motverkas av rationaliseringar. Detta har givetvis stor betydelse för det underförstådda antagandet att den prisökning på koppar som det kan bli fråga om inte är stor nog att orsaka ytterligare substitution av koppar med aluminium, stål, plast osv. Vi skall därför avslutningsvis anföra några synpunkter på frågan om rationaliseringseffektens sannolika storlek.

Det förhållandet att det här gäller en nyanläggning med modernaste teknik och att en stor del av investeringarna i gruva, kross och anrikningsverk har en fysisk livslängd som kan väntas uppgå till den förväntade periodlängden för gruvbrytningen, har naturligt nog skapat en pessimism vad gäller möjligheterna till betydande rationaliseringar av driften över tiden. Det torde dessutom finnas en allmän motvilja mot att dra för stora växlar på framtida teknisk utveckling, även där en sådan skulle vara sannolik eller åtminstone tänkbar.

Givetvis kan det tyckas vara långt vanskligare att räkna med att en viss genomsnittlig produktivitetsökningstakt hittills *inom ett visst avgränsat område* (en viss typ av gruvbrytning och anrikning) verkligen skall fortsätta jämfört med att göra ett motsvarande antagande för industrin eller näringslivet som helhet. Men det är i detta fall inte fråga om att presentera ett antagande om en gräns för produktivitetsökningen som troligen inte kommer att underskridas, vilket eventuellt kan vara naturligt i samband med att en offert lämnas på projektet. Det är i stället fråga om att här – liksom i övrigt i denna samhällsekonomiska utvärdering – söka ange det *s k förväntade värdet*, dvs det mest sannolika värdet (=det vägda genomsnittet i en tänkt sannolikhetsfördelning). Och någon bättre utgångspunkt för den sistnämnda gissningen än den faktiska produktivitetsökningen inom relevanta delar av gruvindustrin under senare decennier torde vara svår att finna.

Det bör slutligen understrykas att ett antagande om en fortsatt produktivitetsökning i samma takt som tidigare inom motsvarande delar av gruvindustrin inte nödvändigtvis förutsätter att tekniskt sett revolutionerande förbättringar av den maskinella utrustningen väntas inträffa. I botten på den produktivitetsökning som är att vänta ligger helt enkelt en anpassning av produktionstekniken till ändrade relativa produktionsfaktorpriser. Som nämndes tidigare har LKAB för de närmaste åren räknat med en lönestegring på 8 procent per år och en prisstegring

på övriga driftkostnadsposter med 3 procent per år. Det torde vara möjligt att anta att också sådan maskinell utrustning som på grund av ren utslitning skall ersättas en eller flera gånger under projektets livstid också växer med 3 procent per år. Detta innebär således en fortsättning på den hittillsvarande utvecklingen i form av en stark *relativ* fördyring av arbetskraften och härav ett försök till substitution av mänskligt arbete med maskiner. Nyssnämnda procentsatser (förutsatt att de gäller också bortom de närmaste 3–4 åren) innebär ju att priset på arbetskraft skulle stiga nära 5 procent i förhållande till priset på andra produktionsfaktorer. Arbetskraften kommer m a o redan efter 8 år att ha blivit 50 procent dyrare än dessa andra faktorer. Man kan här alltså räkna en normal faktorsubstitution – mer eller mindre inom ramen för känd teknisk kunskap – som kostnadsmässigt innebär att man utnyttjar mer av den relativt billigare faktorn och därmed åstadkommer en lägre ökningstakt i de totala produktionskostnaderna.

Vi skall till sist erinra om att kostnadsökningarna i kalkylerna hittills beräknats i *löpande* priser. Låt oss anta att den allmänna prisnivån stiger med 3–4 procent per år (för att – år 1972 – framskriva det senaste decenniets trend). Det innebär att lönekostnaderna i fast penningvärde skulle stiga med 3–5 procent per år medan de reala priserna för övriga kostnadsposter ligger stilla eller faller något. Ett antagande att de nominella driftkostnaderna som helhet stiger med 4 procent per år innebär under samma förhållanden att de *reala* driftkostnaderna stiger med högst 1 procent per år. Skulle slutligen kopparriserna antas förbli nominellt sett oförändrade betyder detta ett reallt kopparrisfall på 3 procent per år, bestämt i relation till den svenska prisnivån och vid förutsatt oförändrade växelkurser. (I utredningens kalkyl, enligt vilken relationen mellan kostnader och kopparrispriser förblir oförändrad, har distinktionen mellan real och nominell prisutveckling givetvis ingen betydelse.)

Sammanfattningsvis har vi här försökt göra sannolikt att, även om lönekostnaderna skulle stiga så mycket som med 8 procent nominellt eller 5 procent reallt per år, det är rimligt att också i den samhällsekonomiska kalkylen använda det ovan refererade synsättet att pris- och lönestegringen inte kan väntas slå igenom i driftkostnadshöjningar *i relation till* kopparrispriset. Skulle driftkostnaderna stiga, kan också kopparriserna väntas stiga över den nivå som utredningen räknar med, dvs över en konstant pundnotering för hela projektiden. Genom att välja detta angreppssätt torde vi också uppnå en bättre överblick över vår utvärdering eftersom vi här kommer att göra känslighetsanalys

endast för olika kopparprisnivåer i stället för såväl rationalitetseffektens storlek, pris- och lönestegringarnas höjd som kopparprisets utveckling.

2.3. Transportkostnaderna

Projektet innefattar enligt de preliminära planerna transporter av kopparslig med lastbil från Stekenjokk till Lövliden och med järnväg från Lövliden till Skelleftehamn. Planerna beträffande transportvägen för zinksligen har varit mer osäkra än för kopparsligen. Flera tänkbara alternativ som innebär transporter inom Norge föreligger. Om sådana transporter skulle framstå som kostnadsmässigt attraktiva bör det emellertid observeras att betydande vägutbyggnadskostnader kan tillkomma (inkl extra kostnader för ett eventuellt sliglager till följd av att transporter söderut från Stekenjokk inte är möjliga vintertid). Dessutom torde de vägavgifter som skulle få betalas till Norge i hög grad bestämmas av hur stora kostnadsfördelar som denna transportväg skulle innebära. Någon större samhällsekonomisk vinst torde det således knappast finnas att hämta i en transport västerut. (I vilken utsträckning det trots allt skulle bli företagsekonomiskt motiverat beror i någon mån på väghållarnas vilja att ta på sig kostnaderna för de nödvändiga vägförbättringarna, men framför allt på i hur hög grad SJs fraktpriser kommer att överstiga de reella transportkostnaderna med tåg.) Med denna utgångspunkt torde några större fel knappast uppstå genom att i denna kalkyl över projektets samhällsekonomiska verkningar låta zinksligen gå samma väg som kopparsligen.

Beträffande lastbilstransporterna finns att räkna med både driftkostnader och kostnader för vägförbättringar, vägunderhåll och terminalanläggning i Lövliden. *Driftkostnaderna*, vilka omfattar arbets- och bilkostnader för transporterna, har beräknats i form av en viss kostnad per ton råmalm. Boliden räknar – vid 1972 års kostnadsläge och vid en årsproduktion av 400 ton råmalm (motsvarande 40–50 000 ton slig) – med en kostnad på 2 kr/ton råmalm (inkl av- och pålastningskostnader), dvs 800 000 kr per år eller ett nuvärde (vid år 0) på 8 mkr vid 8 procent ränta. Eftersom denna kostnad bygger på åkeriofferter som innehåller en viss vinst bör beloppet reduceras något för att kunna avspegla de reella samhällskostnaderna. Med ett antagande om 15 procent bruttovinst får kostnaderna reduceras till ca 7 mkr.

Emellertid kan inte ens detta belopp ses som en acceptabel approximation till biltransporternas samhällsekonomiska kostnader. Anled-

ningen är att en betydande del av detta belopp är lönekostnader och att den (direkt eller indirekt) berörda arbetskraften torde kunna betraktas som alternativt arbetslös i utgångsläget. Med en motsvarande utflyttningsbenägenhet som användes i avsnitt 2.2 skulle de totala lönekostnaderna för ifrågavarande 10 transportarbetare på 4,5 mkr (nuvärde efter 45 000 kr/år och arbetare) reduceras med ca 1,5 mkr. Vi får alltså en samhällsekonomisk driftkostnad för biltransporterna på 7–1,5 mkr, dvs 5,5 mkr.

De övriga kostnaderna för lastbilstransporterna är förhållandevis små beroende på att vägen Stekenjokk-Lövliden redan är anlagd och har hög kvalitet. Ett undantag utgör dock ca 10 km av sträckan Vilhelmina–Stalon. För att få samma bärighet (s k 10–16 väg) som resten kräver denna sträcka en ytterligare investering på ca 3 mkr. Det finns olika uppgifter huruvida denna vägförbättring kommer att företas av AMS under alla förhållanden. Blir Stekenjokkprojektet av får vi dock förutsätta att AMS arbeten inte anses påkallade i denna region i samma utsträckning som tidigare. Vi väljer här att betrakta denna investering som föranledd av projektet och därmed skall kostnaden belasta projektets samhällsekonomiska kalkyl. (Vi ifrågasätter alltså inte att investeringen är *transportekonomiskt* motiverad om gruvprojektet kommer till stånd.) Härtill kommer en mindre kostnad för förbättring av sträckningen av vägen Klimpfjäll–Stekenjokk på ca 250 000 kr som f n lätt blir utsatt för onödiga snöhinder.

Till detta får läggas att användningen av vägen Lövliden–Stekenjokk till tunga lastbilstransporter jämfört med alternativet, enbart lätta transporter, kräver högre underhållskostnader. Enligt uppgifter från vägverket skulle dessa kostnader uppgå till ca 300 000 kr per år eller 3 mkr diskonterat till år 0 vid 8 procent ränta. Tillsammans med mindre kostnader för terminalanläggningen vid Lövliden på 0,3 mkr blir de s k övriga kostnaderna för biltransporterna nominellt $3,25+3+0,3$, dvs ca 6,5 mkr. Om vi räknar med att ca 50 procent av dessa kostnader avser arbetskostnader för vilken samma korrektion kan göras som för övriga anläggningskostnader inom projektet får vi att en extra kostnad på ca 5,5 mkr skall tillföras den samhällsekonomiska kalkylen.

Övergår vi sedan till *järnvägstransporterna* blir problemet något mer komplicerat. Inte heller här har vi någon kostnads kalkyl från producentens sida att utgå från utan endast en offert på vad producenten (SJ) kräver i betalning för dessa transportåtaganden. Vad vi behöver veta för vår kalkyl är givetvis vilka kostnader som transporterna åsamkar samhället som helhet, dvs vilken samhällsekonomisk avkastning som

de i just detta extra transportarbete utnyttjade resurserna annars skulle ge. SJs offert torde inte bara överstiga den nivå som dessa samhällskostnader uppgår till utan också den högre nivå som de företagsekonomiska utbetalningarna från SJ (löner, materialinköp o d) uppgår till.

SJs offert av 1969 innebär, uppräknad till 1972 års taxenivå på i offerten angivet sätt, en årlig transportkostnad om högst 1,2 mkr eller 24 kr/ton slig. Inkl vissa kostnader för lastning och lossning torde detta kunna sägas motsvara ett nuvärde för hela projektet på ca 13 mkr. Härav skulle då SJs offert svara för ca 12 mkr. Ligger SJs vinst i närheten av vad man synes ha tillämpat för transporter på malmbanan från Kiruna, kanske de företagsekonomiskt beräknade kostnaderna inom SJ för detta transportarbete uppgår till 8 mkr och efter eliminering av samhällsekonomiskt sett skenbara kostnadsposter såsom eventuellt förekommande bidrag till täckande av fasta kostnader (banmateriel o d) kan detta belopp gå ner till kanske 6 mkr. Denna kostnad kan även den vara tilltagen i överkant som uttryck för de resurser som faktiskt utnyttjas (arbetskraft och ny/återanskaffat rullande material samt av dessa transporter påkallade banarbeten). Antar vi icke desto mindre att storleksordningen här är ungefär riktig och att arbetskraftsandelen uppgår till ca 50 procent av dessa kostnader samt till stor del innebär anställning av annars undersysselsatta, torde den totala samhällsekonomiska kostnaden för tågtransporter snarare ligga kring 6 mkr än 13 mkr.

Vår beräkning av de totala samhällsekonomiska transportkostnaderna för sligtransporter – med lastbil och järnväg – uppgår sammanfattningsvis till ca 17 mkr (5,5+5,5+6 mkr). I den företagsekonomiska kalkylen synes transportkostnaderna ha inkluderats till ett totalt belopp på ca 21 mkr (ca 13 mkr järnvägstransporter samt 8+0,3 mkr kostnader för lastbilstransporter). Därmed har således de samhällsekonomiska transportkostnaderna överskattats med ca 4 mkr. För att beräkna projektets samhällsekonomiska nuvärde skall vi därför tillföra projektet en pluspost i förhållande till den företagsekonomiska kalkylen på 4 mkr.

2.4. Det samhällsekonomiska värdet av malmproduktionen

Vi har nu berört de viktigaste kostnadsposterna i de företagsekonomiska kalkylerna. Det återstår att granska huruvida de företagsekonomiska beräkningarna av *intäktssidan* är tillfredsställande också från samhällsekonomisk synpunkt.

I detta avsnitt diskuteras först i vad mån priset på *alternativa* leveranser till Rönnskärsverken (den mottagare av kopparsligen som förutsätts bli aktuell, åtminstone i denna studie) överhuvudtaget kan fungera som bas för en sådan värdeberäkning. Därefter behandlas vilka specifika kompletteringar av världsmarknadspriset på koppar som torde vara motiverade. Slutligen berörs det samhällsekonomiska värdet av projektets övriga produktion, dvs främst zinkslig.

2.4.1. Det internationella kopparpriset som bas för projektets samhällsekonomiska intäkter

Vi förutsätter här att kopparsligleveranser från Stekenjokk skulle innebära att importen till Rönnskär skulle minska med motsvarande volym. Leveransernas värde *för köparen* är således lika med det belopp som han annars fått betala för motsvarande mängd importerad slig eller skrot (cif). Kopparprisnoteringarna på Londonbörsen (LME) är för närvarande normerande för den internationella handeln med denna metall och antas här förbli så. Det på LME-noteringar baserade slig/skrotpriset, cif Skelleftehamn, ger således ett formellt värde på råvaror från köparens (Bolidens) synvinkel. Detta värde ligger enligt uppgift redan till grund för projektets företagsekonomiska kalkyl. Frågan är nu om det så beräknade värdet är intressant också från samhällsekonomisk synpunkt.

Ett förverkligande av Stekenjokkprojektet skulle innebära för den svenska ekonomin att den totala importen reducerades (netto efter den import av maskiner och dylikt som gruvprojektet föranleder) och därmed att utflödet av utländska valutor minskade. Mot bakgrund av då och då förekommande betalningsbalansproblem kanske man kan lockas att tro att det samhällsekonomiska värdet av kopparsligen skulle vara större än det nyssnämnda företagsekonomiska värdet. Närmare bestämt har vi att, i en situation där valutareserven på kort sikt bedöms som alltför liten, ytterligare export eller ytterligare importsubstitution bidrar till något mer än att bara öka Sveriges tillgångar och Sveriges köpkraft i utlandet. Det innebär också att tilltron till de rådande valutakurserna ökar, varigenom risken för en valutakris minskar. Man kan i ett sådant läge säga att valutaintäkter har ett högre "skuggpris" (eller "knapphetspris") än det officiella priset, dvs motsvarigheten i kronor enligt officiella valutakurser. Skillnaden mellan detta skuggpris och det officiella priset är alltså ett uttryck för – i det här fallet – importsubstitutionens bidrag till valutastabiliteten.

Innan man oroar sig över svårigheterna att söka bestämma ett sådant

skuggpris, bör det ifrågasättas om det verkligen kan väntas ha nämnvärd betydelse i samband med Stekenjokkprojektet. Vi har nämnt att det nyss förda resonemanget avsåg ett läge med "valutabrist" på kort sikt. En "brist" på utländsk valuta på längre sikt är däremot inte meningsfullt att tala om; en sådan situation skulle ta sig uttryck i en valutadepreciering.¹⁾ I Stekenjokkprojektets sammanhang är det självfallet det längre tidsperspektivet som dominerar.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att vägledande för beräkningen av gruvproduktionens samhällsekonomiska värde blir den förväntade framtida internationella prisnoteringen på koppar och de förväntade framtida valutakurserna. Och beträffande dessa kurser saknas det för en anledning förmoda att de skulle avvika från dagens nivå (1972).

2.4.2. Komplettering av kopparpriset

Hade det funnits anledning att betrakta leveranser från utlandet som för Rönnskärsverken likvärda med leveranser från Stekenjokk om den ingående råvaran betingade samma pris oavsett ursprung, hade diskussionen om kopparsligens samhällsekonomiska värde kunnat avbrytas här. Det förefaller emellertid inte som om ett sådant betraktelsesätt vore motiverat. Utan att överdriva betydelsen av förhållandena som behandlas i det följande bör det understrykas att leveranser av slig från Stekenjokk kan avvika från importleveranser vad gäller sligens kvalitet, leveranssäkerhet och leveransjämnheten över året. Vi skall i korthet beröra dessa aspekter i tur och ordning.

Vad de rena kvalitetsskillnaderna beträffar bör det först och främst uppmärksammas att de har betydelse här endast i den mån betydande skillnader inte kommer till uttryck i prisskillnader, dvs lägre priser för lägre kvalitet. Om däremot kvalitetsskillnader uppstår, som inte alls eller endast ofullständigt tar sig uttryck i prisskillnader, bör det samhällsekonomiska värdet av sligproduktionen korrigeras i motsvarande mån. Troligen kan sådana kvalitetsskillnader som återstår att beakta väntas vara av mer slumpmässig karaktär, dvs vissa importleveranser är att föredra framför vissa leveranser från Stekenjokk och vice versa. Dessa avvikelser – om de skulle existera – tenderar således att ta ut varandra. Dessutom torde under alla förhållanden *väsentliga* kvalitetskillnader slå igenom i priserna. Därav följer att vi inte väntar oss att

¹⁾ Vad som här sagts gäller självfallet också i det omvända fallet, dvs vid ett överflöd av utländska valutor. Ett skuggpris på valuta skulle då understiga det officiella priset på kort sikt, men på lång sikt skulle ett utbudsöverskott av utländska valutor framtvinga en appreciering.

några större korrigeringar behöver göras på denna punkt.

Av större betydelse torde vara att leveranserna kommer fram till smältverket på avtalade tidpunkter och i avtalade mängder. Stekenjokkprojektet skulle här kunna innebära en ökad driftsäkerhet och/eller minskad lagerhållning för köparen. Anledningen till denna skillnad är för det första att råvarutransporterna passerar något fler led när de kommer från utlandet och att varje led har en viss sannolikhet att tillfälligt vara ur funktion. Strejker eller politisk oro kan störa inte bara gruvbrytningen, anrikningen och bil- och/eller tågtransporterna till utskeppningshamnen utan också lastning, båttransport och lossning och därigenom förorsaka förlängda leveranstider och/eller minskade leveranser. För det andra kan det vara rimligt förmoda, åtminstone om man tar efterkrigstidens erfarenheter som utgångspunkt, att sannolikheten för denna typ av störningar för varje led är högre vid import än vid inhemska leveranser. Denna aspekt kan sammanfattningsvis formuleras så att Stekenjokkprojektet skulle kunna minska Rönnskärsverkens råvarulager för bibehållen drift.

Vi saknar här möjlighet att prestera några som helst säkra siffror. Som ett räkneexempel skall vi emellertid anta att Bolidens lager kan reduceras motsvarande en 1/2 månads produktion. Detta kan värderas så att slig för en 1/2 månads produktion (ca 4 000 ton slig) nu inte behöver importeras vid projektets början utan först vid Stekenjokkprojektets upphörande. Detta betyder att man skjuter på ett inköp för högst 4 mkr i ca 20 år varvid en besparing på ca 3 mkr uppstår (vid 8 procents ränta).

Importen som sker med båt har hittills förlagts till enbart den isfria delen av året. Vid fortsatt import under dessa förhållanden behöver man hålla större lager än när åretruntleveranser, som antas gälla för Stekenjokkfallet, är möjliga. Stekenjokkprojektets genomförande skulle således även på detta sätt möjliggöra en minskad lagerhållning för köparen. De ca 4 000 ton slig som levereras per månad från Stekenjokkgruvan även under vintermånaderna skulle således minska denna lagerhållning, dvs med 4 000 ton i ca 3 månader, motsvarande ca 1 000 ton över hela året. För en 20-årsperiod innebär detta med samma slags beräkning som i föregående stycke en besparing på högst 1 mkr.

Sammanfattningsvis räknar vi här med ett värde av minskad lagerhållning av storleksordningen 4 mkr (och med ett intervall på 2–6 mkr). Detta belopp får således adderas till projektets samhällsekonomiska intäktssida.

2.4.3. Den övriga sligproduktionens samhällsekonomiska värde

Stekenjokkprojektet beräknas ge avsevärd avkastning även i form av zink och silver. Med de halter som uppgivits och med de prisintervall man kan räkna med (£400–500 för koppar och £130–170 för zink) skulle värdet av koppar-, zink- och silverproduktionen svara för respektive 65–80 procent, 15–30 procent och ca 5 procent av det totala försäljningsvärdet. När det gäller att söka fastställa det samhällsekonomiska värdet av de således inte oväsentliga andrahandsmetallerna, bör det uppmärksammas att Sverige på dessa områden uppträder som nettoexportör redan nu och kan förväntas förbli i den situationen under ifrågavarande period. Några kompletteringar av den typ som diskuterades för koppars del i föregående avsnitt blir därför inte aktuella. Det samhällsekonomiska värdet av zink- och silverinnehållet i Stekenjokkmalmen skulle därmed helt och hållet fångas genom att utgå ifrån de förväntade internationella prisnoteringarna på dessa metaller och vidta justeringar med hänsyn till transportkostnaderna.

3. Kompletteringar av den företags-ekonomiska kalkylen

Vi har sökt korrigera den företagsekonomiska kalkylen så att de poster som där förekommer värderats på ett samhällsekonomiskt relevant sätt. Det återstår nu att söka klarlägga gruvprojektets övriga verkningar på samhällsekonomin. Vi skall först diskutera projektets effekter på sysselsättningen i andra branscher. Därefter behandlas i tur och ordning de totala samhällsbyggnadskostnaderna och miljöeffekterna.

3.1. Sysselsättningseffekter på andra branscher

I avsnitt 2 diskuterade vi den direkta sysselsättningseffekt som Stekenjokkprojektet kan ha dels under uppbyggnadsskedet, dels under driftperioden, inkl en ökad sysselsättning i samband med sligtransporterna. De indirekta sysselsättningseffekter som vi skall behandla i detta avsnitt avser (1) etableringen av serviceföretag och underleverantörer till gruvprojektet, (2) kommersiell och annan lokal service till allmänheten, (3) turism samt (4) övrig sysselsättning som gruvprojektet bidrar till att generera.

3.1.1. Serviceföretag och underleverantörer till gruvföretaget

Som vi berörde i avsnitt 2.1 torde en del av materialleveranserna under uppbyggnadsskedet ske från lokala företag i Vilhelmina kommun samt närliggande kommuner. Även vissa installationer och specialarbeten under *anläggningsperioden* torde kunna tas från lokala leverantörer. Totalt kanske man kan räkna med att lönekostnaderna för dessa arbeten uppgår till ca 5 mkr eller ca 75 årsarbeten (ett antagande som gjordes redan i avsnitt 2.1).

I huvudsak torde man kunna förutsätta att den här berörda arbetskraften annars vore till stor del arbetslös eller sysselsatt med beredskapsarbeten. Detta leder till att större samhällsekonomiska vinster skapas i dessa följdnäringsar än som registreras av företagsekonomiska beräkningar. Om vi antar att lönekostnaderna överstiger vad som är samhällsekonomiskt motiverat med en tredjedel får vi ett samhällsekonomiskt överskott på nära 2 mkr för nämnda lönekostnader.

Ser vi till *driftperioden* kommer troligen en viss service att efterfrågas direkt av gruvföretaget, t ex från någon mindre mekanisk verkstad, från bilverkstäder, järnhandel, färghandel o d. Med tanke på att avståndet till tätorten förmodligen föranleder en hög grad av självförsörjning av sådan service *inom* gruvföretaget (för vilket hänsyn till arbetskraftsbehovet redan tagits) kan dessa verksamheter väntas engagera högst 10 personer. Samma resonemang som i föregående stycke torde vara tillämpligt här, och därför kan vi räkna med en samhällsekonomisk "vinst" om cirka en tredjedel av lönekostnaderna per person och år under 20 år. Eftersom lönekostnaderna per person torde vara lägre för denna grupp än för den tidigare nämnda, säg ca 30 000 kr per person och år, uppkommer en årlig vinst på omkring 100 000 kr för 10 personer, dvs ett nuvärde på ca 1 mkr. Vi kan således grovt räkna med en överskattning av de verkliga lönekostnaderna hos serviceföretag och underleverantörer till projektet med totalt 3 mkr.

3.1.2. Produktion av konsumentvaror och tjänster

De som sysselsätts vid gruvan, i transporter och i serviceföretag får inkomster som tillåter större konsumtion i samhället som helhet och inom Vilhelmina kommun i synnerhet. Hade full sysselsättning rått överallt skulle projektet knappast ha gett upphov till några nämnvärda ytterligare effekter av detta slag; ett nytt projekt skulle då ha dragit arbetskraft från andra användningsområden och endast små eller helt obetydliga inkomst- och därmed konsumtionsökningar hade blivit följ-

den. Dessutom skulle den eventuella konsumtionsökningen ha fått till följd att också berörda serviceföretag och konsumentvaruproducenter måste nyanställa folk, varför intäktshöjningen inom denna servicesektor till mycket stor del skulle ha motsvarats av en reell kostnadsökning för nyanställd arbetskraft och ökade insatser av produktionsfaktorer i övrigt.

I en situation med permanent arbetslöshet, som gäller för Vilhelmina kommun och omnejd, blir förhållandena helt annorlunda. För det första arbetar i en glesbygd många serviceenheter med överkapacitet. En ökning av serviceproduktionen kan således till en del ske utan ökning av antalet anställda och därför utan nämnvärd kostnadsökning. För det andra – och detta torde vara betydligt viktigare – är kostnaderna inom de serviceområden, där en sysselsättningsökning faktiskt sker, över-skattade av skäl som vi redan behandlat. Exempel: En affär anställer ytterligare en person vars avkastning väntas (mer än) täcka lönekostnaderna; är han arbetslös överstiger dessa kostnader betydligt de samhällsekonomiska kostnaderna för att ge honom anställning.

Så långt om huvudprinciperna för att överhuvudtaget beakta återverkningarna på konsumentvaru- och serviceproduktionen om Stekenjokkprojektet genomförs. Nästa fråga är hur stora dessa återverkningar kan vara, dvs i första hand hur mycket antalet sysselsatta i servicenäringar och konsumtionsvaruproduktion kan väntas öka i den sysselsättningssvaga regionen.

Spridningseffekternas storlek har behandlats förhållandevis utförligt på annan plats (se Kurt Lekås, *Samhällsekonomisk utvärdering av gruvprojekt*, LKAB, Stockholm 1972). Här kan vi nöja oss med att konstatera att själva produktionen av konsumtionsvaror och konsumentkapitalvaror i mycket liten utsträckning torde beröra regioner med undersysselsättning. Dessutom kan vi konstatera att antalet sysselsatta i servicenäringar i relation till antalet övriga sysselsatta var ca 0,8 för övre Norrland 1965. Men andelen servicesysselsatta är växande och kan väntas uppgå till ungefär samma storlek som övriga yrkesgrupper. Med den utgångspunkten skulle vi kunna räkna med ungefär en servicesysselsatt (inom ett vidsträckt område) för varje sysselsatt i Stekenjokkprojektet.¹⁾ Dessutom bör tilläggas att de inom projektet syssel-

¹⁾ Det kan invändas att en del av de anställda redan nu (genom beredskapsarbeten, socialhjälp, arbetslöshetsunderstöd o d) har konsumtionsutgifter och därmed ger upphov till sysselsättning inom servicenäringarna. De i Stekenjokkprojektet anställda som redan har konsumtionsutgifter på *någon* ort med övernormal arbetslöshet skulle således inte kunna förknippas med så mycket

satta får en årsinkomst som ligger över genomsnittet för regionen, vilket verkar i riktning mot en ytterligare höjning av spridningseffekten.

Vår kalkyl med en sysselsättningsmultiplikator nära 2, dvs en serviceanställd för varje direkt ny sysselsatt person, kan mot en sådan bakgrund knappast uppfattas som tilltagen i överkant om man avser att beakta återverkningarna över hela den sysselsättningsvaga delen av Norrland. På i princip samma sätt som i avsnitt 2 kan vi nu räkna med att huvuddelen av de högst 150 personer som med tiden ges sysselsättning inom servicesektorn (förr eller senare) tas från gruppen annars arbetslösa eller annars utflyttade.

Med tanke på att andelen kvinnlig arbetskraft torde vara mycket hög här och med tanke på att också arbetslöshetsandelen bland den kvinnliga arbetskraften torde vara hög inom regionen, kan det emellertid vara rimligt att räkna med att den samhällsekonomiska kostnaden för den berörda arbetskraften är låg, kanske bara 10 000 kr per år. Dessutom kan flyttningsbenägenheten inom denna grupp (särskilt bland gifta kvinnor) vara mindre än vi hade anledning att räkna med för de gruvanställda. Om lönekostnaderna per serviceanställd i regionen uppgår till ca 30 000 kr och om alternativvärdet av arbetskraften – med hänsyn till de större inkomstmöjligheterna vid viss utflyttning – sätts till ca 15 000 kr (jfr framställningen i avsnitt 2.2.2), får vi en samhällsekonomisk vinst inom servicesektorn på 15 000 per sysselsatt och år. För 150 personer i 20 år ger detta ett nuvärde (enligt 8 procent ränta) på hela 22 mkr, den hittills klart största posten i våra beräkningar. Till detta skall dessutom läggas den tidigare nämnda ökade avkastningen vid oförändrade faktorinsatser inom delar av servicesektorn som nu har överkapacitet. Det kan emellertid vara rimligt att anta att detta tillägg får liten vikt mot bakgrund av den betydande osäkerhetsmarginal som omger det nyss angivna beloppet.

som en helt nyanställd inom servicenäringarna. Det bör dock observeras att detta är en sammanställning av två effekter, nämligen effekten av att dessa stödåtgärder undandras och effekten av att Stekenjokkprojektet införs vid en given nivå på stödåtgärderna. Vill vi veta vad som händer med antalet serviceanställda, under i övrigt oförändrade omständigheter, om Stekenjokkprojektet infördes eller – om man så vill – om det just som det börjat förverkligas drogs bort, torde vår 50–50-relation mellan Stekenjokkanställda och nyanställda inom serviceområdet vara berättigad. (Är man däremot främst intresserad av en kombination av de två nämnda händelserna skulle spridningseffekten vara betydligt lägre, kanske bara hälften av vad vi här angivit.)

3.1.3. Återverkningar på turismen

De återverkningar på turismen som en utbyggnad av Stekenjokkprojektet väntas ha enligt vissa bedömningar framstår som något överdrivna. Här finns å ena sidan den positiva effekten på turistefterfrågan av en ökad kommersiell service och å andra sidan den negativa effekten av buller, föroreningar, bebyggelse osv. I bakgrunden ligger den snabbt växande fjäll- och nordkalottturismen som kan väntas gå till Stekenjokkregionen lika litet eller lika mycket som till någon annan del av fjällvärlden. Frågan synes därför till stor del vara huruvida just Stekenjokkprojektet kan påverka detta utfall i betydande grad.

Givetvis kan man inte ha någonting som närmar sig säkra förväntningar om turistutvecklingen under en längre framtida period. En rimlig gissning är emellertid att Stekenjokkprojektet blivit så bekant att öppnandet av en gruva där mycket väl skulle kunna bli det som "satte Vilhelminaregionen på kartan" som turistområde. Det faktum att det är fråga om en kalfjällsgruva och att turisten kan både bese en gruvanläggning och utnyttja den omkringliggande och lättillgängliga fjällvärlden kan bidra till ortens attraktion från turistsynpunkt.

Om emellertid en stark utveckling av turismen i Vilhelmina innebär att annan glesbygd går miste om en motsvarande ökning blir denna utveckling utan betydelse från samhällsekonomisk synpunkt. Endast när Stekenjokk genererar ny turism för landet som helhet blir det fråga om en post att beakta i den samhällsekonomiska kalkylen över Stekenjokkprojektet. Vi tvingas därför konstatera att, ehuru turismen i Vilhelmina kommun mycket väl skulle kunna få ett visst uppsving till följd av Stekenjokkprojektet, denna effekt inte torde ha någon relevans för projektets samhällsekonomiska kalkyl.

3.1.4. Övriga spridningseffekter

Anläggningen av en gruva i Stekenjokk och en åtföljande (brutto)ökning av sysselsättningen på ca 300 personer samt den lokala sysselsättningsökning som en aktivering av turismen kan väntas leda till bör få kommunen att framstå som ekonomiskt sett mer livskraftig och därför ge ytterligare återverkningar i form av en allmän stimulans av områdets näringsliv. Jämfört med fallet utan gruva och utan något kompensatoriskt projekt förlagt till kommunen (utöver den till Vilhelmina tätort lokaliserade plastfabriken) torde regionen och i synnerhet dess tätorter då kunna erbjuda bättre förutsättningar (i form av service, kommunikationer, möjligheter till samarbete mellan företag osv) för etablering av nya företag och expansion av existerande företag. Dessutom kan en

rent psykologisk effekt uppkomma som verkar åt samma håll.

Det som nu sagts gäller alltså förändringar i *förutsättningarna* för ett expanderande näringsliv i regionen. En annan fråga är om dessa förändringar verkligen är stora nog att faktiskt leda till en stabilisering av sysselsättningen eller till en expansion inom området. Svaret på den frågan är av stor betydelse för Vilhelmina kommun och möjligen för dess grannkommuner. Men från hela det svenska samhällets synpunkt torde det spela en mycket liten roll av samma skäl som just angavs beträffande turismen. Huvuddelen av de företag som kan attraheras till Vilhelmina är antagligen sådana som annars lagts till någon annan glesbygdskommun, där effekterna från sysselsättningsynpunkt varit lika gynnsamma.

Dock finns i detta fall möjligheten till positiva nettoeffekter även i det nationella perspektivet: för det första kan förändringen av de ekonomiska förutsättningarna i regionen stimulera till verksamhet som annars inte alls uppkommit, t ex från den bofasta befolkningens sida.¹⁾ För det andra kan de gynnsamma förutsättningarna föranleda att ett projekt lokaliseras till Vilhelminaregionen i stället för till en större tätort eller någon annan region med full sysselsättning och kanske också med trängselproblem eller kapacitetsbrist inom centrala serviceområden. I dessa två fall skulle en positiv samhällsekonomisk spridningseffekt av projektet således föreligga.

Denna spridningseffekt är dock sådan att inte ens storleksordningen går att uppskatta med någon precision. Vi skall därför bortse från den tills vidare för att beakta den som *en separat post* vid sidan av projektets samhällsekonomiska nuvärde.

3.2. Kostnader för samhällsbyggande och kommunal service

Av avsnitt 2.2.2 framgick att vi ansåg det rimligt att räkna med att om gruvprojektet inte kommer till stånd, sammanlagt 75 annars anställda inom projektet skulle flytta till andra orter för att få arbete. Av dessa antog vi att 25 flyttar omedelbart medan återstående 50 flyttar gradvis under en 20-årsperiod.

I avsnitt 3.1.2 angav vi varför det var sannolikt att, av de som tack vare projektet indirekt skulle fått (ökad) sysselsättning, endast ett fåtal skulle flytta om projektet ej genomfördes. Vi antar att som en följd av

¹⁾ Observera dock att servicenäringar i vanlig mening inte får räknas med här. Den positiva effekten på dessa har redan beaktats, se 3.1.1.

just denna uteblivna sysselsättning ytterligare ca 25 hushåll skulle flytta omedelbart. Denna siffra måste av uppenbara skäl omges med starka reservationer.

De allra flesta av de nu nämnda 100 hushållen kommer förmodligen att flytta till expanderande orter eller regioner. En undersökning¹⁾ av flyttningsbeteendet hos personer som flyttat med AMS-hjälp under drygt ett års tid 1969–1970 visar beträffande Vilhelminabor att dessa – i likhet med övriga undersökta inom länen i övre Norrland – huvudsakligen flyttar till kommunblock med mer än 27 000 innevånare (närmare 85 procent). Vilhelminabor hade i drygt en fjärdedel av fallen flyttat till någon av de tre storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö, varav större delen till Stockholmsregionen. En tredjedel hade flyttat inom Västerbottens län.

Det finns således skäl att räkna med att inflyttningen kommer att ske till regioner, där bostäder och samhällsservice redan är fullt utnyttjade. Inflyttningen torde därför komma att kräva en utbyggnad av samhällskapitalet, främst i form av bostäder, skolor och sjukvårdsinrättningar på de nya bostadsorterna. Detta är vad som något oklart blivit kallat ”kapitalförstörelse” i samband med utflyttning från en region, dvs att man lämnar användbara bostäder och tillräcklig kapacitet av annat samhällskapital och flyttar till regioner där detta kapital måste nyproduceras i stor utsträckning. Det bör dock observeras att det inte är övergivandet av en bostad (”kapitalförstörelse”) som utgör en samhälls-ekonomisk kostnad – bostaden finns redan och kräver inte mer resurser – utan byggandet av en ny bostad i inflyttningsregionen. (Detta framstår klart om man ser på det hypotetiska fallet med överkapacitet inom samhällskapitalet på såväl utflyttnings- som inflyttningssort; i sådant fall ger utflyttningen inte upphov till några samhällsinvesteringar eller andra kostnader av här berört slag.)

I detta fall skulle man som vi sett kunna räkna med att genomförandet av Stekenjockprojektet innebar att man slapp företa samhällsinvesteringar i expanderande regioner. Projektet skulle med en besparing av sådana kostnader, vilket uppträder som en pluspost i vår samhälls-ekonomiska kalkyl. Syftet med detta avsnitt är först och främst att söka precisera den verkliga storleken av denna inbesparing (3.2.1). Därefter skall vi uppmärksamma att Stekenjockprojektet också ger upphov till kostnader av här nämnt slag, främst i Klimpfjäll. Efter

¹⁾ Dahlberg m fl, *Geografisk rörlighet – ekonomiska och sociala effekter* (Umeå universitetet, 1972).

att ha sökt precisera även denna post i 3.2.2 är vi således i stånd att beräkna projektets samhällsekonomiska nettokostnader – eller netto-besparing – vad gäller kostnader av samhällsservice¹⁾).

3.2.1. Inbesparade kostnader för samhällsservice

Det finns olika försök gjorda att kalkylera kostnaderna för samhällska-pital. Inom ERU (Expertgruppen för regional utveckling vid inrikesde-partementet) har vissa beräkningar gjorts. Utgångspunkten för dessa är produktionskostnaden per lägenhet som 1970 har uppskattats till om-kring 65 000 kr i städer som Borås, Falun, Skellefteå och Umeå (mot-svarande ca 1 000 kr/m² lägenhetsyta). Till denna siffra kommer explo-ateringskostnader och kommunala följdinvesteringar i samband med bostadsbyggande (vatten, avlopp, vägar etc). Dessa har av 1970 års långtidsutredning beräknats till ca 15 000 kr.

Vid Chalmers har arbetsgruppen SCAPE (=Stadsbyggnad, Chal-mers, arbetsgruppen för planekonomisk forskning) undersökt olika kostnader för att bygga upp en helt ny tätort planerad för 75 000 innevånare. Bostäderna förutsätts bestå av lägenheter om 90 m² i trevånings lamellhus. Uppgifterna gäller i detta fall år 1967. Uppräkna-de med 10 procent till 1970 års prisnivå fördelar sig kostnaderna på följande sätt:

| | |
|--|------------|
| Tätortsanläggningar (exkl investeringar i industri och kommersiell service) | 31 000 kr |
| Grannskapsanläggningar | 16 000 kr |
| Bostaden | 95 000 kr |
| <hr/> | |
| Totalt | 142 000 kr |

Tätortsanläggningarna (exkl investeringar i industri och privat kom-mersiell service) består av inrättningar för sjukvård, primär- och se-kundärleder, kommunala tekniska verk, gymnasium m m. Grann-skapsanläggningarna är daghem, lekplatser, grundskola, entré- och matargator osv.

SCAPE-siffrorna ligger således betydligt över de tidigare angivna. Närmast jämförliga med dessa 80 000 kr (65 000 + 15 000) är SCAPES uppgifter för bostad (95 000) plus grannskapsanläggningar (16 000), dvs ca 110 000 kr. Skillnaden förklaras i huvudsak av olika bostads-storlek och övrig bostadsstandard.

¹⁾ På grund av den vikt som ofta tillmäts dessa frågor har framställningen gjorts förhållandevis utförlig. Den läsare som saknar intresse för de mer detaljerade omständigheterna kring beräkningarna av samhällsbyggnadskostnaderna kan skumma avsnitten 3.2.1 och 3.2.2.

Utöver direkta investeringar i bostäder och grannskapsanläggningar måste vi räkna med att inflyttning drar med sig en del andra samhällsinvesteringar för bl a sjukvård, utbildning och huvudledningar för vatten-avlopp-el-tele, som (åtminstone på sikt) inte skulle behöva göras om människorna hade bott kvar. Det finns nämligen skäl att räkna med en viss outnyttjad kapacitet inom dessa områden i Vilhelminaregionen. Kostnaderna per hushåll (lägenhet) kan utifrån SCAPE-materialet uppskattas till högst 20 000 kr.

Beträffande övriga investeringar i tätortsanläggningar (fritidslokaler, barnstuga, rekreation etc) kan man utgå ifrån att dessa måste göras i ungefär samma takt och omfattning i såväl Vilhelmina som i de eventuella inflyttningsområdena. Dessutom måste man räkna med att de orter till vilken inflyttning faktiskt skulle ske också kan väntas ha outnyttjad kapacitet på vissa serviceområden. I vår kalkyl torde vi därför kunna bortse från resterande 11 000 kr av de 31 000 kr som SCAPE-materialet anger för investeringar i tätortsanläggningar.

En rimlig uppskattning av de totala kostnaderna per inflyttande hushåll kan således uppgå till högst $ca\ 80\ 000 + 20\ 000 = 100\ 000$ kr i 1970 års kostnadsläge. Om vi justerar för prisutvecklingen 1970 till 1972, kan det vara motiverat att räkna med 110 000 kr. Detta belopp applicerat på det inledningsvis nämnda antagandet om utflyttningsbeteendet ger en totalsiffra om drygt 8 mkr nuvärdesberäknat.

En korrektion måste nu emellertid göras med tanke på att de som flyttar antagligen får en högre bostadsstandard – mer eller mindre ofrivilligt – än de skulle haft om de bott kvar i Vilhelmina. Om vi antar att denna effekt uppgår till ca 15 000 kr per lägenhet i genomsnitt skall ovannämnda investeringskostnader för inflyttningsregionerna reduceras med drygt 1 mkr, räknat i nuvärde, dvs ner till ca 7 mkr. Vårt antagande här är givetvis mycket osäkert bl a av det skälet att man knappast kan förutse om den potentiella flyttningen skulle friställa främst äldre eller främst mer moderna bostäder inom Vilhelminaregionen.

Om 100 hushåll flyttar ut friställs ett visst bostadskapital i Vilhelminaregionen. Hade detta kapital inte kommit till någon alternativ användning skulle värdet av de friställda bostäderna kunnat sättas till noll. Erfarenheten visar emellertid att praktiskt taget alla utflyttare från denna trakt som vill *kan* få sina bostäder sålda eller uthyrda till någon annan.¹⁾ Antar vi att detta värde uppgår till åtminstone 15 000 kr per

¹⁾ Kommunen uppger att det f n är svårt att få tag i bostäder i regionen.

lägenhet vid utflyttningsögonblicket kan utflyttningen sägas ha en total bieffekt motsvarande åtminstone 1 mkr. Utflyttningen (till följd av att Stekenjokkprojektet ej genomfördes) skulle således medföra inte bara vissa extrakostnader i andra regioner utan också ett skapande av *ledigt* och i viss mening användbart bostadskapital i utflyttningsregionen. Nettot av dessa effekter blir då 7–1 mkr, dvs 6 mkr. Detta är således den besparing som vi anser att Stekenjokkprojektet, om det genomföres, i realiteten skulle möjliggöra i detta avseende. Mot detta skall nu ställas de kostnader av likartat slag som projektet kan väntas ge upphov till i Vilhelminaregionen.

3.2.2. Projektets kostnader för samhällsbyggande m m

Vi skall här studera i tur och ordning vilka bostadsinvesteringar som kan bli aktuella till följd av Stekenjokkprojektet och därefter vilka eventuella extra investeringskostnader som därvid kan krävas på samhällsserviceområdet.

Ifall gruvbrytning öppnas kan man tänka sig två helt olika alternativ beträffande samhällsbyggande i regionen. Det ena innebär att man redan från projektets start bygger ett större antal permanentbostäder. Det andra alternativet förutsätter att större delen av de anställda kommer att pendla inledningsvis. Undan för undan kan det bli aktuellt med permanentbebyggelse. Detta alternativ förutsätter att en stor del av dem som får arbete i gruvan rekryteras lokalt och således dagpendlar. De övriga kommer – åtminstone inledningsvis – att veckopendla till Vilhelmina C, andra i förhållande till gruvan avlägset liggande delar av kommunen och närliggande kommuner. Under arbetsveckorna bor dessa i en veckopendlingsanläggning, som således måste byggas i Klimpfjäll. I det följande har vi valt att studera det senare alternativet, bl a beroende på att det synes vara det totalt sett minst resurskrävande. Det ger dessutom en hög flexibilitet, eftersom samhällsutbyggnader i Klimpfjäll kan göras successivt i den takt som de anställda önskar skaffa bostäder där.

Tillgången på bostäder i området är förhållandevis god. Bostadskapitalet är åtminstone vad avser centralorten mycket modernt. I det flexibla utbyggnadsalternativ som vi kalkylerar med kommer därför bostadsinvesteringarna inledningsvis att ske framför allt i form av en veckopendlingsanläggning i Klimpfjäll. I dag finns där ett hotell samt 12 nybyggda sportstugor, som till en del kan utnyttjas av veckopendlare. Om vi antar att 50 anställda vid gruvan kommer att rekryteras bland sådana som idag bor inom dagpendlingsavstånd samt att lika många kan

härbärgeras i sportstugor och (åtminstone tills vidare) hotell, återstår att klara bostadsfrågan för 50 personer.

Man kan räkna med en viss bestående veckopendling till en så pass avlägset liggande arbetsplats som denna, inte minst bland den personal som väljer att stanna en kortare tid vid företaget. Om vi antar att denna "permanent" veckopendling omfattar ca 50 personer och i princip kan täckas av idag befintliga anläggningar, krävs att den nybyggda veckopendlingsanläggningen skall kunna ta emot de arbetstagare, som efterhand kommer att bosätta sig permanent i Klimpfjäll, dvs ca 50 personer.¹⁾

En enklare veckopendlingsanläggning för 50 personer torde kosta drygt 1 mkr. (Denna kostnad torde gruvföretaget svara för.) Ett tänkbart alternativ är dock att man väljer att bygga ut veckopendlingskapaciteten främst i form av lägenheter, som senare kan användas som familjebostäder. En villa för fyra personer (två vuxna och två barn) torde kunna härbärgera tre veckopendlare, varför det omedelbara behovet blir ca 15 villor. Själva byggnadskostnaden torde ligga kring 90 000 kr per styck. Gradvis skulle ytterligare ca 35 lägenheter behöva anläggas till i genomsnitt samma kostnad per styck. Vatten- och avloppsanordningar i Klimpfjäll är däremot till stor del redan färdiga och kan därför lämnas utanför vår kalkyl. Den sammanlagda kostnaden uppgår således till omkring 4,5 mkr (nära 6 mkr om även förstnämnda veckopendlingsanläggning inräknas). Förutom denna bostadskapacitet måste byggas fritidslokaler, affärslokal, lågstadieskola etc för drygt 2 mkr. Vi kan därför ange det sammanlagda investeringsbehovet i ett minimalalternativ beträffande samhällsutbyggnaden i Klimpfjäll till ca 7 mkr.

I motsats till den alternativa utbyggnad av bostäder och samhällsservice som i projektets frånvaro skulle behöva göras i expansiva regioner måste vi här räkna med att undersysselsatt arbetskraft kan utnyttjas i byggnadsverksamheten. Antar vi att arbetskraftskostnaderna uppgår till ca en tredjedel av de nyss angivna investeringarna, dvs till ca 2,5 mkr, torde vi med det beräkningssätt som tidigare använts kunna reducera de totala kostnaderna med ca 1 mkr. De samhällsekonomiska kostnaderna för bostäder m m skulle därför stanna vid ca 6 mkr.

¹⁾ Den indirekta sysselsättning som projektet ger upphov till (se 3.1 ovan) torde i mycket hög grad avse serviceenheter i Vilhelmina C, Saxnäs och andra orter samt vad regionen som helhet beträffar i stor utsträckning avse (särskilt kvinnlig) personal som redan har bostad i närheten av arbetet. Vi räknar därför inte med något bostadsbehov för denna grupp.

När vi behandlade kostnaderna för bostäder i inflyttningsregionerna i föregående avsnitt gjordes en korrektion med hänsyn till värdet av de friställda bostäderna på utflyttningsorten. Utbyggnad av Klimpfjäll enligt vårt flexibla alternativ kommer att medföra en lägre grad av friställning. Om vi gör samma antagande som tidigare beträffande värdet i flyttningsögonblicket av friställda bostäder – 15 000 kr – får inflyttningen till Klimpfjäll en bieffekt om sammanlagt 750 000 kr nuvärdesberäknat.

Det är troligt att det höga inslaget av veckopendling kan komma att medföra en del obehag för berörda personer.¹⁾ Härmed avser vi inte i första hand de långa restider som det kan bli fråga om. Dessa torde för såväl en dagpendlare som en veckopendlare kunna uppskattas till ca 10 timmar per vecka (2 timmar per dag i 5 dagar resp 2 hemresor per vecka à 5 timmar) – vilket inte är mer än vad många personer i storstadsregionerna har. Vad vi i detta sammanhang framför allt har anledning att beakta är det obehag som en mer eller mindre *påtvingad* veckopendling och därmed lång bortovaro från familjen orsakar.²⁾ Dessa nackdelar får emellertid antas ha upphört efter en period av kanske 5 år, då alla som vill torde ha kunnat flytta närmare arbetsplatsen och således endast de veckopendlare återstår som *föredrar* att veckopendla. Om vi gör det djärva antagandet att nämnda obehag motsvarar ett värde på totalt sett 5 000 kr per person för de ca 100 personer som veckopendlar under någon tid (ungefär en löneskillnad efter skatt på 2 000 kr per år under en genomsnittlig övergångstid av 2 1/2 år) påverkas projektet med en kostnadspost på ca 0,5 mkr. Denna siffra är givetvis endast avsedd att försöka antyda storleksordningen på den hypotetiska löneskillnad som berörda personer kan uppfatta som rimlig för arbete nära jämfört med arbete långt från hemmet.

Utöver kostnader som har med boendet att göra måste vi även ta med vissa kostnader för samhällsservice. I föregående avsnitt utgick vi från att viss samhällsservice kommer att utbyggas ungefär likvärdigt i

¹⁾ Att veckopendlingsalternativet innebär dubbla bosättningskostnader berör oss inte här eftersom de samhällsekonomiska kostnaderna för detta extra bostadsbyggande redan beaktats ovan och att övriga extra hushållskostnader bör antas vara relativt små.

²⁾ Vi förutsätter att denna aspekt inte beaktas vid bestämningen av arbetskraftens alternativvärde i avsnitt 2.2.2. Det bör här också observeras att denna aspekt inte alls är aktuell vid anläggningsarbetena, där traktamenten utgår med hänsyn till pendling o d. (I de företagsekonomiska beräkningarna ingår däremot inga traktamenten för *drift*personalen.)

Vilhelmina och i de eventuella inflyttningsregionerna. Beträffande sjukvård, skolor osv fann vi det emellertid motiverat att räkna med kostnader på inflyttningsorterna om högst 20 000 kr per person. I Vilhelminaregionen är däremot kapaciteten inom dessa områden förhållandevis god. Under en 20-årsperiod får man dock räkna med vissa ersättningsinvesteringar, som man inte behöver räkna med i inflyttningsregionerna (där har vi ju räknat med nybyggande för de inflyttandes behov). Kostnaderna här torde knappast överstiga ett nuvärde på 0,5 mkr.

3.2.3. Projektets samhällsekonomiska kostnader för bostäder och samhällsservice

En summering av de olika posterna för samhällsinvesteringar och kommunal service under förutsättning av gruvbrytning i Stekenjokk ger följande:

Inbesparade kostnader för samhällsservice

| | <i>Mkr</i> | |
|--|------------|-----------|
| Inbesparade samhällsinvesteringar i inflyttningsregionerna | 8 | |
| Korrigerigering för lägre bostadsstandard i Vilhelminaregionen | -1 | |
| Värdet av friställt bostadskapital | -1 | 6 |
| | | |
| <i>Projektets kostnader för samhällsbyggande m m</i> | | |
| Veckopendlingsanläggning i Klimpfjäll (ev) | -1 | |
| Fritidslokaler, servicelokaler, lågstadieskola m m | -2 | |
| Permanentbostäder (50 st) | -4,5 | |
| Korrigerigering för överskattade arbetskostnader | 1 | |
| Värdet av friställt bostadskapital | 0,75 | |
| Kostnader för "påtvungad" veckopendling | -0,5 | |
| Korrigerigering för investeringar i skolor och sjukvård i Vilhelminaregionen | -0,5 | -6,75 |
| Totalt | | ±0 |

Vi har således kommit fram till att projektet inte leder till några nämnvärda nettokostnader för samhällskapital.

3.3. Miljöeffekter

Att öppna en gruva och anlägga ett anrikningsverk i fjällvärlden kan givetvis återverka på miljön på flera sätt: "förfulning", buller, vatten- och möjligen även luftföroreningar. Så när som på risken för vattenföroreningar är det emellertid tveksamt om dessa miljöeffekter kan sägas ha nämnvärd betydelse.

Vad gäller den förlorade *anblicken av orörd natur* i Stekenjokkområdet kan man möjligen påstå att den som söker perfektion härvidlag har flera andra vidsträckta områden i närheten att söka sig till. Ingen besökare behöver därför utsätta sig för dessa negativa effekter. Beträffande den nu bofasta fjällbefolkningen torde det kunna sägas att gruvanläggningarna, såsom de planerats, inte kommer inom påträngande synhåll. I detta avseendet torde därför knappast några större värden gå till spillo. Det kan f ö vara så att gruvanläggningen – som sådan eller i samband med fjällmiljön – bidrar till vad vissa personer uppfattar som en positiv estetisk upplevelse.

Inte heller *bullret* från gruvanläggningen torde medföra några nämnvärda negativa effekter. Det får förmodas vara alltför avlägset för att störa befolkningen i deras bostäder. Och den fjällbesökare som föredrar stillhet torde finna sådan på annat håll inom samma avstånd. Å andra sidan kan man givetvis inte kategoriskt utesluta att vissa miljöförluster kan uppstå till följd av att varje naturområde är eller av några uppfattas som *unik* i åtminstone något avseende.

Biltransporterna kan däremot förorsaka bullerproblem av större omfattning. Det är emellertid osäkert om en bygd som enligt uppgift så enhälligt önskar sysselsättningstillfällen på orten samtidigt fäster stor vikt vid närmast ofrånkomliga återverkningar på miljön av att sådana sysselsättningstillfällen erbjuds. Studier av bullerstörningar visar f ö att en positiv värdering av bullerkällan ("ger sysselsättning och inkomster") kombineras med en mindre negativ inställning till bullret. Med tanke på det begränsade antalet transporter, ca 20 tunga lastbilspassager per dag, och med hänsyn till möjligheten till hastighetsbegränsning i närheten av bebyggelse kan också denna aspekt lämnas utan avseende.

Även när det gäller *luftföroreningar* torde effekterna bli helt obetydliga. Detta är lätt att förstå när det gäller utsläpp från bilar, transportmaskiner o d som uppträder i alltför ringa mängd för att utgöra någon större miljöfara.

Däremot synes det vara fråga om allvarigare risker när det gäller *vattenföroreningarna*. Avloppsvattnet från flotationsprocessen i anrikningsverket – den väsentliga källan till vattenskador – går först till en sedimenteringsbassäng, därefter till en efterklarningsbassäng och därifrån via Saxån ner i Kultsjön. Enligt vissa uppgifter skulle inga negativa effekter på vattenkvaliteten – eller endast sådana som mycket lätt kan elimineras – vara att vänta. Andra bedömare har dock varit mer pessimistiska och angivit att fullt tillfredsställande säkerhet skulle nås endast vid högre reningskostnader. Orsaken är att avloppsvattnet blir

surt när svavlet inte utvinnes ur malmen och när avloppsvattnet inte går igenom en kalkbehandlingsprocess i samband med efterklarningen.

När det gäller att ta ställning till effekterna av en eventuell försurning och annan förorening av Saxån och Kultsjön, är det framför allt det försämrade fisket som får antas ha den största betydelsen. Fisket synes emellertid redan i hög grad ha förstörts genom sjöregleringar, varför det således inte skulle bli fråga om förluster av hittills orörda vatten. Samtidigt förefaller det emellertid vara av stort värde för den bofasta befolkningen att få behålla det fiske som ändå erbjuds (och som genom inplanteringar o d skulle kunna erbjudas i framtiden). Vi väljer därför att trots allt markera närvaron av en möjlig kostnad i form av den extra reningsprocessen.

Driften vid gruvan väntas slutligen ge upphov till ett ansenligt "berg" av anrikningssand, vilket måste bindas om man vill förhindra att den sprids med vinden. Även här är det svårt att på nuvarande stadium precisera någon siffra. Men inte heller här torde det vara fråga om obetydliga belopp. Vi väljer att låta dessa miljökostnadsposter tillsammans redovisas med *10 mkr* i vår samhällsekonomiska kalkyl.

3.4. Beredskaps- och försvarsekonomiska aspekter

Eftersom man med en samhällsekonomisk utvärdering vill försöka beakta alla för samhället relevanta synpunkter är det givetvis önskvärt att söka observera också beredskaps- och försvarsaspekter på Stekenjokkprojektet. På ett principiellt plan är det i vårt sammanhang inte fråga om att *värdera* dessa aspekter utan främst att precisera vari dessa aspekter skulle kunna bestå. Det får således överlåtas på andra att avgöra vilken relevans dessa aspekter kan ha. Av allt att döma torde emellertid denna relevans vara mycket liten.

Koppar är ju en vara av betydelse för produktionen av krigsmaterial. Men eftersom produktion av koppar *från gruva* (gruvbrytning→anrikning→transport→smältning) knappast kan vara möjlig i större utsträckning under krigstillstånd återstår endast den betydelse som en större inhemsk försörjning kan ha under avspärrning. Genom den betydande inhemska tillförseln av koppar från skrotsidan samt genom möjligheten att tillgripa ransonering torde dock frågan även i detta perspektiv spela en underordnad roll.

Eftersom det dessutom kan konstateras att den befolkningsomflyttning som projektet skulle föranleda knappast torde vara stor nog att

uppmärksammas i försvars- eller beredskapssammanhang, blir slutsatsen alltså ett förmodande att försvars- och beredskapssynpunkter spelar en oväsentlig roll när det gäller Stekenjokkprojektets samhälleliga verkningar.

4. Det samhällsekonomiska nuvärdet – en sammanställning

Vi har nu sökt utröna den sannolika betydelsen av olika effekter på samhället som Stekenjokkprojektet skulle ha men som de företagsekonomiska kalkylerna inte beaktar, eller beaktar på ett samhällsekonomiskt inkorrekt sätt. Syftet är nu att sammanställa de tentativa beräkningarna till ett samhällsekonomiskt nuvärde och utsätta detta för en känslighetsanalys. Men först måste valet av kalkylränta och förekomsten av indirekta skatter i de tidigare beräkningarna kommenteras.

Hittills har vi valt att använda samma *kalkylränta* som i de företagsekonomiska kalkylerna, dvs 8 procent. Vi skall bibehålla denna räntesats främst därför att det är en räntesats som f n används vid investeringskalkyler inom stora delar av den offentliga sektorn. Det bör dock samtidigt observeras att kalkylräntan såsom vi här har tillämpat den utgör en *real* ränta, eftersom vi har diskonterat framtida kostnader och intäkter i *fasta priser* ("1972 års priser") till ett nuvärde. En räntesats på 8 procent, använd på detta sätt, motsvarar en *nominell* ränta på ca 12 procent, om man antar en fortsatt inflation på i genomsnitt 4 procent per år. Eftersom en realränta på 8 procent knappast torde framstå som alltför låg från samhällsekonomisk synpunkt, kan de nedan presenterade nuvärdena ses som tilltagna i underkant (vad kalkylräntans inflytande beträffar).¹⁾

I de tidigare beräkningarna förekommer i varierande omfattning *indirekta skatter* såsom mervärdeskatt, allmän arbetsgivaravgift, energiskatt och diverse drivmedelsskatter. Dessa skatter utgör inte någon samhällsekonomisk kostnad (representerar inte något resursutnyttjande) utan enbart en intäktsöverföring från producentledet till statskassan. Av detta skäl skall de subtraheras från berörda poster i kalkylen. För att inte belasta den tidigare genomgången på varje punkt med dessa avdrag gör vi här en generell uppskattning av ifrågavarande belopp.

¹⁾ I detta projekt – med en stor minuspost i början (anläggningskostnader) men därefter huvudsakligen positiva driftöverskott – torde det nämligen föreligga ett entydigt omvänt förhållande mellan kalkylränta och nuvärde.

Genom bristen på tillgängliga detaljer i de företagsekonomiska beräkningarna och i våra egna måste denna uppskattning bli mycket grov. Det försök som redovisas i tabell 2:3 slutar på en total summa indirekta skatter på omkring 20 mkr. Denna tillförs det samhällsekonomiska nuvärdet som en pluspost.

Tabell 2:3. *Ungefärlig beräkning av indirekta skatter*

| | Anlägg- arbeten | Drift- kostn | Slig- transp | Spridn- eff | SUM- MA |
|----------------------------|--------------------|-----------------|-----------------|------------------|------------|
| Moms | - ¹⁾ | - ¹⁾ | - ¹⁾ | 10 | 10 |
| Allm arbgiv avg (2 %) | 1 | 2 | 0 | 1 | 4 |
| Energiskatt | 1 | 1 | 0,5 | 0,5 | 3 |
| Övr driv- medelsskatter | 1 | 1 | 0,5 | 0,5 | 3 |
| | 3 | 4 | 1 | 12 ²⁾ | 20 |

¹⁾ Moms ingår enligt uppgift ej i de företagsekonomiska kalkylerna.

²⁾ Nettoeffekten till statskassan bör här ses utifrån den ökning i spridningseffekterna som sker genom att konsumtionsutgifterna ökar i förhållande till nivån vid arbetslöshetsbidrag, socialhjälp o d och torde vara betydligt mindre än 12 mkr, kanske hälften därav.

4.1. Ett sannolikt samhällsekonomiskt nuvärde

I tabell 2:4 kolumn 1 har vi samlat beräkningarna av de samhällsekonomiska verkningarna av Stekenjokkprojektet från de tidigare avsnitten.

En utvärdering av projektet som baserar sig på det erhållna nuvärdet, ca +130 mkr, skulle innebära att projektet får anses klart lönsamt från samhällsekonomisk synpunkt. (Vi diskuterar i avsnitt 5 hur nuvärdet kan väntas *fördela sig* på olika parter.) Om de valda värdena på alla osäkra poster anses acceptabla (som approximationer betraktade) torde denna tolkning av nuvärdet vara föga kontroversiell. Samma sak gäller om över- och underskattningar förekommer men utan systematisk tendens åt ettdera hållet, så att över- och underskattningar tillsammans kan antas ta ut varandra. Detta är sannolikt när som i detta fall ett relativt stort antal oberoende poster är inblandade. Vi vill därmed ha sagt att detta försök att finna *ett* nuvärde inte behöver vara ointressant bara därför att beräkningarna av de underliggande posterna är osäkra och på vissa håll baserade på godtyckliga antaganden. Men som vi tidigare understrukt, måste läsaren själv ta ställning till vilken vägledning han anser att det nu framräknade nuvärdet ger.

Tabell 2:4. *En överslagsberäkning av Stekenjokkprojektets samhällsekonomiska nuvärde (i mkr)*

| | 1 Sannolikt värde | 2 Intervall | 3 Effekt på det samh ekon nu- värdet |
|--|-------------------------|---|--|
| 1. <i>Det företagsekonomiska nuvärdet vid Cu-pris £450 och Zn-pris £150, exkl ev skatter, subventioner, arrenden samt kostnader för samhällsbyggnad, men inkl transportkostnader (på ca 40 mkr):</i> | 60 | För Cu-pris £400–500: +40 För Zn-pris £130–170: <u>+30</u> | 90–170 100–160 |
| <i>Överskattning av de samhällsekonomiska kostnaderna för arbetskraften i den företagsekonomiska kalkylen:</i> | | | |
| 2. Uppbyggnadsskedet: | 6 | 15–30 | 125–140 |
| 3. Driftperioden: | 14 | | |
| 4. <i>Värdet av arbete på hemorten:</i> | 7 | 2–10 | 125–133 |
| 5. <i>Utbildningskostnader som projektet förorsakar på andra håll</i> | – 1 | – | |
| 6. <i>Underskattning i den företagsekonomiska kalkylen av malmproduktionens samhällsekonomiska värde</i> | 4 | 2–6 | 128–132 |
| 7. <i>Överskattning av den samhällsekonomiska kostnaden för sligtransporter</i> | 4 | 2–6 | 128–132 |
| 8. <i>Överskattning av arbetskostnaderna för projektets spridningseffekter</i> | 25 | 10–40 | 115–145 |
| 9. <i>Besparande samhällsinvest (netto)</i> | ± 0 | +3 | 127–133 |
| 10. <i>Miljöeffekter</i> | –10 | [–5–20] | 120–135 |
| 11. <i>Eliminering av indirekta skatter, totalt</i> | 20 | 10–30 | 120–140 |
| <i>Det totala samhällsekonomiska nuvärdet</i> | ≈ 130 | – | – |

Vad som däremot otvivelaktigt får anses ha stort värde som objektiv vägledning är de intervall som erhålls för nuvärdet när de underliggande posterna tillåts variera inom ett relativt väl tilltaget värdeområde. Vi övergår nu till att post för post genomföra denna känslighetsanalys.

4.2. Känslighetsanalys

Det företagsekonomiska nuvärdet kan utsättas för känslighetsanalys i

ett flertal avseenden, såsom anläggningskostnadsposter, driftkostnadsberäkningar, livslängdsantaganden för maskiner osv. Vi skall nöja oss med att på denna punkt peka på resultaten av en känslighetsanalys beträffande koppar- och zinkpriserna (se punkt 1 och 2 nedan). Detta görs, dels därför att dessa poster, och främst kopparpriserna, som bekant spelar en avgörande roll för projektets utfall, dels för att vi skall få en utgångspunkt för känslighetsanalysen på övriga punkter i den samhällsekonomiska kalkylen (se kolumn 2–3 i tabell 2:4).

1. Vad *kopparprisnivån* beträffar är det svårt att finna förespråkare för en genomsnittlig prisnivå utanför intervallet £400–500 under förutsebar framtid. En fortsatt inflation skulle påverka både intäkter och kostnader och lämna den reala mellanskillnaden oförändrad. Den *reala* kostnadshöjningen, i den mån produktivitetsökningar inte förmår neutralisera den, har antagits slå igenom i form av en motsvarande höjning av kopparpriserna (se avsnitt 2.2.5) och har därmed antagits lämna nuvärdet oförändrat. Om nu det genomsnittliga kopparpriset vid oförändrad real kostnadsnivå steg till £500 skulle det samhällsekonomiska nuvärdet vid oförändrad produktionsvolym öka med ca 40 mkr. På motsvarande sätt skulle ett kopparpris på £400 leda till en minskning av nuvärdet med ca 40 mkr. Genom att de internationellt bestämda smält- och raffineringsslöner torde variera med kopparprisets höjd (utöver vad som redan är inräknat) kan dock det *företagsekonomiska* nuvärdet inte väntas förändras med samma belopp.

2. När det gäller *zinkpriserna* har vi hittills använt noteringen £150 i likhet med utredningens företagsekonomiska kalkyler. Vi skall här betrakta £130 som en undre och £170 som en övre gräns för det framtida genomsnittliga zinkpriset. Nuvärdet får härigenom ett tillskott eller ett avdrag på 30 mkr vid oförändrad produktionsvolym. (I realiteten kan det dock bli så även i detta fall att högre koppar- och zinkpriser leder till att en större mängd malm anses brytvärd, varvid effekterna på nuvärdet blir större än vi angivit här och under punkt 1 ovan.)

3. Beträffande överskattningen av projektets direkta *samhälleliga arbetskostnader* synes det föga sannolikt att avdraget för anläggningsperioden faller utanför intervallet 5–10 mkr och att det för driftperioden understiger 10 mkr. Vi antar att intervallet i det senare fallet blir 10–20 mkr. Det bör emellertid observeras att de två nu nämnda arbetskostnadsposterna till en del samvarierar (t ex med alternativkostnaden för annars arbetslös personal), varför det för säkerhets skull kan vara rimligt att direkt summerna intervallen till ett på 15–30 mkr (med 20 mkr som riktvärde). Vad gäller argumenteringen på denna punkt hänvi-

sas till avsnitt 2.2.1–2.

4. Även när det gäller problemet att ange storleksordningen av de subjektiva värdena av att få arbete på hemorten hänvisar vi till argumenteringen i avsnitt 2.2.3. Vi föreslog där ett relativt kraftigt intervall på 2–10 mkr.

5. Utbildningskostnaderna är så små att en intervallbestämning saknar praktisk betydelse för storleken på projektets nuvärde.

6. En annan mycket osäker post utgör det samhällsekonomiska värdet av malmproduktionen. Här har intervallet helt godtyckligt satts till ± 50 procent av riktvärdet (4 mkr).

7. Våra möjligheter att inringa ett tänkbart variationsområde för de reella samhällsekonomiska transportkostnaderna är något bättre. De nominella transportkostnaderna uppgår enligt lämnade offerter till i runt tal 21 mkr. För att få fram det reala beloppet har vi lagt till vissa vägbkostnader och dragit från såväl beräknade vinster som överskattningar av de samhällsekonomiska arbetskraftskostnaderna. Dessa korrigeringar har enligt tabellen beräknats till 4 mkr netto. Det är knappast troligt att detta netto faller utanför intervallet 2–6 mkr.

8. När det gäller projektets spridningseffekter föreligger stor osäkerhet i ett flertal avseenden som framgår av framställningen i avsnitt 3.1. Eftersom posten har givits ett högt förväntat värde (+25 mkr) får en väl tilltagen osäkerhetsmarginal på ± 50 procent också ett betydande inflytande på nuvärdet. I jämna tal räknat antas alltså denna post ligga inom intervallet 10–40 mkr.

9. De samhällsekonomiska nettokostnaderna för bostäder och samhällsservice ligger som vi sett mycket nära noll. Även om man å ena sidan tar till i överkant vad gäller värdet av inbesparade samhällsinvesteringar i de regioner till vilken viss utflyttning utan projektet skulle ske och å andra sidan tar till i överkant vad gäller samhällsbyggnadskostnaderna i Klimpfjäll, kommer avvikelserna från det angivna värdet inte att bli nämnvärda. Ett intervall på ± 3 mkr torde fånga nettovärdet på denna punkt.

10. För miljökostnaderna har vi små möjligheter att precisera en övre och en undre gräns. Vi antar här helt enkelt ett relativt stort intervall på 5–20 mkr. Men även om denna enda mer betydande negativa post i vår samhällsekonomiska kalkyl skulle ligga vid den övre gränsen förmår den inte att rubba slutsatsen av kalkylen.

11. De indirekta skatterna har varit svåra att precisera beroende på otillräcklig detaljkännedom om det underliggande materialet. Att de skulle falla utanför ± 50 procent av det angivna värdet på 20 mkr, dvs

utanför 10–30 mkr, förefaller dock osannolikt.

Känslighetsanalysen kan utsträckas till att omfatta även *tidpunkten* för projektets påbörjande. Hittills har projektet studerats med den utgångspunkten att anläggningsarbetena för gruvbrytning i Stekenjokk skulle kunna påbörjas tidigast under 1973. I princip är det alltid möjligt att ett projekt kan framstå som gynnsammare genom en senareläggning. I detta fall torde det emellertid inte vara möjligt att med bestämdhet vänta sig någon sådan positiv förändring i projektets nuvärde. Framför allt beror detta på den stora osäkerhet som omger de framtida koppar- och zinkpriserna.

5. Projektets fördelningseffekter. Sammanfattning

I föregående avsnitt angavs en uppskattning av de totala samhällsekonomiska verkningarna av Stekenjokkprojektet, dvs av nettot av samhällsekonomiska kostnader (beräknade enligt resursernas väntade värde i alternativ användning) och det samhällsekonomiska värdet av sligproduktionen. Vi skall nu se hur detta nettovärde fördelar sig på olika berörda kategorier: gruvföretaget, sligköparen, arbetskraften, stat och kommuner. Vi skall utgå ifrån den beräkning som redovisats i tabell 2:4 med undantag för att vi till att börja med räknar med *ett kopparpris på £400*, den undre gränsen för den kanske osäkraste och tyngst vägande posten i hela kalkylen.

Gruvföretagets nuvärde uppgår i detta fall till ca 20 mkr.¹⁾ Räknar vi med att företaget kommer att få bestrida huvuddelen av kostnaderna för miljöeffekterna (se avsnitt 3.3) på ca 10 mkr och dessutom betala kommunalskatt på åtminstone 4 mkr nuvärdesberäknat (motsvarande ca 375 000 kr per år eller 25 procent av garantibeloppet, 2 procent av ett tänkbart taxeringsvärde på 75 mkr) blir den totala finansiella effekten på gruvföretaget ca 6 mkr bortsett från eventuella ytterligare skatter och arrenden.

Köparen av sligproduktionen har tentativt beräknats vinna 4 mkr på att få leveranser från Stekenjokk i stället för alternativa källor. Detta eller snarare efterskattandelen därav (ca 2 mkr) utgör således fördelningseffekten på denna part.

¹⁾ Det bör återigen observeras att detta nuvärde inte beaktar den riskvärdering och de avkastningskrav som ett offertlämnande företag kan ha. Ett positivt nuvärde innebär här inte nödvändigtvis att något existerande företag skulle vilja genomföra detta projekt utan subventioner eller annat stöd.

De fördelningsmässiga effekterna på *arbetskraften* beräknas på följande sätt. Det värde som gruvan har för de direkt och indirekt sysselsatta (inkl berörda småföretagare) anges med utgångspunkt från det belopp med vilket löner o d överstiger arbetskraftens alternativkostnader. Detta belopp är sammansatt av 6+14 mkr för den i anläggningsarbetet och vid gruvan sysselsatta arbetskraften (se rad 2 och 3 i tabell 2:3), 25 mkr för den indirekta sysselsättningen, 1,5 mkr för sysselsatta vid lastbilstransporterna, 1 mkr för vägarbeten och vägunderhåll, 1 mkr för den vid tågtransporterna sysselsatta arbetskraften samt 1 mkr för samhällsbyggnadsverksamheten. Sammanlagt blir detta ca 50 mkr. Eftersom detta belopp får antas utgöra skattepliktiga inkomstökningar till helt övervägande del kommer endast beloppet efter skatt arbetskraften (direkt) till del. Vi antar att ifrågavarande marginalskattesats är ca 50 procent, fördelad på kommunalskatt (inkl landstingsskatt m m) 25 procent och statlig skatt 25 procent. Till beloppet efter skatt ($0,5 \times 50 = 25$ mkr) skall läggas vårt mycket preliminära värde – 7 mkr – av att viss arbetskraft till följd av projektet slipper flytta. Detta ger totalt 32 mkr som ett mått på den ökade sysselsättningens direkta värde för den berörda arbetskraften. Vi har då emellertid inte tagit hänsyn till att betydande belopp i form av lön vid beredskapsarbeten, arbetslöshetsunderstöd och socialhjälp skulle utgått till den berörda arbetskraften i gruvprojektets frånvaro. Våra möjligheter till beräkningar härvidlag är emellertid begränsade. En närmare undersökning av vilka kategorier av individer och familjer som berörs av sysselsättningen samt en analys av olika gruppers benägenhet och rätt att söka resp få sådant stöd skulle vara nödvändigt för att lösa den uppgiften. Vi nöjer oss här med att reservera ett ospecificerat nettobelopp på B_s för de *statliga* medel som netto annars skulle komma denna arbetskraft till del i form av stöd och B_k för motsvarande *kommunala* medel netto. Vi kan således sammanfatta verkningarna på den berörda delen av befolkningen med uttrycket $32 \text{ mkr} - B_s - B_k$.

Övergår vi därmed till att studera verkningarna på *staten* kan vi först uppmärksamma att de ökade kostnaderna för underhållet och förbättringar av vägen Stekenjokk–Lövliden på 6,5 mkr får förmodas träffa staten direkt eller indirekt. Också fraktbetalningarna till SJ kan antas få verkningar på staten i den meningen att den vinst SJ gör på sligfrakterna (vi har antagit att denna vinst i realiteten kan uppgå till drygt en tredjedel av offererade priser eller till ca 4 mkr) leder till reducerade anslag till SJ med hela eller nästan hela detta belopp. Vidare har vi den ovannämnda ökningen av den statliga skatten tack vare de inkomstök-

ningar projektet genererar (ca 25 procent av 50 mkr = 12,5 mkr), ökningen av indirekta skatter på – högt räknat – 20 mkr, den eventuella ökningen i Bolidens skattebetalningar (ca 2 mkr) samt den likaledes omnämnda minskningen i statliga bidrag på B_s mkr till beredskapsarbeten, socialhjälpstygger m m i regionen. Nettoresultatet blir således $-6,5 + 4 + 20 + 12,5 + 2 + B_s$ mkr.

Härav framgår att staten, om den skulle anse sig nödsakad att subventionera gruvföretaget och/eller ge bidrag till särskilda samhällsbyggnadskostnader i Vilhelmina kommun, har betydande möjligheter härtill utan att därför behöva göra en finansiell förlust.

De inbesparade samhällsinvesteringar som projektet torde medföra skulle förmodligen också gynna staten genom minskade bidrag till kommuner. Vi skall emellertid här redovisa dessa besparingar (på ca 8 mkr brutto) som om de helt och hållet kommer *expansiva kommuner* och landsting i främst Syd- och Mellansverige till del. Dessutom får antas att dessa kommuner genom projektet skulle slippa undan driftkostnaderna för kommunal service av samma skäl med K mkr, samtidigt som de går miste om de annars inflyttades kommunalskatter på S mkr. Nettot, $8 + K - S$, torde emellertid vara positivt. Vi kan m a o anta att de expansiva kommunerna gör en nettovinst på att undvika en ytterligare inflyttning.¹⁾

Till sist har vi de verkningar av projektet som träffar *Vilhelmina kommun* och i någon mån angränsande kommuner (inkl landsting). Genomförs gruvprojektet uppstår vissa specifika kostnader för samhällsbyggnad o d som vi i avsnitt 3.2 angav till ca 7 mkr.²⁾ Om dessa kostnader i huvudsak bestrids av kommunen liksom de ökade driftkostnader (K mkr), som blir följderna av att fler stannar kvar i regionen tack vare projektet, skall $7 + K$ mkr subtraheras från de finansiella intäkter som kommunen har och de bidragsbelopp (B_k) som kommunen slipper betala. De finansiella intäkterna omfattar gruvföretagets kommunalskatt (minst 4 mkr), kommunalskatteandelen av arbetskraftens inkomstökningar (25 procent av 50 mkr eller 12,5 mkr) men också skatten från de inkomster som i projektets frånvaro och genom utflyttning kommit andra kommuner till del (sistnämnda skattebelopp har betecknats med S mkr). Redan dessa intäkter torde mer än väl täcka de

¹⁾ Det bör dock observeras att kostnaderna för bostadsbyggande samt lokaler för kommersiell service inte är en egentlig kostnad för kommunen utan en förskottering av de hyresbelopp eller motsvarande som de boende framgent betalar.

²⁾ Se föregående not.

angivna kostnaderna.

Bortser vi från sannolikt mindre betydande poster som ökade utbildningskostnader för andra företag o d, kan fördelningseffekterna av projektet för vårt räkneexempel med ett kopparpris på £400 sammanfattas såsom skett i tabell 2:5. Där framkommer att för ett potentiellt bidragsbelopp ($B_s + B_k$) som får antas klart understiga 32 mkr befolkningen gör en märkbar vinst (den berörda delen av befolkningen får det klart bättre med gruvprojektet än utan det), medan vinsten för stat (ifall något slag av subventioner skulle förekomma) och avnämare skulle vara av mindre betydelse men ändå positiv. För kommunernas del torde det stå klart att Vilhelmina med grannkommuner och möjligen också landets expansiva kommuner kan ha en märkbar vinst att göra. Vi torde under alla förhållanden kunna räkna med att projektet *inte missgynnar* någon part, däribland staten – eller om man så vill, landets övriga befolkning. Detta är ett resultat som man inte utan vidare har anledning vänta sig för ett projekt med lågt företagsekonomiskt nuvärde.

Tabell 2:5. *Finansiella verkningar av Stekenjokkprojektet – ett räkneexempel (vid Cu-pris £400)*

| | | | | |
|---|--|--|---------------------------|----------------------|
| <i>Gruvföretaget</i> påfört miljökostnader och viss skatt (se texten) men före ev subventioner, arrenden o d: | | | $20 - 10 - 4 =$ | $+ 6$ |
| <i>Sligköparen</i> före skatt: | | | 4 mkr | |
| efter skatt: | | | | $+ 2$ |
| <i>Befolkningen:</i> | $(6 + 14 + 25 + 4,5)0,5 + 7 - B_s - B_k =$ | | $+ 32 - B_k - B_s$ | |
| <i>Staten</i> utan några subventioner, extra bidrag till kommuner e d, också utan arrenden o d | | | | |
| | $-6,5 + 4 + 20 + 12,5 + 2 + B_s =$ | | $+ 32 + B_s$ | |
| <i>Övriga kommuner</i> än nedan angivna: | | | $8 + K - S =$ | $+ 8 + K - S$ |
| <i>Vilhelmina samt angränsande kommuner:</i> | | | $-7 - K + B_k + 17 + S =$ | $+ 10 - K + S + B_k$ |
| (Motsvarar 130 mkr vid Cu-pris £450. | | | <i>Netto</i> | $+ 90$ mkr |

Observera dock att vissa mindre poster lämnats obeaktade i denna uppställning.)

Förklaringar:

B_s = statlig andel av de bidrag som i projektets frånvaro går till befolkningen

B_k = kommunal andel av de bidrag som i projektets frånvaro går till befolkningen

K = extra driftskostnader för kommunal service som i projektets frånvaro faller på kommuner dit en del av arbetskraften skulle flytta

S = kommunal skatt som i projektets frånvaro tillfaller kommuner dit en del av arbetskraften skulle flytta

Det bör observeras att ovanstående resonemang genomförts vid den undre gränsen för kopparpriset – den i sammanhanget mest betydelsefulla storheten. Vid ett kopparpris på £425 skulle det företagsekonomiska nuvärdet öka med ca 20 mkr till +40 mkr, vid £450 med ytterligare 20 mkr till +60 mkr osv. Bortser vi fortfarande från att skatter och arrenden – utöver vad som ovan nämnts – därvid kan utgå och från att smält- och raffineringsslöner tenderar att stiga vid stigande kopparpriser, kommer dessa förändringar att främst gynna gruvföretaget, eller staten om den ger subventioner vid låga kopparpriser men avtagande/upphörande vid högre kopparpriser. Därvid skulle staten sälla sig till den grupp som finansiellt sett inte bara hålls skadelös utan också definitivt ”tjänar” på att projektet genomförs.

Hittills har jämförelsen gällt genomförandet av gruvprojektet å ena sidan och att avstå från det å den andra. Emellertid kan det intressanta alternativet till gruvprojektet vara ett annat, nämligen bästa tillgängliga alternativa uppsättning projekt för att ge sysselsättning åt det antal personer som direkt och indirekt skulle sysselsättas av Stekenjokkprojektet. Betraktar vi tabell 2:4 över det förväntade samhällsekonomiska nuvärdet för Stekenjokkprojektet ser vi att ett sådant projekt eller en sådan kombination av projekt sannolikt skulle ge nära nog samma verkningar i alla avseenden utom vad det däri ingående *företagsekonomiska* nuvärdet beträffar. Om detta vet vi inte så mycket annat än att vanligt lokaliseringpolitiskt stöd med 12 000 kr per direkt sysselsatt (1972) förmodligen inte skulle räcka, eftersom denna möjlighet redan föreligger och inga seriösa projekt synes ha framkommit. Dessutom får man ta med i beräkningen att sådana projekt, om de hade funnits, mycket väl kunde antas ha haft kortare livslängd än 20 år utan ytterligare stöd från samhällets sida. Mot denna bakgrund torde man kunna dra den slutsatsen att Stekenjokkprojektet med dess eventuella subventionsbehov (vid låga kopparpriser) samt dess förväntat klart positiva företagsekonomiska nuvärde (vid ett kopparpris på £450 och högre) och därmed uteblivna förväntade subventionsbehov inte är sämre än från sysselsättningssynpunkt likvärda alternativ. Därtill kommer två hittills obeaktade faktorer, nämligen (a) att andra i och för sig ej brytvärda småfyndigheter i närheten kan framstå som värda att exploatera när väl anläggningen vid Stekenjokk kommit till stånd och (b) att malmfyndigheterna vid Stekenjokk med tiden kan visa sig rikare än man nu vet (motsatsen skulle enligt den geologiska expertisen däremot vara osannolikt).

Sammanfattningsvis innebär detta att Stekenjokkprojektet, givet ett

svagt – ehuru positivt – företagsekonomiskt nuvärde (60 ± 40 mkr för ett kopparpris på $£450 \pm 50$ enligt utredningen), inte kan anses sämre än andra åtgärder att skapa sysselsättning i regionen. Dessutom synes projektet ha ett klart positivt samhällsekonomiskt nuvärde, vilket sedan det fördelats på de olika berörda parterna enligt konventionellt mönster (vid givna skattesatser, givna regler för statsbidrag till kommuner osv) inte synes leda till en över driftperioden försämrad finansiell situation för någon part.

Efterskrift

På basis av Stekenjokkutredningens betänkande beslöt riksdagen att gruvdrift skulle påbörjas. Gruvbrytningen regleras av ett avtal mellan staten och Boliden AB som ingicks 1973. Enligt avtalet fick "arrendatorn" Boliden ett bidrag på 28 mkr och statsgaranti för ett lån på 100 mkr. Den egentliga gruvbrytningen kom igång 1975. Den uppgår till ca en halv miljon ton malm per år.

Malmkroppen har visat sig ha ett mer komplicerat utseende än man antog på basis av provborrningarna. Brytningskostnaderna anges därför ligga över den beräknade nivån. Hittills har kopparpriserna inte hållit jämna steg med inflationen. Den företagsekonomiska lönsamheten under de första åren torde därför ha varit mindre god.

Ca 160 man sysselsätts, varav ungefär 90 procent uppges ha nära anknytning till bygden. En del personer har flyttat tillbaka till trakten sedan verksamheten vid gruvan kom igång.

III. Kaunisvaara – gruvbrytning i en avfolkningsbygd

Sedan en tid tillbaka har det diskuterats huruvida en järnmalmsfyndighet vid Kaunisvaara i Tornedalen kan anses brytvärd eller ej. Gruvbrytning skulle innebära ett värdefullt tillskott av sysselsättningstillfällen i detta kroniskt arbetslöshetsdrabbade område. De företagsekonomiska beräkningar som LKAB gjort tyder emellertid på ett klart negativt utfall för detta projekt. Anledningen är främst höga kostnader för transporter och för rening av den starkt svavelhaltiga malmen. Den samhällsekonomiska utvärdering som gjordes åt statens industriverk 1976 kunde inte bilda underlag för en mer positiv inställning till projektet. Det gick inte att peka på ett troligt samhällsekonomiskt överskott så som var fallet när det gällde Stekenjokkprojektet. Det kan ha sitt intresse att titta närmare på detta projekt för att se hur ett sådant utfall av en samhällsekonomisk bedömning egentligen skall tolkas.

Med tanke på att Kaunisvaaraprojektets olika kostnads- och intäktsposter beräknats på i huvudsak samma sätt som i Stekenjokkutredningen skall vi här nöja oss med att presentera en sammanställning av beräkningarna och således avstå från att redovisa övervägandena bakom dessa beräkningar. (Den läsare som vill se närmare på bakgrunden till dessa siffror hänvisas till den fullständiga rapporten i PM 1976:11, statens industriverk.) I stället skall vi främst ägna oss åt att diskutera hur projektet kommer in i ett regional- och arbetsmarknadspolitiskt sammanhang i en avfolkningsbygd som Tornedalen. Efter en kort presentation av projektet (avsnitt 1) skall vi därför närmare diskutera projektets lämplighet som medel att skapa sysselsättning i Tornedalen (avsnitt 2) samt se på frågan om alternativa sysselsättningsprojekt i regionen (avsnitt 3).

1. Samhällsekonomisk utvärdering av Kaunisvaaraprojektet i sammandrag

1.1. Den företagsekonomiska kalkylen

Kaunisvaara är en liten ort i övre Tornedalen med omkring 300 invåna-



re. Den ligger nära gränsen till Finland ca 25 km norr om Torne älv och Pajala tätort i Pajala kommun (se karta). I många år har det varit känt att en omfattande men starkt svavelhaltig järnmalmsfyndighet finns här. LKAB presenterade i början av 1976 en utredning av de företagsekonomiska förutsättningarna för att bryta denna malm. Utgångspunkten har där varit att betrakta projektet som ett helt självständigt företag.

Enligt LKABs utredning är det företagsekonomiskt sett minst förlustbringande alternativet (i relation till kapitalbehovet) en produktion av 2,6 mton malm, som i sligform skulle transporteras genom rörledning till Luleå där ett nytt kulsinterverk skulle uppföras. Detta alternativ har beräknats ge sysselsättning åt ca 590 personer vid gruvan, 20 personer i driften av rörledningen och ca 120 personer vid kulsinterverket. Under anläggningstiden på omkring fem år skulle sysselsättningen gradvis stiga till ungefär 450 personer i Kaunisvaara. Uppförandet av kulsinterverket i Luleå skulle ta tre år och sysselsätta i genomsnitt drygt 200 personer per år. Anläggningsarbetena för rörledningen skulle koncentreras till två år under vilka skulle sysselsättas 400 respektive 100 personer.

Kapitalbehovet har för detta alternativ beräknats till drygt 2,3 miljarder kr vid en antagen inflation på 8 procent per år under 1976–77, därefter 5 procent per år. Vid en antagen höjning av driftkostnaderna i samma takt som inflationen samt en höjning av järnmalmspriserna med 2,5 procent per år med utgångspunkt från 1975 års prisnivå, dvs vid en sänkning av realpriset på järnmalm med 2,5 procent per år, skulle projektet vid en drift under 25 år ge en förlust till ett nuvärde av ca 1/2 miljard kr (545 mkr). Kalkylräntan, dvs den ränta varmed man diskonterar framtida belopp till nuvärden, har då satts till 20 procent.

Denna nominella diskonteringsränta på 20 procent innebär en real ränta på ca 15 procent. En real kalkylränta på denna nivå kan emellertid framstå som alltför hög från samhällsekonomisk synpunkt. Behåller vi antagandet om ett reallt sett fallande malmpris med 2,5 procent per år påverkas dock projektets totala nuvärde endast i begränsad omfattning av en sänkning av kalkylräntan. Sålunda kommer ett för samhället kanske mer intressant fall med 8 procent real kalkylränta – vilket motsvarar ca 13 procent nominell kalkylränta vid 5 procent inflation – att medföra ett nuvärde på minus ca 600 mkr¹⁾.

1.2. Arbetskraftens rekrytering och alternativkostnader

I den samhällsekonomiska utvärderingen har antagits att den lokalt rekryterbara arbetskraftens alternativkostnad uppgår till ca 20 000 kr/år, medan lön inkl lönebikostnader beräknats till ca 85 000 kr/år. Under *anläggningsperiodens* fem år har 50 procent av arbetskraftsbehovet antagits kunna täckas av sådana lokalt rekryterade undersysselsatta personer. Överskattningen av de samhällsekonomiska arbetskraftskostnaderna i den företagsekonomiska kalkylen på 65 000 per undersysselsatt och år blir nuvärdeberäknat till driftfasens början totalt ca 56 mkr (8 procent realränta). (Se tabell 3:2 rad 1.)

För *driftperiodens* 25 år har den i Tornedalen sysselsatta arbetskraften antagits komma att rekryteras på det sätt som framgår av tabell 3:1. Lönekostnaderna för företaget antas också här överstiga den i utgångsläget undersysselsatta arbetskraftens alternativkostnader med ca

¹⁾ Anledningen till detta något ovanliga förhållande är följande. När investeringar görs under flera år och till stora belopp så kommer nuvärdet av investeringskostnaderna att minska när kalkylräntan ökar och i detta fall minska ungefär lika mycket som nuvärdet av driftöverskottet minskar. Nettot av investeringskostnader och driftöverskott råkar således bli i det närmaste konstant vid här diskuterade räntesatser. En förutsättning för detta är att nettot är negativt.

65 000 kr/år (55 000 kr/år för externt rekryterade undersysselsatta). Detta leder till en korrektion av de företagsekonomiska arbetskraftskostnaderna med 18 mkr per år eller ca 180 mkr i nuvärde vid driftfasens början (år 1) och med 8 procent kalkylränta. (Se tabell 3:2 rad 4.)

Liknande korrektioner av arbetskraftskostnaderna ingår i vissa andra poster i den samhällsekonomiska utvärderingen, nämligen för underleveranser (rad 2) för vissa väg- och kraftledningsarbeten utanför gruvföretaget (rad 3), för bostadsbyggande m m (rad 12) och för spridningseffekterna som torde öka sysselsättningen med netto ca 200 per år (rad 10 och 11).

Tabell 3:1. *Tänkbar rekrytering av arbetsstyrkan i Kaunisvaara inklusive personal för rörtransporterna, totalt ca 600 personer*

| | Riktvärden | Intervall |
|---------------------------------------|------------|-----------|
| Direkt eller indirekt från | | |
| a) Gruppen undersysselsatta i Sverige | 300 | (250–350) |
| – därav från Pajala kommun | | 200 |
| – övriga | | 100 |
| b) Redan sysselsatta i Sverige | 200 | (100–300) |
| – i malmfälten | | 50 |
| – i övriga Sverige | | 150 |
| c) Finland | 100 | (50–150) |
| Summa | 600 | |

1.3. Projektets samhällsekonomiska nuvärde

I tabell 3:2 har de beräknade korrigerings- och kompletteringsbeloppen samlats. Om dessa belopp kan först och främst sägas att de har ojämn kvalitet; medan somliga kan vara förhållandevis välgrundade och exakta är andra rena gissningar. Återigen bör vi påminna om att den rent företagsekonomiska kalkylen kännetecknas av samma ojämnhet.

När det gäller den varierande osäkerheten de olika posterna emellan har vi försökt uttrycka den framför allt genom att komplettera riktvärdena med tänkbara intervall. Därigenom kan läsaren se hur avvikelserna från riktvärdena på en eller flera punkter inverkar på slutresultatet. Men samtidigt måste det understrykas att det trots allt kan vara lätt att överdriva osäkerhetens betydelse. Såvida det inte finns en systematisk snedvridning i våra siffror eller en stark tendens till samvariation mellan dem, kan vi nämligen räkna med att precisionen i slutresultatet är

bättre än i de enskilda delarna. Detta innebär bl a – som vi berört tidigare – att det vore klart orimligt att uttrycka osäkerheten i slutresultatet genom att summera alla övre och alla undre gränser för de separata posterna.

Härmed är självfallet inte sagt att slutresultatet i form av summerade riktvärden skall betraktas som något annat än en osäker skattning. Till detta bidrar kanske särskilt det förhållandet att ett fåtal poster svarar för en mycket stor del av slutsumman. (Tre poster svarar för ca två tredjedelar av slutsumman.)

Huvudresultatet av våra beräkningar kan sägas vara att ca 400 mkr netto skall tillföras en skattning av projektets företagsekonomiska nuvärde för att vi skall få en bild av projektets samhällsekonomiska nuvärde.

För en åtminstone ungefärlig uppfattning om projektets totala samhällsekonomiska nuvärde återstår att söka omarbete LKABs nuvärdeskalkyl med hänsyn till en om möjligt mer realistisk bedömning av prisutvecklingen. LKAB har som tidigare nämnts presenterat kalkyler för två alternativa antaganden beträffande prisutvecklingen. I det ena alternativet antas malmpriserna komma att stiga 2,5 procent långsammare per år än den allmänna prisnivån (en minskning av realpriset på malm med 2,5 procent per år). I det andra antas de växa i samma takt som den allmänna prisnivån (oförändrat realpris). Vissa externa expertbedömningar tyder på att det senare alternativet kan uppfattas som det mer sannolika. Vid 8 procent realränta skulle LKABs kalkyler innebära ett företagsekonomiskt nuvärde på ± 0 vid oförändrat realpris (–600 mkr vid en realprissänkning av 2,5 procent per år). Det samhällsekonomiska nuvärdet skulle då bli 400 mkr (respektive –200 mkr).

LKAB har emellertid i bägge fallen räknat med att den antagna prisutvecklingen skulle utgå från de malmpriser som gällde under senare delen av 1975. Den internationella prisnivån för järnmalm vid denna tidpunkt torde emellertid få betraktas som extremt hög. Hur mycket som kan vara motiverat att reducera nivån kan omöjligen avgöras här. Låt oss bara konstatera att en sänkning av utgångslägets prisnivå med 10 procent skulle reducera det samhällsekonomiska nuvärdet med drygt 300 mkr (vid 8 procent realränta) och det företagsekonomiska nuvärdet med nära 200 mkr (vid 15 procent realränta). Redan en sänkning av malmprisnivån med 13 procent kan göra att det samhällsekonomiska nuvärdet blir negativt även vid det gynnsammaste prisutvecklingsalternativet.

Tabell 3:2. *Samhällsekonomiskt motiverat tillägg till Kaunisvaara-projektets företagsekonomiska kalkyl (nuvärde med 8 procent realränta). Mkr*

| | Nuvärde år 1 | Inter- vall | Rad nr |
|---|-------------------|----------------|-----------|
| 1 Samhällsekonomisk korrigerings av poster i den företagsekonomiska kalkylen | | | |
| <i>Anläggningsfasen:</i> | | | |
| Överskattning av arbetskraftens alternativkostnad | | | |
| a vid anläggningsarbetena | 56 | 24–60 | (1) |
| b vid underleveranserna | 32 | 22–45 | (2) |
| ^{a)} Ej medtagen kraftlednings- och vägkostnad (vid år –5: 13 mkr) | –19 | | (3) |
| <i>Driftfasen:</i> | | | |
| Överskattning av arbetskraftens alternativkostnad | 180 ^{b)} | } 120–260 | (4) |
| Värdet av arbete på hemorten | 3 ^{b)} | | (5) |
| Utbildningskostnader utanför projektet | –5 | | (6) |
| – | | | |
| Överskattning av pris för leveranser utanför NJA | –30 | | (7) |
| Ökade intäkter för leveranser som annars gått till NJA | 100 ^{c)} | | (8) |
| Extra intäkter av svavelsyraförsäljning | ≥0 ^{c)} | | (9) |
| 2 Samhällsekonomisk komplettering av de företagsekonomiska kalkylposterna | | | |
| Överskattning av arbetskostnaderna för projektets spridningseffekter: | | | |
| ^{a)} Anläggningsfasen (vid år –5: 28 mkr) | 42 | 15–59 | (10) |
| Driftfasen | 70 ^{b)} | 25–100 | (11) |
| ^{a)} Nettokostnaden för bostadsbyggande och investeringar för samhällsservice (vid år –5: –62 mkr) | –93 | 75–110 | (12) |
| Miljöeffekter (delvis) | –5 | 0–5 | (13) |
| 3 ^{a)} Borträkning av vissa indirekta skatter (vid år –5: 73 mkr) | 110 | | (14) |
| 4 Samordning av projektet med LKABs verksamhet | 150 ^{c)} | 100–200 | (15) |
| Resultat: Nettotillägg till den företagsekonomiska kalkylen | | | |
| vid år 1 (driftfasens början) | 591 | | (16) |
| vid år –5 (anläggningsfasens början) | 396 | | (17) |

a) Poster som ursprungligen beräknats med diskontering till år –5. Med 8 procent ränta skall sådana belopp höjas med 50 procent för att ge nuvärdet vid driftstarten, år 1.

b) Poster som inte behöver beräknas vid jämförelse med alternativa projekt som ger samma sysselsättningseffekt under driftfasen.

c) Poster som påverkar beräkningen av ett möjligt subventionsbelopp.

2. Kaunisvaaraprojektet som medel att skapa sysselsättning i Tornedalen

Huvudmotivet för en beräkning av det samhällsekonomiska nuvärdet för ett projekt är att söka avgöra om projektet överhuvudtaget skulle kunna tänkas höja "välfärden" för alla parter. Vore nuvärdet positivt (och alla effekter medräknade och riktigt uppskattade) skulle det innebära att det i princip vore möjligt att kompensera alla som annars kunde förlora på projektets genomförande och ändå få ett överskott vilket kunde användas till en förbättring för alla eller åtminstone några. (Hur effekterna av Kaunisvaaraprojektet utan särskilda åtgärder kan väntas fördela sig på olika grupper berörs i utredningen på ungefär samma sätt som i Stekenjokkfallet och har utlämnats här.) Om däremot nuvärdet är negativt innebär det att det är omöjligt att kompensera alla och samtidigt förbättra situationen för några. Fortfarande kan emellertid ett projekt som uppvisar negativt nuvärde av alla projektets verkningar netto vara av intresse för statsmakterna, t ex som ett sätt att genomföra en önskad realinkomstfördelning.

Om man finner att ett visst projekt som Kaunisvaaraprojektet trots ett negativt *samhällsekonomiskt* nuvärde ändå anses värt att genomföra, uppstår med nödvändighet en följdfråga. Skulle inte samma regionalpolitiska mål att direkt sysselsätta 300 undersysselsatta människor i 25 år kunna uppnås på ett för resten av samhället mindre kostsamt sätt och med samma indirekta effekter på regionens ekonomiska utveckling?

Vid en jämförelse mellan Kaunisvaaragruvan och andra tänkbara projekt torde vissa poster i de samhällsekonomiska nuvärdesberäkningarna få samma värde för de olika projekten. Detta gäller – förutsatt att vi kan anta ungefär samma lön i jämförda projekt och att projektens beräknade livslängd är densamma – korrektionerna för den samhällsekonomiska alternativkostnaden för den direkt och indirekt sysselsatta arbetskraften under driftfasen¹⁾ samt värdet för de lokalt sysselsatta att slippa flytta från hemorten. Dessa poster har utmärkts med b i tabell 3:2 och utgör tillsammans 233 mkr. I övrigt kommer vissa poster inte att återfinnas i kalkylerna för jämförelseprojekten, andra får annorlunda värden medan ytterligare andra, som saknar motsvarighet i kalkylen för Kaunisvaaragruvan, kan tillkomma.

Om ett korrekt beräknat samhällsekonomiskt nuvärde för Kaunis-

¹⁾ Såväl anläggningsfasens längd som arbetskraftsbehovet under denna tid kan naturligtvis variera mellan olika projekt.

vaaragruvan vore positivt, skulle projektet vara motiverat från real samhällsekonomisk synpunkt. Det kan likväl finnas skäl att söka andra sätt att skapa motsvarande sysselsättning i Tornedalen. Bedömningen av hur alternativa projekt skall vägas mot varandra påverkas även av statsfinansiella och politiska synpunkter, olika slag av imperfektioner på kapitalmarknaden m m. Kunde man t ex finna ett annat projekt med samma sysselsättningseffekter och samma samhällsekonomiska nuvärde, men där detta är fördelat på ett positivt företagsekonomiskt nuvärde och motsvarande mindre samhällsekonomiskt motiverade tillägg till detta, torde de flesta föredra detta senare projekt, som skulle kunna genomföras utan subventioner.

Den subvention som krävs för att Kaunisvaaraprojektet skall komma till stånd, jämfört med den erforderliga subventionen för andra projekt i området, blir sålunda en betydelsefull faktor för ett beslut. Vi utgår här ifrån att det skulle bli fråga om ett kapitalbidrag, inte ett bidrag till den löpande driften. Den nödvändiga subventionen för gruvan kan dock inte bestämmas, eftersom ingen egentlig offert föreligger från vare sig LKAB eller något annat företag.

En bedömning av vilket ungefärligt subventionsbelopp som kan komma ifråga bör kunna ta sin utgångspunkt i den nuvärdeskalkyl som presenterats av LKAB. Den ger ett företagsekonomiskt nuvärde av -320 mkr vid 20 procent nominell kalkylränta (15 procent realränta) och vid oförändrade realpriser på malmen. Detta negativa nuvärde torde dock behöva ytterligare reduceras med hänsyn till att det bygger på en extremt hög prisnivå i utgångsläget. Ännu en reduktion uppkommer om en del av kulsinterleveranserna måste ske till andra kunder än NJA och därvid ett lägre pris erhållas (denna reduktion har uppskattats till omkring 30 mkr vid 8 procent realränta, se tabell 3:2 rad 7).

Å andra sidan ökas det företagsekonomiska nuvärdet om Kaunisvaarakulsintern kan ersätta försäljning till NJA av direktreduktionspellets från MalMBERGET och om denna då kan säljas till högre pris till andra kunder (beräknat till 100 mkr, se rad 8). Vidare ökas nuvärdet med de besparingar av administrationskostnader och andra fördelar som uppkommer om Kaunisvaaragruvan inordnas i LKABs organisation (150 mkr, rad 15). Ytterligare ökning av nuvärdet kan motiveras av eventuella extra intäkter från svavelsyraförsäljning (rad 9).

Vissa av de nu nämnda korrektionerna av det företagsekonomiska nuvärdet har vi som synes sökt uppskatta. Dessa uppskattningar, som gjorts med 8 procent realränta, måste i detta sammanhang göras med den realränta på 15 procent som företaget valt. Nyssnämnda precisera-

de belopp ($-30+100+150+220$) skulle därvid reduceras till 135 mkr i nuvärde år 1, eller 70 mkr år -5 . Före den eventuella korrektionen av prisnivån för malmen skulle det företagsekonomiska nuvärdet således kunna vara -250 mkr ($-320+70=-250$). Som redan påpekats skulle redan en 10-procentig reduktion av prisnivån från 1975 års värde medföra en sänkning av det företagsekonomiska nuvärdet med i runda tal 200 mkr, dvs till -450 mkr. Troligen kan det för Kaunisvaaraprojektet aktuella subventionsbeloppet inte komma att understiga denna nivå.

Villkoren för en offert från LKAB kan emellertid utformas så att det erforderliga subventionsbeloppet minskas något. Vi har i det föregående förutsatt att LKAB självt bär alla risker som är förknippade med projektet, däribland risken för en oväntat ogynnsam prisutveckling.

Man kan givetvis tänka sig att i stället staten tar dessa risker och i ett avtal garanterar LKAB en jämn och konstant realprisutveckling. Detta skulle kunna ske enligt följande resonemang: Om vi förutsätter att reallönerna stiger med 2 procent per år och att rationaliseringstakten i det långa loppet är lika stor, blir realkostnadsökningen ± 0 . Inflationen (t ex konsumentprisindexökningen) bestämmer då helt den nominella kostnadsutvecklingen för projektet; men staten garanterar att det nominella priset för kulsinter från Kaunisvaara följer med i samma takt per år.

Om LKAB anser att risktagandet vad gäller inflationstakt och internationella malmpriser är en belastning, bör företaget vara villigt att med ett avtal av detta slag sänka sin offert. Det bör dock beaktas att denna uppläggning av Kaunisvaaraprojektet innebär att staten skulle ta hela vinsten (förlusten) om prisutvecklingen blev bättre (sämre) än ett konstant realpris.

LKAB kan också tänkas finna att "risktagandet" i samband med antagandet om en konstant realprisutveckling inte utgör någon belastning. Man kan alltså visa sig föredra att ta riskerna själv. Detta måste då komma till uttryck i att LKAB lämnar ett lägre anbud med än utan risktagandet (eller – om man så vill – vinstchanserna). Och eftersom staten knappast torde ha några spekulationsintressen att bevaka här skulle man helt enkelt kunna tänkas acceptera den form av anbud från LKAB som kostar minst i direkta subventioner.

Man kan hävda att staten inte normalt bör engagera sig i försäkrings- eller prisgarantiuppgörelser av antytt slag. Dock får ett fall som detta anses förhållandevis lämpligt genom att produktionen avser en stapelvara vars prisutveckling styrs av världsmarknadsnoteringar. (Däremot hade det givetvis varit något helt annat att bära risken för en viss

utveckling av priserna för en speciell färdigvara.) Till detta kan läggas att det praktiskt-politiskt kan vara lättare att acceptera ett försäkrings-system som detta när det berörda företaget är statligt.

3. Frågan om alternativa sysselsättningsprojekt

Som vi sett skulle Kaunisvaaraprojektet samhällsekonomiskt sett ge ett visst överskott om vi utgår från LKABs utredning av det företagsekonomiska nuvärdet vid det gynnsammare (och enligt vissa bedömare mer sannolika) alternativet för prisutvecklingen och om prissänkningen från 1975 års extremt höga nivå inte överstiger 13 procent. Men det slutliga ställningstagandet måste avvakta ett konkret anbud från LKAB och eventuellt andra gruvföretags sida.

Låt oss tills vidare utgå från att Kaunisvaaraprojektet ger ett positivt ehuru litet samhällsekonomiskt nuvärde på högst 400 mkr. Eftersom någon fullständig investeringskalkyl eller offert inte föreligger har det nödvändiga subventionsbeloppet inte kunnat beräknas. Det är emellertid sannolikt att subventionskravet efter de nödvändiga förhandlingarna mellan företaget och staten skulle komma att ligga vid en storleksordning av hundratals miljoner kronor. Redan vid en direkt subvention på 300 mkr och med en sysselsättningseffekt beräknad på 300 undersysselsatta skulle det bli fråga om en subvention till företaget på ca 1 mkr per ytterligare sysselsatt (100 000 kr per sysselsatt och år vid 8 procent realränta). Dock bör uppmärksammas att projektet leder till en viss reduktion av arbetslösheten även i den finska delen av Tornedalen. Om vi antar att man fortsättningsvis vid regionalpolitiska satsningar i gränsområden tar med alla verkningar, dvs oavsett på vilken sida av gränsen de uppkommer, bör man i detta fall kunna räkna med en direkt effekt på sysselsättningen på kanske 350 personer. Subventionen blir då ca 850 000 kr per ny sysselsatt i projektet.

Vid beräkningarna av subventioneringsgraden vid sysselsättningsprojekt utgår man ibland från projektets hela personalbehov i den undersysselsatta regionen. I detta fall skulle personalbehovet som tidigare nämnts uppgå till hela 600 personer i Tornedalen. Beräknas den företagsekonomiska subventionen per sysselsatt på hela denna styrka, sjunker beloppet till 500 000 kr. (Som jämförelse kan nämnas att subventionen per sysselsatt i denna mening hittills endast undantagsvis överstigit 100 000 kr.) Eftersom det åtminstone just nu skulle krävas en betydande inflyttning till Tornedalen om Kaunisvaaraprojektet ge-

nomfördes och således inte bara sysselsättning av annars undersysselsatta, torde det sistnämnda måttet ha mindre intresse än det som användes i föregående stycke.

Den centrala frågan blir mot denna bakgrund vilka andra sätt det finns att skapa sysselsättning åt 200–300 personer som skulle ge en viss samhällsekonomisk vinst men samtidigt kräver en lägre subvention per ny sysselsatt. Först och främst kan konstateras att konventionella regionalpolitiska satsningar enligt hittills förekommande generella normer inte lyckats locka fram ett tillräckligt antal sysselsättningstillfällen i Tornedalen. Hur mycket utöver denna nivå (på kanske 100 000 kr per sysselsatt) man behöver gå för att skapa det önskade antalet arbeten är inte närmare utrett. Vissa undersökningar har dock företagits i syfte att få fram tänkbara alternativ till Kaunisvaaraprojektet. Sålunda har Statsföretag (Svetab) fått i uppdrag att söka presentera nya projekt som skulle ge ca 200 sysselsättningstillfällen i Pajala kommun.

Det är emellertid inte säkert att sådana projekt är de som skulle ge lägsta subventionsbelopp per arbetstillfälle. För att få fram ett i den meningen optimalt projektpaket behöver man skapa möjligheter för fler företag att lämna anbud på sysselsättningsprojekt i området. Helst skulle möjligheten stå öppen för vem som helst att delta i en sådan ”anbudskonkurrens” (om målet verkligen är att skapa sysselsättning till låga subventionsbelopp). Både stora och små företag, privata såväl som offentliga, skulle uppmanas att medverka.

Samtidigt är det av största vikt att se till att den beräknade sysselsättningseffekten av projekten inte ger en överdriven bild av det verkliga bidraget. Sysselsättningseffekten måste m a o beräknas netto med hänsyn till återverkningar på och eventuellt utslagning av existerande företag på andra sysselsättnings svaga orter, åtminstone i de fall det saknas lättfinansierade och lättetablerade ersättningsprojekt på berörda orter.

Det bör observeras att Kaunisvaaraprojektet tillhör den begränsade mängd projekt vars lokala sysselsättningseffekt överensstämmer med den totala. Anledningen är i detta fall att projektet inte antagits komma att motverkas av en minskning i annan malmproduktion; LKABs exportförsäljning har i stället antagits öka med en mängd som sammanfaller med Kaunisvaaragruvans produktionsvolym. Det finns emellertid andra projekt som har en nettoeffekt ungefär lika med bruttoeffekten än de som direkt eller indirekt medför en exportökning. Sålunda kan projekt som tränger undan produktion på expansiva orter med andra sysselsättningsmöjligheter räknas till den gruppen.

Det bör vidare noteras att subventionsinsatser av den omfattning som torde krävas i Tornedalen skapar regionalpolitiska möjligheter av ett helt nytt slag. När subventionen per sysselsatt ligger i närheten av lönekostnaderna som det skulle kunna bli fråga om i Kaunisvaarafallet, kan man alternativt tänka sig att få verksamheter till stånd som hittills kan ha bedömts som helt orealistiska. Sålunda skulle en serie experiment av stor betydelse för samhället kunna utföras till kostnader som ofta torde betydligt understiga det nämnda beloppet per sysselsatt. Det kan gälla omfattande experiment med skogsvård eller inom jordbruk och trädgårdsskötsel av stor betydelse för dessa områden på lite längre sikt. Den kan gälla former av hälsovård med längre tidsperspektiv än som hittills varit möjligt. Det kan vara fråga om att stimulera och bevara en annars vikande tradition vad gäller hantverk av olika slag. Dessa exempel syftar inte till att lansera en viss typ av projekt utan endast att understryka att om man accepterar subventionsbelopp av väsentligt högre omfattning än som hittills använts, bör man vara medveten om att man samtidigt förfogar över hittills oanade möjligheter till sociala experiment. Vi har med dessa exempel önskat fästa vikt också vid att ökad sysselsättning i ett område inte nödvändigtvis kräver rykande fabrikkorstenar, bullrande maskiner och sk basindustri. Det räcker med att en ny verksamhet av vilket slag som helst, t ex inom vårdområdet, upprättas och får överleva för att sysselsättningstillfällen skall skapas och spridningseffekter skall uppkomma.

Slutsatsen av detta resonemang blir en rekommendation av inte vissa projekt utan en viss beslutordning. Som redan påpekats torde det vara svårt att ta ställning till Kaunisvaaraprojektet utan att LKAB lämnat en konkret offert eller snarare kanske en uppsättning offerter för olika risktagande vad gäller realprisutvecklingen på malm. Medan LKAB utarbetar dessa offerter inhämtas från näringslivet i allmänhet offerter avseende projekt som kan skapa sysselsättning åt ett givet minimum, säg 200 personer, i Pajala under en bestämd tid. (Vid bedömningen av offerterna tas då hänsyn till de eventuella effekter på sysselsättning i arbetslöshetsområdena utanför Tornedalen.) Allmänt upplyses vidare om möjligheten att få subventioner till helt nya typer av projekt, bl a experimentella projekt inom vård-, jordbruks-, skogsbruks- och hantverksområdena. Av speciell vikt torde vara att utredningar inom berörda delar av statsförvaltningen kommer till stånd, dvs att snabbutredningar kring tänkbara sysselsättningsförslag görs av AMS, socialstyrelsen, domänverket, skogshögskolan, lantbrukshögskolan och liknande organisationer.

Efter en period av högst ett år torde det vara möjligt att med denna projektinventering som bakgrund ta ställning till om Kaunisvaaraprojektet eller något annat projekt utgör det mest fördelaktiga sättet att lösa den angivna sysselsättningsuppgiften i Tornedalen.

4. Sammanfattning

Samhällsekonomiskt sett ger Kaunisvaaraprojektet en avkastning som är i mycket runda tal 400 mkr bättre än den rent företagsekonomiska avkastningen. Om detta är tillräckligt för att göra projektet samhällsekonomiskt lönsamt eller åtminstone acceptabelt som sysselsättningsprojekt kan dock inte avgöras utifrån existerande kalkylmaterial. Det företagsekonomiska utfallet kan inte preciseras förrän LKAB och kanske andra företag lämnat direkta offerter för att starta gruvdrift i Kaunisvaara.

Vissa företagsekonomiska beräkningar som LKAB gjorde i början av 1976 kan sägas peka mot en förlust till ett nuvärde av drygt 500 mkr. Den kalkylen är dock inte att betrakta som en offert. Framför allt en ändrad bedömning av malmprisutvecklingen, men också hänsyn till olika samordningsfördelar och möjligheten att dela risktagandet innebär att en verklig offert kan leda till ett helt annat kalkylresultat. Skulle en offert komma att innebära ett krav på kapitalbidrag motsvarande nuvärdet i ovannämnda kalkyl (ca 500 mkr) torde projektet trots sina samhällsekonomiska plusposter få betraktas som olämpligt som sysselsättningsprojekt. Kaunisvaaraprojektet har antagits medföra en direkt minskning av arbetslösheten i Norrbotten med omkring 300 personer (dvs exklusive spridningseffekterna). Detta skulle innebära ett subventionsbelopp om nära 200 000 kr per år och arbetslös. En motsvarande sysselsättningseffekt borde kunna skapas på annat sätt till betydligt lägre kostnader, som åtminstone inte överstiger lönekostnaderna under varje år.

I denna utredning föreslås att man samtidigt med inhämtande av direkta offerter avseende Kaunisvaaraprojektet också inhämtar offerter på sysselsättning av 200–300 personer i andra projekt än gruvbrytning från privata och statliga företag såväl som från olika organisationer och verk.

Utgångspunkten för sådana anbud bör vara att de subventioner som statsmakterna kan vilja ge med tanke på regionens speciella karaktär är förhållandevis höga och att därför i sammanhanget helt nya projektyper kan komma ifråga, t ex även större vård-, forsknings-, hantverks- eller jordbruksprojekt.

Efterskrift

Kaunisvaaraprojektet diskuterades av nämnden för statens gruvegen-
dom med utgångspunkt från industriverkets utlåtande hösten 1976.
Regeringen har sedermera beslutat skjuta frågan på framtiden med
hänvisning inte bara till gjorda samhällsekonomiska kalkyler utan
också till det svåra akuta läge som LKAB och svensk gruvindustri
befann sig i 1977.

IV. Ökad svensk aluminiumproduktion?

Att öka den svenska produktionen av *järnmalm* genom att påbörja gruvdrift i Kaunisvaara är som vi sett troligen förlustbringande även sedan hänsyn tagits till samtliga samhällsekonomiska verkningar. Dessutom framstod detta projekt som ett mycket dyrt sätt att skapa sysselsättning i Tornedalen – kanske t o m betydligt dyrare än att ge människor på orten bara lön men inget arbete. Också när frågan nyligen aktualiserades huruvida Sverige borde öka sin *aluminium*produktion, alltså öka den inhemska förädlingen av importerad aluminiumoxid, spelade sysselsättningsaspekterna en stor roll. Här kom diskussionen delvis att gälla huruvida en eventuell ökning av den svenska aluminiumproduktionen med fördel kunde förläggas till Jokkmokk, en kommun med arbetslöshetsproblem av ungefär samma slag som i Tornedalen.

Huvudfrågan i detta sammanhang gällde emellertid inte huruvida ett nytt svenskt aluminiumsmältverk skulle utgöra ett bra sätt att skapa sysselsättning i en arbetslöshetsdrabbad region utan huruvida ett sådant projekt med hänsyn till alla dess för- och nackdelar överhuvudtaget borde genomföras inom Sveriges gränser.¹⁾ Liksom många andra industriländer importerar Sverige aluminiumoxid från områden med stora bauxitförekomster (främst Jamaica) och producerar i egna smältverk s k primäraluminium som täcker delar av den inhemska förbrukningen av aluminium. Resten av behovet täcks genom import av primäraluminium samt genom sekundäraluminium (från skrot). I Sverige finns f n ett smältverk, beläget i Sundsvall. Dess expansionsmöjligheter är emellertid begränsade. En mer omfattande svensk självförsörjning skulle således förutsätta att ett nytt smältverk anlades någonstans i landet. Hittills har dock inte något företag i Sverige velat på egen hand göra en sådan investering. Frågan är därför om det finns anledning för

¹⁾ Se industriverkets PM 1975:3 "Ökad svensk aluminiumproduktion" ur vilken följande sidor har tagits.

staten att ge finansiellt stöd så att ytterligare ett smältverk på ett eller annat sätt kommer till stånd. För att avgöra om ett sådant stöd är motiverat skall vi här söka beakta de mål för den ekonomiska politiken som kan komma att beröras av tillkomsten av ett nytt smältverk jämfört med en motsvarande ökning av aluminiumimporten. Sålunda skall vi observera projektets effekter på resursanvändning, sysselsättning, betalningsbalans och försörjningstrygghet. Projektet förutsätts vara så utformat att samhällets krav vad avser yttre miljö, arbetsmiljö samt finansiering av samhällsinvesteringar är uppfyllda.

Huvudpunkterna i en samhällsekonomisk bedömning av ett nytt aluminiumsmältverk synes vara följande:

- (1) Skulle ett smältverk innebära en effektivare användning av de resurser som projektet skulle ta i anspråk än vad dessa alternativt skulle kunna utnyttjas till?
- (2) Skulle ökad inhemsk aluminiumproduktion ge Sverige större trygghet i försörjningen av denna vara än importalternativet?
- (3) Ger ett smältverk väsentliga fördelar från sysselsättningssynpunkt?

1. Skulle en ökad svensk aluminiumproduktion innebära en effektiv resursanvändning?

Om ett nytt smältverk skulle anläggas i Sverige vore förmodligen en lokalisering till den sydsvenska kusten den lämpligaste lösningen, åtminstone från företagsekonomisk synpunkt. Transportekonomiska faktorer torde spela den avgörande rollen för det företagsekonomiska valet av lokaliseringsort. En observation som dock omedelbart låter sig göra är att aluminiumframställning överhuvudtaget saknar förankring i några naturliga produktionsförutsättningar inom landet. Vid fortsatt ostörd världshandel torde något alternativ till *bauxit* som ursprunglig råvara för svensk aluminiumframställning knappast finnas under de närmaste åren. Den ökade *energi*produktion som ett smältverk kräver kan inte väntas påverka svensk kärnkraft- och vattenkraftpolitik – för vilken andra överväganden får antas vara av överordnad betydelse – utan torde åtminstone på sikt få ordnas genom ökad oljebaserad elkraftproduktion, dvs oljeimport. *Övriga råvaror* i aluminiumframställningen är liksom *bauxit* och olja importvaror i Sverige. Därtill kommer att den *produktionsteknik* som skulle användas är internationellt tillgänglig och att verkets maskinutrustning huvudsakligen måste importeras. Driften av ett aluminiumverk ställer vidare inte krav på någon

större mängd sådan utbildad arbetskraft, som Sverige kan sägas ha relativt gott om.

En första slutsats av dessa förhållanden är att valet mellan aluminiumproduktion och aluminiumimport inte kan väntas beröra den svenska betalningsbalansen i nämnvärd utsträckning. Denna speciella aspekt – vars relevans för långsiktiga projekt f ö kan starkt ifrågasättas¹⁾ – skulle därför kunna föras ur bilden. En andra slutsats är att svensk aluminiumproduktion svårligen kan få några konkurrensfördelar jämfört med andra länder under dessa förhållanden. Möjligen kan det hävdas att svensk anläggningsverksamhet är så effektiv att ett visst genomsnittligt övertag kan nås i detta avseende. Betraktas emellertid Norge (eller något annat industriland) som den sannolika producenten av den aluminiumkvantitet Sverige i stället skulle importera försvinner även den vikt som detta argument kan ha.²⁾

Fortsätter vi jämförelsen med import från Norge är det vidare uppenbart att de relativa energikostnaderna i de två länderna sätter det svenska produktionsalternativet i ett visst underläge. Därtill kommer att stordriftsfördelarna inom aluminiumindustrin är betydande, vilket norsk produktion kan dra nytta av i mycket större utsträckning än svensk.

Aluminiumproduktion har traditionellt medfört betydande negativa effekter på miljön. Med nu tillgänglig teknik kan dessa effekter undvikas i mycket stor utsträckning, men givetvis till extra kostnader. I industriländer som Sverige och Norge ställs miljöskyddskraven mycket högt, varför produktionsförutsättningarna i just detta avseende kan betraktas som likartade mellan dessa länder. Emellertid finns andra tänkbara aluminiumproducenter i världen för vilka miljöskyddskraven av en eller annan anledning inte torde ställas lika högt. Exempelvis kan det för i mindre utsträckning industrialiserade länder framstå som motiverat att tills vidare göra en annan avvägning mellan materiell produktion och miljö än som gäller för Sverige. Ett sådant förhållande kan givetvis bidra till att världsmarknadpriserna på aluminium hålls nere och att importalternativet också av denna anledning blir billigare för Sverige.

Den enda realekonomiska kostnadspost som kan tala till förmån för ytterligare aluminiumproduktion i Sverige jämfört med en plats nära

¹⁾ Se kapitel VI.

²⁾ Norge är en internationellt sett betydande producent och exportör av aluminium.

råvarukällorna är den transportekonomiska. Den bulktransport som aluminiumoxiden kräver torde vara betydligt billigare än den mer komplicerade styckegodsliknande transport som aluminiumimporten ställer krav på. F n (1975) uppges fraktpriiset per ton vara nära fem gånger högre för aluminium. Korrigerat för förhållandet att 2 ton aluminiumoxid behövs för framställning av 1 ton aluminium blir relationen 2.5 till 1. Även om denna relation är något större än vad som förmodligen gäller på längre sikt och som kan gälla för en större och mer systematisk aluminiumimport, skulle detta ge uttryck för en viss besparingsmöjlighet genom att producera aluminium inom landet. Betydelsen av denna aspekt reduceras dock när vi tar hänsyn till att det aluminium som alternativt skulle importeras inte kommer från råvaruländerna (t ex i Karibiska havet) utan från Norge eller något annat västeuropeiskt land. Jämförelsen mellan de två alternativen – aluminiumproduktion och aluminiumimport – skulle då givetvis i transportavseende enbart påverka den resterande transportsträckan från en sannolik aluminiumleverantör till Sverige.

Från internationell resursallokerings synpunkt synes det därför otvetydigt att Sverige f n saknar påtagliga naturliga fördelar inom aluminiumproduktion. Möjligen kan bilden kompliceras av att det inte bara är sådana reala faktorer som bestämmer den internationella arbetsfördelningen. En otillräcklig takt i kapacitetsutvecklingen och/eller kartellliknande internationella prisuppgörelser kan innebära att världsmarknadspriserna hålls på en nivå som mer eller mindre permanent överstiger de långsiktiga produktionskostnaderna. I den mån detta blir fallet kan det givetvis sätta svensk aluminiumproduktion i ett fördelaktigare läge. Osäkerheten i en bedömning av detta slag är emellertid betydande. Mot sannolikheten att importpriserna väsentligt skulle överstiga produktionskostnaderna talar framförallt ambitionen hos bauxitproducerande länder att utöka sin egen aluminiumindustri (ofta i samarbete med andra länder). Redan den kapacitetsökning som detta ger upphov till kan bidra till att pressa priserna på aluminium. Därtill kommer att etablerandet av nya oberoende producenter kan försvaga den dominans som ett fåtal storföretag nu har på den internationella aluminiummarknaden och därmed öka konkurrensen på marknaden.

Det bör slutligen påpekas att aluminiummarknaden just nu befinner sig i ett läge som på ett bestående sätt kan höja produktionskostnaderna för detta material jämfört med tänkbara substitut. Anledningen är bl a de stigande energipriserna som till följd av långsiktiga leveransavtal ännu förmodligen inte helt slagit igenom. (Välbekanta fall, t ex från

Island, finns där energileveranser bundits på lång tid till mycket låga priser.) Dessutom har den förstärkta position på världsmarknaden som de bauxitproducerande länderna skaffat sig medfört en drastisk höjning av bauxitpriset, som fortplantar sig genom de olika förädlingsleden.

Troligen kommer bauxitpriset i fortsättningen att sättas så högt som möjligt med tanke på alternativa mineral för aluminiumframställning. Sammantaget kan detta innebära en bestående förändring av produktionskostnaderna för aluminium i förhållande till vissa konkurrerande material och därmed till en viss dämpning av aluminiumanvändningen i världen. Att i detta läge öka produktionen i syfte att göra Sverige självförsörjande kan visa sig ofördelaktigt, inte minst med tanke på att landet är en högkostnadsproducent inom denna bransch. Nackdelarna av osäkerheten av framtida råvarukostnader och av ett möjligen krympande kapacitetsutnyttjande inom branschen kommer Sverige då att få bära i högre grad än annars.

Analysen i detta avsnitt tyder således på att det med hänsyn till resursanvändningen knappast skulle vara motiverat att vidta särskilda statliga åtgärder för att ett nytt aluminiumsmältverk skulle etableras i Sverige. Statligt stöd för detta ändamål skulle möjligen kunna motiveras om en ökad inhemsk produktionskapacitet bedöms medföra en starkt försörjningstrygghet beträffande aluminium i perioder med importsvårigheter, eller om aluminiumproduktion kunde visas vara ett effektivt sätt att lösa sysselsättningsproblem i sysselsättningssvaga regioner. Dessa två frågor behandlas i de två följande avsnitten.

2. Ger ökad svensk aluminiumproduktion en större försörjningstrygghet?

Om det handelspolitiska läget mellan Sverige och utlandet skulle förändras i riktning mot att vår import skulle försvåras, kan frågan ställas om en ökad svensk kapacitet för aluminiumproduktion skulle erbjuda en större försörjningstrygghet. Avgörande för svaret på den frågan blir givetvis hur råvaru- och energiförsörjningen till svenska smältverk skulle te sig vid en avspärrning eller vid importsvårigheter av annat slag.

Låt oss först och främst se på fallet då svensk aluminiumproduktion bygger på oxidimport samt direkt eller indirekt på oljebaserad energi (om inte kärnkraften byggs ut i stor skala). Det finns givetvis ingen anledning att tro att vi i ett avspärrningsläge skulle kunna vidmakthålla oxid- och oljeimporten men inte aluminiumimporten. Snarare torde det

vara så att rent handelspolitiska svårigheter förr inträffar för aluminiumoxid än för aluminium, t ex om oxidproducerande länder främst vill trygga sin egen eller vissa andra länders aluminiumproduktion. Det synes hittills också oftare ha förekommit att leveranssvårigheter gjort sig gällande på oxidmarknaden än på marknaden för färdigt aluminium.

När det gäller oljetillförseln är det välbekant att leveranssvårigheter kan uppkomma av flera skäl. Givetvis är det inte nödvändigt att använda olja som bas för energiframställningen till smältverken. Men i en situation med reducerad eller utebliven oljetillförsel skulle ett arbetande smältverk dra bort energi från andra användningsområden och sådana som kan vara mer angelägna från beredskapssynpunkt än en hundra procentig inhemsk aluminiumförsörjning. I detta perspektiv torde således värdet av en ökad produktionskapacitet vara mindre betydande i en försörjningskris.

Oxidtillförseln kan i ett avspärrningsläge på sikt tryggas genom inhemsk utvinning ur anortosit, alunskiffer e d. Skulle mer aluminium krävas i en beredskapssituation än som idag existerande och planerad produktionskapacitet tillåter är det givetvis möjligt att samtidigt med en utbyggnad av oxidproduktionen låta smältverkskapaciteten expandera. Någon nämnvärd fördel av att ha en större smältverkskapacitet på förhand kan således knappast föreligga.

Om frågan specifikt skulle gälla att *höja* den svenska aluminiumtillgången i ett avspärrningsläge utöver vad den nu faktiskt är torde en ökad smältverkskapacitet inte bara vara av högst marginell och osäker betydelse utan dessutom vara underlägsen alternativet med ökad lagerhållning av färdigt aluminium. Materialets egenskaper lämpar sig väl för längre tids lagerhållning och en långsiktig inköpspolitik skulle möjliggöra billig lageruppbyggnad under konjunktursvackor.

Det kan också vara befogat att närmare undersöka möjligheterna för Sverige att i samarbete med något land med låga energikostnader och eventuellt ett bauxit- eller aluminiumoxidproducerande land bygga ett smältverk som kan dra nytta av den billiga energin i det förra landet. Härigenom kunde Sveriges aluminiumförsörjning underlättas vid vissa typer av handelspolitiska kriser.

3. Ger ett smältverk fördelar från sysselsättningssynpunkt?

Det kan förefalla naturligt att fästa särskild vikt vid den sysselsättning som skulle åstadkommas genom specifika industriprojekt, även när de

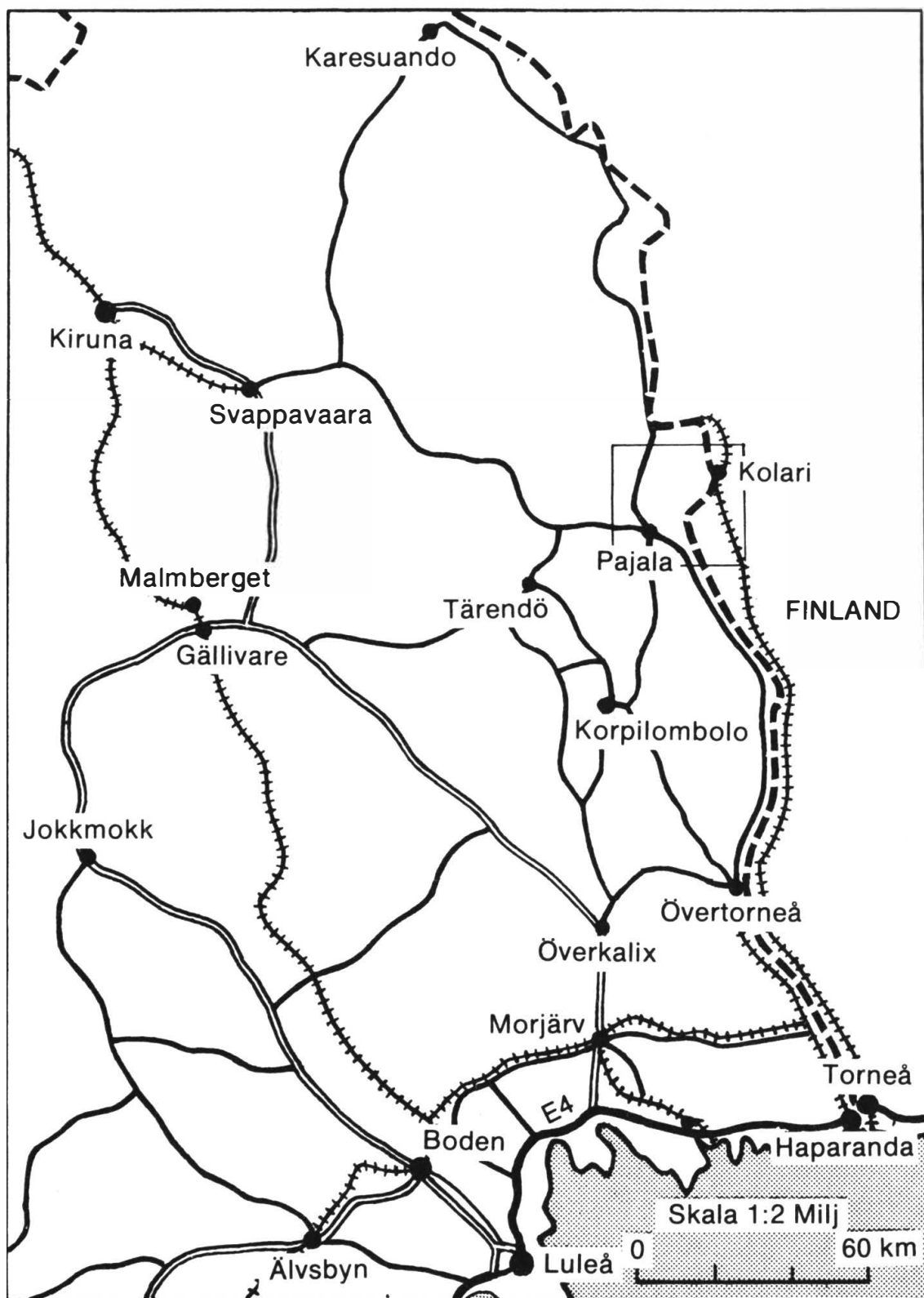
ursprungligen bedöms från andra utgångspunkter. Vissa bedömare av frågan om ett smältverk kan t o m vilja sätta sysselsättningsaspekterna i första rummet. Vad som här i första hand skall behandlas är konsekvenserna av att lokalisera ett smältverk till en region med omfattande och långvariga sysselsättningssvårigheter, som inre Norrland.

Genom att avvika från en i övrigt optimal lokalisering av ett smältverk kan man först och främst räkna med en höjning av transportkostnaderna. En lokalisering till Norrlands inland i stället för den sydsvenska kusten torde därvid medföra stora merkostnader för såväl utgående transporter som ingående råvarutransporter, även om man i sistnämnda avseende skulle kunna dra viss nytta av billiga returfrakter på malmbanorna. Mot denna fördyring står främst en viss besparingsmöjlighet i form av att förlusterna vid överföring av norrländsk elkraft blir mindre än annars. För att närmare kunna precisera det sammanlagda resultatet av dessa motverkande faktorer är det nödvändigt att betrakta ett konkret exempel. Som utgångspunkt för en sådan undersökning kan det vara praktiskt att ta en preliminär studie av Bo Sillén och Sten Joste (Sveriges Industriförbund, februari 1974) som analyserat en lokalisering av ett smältverk till Jokkmokk.

I studien framhålls att ett smältverk om 70 000 ton aluminium per år skulle kunna ge 7–8 procent lägre totalkostnader i Jokkmokk än en nyanläggning i Sundsvall, vilket är det valda jämförelseobjektet. Studien är rent företagsekonomiskt orienterad, ehuru man sökt beakta vissa principer för statliga lokaliseringsbidrag och förmodade miljöskyddskrav. Detta synsätt har kommit till användning även i andra sammanhang och är därför av principiellt intresse att granska något närmare.

Huvudskälet till att en lokalisering till Norrlands inland i studien framstår som företagsekonomiskt mer fördelaktigt är främst antagandet att staten genom ett antal existerande stödformer skulle bidra med nära hälften av investeringskostnaderna i detta fall (ca 200–250 mkr av totalt 450–500 mkr) men nära nog inget i Sundsvallsfallet. Två poster av mindre betydelse som verkar åt samma håll är att lönerna antas vara lägre i Norrlands inland än i Sundsvall och att överföringskostnaderna för elenergi skulle vara betydligt större i Sundsvallsfallet.

Kalkylen kan ifrågasättas på dessa nu nämnda punkter. Det är enligt Statens Vattenfallsverk svårt att exakt precisera elöverföringskostnadernas storlek mellan Jokkmokk och Sundsvall; det i studien antagna värdet synes ansluta sig till ett högsta tänkbart värde för skillnaderna i energikostnader mellan de två orterna. Antagandet om löneskillnader



på 5–10 procent mellan Sundsvall och Jokkmokk bygger på observerade skillnader mellan genomsnittliga industriarbetarlöner i Norrlands kustområde och Norrlands inland. Relevansen av detta synsätt kan emellertid ifrågasättas med tanke på att ett något större inflöde av arbetskraft torde vara påkallat i Jokkmokkfallet än i Sundsvallsfallet

och att relativt sett högre löner kan behövas i Jokkmokk för att attrahera denna arbetskraft. Detta torde åtminstone delvis motverka den skillnad i löneglidning som kan uppkomma mellan orterna. Dessutom måste det alltid bli fråga om rena gissningar huruvida avtalsförhandlingar ger sådana resultat att arbetskraft med identiska arbetsuppgifter på en plats accepterar lägre löner än på en annan inte alltför avlägsen ort. Om det kunde visas efter en jämförelse med tänkbara sysselsättningsalternativ i Jokkmokk att ett smältverk vore att föredra, skulle det från samhällsekonomisk synpunkt vara motiverat att ta upp lönekostnaderna i projektkalkylen till ett värde som motsvarar alternativ användningen av arbetskraften, ett värde som torde understiga faktiskt utbetalda löner¹). I den mån motsvarande förhållande inte gäller för Sundsvall skulle en samhällsekonomisk arbetskostnadsskillnad uppkomma till Jokkmokkalternativets förmån.

Denna fråga kan belysas från en annan utgångspunkt. Även om vi accepterar den nämnda studiens beräkningar vad gäller skillnader i elöverföringskostnader och utbetalda löner, står och faller den företagsekonomiska fördelen av en lokalisering till inre Norrland med de antagna statliga bidragsbeloppen. (Enligt de preliminära beräkningar som studien redovisar skulle Jokkmokkalternativet bli 22 öre billigare per kg aluminium med ett antaget subventionsbelopp av 30 öre per kg.) Om dessa bidragsbelopp – summa statliga bidrag till tomtförbättringar, byggnader, projektkostnader, maskiner samt sysselsättningspremier, utbildningsstöd och värdet av förmånliga lokaliseringsslån – utgick generellt till all etableringsverksamhet i inre stödområdet, skulle man kunna hävda att det också bör utgå i detta fall. Det måste emellertid observeras att huvuddelen av dessa bidragsformer har en indirekt och osäker effekt på sysselsättningen, dvs det som man här önskar stödja. Sålunda är endast ca 10 procent av det totala bidragsbeloppet, dvs den del som avser sysselsättningspremier och utbildningsstöd, direkt knutet till sysselsättningen. Övriga 90 procent av de 200–250 mkr i bidragsbelopp avser bidrag till investeringskostnader, dvs de utgör en subvention av kapitalanvändning. Subvention av kapitalanvändning har visserligen sysselsättningseffekter (vilket just den berörda studien indirekt söker visa) men leder naturligtvis också till en högre kapitalinsats per sysselsatt. Att ett kapitalintensivt projekt som ett aluminiumsmältverk gynnas genom denna kapitalanvändningsstimulerande utformning av det nuvarande statliga stödet är uppenbart. Så länge denna utformning

¹) Se diskussionen i föregående kapitel.

kvarstår är det därför angeläget att i varje särskilt fall, och framför allt när det gäller så stora och kapitalintensiva investeringsprojekt som det som här diskuteras, fråga sig om den sysselsättning projektet ger inte kan uppnås med mindre bidragsbelopp. I detta fall skulle bidragsbeloppet om 200–250 mkr ge en sysselsättning av ca 500 personer under ett par decennier, dvs innebära ett engångsbidrag om 400 000 kr per sysselsättningstillfälle. Systemets konstruktion innebär således subventioner per sysselsättningstillfälle som flerdubbelt överstiger vad som varit normalt hittills (år 1975).

Samtidigt är det dock klart att det inte finns anledning för staten att bidra med mer än som är tillräckligt för lokalisering till inre Norrland. Om man utgår från Sillén-Jostes räkneexempel skulle lokaliseringalternativen framstå som likvärdiga från företagsekonomisk synpunkt om bidragsbeloppet inskränktes till 8 öre per kg aluminium eller 8/30 av 200–250 mkr, dvs totalt ca 60 mkr eller 120 000 kr per sysselsättningstillfälle¹⁾. Redan detta är ett mycket stort bidragsbelopp. Genomsnittet för det totala bidragsvärdet för projekt med någon form av lokaliseringpolitiskt stöd låg 1975 kring 50 000 kr per nytt sysselsättningstillfälle i Norrlands inland. Härtill kommer att

- a) övriga besparingsposter i Jokkmokkalternativet kan ifrågasättas
- b) energikostnaderna tagits upp till ett belopp av ca 2 öre per kWh, jämfört med den samhällsekonomiska merkostnaden år 1975 av 5–9 öre per kWh (sedan avdrag gjorts för minskade överföringsförluster med 0,5–1 öre per kWh)
- c) man inte utan vidare kan utgå ifrån att något företag faktiskt vore villigt att utan bidrag anlägga ett nytt smältverk i Sundsvall

Är sistnämnda förutsättning inte uppfylld behövs en subvention utöver de nämnda 120 000 kr per sysselsättningstillfälle för att överhuvudtaget få projektet till stånd och därtill förlagt till Jokkmokk. Inräknas sedan att den företagsekonomiska kalkylen underskattar de samhällsekonomiskt relevanta energikostnaderna med ett ansevärt belopp, 3–7 öre/kWh, flyttas det reella subventionsbeloppet upp med totalt ca 50 mkr eller med 100 000 kr per sysselsättningstillfälle. (En subvention av 5 öre per kWh, eller ca 75 öre per kg aluminium motsvarar ca 50 mkr

¹⁾ Enligt en senare beräkning som gjorts för en kapacitet om 100 000 ton skulle det totala nödvändiga bidragsbehovet uppgå till 150 mkr (år 1975). För en sysselsättning av 600 personer skulle detta innebära ett bidragsbehov om 250 000 kr per sysselsättningstillfälle.

för ett 70 000 tons smältverk.) Det reella subventionsbeloppet ligger således över 220 000 kr per sysselsättningstillfälle¹⁾).

Om Jokkmokkexemplet får utgöra en illustration av vad ett smältverk skulle kosta om det i regionalpolitiskt syfte förlades till en sysselsättningssvag region i Sverige, torde det stå klart att projektet tills vidare måste betraktas som mindre lämpligt i det sammanhanget. Till detta kan läggas den allmänna observationen att sysselsättning i råvaruproduktion har vissa nackdelar från stabilitetssynpunkt. Råvaruproduktionen träffas som bekant särskilt hårt av konjunktursvängningar. En övergång till en 100-procentig självförsörjning av aluminium innebär att konjunktursvängningarnas effekter på sysselsättningen helt faller inom landet. Vid fortsatt importberoende av viss omfattning skulle däremot den varierande efterfrågan främst träffa importen.

4. Sammanfattning och slutsatser

Svensk aluminiumkonsumtion väntas växa i fortsatt snabb takt. Som vi här påpekat har Sverige emellertid inga speciella förutsättningar för denna typ av produktion. I stället är Sverige i detta avseende klart underlägset andra länder, t ex sådana med tillgång till billig energi. I ett läge med fortsatt ostörd utrikeshandel och med fortsatt ökning av konkurrensen på aluminiummarknaden är därför aluminiumimport det alternativ som skulle tillåta den högre genomsnittliga levnadsstandarden i Sverige.

Som påpekats förändras inte denna bild när vi betraktar frågan från försörjningstrygghetssynpunkt. Vid handelshinder i en eller annan form skulle olje- och oxidleveranserna drabbas minst lika hårt som leveranserna av färdigt aluminium. Därtill kommer att en övergång till inhemska aluminiumbärande förekomster skulle ta tid och en ökad smältverkskapacitet samtidigt skulle kunna åstadkommas, om så skulle visa sig önskvärt.

Att ett aluminiumsmältverk skulle vara det bästa alternativet bland olika möjligheter att bidra till att lösa regionala sysselsättningsproblem i inre Norrland synes högst osannolikt. Det kapital- och energikrävande projekt det här är fråga om skulle ställa krav på statliga bidragsbelopp per sysselsättningstillfälle som långt överstiger vad som hittills varit

¹⁾ Här bör dock tilläggas att smältverket här behandlas något orättvist i förhållande till andra projekt som genomförs till en låg energitaxa. Principen bör givetvis vara att beakta de verkliga energikostnaderna i samtliga fall, men särskilt viktiga att observera blir de vid extremt energikrävande projekt.

normalt och vad som troligen visat sig möjligt att komma ner till med andra sysselsättningsalternativ.

Dessutom måste beaktas att ökad aluminiumproduktion också skapar problem för den berörda arbetskraften. Sålunda skulle en ökad självförsörjning av denna vara innebära att antalet konjunkturkänsliga arbetstillfällen ökar. Vidare medför framställningsprocessens krav på kontinuerlig drift att arbetskraft behöver vara i verksamhet dygnet runt. Dessutom är arbetsmiljön påfrestande även i moderna smältverk. I ett bredare sysselsättningspolitiskt perspektiv kan det måhända hävdas att man i möjlig mån bör reducera antalet arbetstillfällen av denna art.

Mot bakgrund av vad som här sagts kan man fråga sig hur den svenska aluminiumproduktion som hittills förekommit kan ha lönat sig och hur det kommer sig att man inom denna bransch har vissa utbyggnadsplaner. Förklaringen synes huvudsakligen ligga i skillnaden mellan företags- och samhällsekonomiska realiteter. Sålunda kan det ligga i ett privat företags intresse att sprida sin verksamhet över ett större område med hänsyn till växlingar i lönsamhet mellan olika marknader. Ett enskilt företag kan också ha särskilda skäl att trygga sin huvudverksamhet genom viss vertikal integration. Inget av dessa skäl behöver ha någon vikt för samhället som helhet. Vad båda riskövertvägandena beträffar är det svenska samhället som helhet redan så diversifierat att särskilda åtgärder inte kan anses påkallade i dessa avseenden (jämfört med ett land med en enda dominerande industri, t ex viss råvaruproduktion).

Till sist skall det tilläggas att bedömningen här givetvis kan påverkas om de bakomliggande faktorerna förändras. Sålunda kan den tekniska utvecklingen så småningom leda till så stora förändringar i förutsättningarna för en lönsam svensk aluminiumproduktion att det kan bli motiverat att ta upp saken på nytt. Likartad effekt har en långsiktig förändring av energiförsörjningsläget mellan Sverige och andra länder eller av marknadsförhållandena på de internationella aluminium- och oxidmarknaderna. En beredskap för att nära följa utvecklingen i dessa avseenden torde därför vara påkallad. Dessutom kan det vara motiverat att undersöka möjligheterna att etablera ett smältverk utomlands i samarbete med något energi- eller oxidproducerande land.

Efterskrift

Statsmakterna har ännu inte tagit något initiativ för att stimulera en

utbyggnad av smältverkskapaciteten i Sverige. Sedan 1975, då frågan om ett nytt smältverk utreddes och diskuterades, har dessutom det inträffat att de långt framskridna planerna på en utbyggnad av det existerande smältverket i Sundsvall lagts på is.

V. Uranproduktion i Ranstad?

I Billingen invid Ranstad finns som bekant uranförande skifferfyndigheter av betydande omfattning. Uranhalten är visserligen låg, men i gengäld finns här även andra mineraler och bränslen av potentiellt värde. Bl a ingår en stor mängd aluminium. På senare tid har arbetet på Ranstadprojektet alltmer kommit att inriktas på en så fullutvinning av alunskiffern, dvs på att utveckla en teknik i syfte att "utvinna så mycket som möjligt" ur denna bergart. Här skall vi dock begränsa oss till att beröra några aspekter på det ursprungliga Ranstadprojektet vilket avsåg enbart produktion av uran.

Frågan har varit starkt kontroversiell under en längre tid. Brytning av uranmalmen har främst ifrågasatts för befarade effekter på miljön samt för den roll projektet kan spela i en allmän expansion av kärnkraften (av dem som är motståndare till en sådan expansion). Ett ställningstagande till Ranstadprojektet påverkas emellertid av en bedömning av projektets effekter även i andra avseenden. Särskild uppmärksamhet har riktats mot projektets bidrag till sysselsättningen samt till Sveriges kärnbränsleförsörjning. Dessutom har inställningen till projektet fluktuerat i takt med världsmarknadspriserna för uran. På senare tid har det höga prisläget gjort att Ranstadprojektet framstått som företagsekonomiskt sett mycket lönsamt. En i framtiden mer försiktig inställning till kärnkraftsutbyggnaden runt om i världen kan givetvis påverka prisförväntningarna högst väsentligt.

Projektet har i olika avseenden analyserats av AB Atomenergi, LKAB och Billingenutredningen (SOU 1977:47). Något referat eller sammandrag av dessa utredningar skall inte göras här. Vi skall istället beröra några av de aspekter som spelar stor roll i Ranstadfallet till skillnad från de i kapitel II, III och IV behandlade projekten. Det gäller

- a) det speciella och indirekta sätt på vilket projektet (brytning av uranmalm) skulle innebära en för Sverige tryggad försörjning av den berörda varan (kärnbränsle)

b) sysselsättningseffekternas roll för Ranstadprojektet jämfört med t ex Stekenjokk- och Kaunisvaaraprojekten

Innan vi går in på dessa två frågor skall vi något beröra uppläggningsen av den samhällsekonomiska utvärderingen när det gäller en så politiskt inflammerad fråga som Ranstadprojektet.¹⁾

Låt oss här lämna åt sidan den aspekt på Ranstadprojektet som gäller dess allmänna roll i svensk kärnkraftpolitik, dvs vad många bedömare kanske anser vara den viktigaste aspekten. Denna aspekt torde inte på något meningsfullt sätt kunna integreras i en analys av projektets effekter på det svenska samhället utan får beaktas separat. Beträffande miljöeffekterna finns uppfattningar av extremt olika slag. Den ena säger att projektutformningen är sådan att inga nämnvärda negativa verkningar på miljön uppstår, åtminstone inte mer än som accepteras i andra sammanhang. Den andra säger att bilden är oklar och riskerna kvarstår, särskilt för återverkningar på grundvattnet. Även miljöeffekterna som bedöms så olika av olika parter synes vara svåra att i detta fall integrera i analysen på ett meningsfullt sätt. Någon sorts "garanti" för att gruvbrytningen i Ranstad inte får vissa miljöfarliga verkningar torde komma att krävas för att projektet skall kunna accepteras lokalt och nationellt. Men detta skall här betraktas som en separat fråga. Vad som återstår är således en bedömning av Ranstadprojektets verkningar i övrigt under förutsättning att miljöeffekterna regleras på särskilt sätt och att projektets roll i svensk kärnkraftpolitik beaktas för sig.

Vad finns det då som säger att Ranstadprojektets konsekvenser i övrigt inte skulle fångas av en rent företagsekonomisk kalkyl? Två argument har framhållits med särskild skärpa som stöd för tesen att projektets värde (i övrigt) *underskattas* i en rent företagsekonomisk kalkyl. Det första talar om en ökad försörjningstrygghet, det andra om en minskad arbetslöshet. Eftersom båda argumenten förekommer som stöd för projektförslag också i många andra liknande sammanhang har det sitt intresse att se något närmare på dem.

1. **Värdet av inhemsk uranproduktion från försörjningssynpunkt**

Gruvbrytning i Ranstad skulle ge Sverige tillgång till naturligt uran. Emellertid torde svensk kärnkraft komma att åtminstone tills vidare

¹⁾ De synpunkter som framförs här bygger på den kontakt med Ranstadprojektet som jag fick som konsult åt AB Atomenergi 1974 samt åt Billingenutredningen 1977.

domineras av reaktorer som kräver anrikat uran. Tillgång till naturligt uran är således inte tillräckligt för att trygga reaktorernas bränsleförsörjning.

Framställning av kärnbränsle är en process som omfattar fem försörjningssteg:

- (1) Tillgång till naturligt uran (urankoncentrat)
- (2) Överföring av urankoncentrat till uranhexafluorid (U-235)
- (3) Anrikning av U-235
- (4) Överföring av anrikad uranhexafluorid till urandioxid
- (5) Tillverkning av bränsleelement

Steg 4 och 5 kräver måttliga investeringar och kan ske inom landet. Steg 2 och framför allt 3 kräver däremot betydande investeringar. Tekniken är dessutom ej fritt tillgänglig. En inhemsk anläggning, som främst utnyttjar i utlandet utvecklade teknik, skulle möjligen kunna komma till stånd under 1980-talets senare del.

Innan anrikningskapacitet finns inom landet, ger en inhemsk uranutvinning alltså inte någon ökad säkerhet i försörjningen med kärnbränsle vid avspärrning. Däremot kan en inhemsk försörjningskälla vara av värde vid störningar och handelshinder som endast berör marknaden för naturligt uran. Men riskerna för sådana störningar i uranförsörjningen är begränsade eftersom världens uranförekomster är spridda över skilda geografiska områden. Tillfällig brist på uran skulle visserligen kunna uppträda och göra inhemska urantillgångar särskilt värdefulla. Genom upphandling på långtidskontrakt torde kraftindustrin emellertid kunna gardera sig för detta slags störningar.

Mot denna bakgrund torde det vara av värde att ha tillgång till inhemskt naturligt uran först om och när inhemsk anrikningskapacitet finns. Men om den internationella handeln med kärnbränsle kommer att karakteriseras av bristande konkurrens kan det vara fördelaktigt att vid förhandlingar om inköp av anrikat uran ha tillgång till naturligt uran inom landet. För detta ändamål torde det dock räcka att uranfyndigheterna finns kvar i jorden och på sikt en viss produktionsberedskap föreligger. Något argument för att börja gruvbrytning synes försörjningsaspekten således inte erbjuda.

2. Ranstadprojektets sysselsättnings-effekter

Sysselsättningseffekterna av projekt i arbetslöshetsdrabbade regioner

är normalt en viktig orsak till att den samhällsekonomiska lönsamheten avviker från den företagsekonomiska för sådana projekt. Exempel på detta har vi stött på i samband med Stekenjokkprojektet. I princip skall hänsyn då tas till såväl den berörda arbetskraftens alternativa användning under projektets anläggnings- och driftperiod som till de anställdas subjektiva värderingar av konsekvenserna av anställning till följd av projektet, t ex värdet av att kunna bo kvar på hemorten. Det samhällsekonomiska värdet av arbetskraftens alternativa användning beräknas på det produktionsvärde som arbetskraften skulle ha givit upphov till antingen genom annan verksamhet på platsen eller genom anställning på annan ort för dem som flyttar ut. Särskilt industriprojekt medför att personal behövs i ökad utsträckning också utanför själva projektet. Det kan gälla ökad sysselsättning för reparations- och serviceverkstäder, transportföretag och entreprenörer. Projektets anställda samt anställda i ovannämnda följdnaeringar efterfrågar också varor och tjänster i trakten, vilket även det leder till ökad sysselsättning.

Ranstad är beläget i Skara-Skövde-Falköping-området, vilket åtminstone i ett längre tidsperspektiv får betraktas som en sannolikt stabil eller t o m expansiv region. Inte heller under den närmaste framtiden torde man behöva befara att detta centralt belägna område i landet skall komma att präglas av undersysselsättning. Något särskilt samhällsekonomiskt värde kan således i detta fall knappast tillskrivas projektets sysselsättningseffekter.

Inte heller det förhållandet att projektet skulle bidra till en ökad differentiering av näringslivet i området torde ha betydelse. Redan nu finns nämligen en stor bredd på verksamheten med såväl jordbruk som industri- och serviceverksamhet av olika slag. Det torde således vara svårt att hävda att tillkomsten av fler sysselsättningstillfällen vid Ranstad skall värderas högre än som sker på andra långsiktigt expansiva eller sysselsättningsstabila orter. Det kan m a o knappast hävdas att projektets samhällsekonomiska arbetskraftskostnader understiger vad företaget har att betala för arbetskraften enligt gängse avtal och bestämmelser.

3. Sammanfattning

Vi har här diskuterat några samhällsekonomiska aspekter på Ranstadprojektet såsom ett rent uranutvinningsprojekt. En fullständig utvärdering av uranprojektet kräver – som vi påpekat – ett beaktande av eventuellt återstående miljörisker och den positiva eller negativa in-

ställning till projektets roll i allmän kärnkraftspolitik som kan föreligga. Vår huvudslutsats är emellertid att en utvärdering av och ett ställningstagande till projektet därutöver synes kunna ske på enbart företagsekonomiska grunder.

Detta kan måhända överraska många. Som vi sett föreligger dock ingen väsentlig ökning av försörjningstryggheten – ett ofta missbrukat påstående för något man önskar få till stånd av andra skäl (jfr t ex smältverksprojektet i förra kapitlet). Inget särskilt värde ligger heller i den sysselsättning som projektet skapar i denna typ av region – i motsats till projekt i t ex det permanent arbetslöshetsdrabbade inre stödområdet. Värdet skulle således främst ligga i att höga uranpriser gör projektet lönsamt som en ren exportindustri med viss möjlig fördel som förhandlingsargument mot de länder som har anrikningskapacitet. Då kvarstår dock att beakta den risk för vissa negativa miljöeffekter och den politiska roll som projektet tillskrivs av dem som är motståndare till kärnkraft överhuvudtaget.

VI. Bör svensk järnmalm förädlas inom landet? Stålverk 80

I samtliga fyra hittills berörda fall – koppar, järn, aluminium, uran – påverkas svensk utrikeshandel genom minskad import och/eller ökad export. Innebär det en extra fördel att landet på detta sätt tillförs ökade valutaintäkter? Det har många hävdad. Särskild betydelse fick detta slag av argumentering i samband med lanseringen av projektet Stålverk 80. Här menade många, bl a initiativtagaren, att effekterna på den svenska betalningsbalansen gav projektet ett särskilt värde.

Vi skall här granska detta centrala argument något närmare. Först skall vi emellertid med några ord beröra den mer grundläggande frågan, i vilka avseenden en konventionell investeringskalkyl av projekt som Stålverk 80 kan vara otillräcklig som underlag för ett ställningstagande från statsmakterna sida (såsom frågan tedde sig 1974).

1. Företagsekonomisk eller samhällsekonomisk bedömning?

Förutsatt att Stålverk 80 inte överträffas av likartade projekt på annan ort eller inom ett annat företag, går den samhällsekonomiska bedömningen ut på att avgöra om projektets användning av samhällets resurser ger en högre samhällsekonomisk avkastning än en alternativ användning utanför stålsektorn som annars mer eller mindre automatiskt kan antas komma till stånd. I förhållande till en konventionell investeringskalkyl¹⁾ kan denna bedömning föranleda dels att vissa i kalkylen ingående poster värderas på annat sätt, dels att poster tillkommer som inte ingår i kalkylen. I vissa fall kan det också vara motiverat att

¹⁾ Med en konventionell investeringskalkyl menar vi här en rent företagsekonomisk kalkyl vilken med tanke på projektets storlek från sysselsättningsynpunkt eller liknande kompletterats med en beräkning av de effekter på bostadsbyggande och samhällsservice som träffar närmast berörda kommun och län.

tillämpa en annan kalkylränta än som använts i den företagsekonomiska utvärderingen av projektet.

Tillgängliga prognoser tyder på att den omnejd (Luleå och angränsande kommuner) i vilken Stålverk 80 skulle komma till stånd i huvudsak torde karakteriseras av full sysselsättning under projektperioden även om detta projekt inte förverkligades (Prop 1974:64, s 28–29). Det förhållandet att det förekommer undersysselsättning i regionen synes inte ogiltiggöra ett sådant påstående. Därmed skulle Stålverk 80 i princip komma att motsvara vilket annat projekt eller vilken annan uppsättning projekt som helst i expanderande regioner med i stort sett full sysselsättning. Detta ger anledning till två observationer:

1) Eftersom alternativa projekt får antas komma till stånd utifrån i huvudsak konventionella företagsekonomiska kriterier torde detta motivera att samma företagsekonomiska kalkylränta används i båda fallen.

2) Stålverk 80 skulle ge upphov till en betydande nyinflyttning till Luleå (eventuellt främst från Norrbottens läns inland) i stället för en motsvarande inflyttning till alternativa expansiva orter i Syd- och Mellansverige.

Projektet skulle därmed ställa ungefär samma krav på bostadsbyggande och utbyggnad av samhällsservice som en alternativ användning av de i projektet nedlagda resurserna. Från sysselsättnings- och samhällsplaneringssynpunkt skulle projektet således knappast kräva en omvärdering eller komplettering av den företagsekonomiska kalkylen.

Ett möjligt, men mycket osäkert, undantag är dock det förhållandet att arbetskraften skulle kunna tänkas föredra att flytta till en stor industristad som är belägen i norra Norrland i stället för till motsvarande orter i t ex södra Norrland och Mälarenregionen som kan tänkas bli aktuella i det alternativa förloppet. Den korrektion av kalkylerat projektutfall som detta maximalt skulle kunna medföra torde dock vara av begränsad betydelse.¹⁾

¹⁾ Att vi här anser sysselsättningspolitiska argument till förmån för projektet vara av underordnad betydelse träffar givetvis även de sysselsättningspolitiska skäl som anförts *mot* projektet. Detta kan vara värt att understryka eftersom stark kritik riktas mot projektets höga kapitalintensitet, dvs låga sysselsättningseffekt. Man har menat att alternativa industriinvesteringar av totalt sett samma omfattning kan väntas ge i genomsnitt en ca 4 gånger större sysselsättningseffekt. Detta argument som möjligen har betydelse på mycket kort sikt och i ett land med en kraftlös sysselsättningspolitik, är emellertid knappast relevant i det tidsperspektiv det här gäller. Bortsett från eventuellt tillkommande samhällsekonomiska aspekter av annat slag kommer den ekonomiska politikens mål att uppfyllas om de företagsekonomiskt sett mest räntabla investeringsprojekten genomförs. Vissa av dessa projekt kommer

Enligt tillgängliga uppgifter skulle likaledes miljöeffekterna av projektets tillkomst vara måttliga (verket "byggs ut i havet" och inom en i den fysiska riksplaneringen godkänd sektor för miljöfarlig industri). Åtminstone torde en sådan bedömning vara berättigad i jämförelse med de alternativa industriprojekt som resurserna annars skulle användas till.

Så långt har vi alltså funnit att någon korrigerings- eller någon komplettering av den företagsekonomiska kalkylen inte skulle vara påkallad. Det återstår då att ta ställning till om de i kalkylen redan ingående posterna behöver omvärderas för att vi skall nå fram till en samhällsekonomiskt relevant bedömning.

Med det alternativ som uppställts skulle en sådan omvärdering inte förefalla särskilt behövlig vad gäller arbetskraftskostnader och förekommande skatter. Inte heller synes detta gälla material- och råvaruanskaffningen under vare sig investerings- eller driftperioden. I huvudsak torde det här vara fråga om uppköp till priser som bestäms på världsmarknaden eller på marknader med anbudskonkurrens.

Det återstår att granska den företagsekonomiska värderingen av själv produktionsresultatet av Stålverk 80. Frågan gäller här hurvida de världsmarknadsbestämda priser på stålverksprodukter som vi har att räkna med korrekt avspeglar produktionsvärdet från samhällsekonomisk synpunkt. Man kan fråga sig om det faktum att produktionen ger Sverige ökade valutaintäkter medför att det samhällsekonomiska produktionsvärdet överstiger det företagsekonomiska.

Innan vi går in på en närmare granskning av denna aspekt skall vi kort sammanfatta slutsatserna i detta avsnitt: Med undantag för produktionsresultatets värde (som vi skall diskutera) torde den företagsekonomiska projektvärderingen av Stålverk 80 i allt väsentligt fånga också projektets samhällsekonomiska konsekvenser sett i relation till den alternativa användningen av de resurser projektet skulle disponera.

Reservation måste dock göras för argumentet att man i Sverige bör skapa en större balans mellan olika regioner och i det syftet åstadkomma ett eller flera stora tillväxtcentra även i Norrland. I det perspektivet skulle projekt som förläggs till sådana planerade centra behöva prioriteras. Men exakt hur detta resonemang berör projekt som Stålverk 80 är

därvid att ha hög kapitalintensitet, andra låg, beroende på olika produktionstekniska förhållanden i olika branscher. Uttryckt på annat sätt är det inte så att en ekonomi med full sysselsättning och effektiv hushållning med knappa resurser karakteriseras av att alla investeringar har samma "låga" kapitalintensitet.

oklart. Tanken bakom stora tillväxtcentra har ju varit att skapa ett diversifierat näringsliv och därmed en minskad känslighet för konjunktur- och strukturförändringar. Stålverk 80 med dess förstärkning av järn- och stålsektorn i Luleå torde knappast behöva bidra till en sådan utveckling.

2. Betalningsbalansargumentets relevans

Stålverk 80 skulle enligt beräkningarna inbringa väsentliga belopp utländsk valuta och dessutom tillåta viss importsubstitution. I runda tal kan valutaintäkterna netto uppgå till ca 1 miljard kr per år under driftperioden. Under investeringsskedet har man räknat med en inte obetydlig upphandling i utlandet. Men även om denna skulle bli så omfattande att den uppgick till hälften av investeringskostnaderna, innebär detta fortfarande bara en engångsförlust motsvarande valutaintäkterna under ett år av driftperioden. Projektet skulle således i detta perspektiv ge ett väsentligt nettobidrag till den svenska valutareserven.

Det har hävdats att ett sådant valutatillskott skulle ha ett självständigt samhällsekonomiskt värde, dvs betyda att produktionsvärdet blev större än om produktionen som helhet avsattes inom landet till samma priser. Man har vidare betecknat det som "nationalekonomiskt slöseri" att i så stor utsträckning som f n är fallet låta den svenska järnmalmen lämna landet i oförädlad skick.

Eftersom Sverige inte kan anses stå inför en långsiktig sysselsättningskris, eller mer specifikt, eftersom Stålverk 80 enbart får anses innebära att sysselsättningen av berörda personer tar just denna form i stället för en annan, får de nu nämnda argumenten genomgående uppfattas, inte som sysselsättningsargument, utan som ett argument för att dra utländsk valuta till landet. Frågan är då i vilken utsträckning detta välkända merkantilistiska argument har bärkraft vid en samhällsekonomisk bedömning av industriprojekt som Stålverk 80.

I en situation där den svenska valutareserven på kort sikt bedöms som alltför liten skulle ytterligare export och importsubstitution bidra med något mer än att bara öka Sveriges potentiella köpkraft i utlandet. I ett sådant läge skulle tillskott av valutaintäkter dessutom öka tilltron till de rådande valutakurserna och på så sätt reducera riskerna för valutakriser.

I ett motsatt läge, dvs där Sverige på kort sikt redan har en i nämnd mening tillräckligt stor valutareserv, skulle ökade valutaintäkter i stället medföra nackdelar. För det första skulle detta skapa oro på valuta-

marknaden och spekulation i en appreciering av den svenska kronan. För det andra skulle den del av Sveriges resurser som binds i ytterligare exportproduktion leda till ökade banktillgodohavanden i utlandet och därigenom ge mycket låg avkastning.

Huruvida Sverige kommer att befinna sig i den förra eller senare situationen när projektet börjar ge landet valutaintäkter är givetvis inte möjligt att avgöra vid den tidpunkt då investeringsbeslutet skall fattas. Men dessutom kan man fråga sig vad den vid driftperiodens början rådande situationen har för intresse vid bedömningen av en produktionsverksamhet som sträcker sig mycket långt in i framtiden. Sverige har intresse av att valutakurserna på längre sikt skapar jämvikt på valutamarknaden. Egentligen föreligger ingen valmöjlighet på den punkten. Det innebär att det inte heller är möjligt att tala om ett läge med valutabrist på lång sikt; en tendens åt det hållet skulle efter en tid ta sig uttryck i en justering av valutakurserna.

Härav följer att den positiva effekt av ökade valutaintäkter som vi nämnde kunde föreligga på kort sikt saknar motsvarighet i ett längre tidsperspektiv. Och härav följer vidare att, i den mån Stålverk 80 skulle bidra till en utveckling där den svenska exporten stiger snabbare än importen, projektet skulle bidra till att sänka kurserna på vår valutamarknad. Denna justering av kurserna i riktning mot nya jämviktslägen skulle för övrigt innebära att man framkallade en *import*ökning och en *export*minskning som ungefär motsvarade projektets nettobidrag till det svenska valutainflödet. Därmed står det klart att det inte ens är riktigt att påstå att den svenska valutareserven skulle öka till följd av att projektet genomfördes.

Eventuellt skulle man i stället kunna hävda att ökad export är bra därför att man då kan importera mer varor från utlandet. Den nyssnämnda valutakurssänkningen hade just till effekt att framkalla en viss importökning vilken vid de nya prisrelationerna mellan Sverige och utlandet ter sig önskad. Men därmed är på intet vis sagt att exportökningen skulle ge någon extra fördel utöver vad som skulle ha erhållits om samma mängd resurser i stället hade använts i lönsam produktion för hemmamarknaden. Så länge inte valutakurser och inhemska prisrelationer låsts och förlorat sitt värde som indikatorer på konsumenternas värderingar, avgörs den för landet och dess konsumenter bästa fördelningen mellan hemmamarknads- och exportproduktion genom att man på vanligt sätt jämför avkastningen för olika produktionsalternativ.

I det perspektiv av multilateral frihandel som hittills anlagts är det

således svårt att peka på något som helst samhällsekonomiskt intresse av att ett långsiktigt investeringsprojekt ger valutaintäkter. Frågan är nu om denna slutsats påverkas av en förskjutning av perspektivet till en situation med ökad reglering och bilateralisering av den internationella handeln. Huruvida Stålverk 80 i ett sådant läge skulle framstå som mer önskvärt eller ej är det omöjligt att ge ett bestämt svar på. Det beror framför allt på hur "tvångströjan" på svensk utrikeshandel konkret skulle se ut under den period det här gäller. Man kan sålunda inte utesluta att projektets produkter skulle kunna visa sig mycket åtråvärda för de länder som vi skulle vara angelägna att importera från. Men inte heller motsatsen kan uteslutas. Så mycket vet vi dock att handelsrestriktioner och bilateralisering tenderar att reducera den internationella handeln. I detta perspektiv av ökad självhushållning skulle det närmast te sig ofördelaktigt för Sverige att satsa på projekt vars produktion som helhet svårligen kan avsättas inom landet.

Det som hittills sagts om bristen på ett samhällsekonomiskt intresse för huruvida en viss produktion säljs till utlandet eller avsätts inom landet berör också de argument som går ut på att det skulle vara "egendomligt" eller i någon negativ mening "u-landsbetonat" att vi exporterar järnmalm och importerar stål, dvs köper förädling i utlandet. Om det fanns ett självständigt värde i att inte köpa förädling där den var billigast (i samhällsekonomisk mening) utan där råvaran ursprungligen finns så skulle åtgärder i överensstämmelse med den övertygelsen innebära att man reducerade Sveriges reala nationalinkomst – direkt genom våra egna åtgärder och indirekt genom motåtgärder från utlandet. Man kan också fråga sig hur det skulle gå för ett projekt som Stålverk 80 med dess importbehov av kol och olja om även länder med sådana fyndigheter strävade efter att utnyttja sina råvaror internt och undvika att exportera dem.

Det är, som vi sett, inte svårt att peka på att merkantilistiska argument strider mot samhällets intressen. Vad som emellertid gör det särskilt viktigt att understryka detta är att "betalningsbalansargumentet" – om det vinner gehör – kan få så stor räckvidd genom att det inte så lätt låter sig kvantifieras och bakas in i en investeringskalkyl. En tilltro till argumentets relevans skulle således kunna innebära en risk för att man accepterade projekt som annars inte skulle visa sig livskraftiga. Men det finns en risk också av ett annat slag. De som betraktar merkantilistiska argument som oförenliga med samhällets intressen kan tolka sådana argument som ett tecken på att det berörda projektet som helhet är tvivelaktigt, även när så faktiskt inte är fallet.

Sammanfattningsvis har vi här sökt visa att slutsatsen från föregående avsnitt – att projekt som Stålverk 80 kan avgöras på i huvudsak rent företagsekonomiska grunder – står sig även när man tagit hänsyn till att projektet ger intäkter i utländsk valuta.

3. Hur stora är ett projekts betalningsbalanseffekter?

Trots vad som nu anförts kan det givetvis finnas skäl att känna storleken på den export och den imports substitution som ett stort industriprojekt kan väntas ge upphov till. I det föregående avsnittet återgavs den uppskattning på ca 1 miljard kr per år som redovisats i beskrivningen av Stålverk 80. Av flera skäl avspeglar en så beräknad nettoeffekt på valutaströmmarna inte den nettoeffekt som faktiskt är av intresse att känna till.

Först och främst måste vi ta ställning till vilka effekter på export och imports substitution som skulle följa av att de resurser som Stålverk 80 skulle disponera i stället kom att användas på annat håll. Eftersom vi inte vet vilka projekt det alternativt skulle vara fråga om kan vi bara förmoda att dessa effekter ungefär skulle överensstämma med de genomsnitt som gäller för Sverige. Ser vi för enkelhets skull enbart till exportandelen skulle vi således kunna anta att siffran låg i närheten av 40 procent (exportandelen för svensk industri) mot 85–90 procent för Stålverk 80.

För det andra kan det förutsättas att den järnmalm som skulle levereras till Stålverk 80 annars i huvudsak hade exporterats. Eftersom detta exportvärde torde motsvara 15 procent av stålverkets produktionsvärde blir den alternativa exportandelen totalt sett 50 procent (40+15). Skillnaden mellan projektets nettoeffekt på betalningsbalansen och den nettoeffekt som alternativt skulle erhållas är således inte 85–90 procent mot 0 procent utan snarare 85–90 mot ca 50 procent, dvs betydligt mera blygsam.

Om man trots vad som anfördes i föregående avsnitt skulle vilja öka Sveriges valutaintäkter på längre sikt, dvs om man inte längre betraktade utrikeshandel som ett medel att höja Sveriges materiella välstånd utan som ett mål i sig, skulle inte heller då med nödvändighet följa att just projekt med exportandel och imports substitution över genomsnittet bör ges förtur. För att uppnå ett sådant mål och samtidigt hushålla med landets resurser skulle det krävas att man tog in valuta där resursutnyttjandet härför var det lägsta möjliga. Att imports substitutionen eller

exportandelen av en verksamhet är hög säger inte nödvändigtvis att verksamheten skulle vara effektiv i denna mening. I så fall skulle t ex en svensk bananproduktion i växthus med åtföljande hundra procentig importsubstitution vara effektiv.

I stället skulle det angivna målet förutsätta att alla sätt att skapa valutainkomster konfronterades med varandra, dvs att t ex även ökad export från existerande produktion i landet togs med i bilden. Konkret skulle målet uppnås om man gav subventioner åt all export och importsubstitution eller beräknade särskilda kalkylpriser på valuta och regleringsvägen sökte realisera den mest lönsamma valutaökningen. Att skaffa ökade valutainkomster genom ett specifikt projekt utan att konfrontera det med alternativ vore att i realiteten formulera samhällets mål på denna punkt som att "man vill ha ökade valutaintäkter just genom detta projekt".

4. Sammanfattning

En samhällsekonomisk bedömning av ett projekt som Stålverk 80 synes i huvudsak kunna ske utifrån en rent företagsekonomisk kalkyl. Avgörande har då varit ett antagande att projektet skulle ställa i stort sett samma krav på befolkningsomflyttningar och samhällsutbyggnad som en annan användning av de resurser som projektet skulle disponera.

Effekterna på valutareserven av ett industriprojekt kan inte utläsas av dess exportandel och importsubstitution. De måste jämföras med resultatet av ett alternativt resursutnyttjande. I det perspektivet blir valutaintäkterna för landet som helhet av ett projekt som Stålverk 80 mer blygsamma än projektets "egna" nettointäkter ger vid handen.

Huruvida ökade valutaintäkter anskaffas på ett för samhället *effektivt* sätt kan inte avgöras enbart på grundval av att ett projekt har hög exportandel eller leder till betydande importsubstitution. Projektet måste i dessa avseenden jämföras med andra sätt att inbringa utländsk valuta för att finna den väg som fyller ett givet mål till lägsta samhällsliga resursuppoftningar.

För ett långsiktigt investeringsprojekt saknar dock valutaintäkternas storlek relevans för de ekonomisk-politiska mål som formulerats i Sverige. På lång sikt strävar valutakurserna mot jämvikt, varför en trend mot ökad svensk export delvis kommer att bromsas och delvis uppvägas av en ökad import. Om ett projekts avkastning som helhet saluförs inom landet eller utomlands är således utan betydelse. Den enda egentliga skillnaden är att en extra komplikation i investeringsbedömningen

inträder när man dessutom måste göra en långsiktsprogno över framtida valutakurser. Låter man denna skillnad i risktagande eller kalkylarbete spela någon roll, skulle det snarare vara en fördel om stora och långsiktiga projekt av detta slag inte gav några exportintäkter alls.

VII. Dubbdäck – trafiksäkerhet och kostnader

Hittills har de olika exemplen på tillämpningar av samhällsekonomisk utvärderingsmetod berört områden som legat mycket nära varandra. Samtliga tillämpningar har kommit att avse gruvindustri eller vidareförädling inom järn och stål samt aluminium. I princip hade de kunnat tolkas som vilka industriprojekt som helst. I fortsättningen skall vi dock behandla helt andra projekt. Det som står närmast i tur får – även om det är en ganska speciell tillämpning – representera det stora antalet investeringsprojekt inom transportsektorn. Det typiska för dessa projekt är frånvaron av en formell intäktssida, dvs avsaknaden av *finansiella* intäkter. Projektens samhällsekonomiska intäkter utgörs främst av svårsmätbara effekter på trafiksäkerhet, tidsåtgång eller bekvämlighet. Det vanligaste är kanske att projekten – i form av nya eller förbättrade vägar, broar, terminaler av typ flygplatser – ger *tidsvinster* åt trafikanterna med ”bieffekter” i form av ökad trafiksäkerhet och ökad bekvämlighet.

I det transportprojekt vi här skall behandla – tillåtelse/påbud/propropaganda för användning av dubbdäck vintertid – är effekten på *trafiksäkerheten* avgjort det primära syftet. I likhet med de flesta andra projekt inom transportområdet är de omedelbara kostnaderna förhållandevis lätta att beräkna. Men det som gör detta projekt särskilt intressant och värdefullt som illustrativt exempel är de många betydande indirekta kostnader som projektet för med sig. Flera av dessa kom att upptäckas först sedan systemet varit i bruk en tid och många bilägare hunnit investera ca 1 000 kr i dubbdäck. Härigenom blev statsmakternas handlingsfrihet i realiteten begränsad; det kan knappast vara lätt för en minister eller verkschef att plötsligt förordna ett totalt eller partiellt förbud mot dubbdäck, som många nyligen köpt, delvis uppmuntrade av andra myndigheter och av trafiksäkerhetsexperter. I ett sådant känsligt läge kan det visa sig mycket svårt att få objektiva utredningar och tester till stånd, dvs undersökningar som egentligen skulle gjorts *innan* systemet definitivt tilläts träda i funktion.

Vi skall här inte hävda att dubbdäcken faktiskt medför en samhällsekonomisk förlust, när alla biverkningar hunnit observeras och inräknas. Underlag för en sådan slutsats – liksom för dess motsats – saknas. Däremot skall vi visa på mängden av olikartade sekundära verkningar av dubbdäcksystemet vilka mycket väl skulle kunna visa sig innebära att dubbdäck är ett samhällsekonomiskt ineffektivt sätt att höja trafik-säkerheten. Det är f ö, som vi skall se, inte ens säkert att dubbdäcken har en positiv nettoeffekt på *trafiksäkerheten* när alla indirekta verkningar tagits med i beräkningen.

1. Dubbdäckens samhällsekonomiska kostnads- och intäktsposter

Den följande presentationen av dubbdäckens samhällsekonomiska verkningar utgör en sammanfattning och komplettering av den s k dubbdäckskommitténs rapport 1975 (Transportforskningsdelegationen nr 1975:4). Presentationen är uppbyggd kring två tabeller. Tabell 7:1 söker ge en överskådlig bild av dubbdäckens olika samhällsekonomiska verkningar i en ordningsföljd som ungefärligen beskriver hur man kom att upptäcka eller allmänt observera dessa olika verkningar. Tabell 7:2 sammanfattar några försök att värdera en del av kostnads- och intäktsposterna från tabell 7:1. Vi inleder med att presentera tabell 7:1 rad för rad.

1. När dubbdäcken började lanceras i Sverige på 60-talet framstod och framställdes bilisternas beslutproblem så att ökad trafiksäkerhet i form av *bättre väggrepp vid vinterväglag* kunde fås till priset av en *ökning av däckkostnaderna*.

2. Ganska snart upptäcktes en del biverkningar, varav några kanske kan sägas ha varit uppenbara från början. Det förbättrade väggreppet vid isigt väglag innebar att hastigheten kunde höjas jämfört med bilar med annan däckutrustning. *Den ökade hastigheten* kan sägas ha inneburit en positiv effekt, kortare restider, samt två negativa effekter, ökning av fordonskostnaderna och förlängda bromssträckor. Sistnämnda effekt betyder alltså att de fördelar i form av bättre väggrepp som dubbdäcken erbjuder vid oförändrad hastighet inte helt tas ut i form av ökad trafiksäkerhet utan delvis i form av högre hastighet.

3. En annan indirekt och negativ effekt på trafiksäkerheten uppträder vid användning av dubbdäck på barmark och under vissa andra icke isiga vägförhållanden. Att dubbdäck används på barmark är inte ovanligt. Särskilt i södra och mellersta Sverige förekommer vintertid ofta

Tabell 7.1. *Dubbdäckens samhällsekonomiska kostnader och intäkter*
 – en illustration

| | KOSTNADER | | INTÄKTER | |
|--|---|--|---|--------------------|
| | Övriga kostnader | Effekt på trafiksäkerhet | Övriga intäkter | |
| Effekter som påverkar beslutfattarna (=bilisterna) | 1 Ökade däckkostnader | | 1 Upplevd ökning i egen trafiksäkerhet*) | |
| | 2 Viss ökning av drivmedelsförbrukningen | 2 Motverkas delvis genom ändrat körsätt (ökad hastighet m m) | | 2 Kortare restider |
| | | 3 Sämre barmarksegenskaper | | |
| | 4 Ökat buller i eget fordon | | | |
| Effekter på samtliga medborgare (högre skatter el minskade statsutgifter på annat samt externa effekter) | 5 Ökat buller utanför fordonen | | | |
| | 6 Ökat vägstäpplage (= ökade utgifter för vägbeläggning, markeringar m m) | | | |
| | 7 Förorenat yt- och grundvatten | | | |
| Återverkningar på biltrafikanterna | | 8 Ökad risk för vattenplaning | | |
| | 9 Sämre sikt och längre restider | 9 Sämre sikt och minskad trafiksäkerhet | | |
| | | 10 Nedsmutsning > ökad rostning och biltvätt | | |
| | | 11 Ökade kostnader för torkarblad, spolavvättning m m | | |
| | | 12 Kostnader för strålkastarrensare | 12 Sämre belysning (delvis motverkat av strålkastartorkare) | |
| | | | 13 Bättre väggrepp genom uppruggning av isytan | |
| | | | *) 1–2 Mindre kollisionsolyckor gagnar även andra | |
| | Övrigt negativt (-) | Ökad trafiksäkerhet (?) (+?) | Övrigt positivt (+) | |

snö- och isfria perioder. Därtill kommer att barmark är ett vanligt väglag på alla vägar som snabbt snöröjs och saltas och som trafikeras hårt. Slutligen utnyttjas dubbdäcken ibland långt fram på våren. Att dubbdäck – åtminstone vid viss dubbtäthet – kan ge *sämre bromsförmåga på barmark* än vanliga däck får därmed viss betydelse. Detta gäller särskilt om hastigheten vid dubbdäck inte anpassas nämnvärt nedåt. (DK menar dock att man inte kunnat påvisa några betydelsefulla skillnader mellan dubbade och odubbade fordons säkerhet på barmark.)

4. En fjärde effekt som blev uppenbar mycket snart för bilförare och passagerare i dubbdäckförsedda fordon är den betydligt *högre ljudnivån*. 5. Den högre bullernivån medför givetvis negativa effekter även för andra, främst fotgängare och sådana som själva inte befinner sig i motorfordon. Också i bostäder i utsatta lägen kommer motortrafikens störningar att öka till följd av användningen av dubbdäck.

6. De negativa återverkningar på medborgare i allmänhet som kanske kommit att uppmärksammas mest är det avsevärt *ökade vägslitage*. Detta innebär emellertid inte bara högre kostnader för vägbeläggning och vägmarkeringar. 7. Den avslitna vägbeläggningen hamnar med tiden vid sidan av vägen, där vanligen dikesvatten och sedermera grundvattnet kan påverkas. I vissa fall kan ytvattnet påverkas i närliggande sjöar och vattendrag.

8. De flesta återverkningarna av den av dubbarna bortslitna vägbeläggningen träffar bilisterna själva. Men de påverkas i detta fall inte så att varje bilist får bära effekterna av sitt eget handlande, utan återverkningarna träffar dem som grupp. En allt mer uppmärksammas olycksform är *vattenplaning*, till vilket dubbdäcken kan bidra genom bildandet av hjulfårar i vägbeläggningen.

9. Dessutom kommer den bortslitna vägbeläggningens massa att bilda en vägsörja som *försämrar siktförhållandena*. Detta leder, om motåtgärder inte vidtas, till en förlängning av restiderna, men också till uppenbara risker för att trafiksäkerheten försämras. 10. Denna sörja leder också till direkta monetära kostnadsökningar t ex för biltvätt och mer indirekt genom ökade rostangrepp. 11. De motåtgärder som vidtas medför likaledes högre kostnader – snabbare förslitning av torkarblad, större förbrukning av spolärsvätska m m. 12. Effekten av nedsmutsningen blir särskilt påtaglig för bilarnas strålkastare, vilket först och främst leder till *sämre sikt* genom lägre belysningsverkan (särskilt för äldre fordon). När det gäller nya bilar har denna effekt tagit formen av högre direkta kostnader för strålkastarrensörare. Sedan en tid tillbaka

skall nämligen nya bilar enligt lag vara försedda med strålkastarrensörare främst för att avlägsna asfaltssörja under färd.

13. Till sist skall konstateras att dubbdäcken indirekt kan ha en viss positiv effekt på trafiksäkerheten till följd av att *isytan uppruggas* varigenom väggreppet kan förbättras för samtliga bilister.

2. Värdering av de olika effekterna

Som synes har dubbdäcken flera biverkningar. Nästan alla dessa effekter är negativa, som framgår av tabell 7:1. Mot den bakgrunden blir det av särskilt stor vikt att man bildar sig en uppfattning om de tillkommande effekternas tänkbara storleksordning och därmed deras effekt på det ursprungliga beslutproblemet enligt rad 1, ökad trafiksäkerhet – högre däckkostnader.

I tabell 7:2 har vi samlat resultatet av ett försök att antyda storleksordningen på vissa av dubbdäckens verkningar. Siffrorna utgår ifrån de beräkningar som finns att hämta i dubbdäckskommitténs rapport (markerade med DK) och avser år 1973–74. På de punkter där vi avstår från att värdera kostnads- eller intäktsposter har vi markerat effekterna med plus- och minustecken. Frånvaro av effekt har markerats med en punkt.

Kostnaderna för inköp av dubbdäck beräknades av DK till ca 220 kr per hjul (1974). Årskostnaden per bil för användning av dubbdäck (exkl ökad bensinförbrukning) uppskattades till ca 100 kr, vilket innebar totalt ca 120 mkr sedan indirekta skatter frändragits. (Se rad 1 i tabell 7:2 som hänför sig till rad 1 i tabell 7:1.) DK gjorde vidare en bedömning av värdet av minskade restider, totalt beräknat till 15 mkr per år (rad 2, tredje kolumnen). Effekten på bränsleförbrukningen har uppskattats till ca 20 mkr exkl skatter (rad 2, första kolumnen). Vägslitages värde har av DK beräknats till ca 200 mkr per år (rad 6), medan de ökade kostnaderna för korrosion och biltvätt torde uppgå till ca 50 mkr per år (rad 10).

För att beräkna effekten på trafiksäkerheten har DK gjort en jämförelse mellan dubbade och odubbade (främst sommardäck) fordon under samma vägförhållanden. Man fann att trafikolyckorna 1973 skulle varit ca 10 procent fler under dubbsäsongen oktober–april om inga fordon haft dubbdäck. Om denna beräkning är att säga att den avser kortsiktseffekten av dubbdäck och dessutom att den helt bortser från de indirekta och övervägande negativa effekterna på trafiksäkerheten (rad 8, 9, 12 och 13) som träffar såväl dubbade som odubbade fordon.

Tabell 7.2. *Dubbdäckens samhällsekonomiska verkningar per år – ett värderingsförsök (1973–74), mkr*

| EFFEKT | RESURS- UTNYTTJANDE | TRAFIK- SÄKERHET | ÖVRIGT |
|---|----------------------------------|--|--|
| 1 Initialeffekter | – 120 ^{DK} | + | kortsikts- effekt okt- april: ca –10% av olyckorna enl DK |
| 2 Återverkningar på körsätt m m samt bränsleförbrukningen | – 20 ^{DK} | – | + 15 ^{DK} |
| 3 Sämre bromseffekt på barmark | . | – | . |
| 4 Buller: I fordonen | . | . | – |
| 5 Buller: Utanför | . | . | – |
| 6 Vägslitage | – 200 ^{DK} | . | . |
| 7 Nedsmutsat vatten | . | . | – |
| 8 Vattenplaning | . | – | . |
| 9 Sämre sikt | . | – | – |
| 10 Rostning – biltvätt | – 50 ^{DK} | . | . |
| 11 Smutsade vindrutor | – 20 ¹⁾ | . | . |
| 12 Smutsade strålkastare och rengöring | – 20 till – 200 ²⁾ | – | . |
| 13 Uppruggning av isytan | . | + | . |
| Summa | – 430 till – 630 mkr | ” + 10% trafiksäkerhet” exkl effekter på samtliga fordon (posterna 8, 9, 12, 13) | Ökat buller men kortare (?) restid |

Teckenförklaring

DK Dubbdäckskommitténs beräkning

– negativ effekt

. ingen effekt

¹⁾ ca 10 kr per bil (gissning)

²⁾ merkostnad för strålkastarrengörare per år (inkl service); lägsta belopp för första årgång nya bilar; högsta belopp när ”alla” bilar fått utrustning (gissning). Detta torde dock vara en underskattning. Enligt en uppgift från Svensk Bilprovning hösten 1977 är enbart reparationskostnaderna för strålkastarrengörare uppe i 30 mkr per år. När systemet är fullt utbyggt beräknas dessa kostnader kunna uppgå till ca 200 mkr per år i 1977 års priser (eller ca 150 mkr i 1974 års priser).

DK har inte kunnat göra några värderingar när det gäller den till följd av dubbdäcken försämrade sikten och den ökade risken för vattenplaning. DK har heller inte sökt beräkna några kostnader för vindruterengöring och för de fr o m 1974 obligatoriska strålkastar rengörarna. I tabell 7:2 har vi gissat på storleksordningen för dessa två poster år 1974. De ökade kostnaderna för vindruterengöring har upptagits till ca 10 kr per bil och år, totalt 20 mkr. För strålkastar rengörarna har kostnaderna beräknats till totalt 20–200 mkr per år alltefter andelen bilar som är (blir) försedd med sådan utrustning.

Sammantaget ger detta partiella värderingsförsök vid handen att dubbdäckens samhällsekonomiska kostnader i form av ökat resursutnyttjande torde uppgå till 1/2 miljard 1974 (första kolumnen tabell 7:2), att det dessutom blir kostnader i form av buller och vattenföroreningar samt att nettoeffekten på restiderna (rad 2 och 9) är osäker men sannolikt betydelselös. För 1/2 miljard kr och vissa miljöstörningar fick man 1973–74 en beräknad bruttoökning av trafiksäkerheten i form av ca 10 procent mindre olyckor under dubbssäsongen. (Denna olycksminskning har av DK beräknats till ett värde av 130–290 mkr per år.) Då skall emellertid noteras att den negativa effekten på trafiksäkerheten av ökad risk för vattenplaning och sämre sikt på grund av nedsmutsade vindrutor och strålkastare inte har beaktats.

3. Sammanfattning

Statsmakternas beslut att tillåta och indirekt uppmuntra till användning av dubbdäck utgör en god illustration till behovet av att beräkna de indirekta verkningarna av en offentlig åtgärd i förväg och försöka sammanställa de olika direkta och indirekta effekterna. Som vi här sett ledde dubbdäcken till betydande indirekta effekter. Med något enstaka undantag var dessutom samtliga dessa effekter negativa. Det förekom indirekta effekter

- a) på andra bilister än beslutfattaren (bilägaren)
- b) på icke-bilister och
- c) på faktorer som träffar beslutfattaren själv men inte så lätt uppmärksammas av denne innan beslutet fattas

Ursprungligen kunde det se ut som om svenska bilister för en däckkostnad om 120 mkr per år fick en väsentlig ökning av trafiksäkerheten vintertid (beräknad av DK till 130–290 mkr – en uppskattning av olyckskostnaden i kronor som vi inte tillmätt något särskilt intresse

här). Senare visade det sig att bilisterna råkar ut för indirekta kostnader om 80–260 mkr och att befolkningen i dess helhet träffas av kostnader på 200 mkr. De någorlunda lättberäknade kostnadsposterna ökar således från 120 mkr till minst 400 mkr. Till detta kommer negativa effekter på miljön (buller m m). Men framför allt har man måst konstatera indirekta effekter på trafiksäkerheten genom sämre sikt, särskilt vid mörkerkörning och genom ökade risker för vattenplaning. Detta betyder att det blir mindre klart om effekterna på trafiksäkerheten verkligen är märkbara och om de ens är positiva.

Det är viktigt att ytterligare utredningar görs om konsekvenserna av olika dubbdäcksystem. Det hade givetvis varit angeläget att utreda frågan innan mer än hälften av Sveriges bilägare gjort investeringar i dubbdäck och vant sig vid att köra med sådana. Då hade det varit psykologiskt och politiskt enklare att förutsättningslöst pröva hur stor trafiksäkerhetseffekten av dubbdäcken verkligen är under olika förhållanden och – ifall trafiksäkerhetseffekten är märkbart positiv – huruvida kostnaderna och de negativa effekterna i övrigt är värda att ta. Det hade då också varit möjligt att ställa detta sätt att höja trafiksäkerheten mot andra olycksdämpande alternativ i syfte att uppnå en effektiv trafiksäkerhetspolitik, dvs uppnå största möjliga reduktion i trafikolyckor för en given satsning – stor eller liten – på detta område.

VIII. Reglerad avbetalningshandel – till konsumenternas fördel?

I föregående kapitel diskuterades huruvida en viss åtgärd – att tillåta dubbdäck – kan tänkas vara en samhällsekonomiskt effektiv åtgärd i syfte att uppnå vissa trafiksäkerhetspolitiska mål. För att kunna slutföra en sådan diskussion skulle vi ha behövt dels inhämta ytterligare empiriska uppgifter som underlag för den samhällsekonomiska utvärderingen av denna åtgärd, dels ställa denna åtgärd mot alternativa sätt att nå samma mål. När vi i detta kapitel kommer in på ett delområde inom konsumentpolitiken – om kreditköpen bör regleras och i så fall hur – skall vi i något större utsträckning ägna oss åt att jämföra den samhällsekonomiska effektiviteten hos olika medel att nå bestämda mål.¹⁾

Framställningens tyngdpunkt ligger på ett försök att utifrån gängse ekonomisk teori klargöra behovet av och effekterna av ekonomisk-politiska åtgärder på konsumtionskreditområdet. Framställningen är uppdelad på tre huvudavsnitt. Inledningsvis (avsnitt 1) diskuteras på vilka olika sätt konsumtionskrediterna kan påverka hushållets ekonomiska situation. En insikt i konsumtionskrediternas olika funktioner är nödvändig som utgångspunkt för en behandling av kreditköpspolitikens mål och medel. Denna behandling tar sin början i nästa huvudavsnitt (avsnitt 2) med en allmän översikt över motiven för en kreditköpspolitik. Det i sammanhanget betydelsefulla förhållandet att kreditköpsbeslut fattas under osäkerhet och informationsbrist intar en framskjuten plats här. Avsnittet utmynnar i en sammanfattande överblick av vad som kan menas med kreditköpspolitikens mål och medel. I det därpå följande huvudavsnittet (avsnitt 3) koncentreras diskussionen till två kreditköpspolitiska medel som i praktiken fått viss betydelse, näm-

¹⁾ Framställningen följer i huvudsak min bilaga till kreditköpskommitténs betänkande SOU 1975:63. Bilagan har titeln Samhällsekonomiska aspekter på konsumtionskrediterna och skrevs i mitten av 1974. Kommitténs huvudförslag att begränsa amorteringstid och höja kontantinsatsens storlek granskas kritiskt här.

ligen regleringar av kontantinsatser och kredittider vid avbetalningsköp. Huvudsyftet är här att försöka allsidigt belysa de samhällsekonomiska effekterna av sådana regleringar.

1. Konsumtionskrediternas principiella betydelse för konsumenten

Om konsumenten saknade möjligheter att ta konsumtionslån och var hänvisad till enbart kontantköp skulle hans konsumtionsmöjligheter begränsas av inkomster och förmögenhet. Genom lån skulle han kunna tidigarelägga sin konsumtion om han så önskar. Denna valfrihet begränsas emellertid i sin tur av förväntade framtida inkomster och av kreditkostnadernas storlek. Till att börja med skall vi anta att konsumenten är fullt informerad om såväl nuvarande som framtida inkomster och kreditkostnader; dessutom förutsätts att priserna på varor och tjänster är kända. I en på så vis förenklad modell av verkligheten skall vi här närmast söka klargöra de olika funktioner som konsumtionskrediterna har för individen (hushållet).

1.1. Omfördelning av konsumtionen i tiden

Låt oss först behandla det hypotetiska fallet där alla varor är av icke varaktigt slag. Varorna konsumeras således i "omedelbar" anslutning till inköpet. I en sådan ekonomi skulle kreditköp förekomma endast när individen önskar omfördela sin konsumtion över tiden. Detta kan ibland sammanhånga med att inkomsterna är låga till att börja med för att sedan växa och också med att inkomstutvecklingen är ojämn. Dessutom kan individen helt enkelt föredra konsumtion idag framför konsumtion längre fram i tiden. Med andra ord, även om inkomsten vore konstant över tiden kan han vilja konsumera mera nu (t ex i samband med en utlandsresa) än i framtiden. Konsumtionskrediter kan således i det här sammanhanget inte enbart betraktas som ett medel att motverka effekterna på konsumtionsutvecklingen av en uppåtgående trend eller svängningar i inkomstutvecklingen. De kan också bottna i rena värderingar till förmån för konsumtion idag.

Det skulle kunna invändas att konsumtionskrediter har ringa betydelse i en ekonomi av detta slag. Anledningen skulle kunna vara att existerande data tyder på att en mycket liten andel av konsumtionskrediterna idag faktiskt avser icke varaktiga varor. Det är emellertid vanskligt att i samband med lån i bank m m avgöra om konsumenterna verkligen gör de inköp de säger sig avse att göra. Det är sålunda

tänkbart att lånekunder tror att det är fördelaktigt från deras synpunkt att framhålla inköp av investeringskaraktär som kreditändamål trots att de i realiteten sedan inte gör sådana inköp. Viktigare att påpeka här är emellertid att kreditbeloppet inte kan sägas finansiera det i låneansökan angivna inköpet ens när detta inköp faktiskt görs. För att så skulle vara fallet fordras nämligen att individen inte skulle ha gjort inköp alls av detta slag, om han inte fått någon kredit. Detta torde vara mindre vanligt. Följande exempel kan illustrera det förhållandet.

Anta att en person, om han erhållit en kredit på 10 000 kronor, skulle ha köpt en bil för 15 000 kronor, dvs med en egen insats av 5 000, men att han utan någon kredit köper en bil för 7 000 kontant; det betyder att han faktiskt inte skulle använt mer än 8 000 av kreditbeloppet till bilköp. Samma sak gäller för ett nybildat hushåll som planerat inköp för bosättning uppgående till 5 000 kronor men vägras ett lån på detta belopp; gör hushållet nu överhuvudtaget något inköp av detta slag skulle inte lånet på 5 000 ha kunnat sägas gå till enbart bosättning. (Det som här sagts gäller givetvis inte bara lån i bank e d utan alla former av konsumtionskrediter.)

Dessa exempel visar att en större eller mindre del av konsumtionskrediterna normalt används till annat än angivna ändamål, däribland löpande konsumtionsutgifter. Vi kan således räkna med att en del av samtliga slag av konsumtionskrediter oavsett vad de "direkt" används till i realiteten finansierar även vanliga konsumtionsutgifter. Mot denna bakgrund får den ovannämnda funktionen hos konsumtionskrediter – att över tiden omfördela konsumtion överhuvudtaget – ett större intresse.

1.2. Köp av varaktiga konsumtionsvaror

I verkligheten förekommer en rad produkter som avger tjänster under en längre period. Detta gäller även produkter som i officiell statistik behandlas som icke varaktiga, t ex enklare hushållsredskap samt lager av rena konsumtionsvaror såsom specerier o d. Större betydelse i vårt sammanhang har givetvis de dyra konsumentkapitalvarorna, möbler, hushållsmaskiner, TV-apparater, båtar, bilar osv. Också viss fast egendom som bostäder, fritidshus osv skulle kunna räknas hit. Varors varaktighet kan sträcka sig från nära noll (en mjukglass) till praktiskt taget oändlig tid, utan att några naturliga eller självklara avgränsnings- eller indelningsmöjligheter kan sägas föreligga. De varaktiga varor som står i centrum för vår diskussion här får därför definieras operationellt som de varor (exkl fastigheter) där delbetalningsköp förekommer i

betydande omfattning.

Varor som avkastar tjänster över en längre period behöver inte ägas av samma person som utnyttjar tjänsterna. Såsom är fallet i stor utsträckning beträffande bostäder kan ägaren hyra ut varan, dvs sälja de tjänster varan avkastar, för en begränsad tid i taget. Om vi för ett ögonblick föreställde oss att det för alla varaktiga varor av intresse i vårt sammanhang fanns fungerande hyresmarknader och enbart sådana, det förekom alltså inte att konsumenter köpte och ägde varor av dessa slag, då skulle konsumtionskrediterna ha exakt samma funktion som berördes i föregående avsnitt. Krediterna skulle då ha en i tiden rent konsumtionsomfördelning funktion avseende varor och tjänster av alla slag.

I realiteten kan konsumenten i många fall välja mellan att hyra och förvärva en varaktig vara. Om de tjänster varan avkastar och kostnaderna för dessa tjänster vore exakt lika i de två alternativen, står det klart att köpet av varan har en ren förmögenhetsplacerande funktion. Detta gäller oavsett om köpet finansieras med egna medel, dvs utgör en ren omplacering av existerande förmögenhetsobjekt, eller om köpet åtföljs av en skuldsättning av motsvarande storlek. I det senare fallet kan krediten sägas ha en investeringsfunktion, även om krediten inte alltid kan anses finansiera hela köpet av just denna vara. Ibland kan kostnaderna vid köp understiga kostnaderna vid förhyrning av en vara som i båda fallen avkastar tjänster av samma kvalitet (jfr avsnitt 1.3). I denna situation kan krediten således möjliggöra en *lönsam* investering för konsumenten.

Så långt har vi kunnat konstatera att konsumtionskrediter eller kreditköp har två funktioner: de tillåter intertemporal konsumtionsomfördelning samt vissa slag av förmögenhetsplacering eller investeringar. I verkligheten finns det som bekant inte alltid ett fungerande alternativ i form av hyresmarknader för berörda varor. Där detta alternativ saknas framträder en tredje tänkbar funktion hos konsumtionskrediterna, nämligen att erbjuda den enda möjligheten att överhuvudtaget konsumera tjänster från den varaktiga varan. Detta inträffar när konsumenten endast med kredit anser sig kunna köpa ett frysskåp, en viss uppsättning möbler e d, och utan kreditmöjligheter väljer ett annat konsumtionsmönster.

I många fall kan vi räkna med att alla de tre nu nämnda funktionerna hos krediterna framträder samtidigt. Det innebär att en och samma transaktion har inslag av intertemporal konsumtionsomfördelning, investering samt omfördelning av dagens konsumtion mot vissa specifika

tjänster och från övriga varor och tjänster. Följande exempel kan belysa ett sådant fall:

Anta att en person beviljas en kredit på 4 000 kr på två år. (a) Han väljer då att skaffa sig en bättre uppsättning möbler (för 4 000 kr) än han annars skulle ha gjort, nämligen ett möbelköp för 2 000 kr. Han har därmed kommit i åtnjutande av ett slag av tjänster som han annars betraktar som oåtkomliga för honom. (b) Dessutom kan han anse att krediten tillåter honom att öka sin konsumtion av övriga varor och tjänster (t ex med 500 kr per år), vilket givetvis hindrar en lika stor framtida konsumtion som annars (med 1 000 kr efter två år). (c) Samtidigt har hans förmögenhetsdisposition förändrats så att han dels kommer att äga dyrare kapitalföremål än annars, dels också kan (vilja) förfoga över en större mängd likvida medel till att börja med, t ex i form av banktillgodohavanden. Exemplet sammanfattas i tabell 8:1 för ett fall där kapitalföremålen antas ha två års livslängd och där vi bortsett från förekomsten av räntor.

1.3. Köp som alternativ till förhyrning av varaktiga konsumtionsvaror

Som antydde i föregående avsnitt föreligger ibland den situationen att konsumenten kan välja mellan att hyra och att äga en varaktig vara, men att kostnaderna för dessa alternativ skiljer sig åt. Av flera skäl kan man räkna med att kostnaderna vid förhyrning överstiger kostnaderna

Tabell 8:1

| | År | Inkomst | Inkomst användning | | | Förmögenhetsställn. vid periodens början | | |
|-------------------|-------|---------|--------------------|---|-------------|--|--------------------|----------------|
| | | | Disp. ink. | Värdet av kons. tjänst från varakt. varor | Övrig kons. | Sparande | Banktillg.-hav o d | Kapitalföremål |
| Utan kredit | I | 30 000 | 1 000 | 27 000 | 2 000 | 2 000 | 2 000 | 0 |
| | II | 30 000 | 1 000 | 27 000 | 2 000 | 4 000 | 1 000 | 0 |
| | (III) | | | | | 6 000 | 0 | 0 |
| Med kredit= 4 000 | I | 30 000 | 2 000 | 27 500 | 500 | 4 000 | 4 000 | 4 000 |
| | II | 30 000 | 2 000 | 27 500 | 500 | 4 500 | 2 000 | 2 000 |
| | (III) | | | | | 5 000 | 0 | 0 |
| Skillnad | I | 0 | +1 000 | + 500 | -1 500 | +2 000 | +2 000 | +4 000 |
| | II | 0 | +1 000 | + 500 | -1 500 | + 500 | +1 000 | +2 000 |
| | (III) | | | | | -1 000 | 0 | 0 |

vid ägande. Till detta bidrar det förhållandet att den som utnyttjar varan ofta kan antas vara mer aktsam om egna ägodelar än om hyrda föremål. Dessutom kan utnyttjaren ställa större krav på varans funktion när ansvar och reparationskostnader genom hyreskontraktet lagts på någon annan än honom själv. Dessa förhållanden, som representerar ett slags samhällsekonomiska merkostnader, föranleder givetvis kompensatoriska och schablonmässiga prishöjningar från uthyrningspartens sida.

Å andra sidan är det sannolikt att uthyrningsparten genom mängdrabatter kan få ett betydligt förmånligare pris än den enskilde konsumenten lyckas med. I sådana fall är det dock inte längre fråga om en skillnad i samhällsekonomiska kostnader (resursförbrukning) utan om en omfördelning av vinstutrymmet mellan producent och storköpare av varan. Men självfallet tenderar detta förhållande att motverka att kostnaderna för hyra överstiger kostnaderna för ägande; i princip är det tänkbart att kostnaderna härav t o m kan bli lägre i hyresfallet.

Tjänsterna kan avvika också i kvalitetsavseende mellan de två fallen. Sålunda har konsumenten som ägare av en vara större frihet att göra vad han vill med den (måla om den, lägga till eller ta bort delar från den osv). En andra och kanske viktigare skillnad är att hyresalternativet ofta representerar en lägre risk för konsumenten. Han slipper ta samtliga konsekvenser av osäkerheten beträffande såväl varans tekniska egenskaper och funktion som sitt eget intresse för varan i framtiden. Han kan lätt byta till ett annat exemplar eller en annan variant av varan, om han så vill. Normalt kan han också lättare, dvs till lägre kostnad, upphöra att konsumera varans tjänster om och när han inte längre har intresse av den. I vissa avseenden kan dock osäkerheten vara mindre vid ägande, nämligen beträffande framtida kostnader för att disponera varan och beträffande möjligheten att behålla ett visst uppskattat exemplar av varan.

Olika konsumenter kan givetvis fästa olika vikt vid dessa nu nämnda riskdimensioner, men genomsnittligt sett torde vi kunna utgå ifrån att risktagandet är större vid ägande än vid hyra. Samtidigt är det klart att denna skillnad medför en överföring av kostnader (t ex för reparation, byten, korta hyresperioder och därmed lagerbehov) från utnyttjare till uthyrningsföretag. Detta innebär således en tendens till att hyreskostnaderna överstiger kostnaderna vid ägande, men då för varor vars tjänster inte längre är homogena i nämnda kvalitetsavseenden.

Det förhållandet att tjänsterna på detta sätt avviker i kvalitetsavseende förklarar varför vissa konsumenter föredrar att betala det högre

hyrespriset hellre än att äga varan ifråga; föredrar i den meningen att de gör detta val även vid perfekt information om alternativen och även när de skulle ha kunnat köpa varan kontant. I sistnämnda förutsättning ingår då möjligheten att finansiera ett kontantköp med banklån på en perfekt kreditmarknad, där alla som vill låna i bank till de rådande kreditvillkoren får göra det. Emellertid är det, som vi skall beröra närmare i det följande, långt ifrån alltid så att dessa förutsättningar om information och kreditmarknad är uppfyllda i verkligheten. Dels torde en rad vanföreställningar finnas beträffande de faktiska kostnadsskillnaderna mellan handlingsalternativen, dels uppvisar konsumtionskreditmarknaden ett antal "imperfectioner" vad gäller lånemöjligheterna. I den mån detta är fallet kommer konsumenternas val mellan alternativen att avvika från vad som skulle bli fallet om nämnda förutsättningar varit uppfyllda och därmed från vad som brukar betecknas som ett samhälls-ekonomiskt effektivt läge.¹⁾

Med tanke på att både hyres- och köpalternativ föreligger för många konsumentkapitalvaror är det av vikt att här påpeka att statliga åtgärder kan påverka valet dem emellan inte bara genom reglering av villkoren för kreditköp utan också genom olika slag av ingrepp på hyresmarknaden. Detta innebär att man vid en analys av kreditköp och kreditköpspolitik svårligen kan isolera diskussionen till att avse bara den del av dessa åtgärder som direkt berör kreditköpen. Ett försök att reglera mängden kreditköp, som kan åstadkommas t ex genom krav på högre kontantinsatser, kan också ske t ex genom lagstiftningsåtgärder som direkt gör hyresalternativet mer attraktivt för konsumenterna. Ett exempel är det från bostadsmarknaden bekanta att den andel av hyresbeloppet som motsvarar räntekostnaden inte är avdragsgill vid beskattning medan däremot räntekostnaden för kredit i samband med köp är avdragsgill (liksom minskade ränteintäkter i samband med egen finansiering av köp i många fall åtföljs av en minskning av inkomstskatten). Det kan således konstateras att det finns en rad existerande och tänkbara åtgärder från samhällets sida som inverkar på de faktiska kostnadsskillnaderna mellan hyra och köp och därmed på konsumenternas val mellan dessa alternativ.

I den valmöjlighet mellan förhyrning och köp som nu diskuterats

¹⁾ Med samhälls-ekonomisk effektivitet menas ett tillstånd där det inte är möjligt att ytterligare öka konsumtionen av varor och tjänster (i vid mening) för alla konsumenterna i samhället. Utgångspunkten är därvid konsumenternas egna preferenser, såsom de kommer till uttryck t ex i efterfrågan på olika marknader.

framkommer således en fjärde funktion hos kreditköpet. Kredit kan nämligen ge tillgång till en uppsättning tjänster som *kvalitetsmässigt* avviker från de tjänster som förhyrning av samma slag av konsumentkapitalvaror skulle avkasta. Som vi sett torde det främst vara olika slag av risktagande som svarar för dessa kvalitetskillnader.

1.4. Konsumtionskrediternas roll i övrigt

Vi har nu berört de olika mer direkta funktioner som konsumtionskrediterna kan ha för den enskilde konsumenten. Existensen av en marknad för konsumtionskrediter kan emellertid påverka konsumenterna också i andra avseenden. Genom att ändra villkoren för sådana krediter kan statsmakterna reglera efterfrågan på i första hand varaktiga konsumtionsvaror och därigenom den totala efterfrågan på varor och tjänster i ekonomin i syfte att uppnå eller bevara samhällsekonomisk balans, dvs hög sysselsättning, prisstabilitet och balans i utrikeshandeln. En skärpning av villkoren för konsumtionskrediterna, genom krav på högre kontantinsatser eller kortare kredittider samt genom rekommendationer till bankväsendet att begränsa konsumtionskreditgivningen, kan således bidra till att reducera en tendens till överkonjunktur. Omvänt kan en uppmjukning av kreditvillkoren bidra till att öka sysselsättningen i en lågkonjunktur.

Samtidigt som vi kan konstatera att staten tack vare existensen av en konsumtionskreditmarknad får ytterligare *stabiliseringspolitiska* medel till sitt förfogande, kan frågan ställas huruvida det verkligen är önskvärt att använda just varaktiga konsumtionsvaror som ett "dragspel" över konjunkturcykeln. Detta skulle nämligen kunna innebära att man lät konsumenternas önskemål på just detta område styras hårdare än andra önskemål. Utan att här gå närmare in på de stabiliseringspolitiska problemen kan det konstateras att sådana åtgärder under vissa förhållanden torde framstå som motiverade. Sålunda har det ofta visat sig att efterfrågan på varaktiga konsumtionsvaror (t ex bilar) är mer konjunkturkänslig än annan konsumtionsefterfrågan. I den utsträckning detta är fallet kan särskilda stabiliseringspolitiska insatser på kreditköpsområdet utgöra ett led i en strävan att undvika att sysselsättningen inom berörda branscher fluktuerar kraftigare än inom andra branscher. Ett annat exempel på hur särskilda åtgärder på konsumtionskreditområdet kan framstå som motiverade är när statsmakterna önskar säkerställa att kreditvolymen i första hand utnyttjas för sådana investeringar som skapar förutsättningar för fortsatt hög sysselsättning på längre sikt.

Statsmakterna kan således i ett högkonjunkturläge vilja reducera konsumtionskrediterna till förmån för t ex industriinvesteringar.

Reglering av konsumtionskrediterna kan vidare utnyttjas i *fördelningsspolitiskt* syfte. Sålunda har särskilda lånevillkor och låneformer inrättats för att gynna vissa konsumentgrupper. Som exempel kan nämnas studielånen, som möjliggör en intertemporal konsumtionsomfördelning för studerande genom i vissa avseenden mer förmånliga kreditvillkor än andra låneformer. Ett annat exempel är bosättningslånen som genom låg ränta och lång amorteringstid underlättar en intertemporal konsumtionsfördelning och anskaffning av möbler och hushållsutrustning inom nybildade hushåll.

När det gäller frågan om fördelningen mellan olika inkomstgrupper torde gängse praxis på kreditmarknaden och gängse åtgärder på konsumtionskreditpolitikens område inta en särställning. Rådande praxis när det gäller olika kreditinstituts beviljande av lån till enskilda personer torde nämligen vara klart ogynnsam för låginkomsttagarna. Därvid bör observeras att konsumenter med låga inkomster och liten eller ingen förmögenhet (och därmed små möjligheter att ställa säkerhet för lån) dessutom ofta har små möjligheter att erbjuda acceptabel nannborgen. Kreditsökande inom denna grupp kan därför normalt antas bli utsatta för en hårdare utgallring och för sämre kreditvillkor, t ex högre ränta, än kreditsökande med höga inkomster och/eller stor förmögenhet. Detta träffar alla låginkomsttagare, således även den stora majoritet av dem som trots små resurser faktiskt förmår klara av sina betalningsförpliktelser. Anledningen är givetvis att den förväntade andelen lånesökande med framtida betalningssvårigheter statistiskt sett är större ju lägre inkomsten och förmögenheten är. Ehuru detta synsätt genomsnittligt sett torde representera en från kreditgivarsynpunkt rationell bedömning av kreditriskerna, blir resultatet att olika konsumenter ställs inför olika priser på från deras synpunkt samma slag av tjänst. Därmed avviker kreditmarknaden från det stora flertalet andra marknader där köparna ställs inför samma priser oavsett inkomst och förmögenhet.

I vissa fall kan det ifrågasättas om inte existerande schablonregler för kreditvärdighetsbedömningen innebär att de lägre inkomsttagarna utsätts för en även från traditionell kreditrisksynpunkt alltför hård prövning. Det gäller när en konsument lägger om sitt konsumtionsmönster från att köpa vissa tjänster (t ex sömnad genom köp av konfektion) eller hyra vissa kapitalvaror (t ex tv) till att köpa och utnyttja egna kapitalvaror (symaskin och tv). I sådana fall innebär själva omläggningen att

medel friställes som täcker och ibland överstiger räntekostnader och amorteringar på det sökta lånet. (Särskilt tydligt torde detta framträda på marknaden för topplån av egna hem, där kreditprövningsschablona kan leda till att personer med små inkomster kan få avslag på låneansökningar trots att de reella bostadsutgifterna inte skulle komma att överstiga de hyresbelopp som de lånesökande visat sig kunna betala under en lång tid.) Samtidigt som uppmärksamheten riktas mot denna variant av det för låginkomsttagaren inte ovanliga problemet ”att köpa billigt är att köpa dyrt”, bör det understrykas att en betydligt mer ingående och därmed mer resurskrävande kreditprövning skulle fordras för att göra en korrekt bedömning av kreditriskerna i dessa fall.

Av central betydelse i detta sammanhang är att gängse typer av ekonomisk-politiska åtgärder inte kan sägas motverka nu nämnda marknadstendenser till för låginkomsttagarna ofördelaktiga kreditvillkor. I vissa fall kan de i stället förstärka denna tendens. Ett exempel härpå är kraven på viss minimal kontantinsats och viss maximal amorteringstid för avbetalningslån. Av två personer med samma förmåga att planera sina utgifter och samma konsumtionsplaner vad gäller t ex en tv-apparat men med olika inkomster kommer sådana krav att träffa låginkomsttagaren hårdast och eventuellt tvinga honom att uppskjuta sitt planerade köp. Denna fördelningspolitiska aspekt bör inte undanskymmas av det förhållandet att motiven för sådana kreditvillkor delvis också bottnar i en omtanke om låginkomsttagarens situation, nämligen låginkomsttagarens normalt större känslighet för tillfälliga inkomstbortfall eller oväntade utgifter av tvingande karaktär.

1.5. Sammanfattning

Vi har här pekat på att existensen av konsumtionskrediter kan ha ett flertal olika effekter för den enskilde konsumenten:

- (a) möjliggör omfördelning av konsumtion i tiden
- (b) ger ytterligare möjlighet att använda konsumentkapitalvaror som förmögenhetsplaceringsobjekt
- (c) ger ibland den enda möjligheten att konsumera tjänster från vissa typer av konsumentkapitalvaror
- (d) ger i vissa fall möjlighet att konsumera tjänster med andra egenskaper än de som erbjuds genom uthyrning av konsumentkapitalvaror
- (e) möjliggör genom reglering av kreditköpen ytterligare stabiliseringspolitiska medel, varigenom man påverkar bl a sysselsättningsmöjligheterna för individen

- (f) ställer ytterligare medel till fördelningspolitikens förfogande varigenom individens konsumtionsutrymme kan påverkas

Vi har också pekat på den nära relationen mellan hyresmarknader och kreditköp samt på behovet att gemensamt överblicka ekonomisk-politiska åtgärder som berör något av dessa områden. I nästa avsnitt skall vi i huvudsak ägna oss åt kreditköpen och de speciella problem som olika slag av osäkerhet skapar här, för att längre fram återigen knyta samman förhyrning och köp av konsumentkapitalvaror.

2. Kreditköp och kreditköpspolitik vid ofullständig information

2.1. Analytiska utgångspunkter

Som framgått av vad som hittills sagts kan kreditköpet betraktas som en sammanställning av två separata transaktioner, lån av köpkraft (kredit) och användning av köpkraft (köp av varor och tjänster). Mellan dessa transaktioner finns inget som helst samband i produktionsteknisk eller konsumtionsteknisk mening. Långivning och försäljning eller produktion representerar inte någon s k förenad produktion (av typen att fåravel avkastar både ull och fårkött). Låntagande och köp eller konsumtion av en viss vara eller tjänst har heller inte något funktionellt samband (av typen skidor och stavar eller tv-tittande och apparatinnehav). Kreditköpet representerar således ett konstruerat, institutionellt samband mellan de två transaktionstyperna.

Kreditköpet i form av avbetalningsköp, låneköp och i viss utsträckning även kontoköp har från produktions- och försäljningssynpunkt främst betydelse som konkurrensmedel. Denna funktion fanns inte anledning att ta med i vår genomgång av de olika roller som kreditköpet spelar från konsumentens synpunkt. Detta beror givetvis inte på att konkurrens mellan säljarna skulle vara oväsentlig för konsumenterna. Hade kreditköp utgjort det enda existerande konkurrensmedlet skulle denna aspekt också ha kunnat spela en viktig roll från konsumentens synpunkt. Men i en ekonomi av svensk typ förekommer redan i varierande grad en rad olika konkurrensmedel såsom pris, reklam/information, service och produktdifferentiering. Värdet av ytterligare konkurrensmedel blir i detta läge helt marginellt. Snarare är det så att alltför många konkurrensmedel försvårar konsumentens beslutsituation. Detta torde vara särskilt påtagligt vid tillskottet av ett sådant konkurrensmedel som

avbetalningslånemöjligheter, vilket medför stora svårigheter att väga skillnader mellan olika säljare vad avser lånebelopp och lånevillkor mot skillnader i kontantpris, service osv. Avbetalningslån som konkurrensmedel innebär således i detta perspektiv en extra kostnad för konsumenterna.

Mot denna bakgrund är det naturligt att från analysynpunkt hålla isär kredit och köp. Med tanke på de effektivitetsfördelar som normalt ligger i specialisering och arbetsfördelning är det också naturligt att diskutera en faktisk marknadsmässig separering mellan dessa transaktioner, där kreditinstitut svarar för kreditgivningen och detaljistföretag för försäljning av varor och tjänster mot kontant betalning. Den väntade effekten av en sådan arbetsfördelning är givetvis den att de totala kostnaderna för konsumenterna skulle kunna reduceras. Detta illustreras delvis också av skillnader i priser mellan kontantköp och kreditköp samt av skillnader i effektiv ränta mellan banklån och avbetalningslån. Att låta banker eller särskilda institut för konsumtionskrediter svara för all kreditgivning av detta slag eller åtminstone för alla lån över ett visst belopp skulle således kunna innebära väsentliga fördelar från konsumentens synpunkt.

Det finns flera förklaringar till varför ett sådant läge inte har uppkommit automatiskt. Bankerna har traditionellt varit eller åtminstone uppfattats som avsedda för annat än (direkta) konsumtionskrediter. Vidare torde konsumenterna ofta ha funnit det tidsödande och krångligt att söka bankkrediter jämfört med avbetalningslån o d. Dessutom har handeln som vi redan framhållit ett intresse av att kunna utnyttja "egna" krediter som konkurrensmedel. Till sådan kreditgivning bidrar emellertid också att säkerhet för krediter i form av rätt att återta varan – ibland den enda formella säkerhet som en köpare kan erbjuda – är mer värdefull för den detaljist som arbetar med försäljning av denna typ av varor än för ett allmänt kreditinstitut.

Samtliga dessa faktorer är emellertid sådana att de kan påverkas genom en aktiv kreditköpspolitik. Särskilt som konsumtionskrediterna inte utgör någon form av välgörenhet utan en lönsam form av kreditgivning, torde bankväsendet lätt kunna fås att överta en betydligt större del av dessa krediter. Genom inrättande av specialavdelningar eller -institut skulle snabbhet och annan service också kunna bli lika god som inom varuhandeln, i den mån sådana skillnader nu föreligger.

Den enda av de ovannämnda faktorerna som kräver en närmare kommentar torde vara den sistnämnda: rätten till återtagande av vara som säkerhet för kredit. Det kan nämligen ifrågasättas om detta repre-

senterar ett samhällsekonomiskt sett effektivt förfarande. Ser vi först till kreditgivarsidan har vi bl a problemet med att varan som skall återtas i många fall inte längre finns i köparens ägo. De största problemen återfinns dock på köparsidan. Framför allt torde det värde som åsätts det återtagna godset ofta klart understiga det värde som varan i ett längre tidsperspektiv har för köparen. Dessutom är det troligen ofta så att den berörda varan inte representerar det för köparen minst kostsamma sättet att ge säljaren det värde som den återtagna varan har i säljarens händer. I den utsträckning så är fallet blir återtaganderätten en för köparen klart ofördelaktig form av säkerhet. Som vi senare skall återkomma till är en tänkbar lösning att helt enkelt förbjuda lån med säkerhet i varan. I vissa fall kan sådana lån dessutom ersättas av hyrköp, där varan hyrs och således är kvar i "säljarens" ägo men när som helst kan övertas av "köparen". Detta skulle i så fall kunna ske när som helst till ett på förhand klarlagt pris för varje månad och senast när "köparen" genom sina hyresbetalningar faktiskt betalat för varan. Som vi skall diskutera närmare i avsnitt 2.3 skiljer sig hyrköp på viktiga och för konsumenten fördelaktiga punkter från avbetalningsköpen, även om hyrköpen i nuvarande utformning skapar vissa problem.

Med tanke på nackdelarna från konsumentsynpunkt av återtagandinstitutet och med tanke på möjligheterna att i många fall erbjuda konsumenterna i allt väsentligt samma tjänster – men mindre nackdelar – genom hyrköp framstår det således som fördelaktigt för konsumenterna om kreditdelen av kvarvarande kreditköp överfördes till den reguljära kreditmarknaden. Detta torde gälla även sedan man beaktat att kreditköpet i vissa fall kan gynna konsumenten genom att ge honom en starkare position emot säljaren vid fel på varan. I den mån detta verkligen har mer omfattande betydelse kan det sannolikt ordnas mer effektivt och för olika köpkategorier mer rättvist genom lagstiftning om konsumentens rättigheter och genom utsträckta garantitider.

Mot bakgrund av denna skiss av ett från konsumentsynpunkt möjliga överlägset alternativ skall vi nu närmare granska kreditköpen såsom de faktiskt fungerar och särskilt vilken roll olika slag av osäkerhet och informationsbrist spelar.

2.2. Olika slag av osäkerhet och informationsbrist

Hade alla konsumtionskrediter varit banklån skulle konsumenterna vara klart informerade om lånekostnaderna och dessutom känna till de

faktiska kontantpriserna på de varor de efterfrågar. Kvar skulle däremot finnas den oundvikliga osäkerheten om individens eller hushållets framtida utgifter och inkomster och därmed återbetalningsförmåga. Möjligheten att bedöma omfattningen av denna osäkerhet torde emellertid vara särskilt stor vid nämnda typ av kreditgivning. För det första skulle kreditinstituten besitta större expertis vad gäller bedömning av den kreditsökandes budgetplanering, förmögenhetsställning och framtida inkomstmöjligheter (i den mån man anser att en sådan ingående prövning skall förekomma) än vad man kan vänta sig från alla de mindre företag som är verksamma med kreditgivning i form av avbetalningsköp o. l. För det andra skulle kreditinstituten vara inriktade främst på låntagarens möjligheter att klara av räntor och amorteringar och inte snegla på chansen till förtjänster i form av att pengarna används till vissa köp.¹⁾

Återbetalningsförmågan är emellertid inte det enda problemet i samband med låntagande. Individen kan vara osäker om sina framtida värderingar av olika utgiftsalternativ, vilket kan leda till att han sedermera finner sig ha dragit på sig alltför stora lån och får använda en enligt egen uppfattning alltför stor del av sina disponibla inkomster till amorteringar och räntebetalningar. Till en del är sådana förändringar i preferenser angående den intertemporala konsumtionsfördelningen helt ofrånkomliga. I andra fall kan de sammanhånga med en bristande planeringsförmåga eller överoptimistisk läggning utan att dessa egenskaper är eller kan göras uppenbara för någon utomstående. I återigen andra fall kan orsaken ligga att han känner ett tryck från omgivning eller från säljare genom reklam e d att öka konsumtionen så mycket att det föranleder viss skuldsättning. I den mån stor osäkerhet om den "verkliga" låneviljan råder och bottnar i en hos konsumenterna inneboende eller skapad brist på "rationell" utgiftsplanering kan det på det politiska planet uppstå ett behov av statliga ingrepp i konsumentkreditgivningen. Detta gäller givetvis även om konsumtionskrediter förekommer endast i form av banklån.

Samtidigt bör det understrykas att det också synes förekomma ett visst "moraliskt tryck" på konsumenterna att inte låna till konsumtionsutgifter. I hög grad torde detta synsätt ha sina rötter i ett samhälle med genomsnittligt sett betydligt större arbetslöshet och mindre sociala

¹⁾ Visserligen händer det som bekant att banker som villkor för lån ställer krav på att låntagaren utnyttjar bankens tjänster, t ex vad gäller inlåning, bankfack o d. Homogeniteten i dessa tjänster bankerna emellan torde emellertid vara så stor att några egentliga nackdelar för låntagaren inte behöver uppstå.

trygghetsåtgärder än i dag. Icke desto mindre synes sådan påverkan föreligga, vilket principiellt sett är lika ofördelaktigt för konsumenterna som den ovannämnda påverkan i motsatt riktning. I båda fallen existerar krafter som påverkar individens eller hushållets avvägning mellan konsumtion idag och i framtiden samt mellan konsumtion av tjänster från varaktiga varor och konsumtion av andra varor och tjänster. Till detta kommer en annan komplikation som har betydelse i sammanhanget. Det synes nämligen dessutom finnas föreställningar om att förhyrning av konsumentkapitalvaror generellt sett är ogynnsamt för konsumenten ("betala till andra") jämfört med att äga sådana varor ("betala till sig själv").

Mängden av vanföreställningar, moraliska övertalningsförsök, påverkan genom marknadsföringsåtgärder av olika slag som verkar i olika riktningar med avseende på konsumenternas lånevilja gör det mycket svårt att verkligen fastställa i vilken utsträckning konsumenterna kan anses vara i behov av "övervakning" i form av åtgärder som försvårar eller fördyrar konsumtionskrediter. Däremot torde det vara mindre kontroversiellt att konstatera att denna situation med olika slags påverkan på konsumenterna ställer särskilt stora krav på saklig information till ledning för konsumenternas utgiftsplanering och låntagande. Som exempel på förhållanden som torde vara ytterst oklara för ett stort antal konsumenter kan nämnas innebörden av att hyra respektive äga kapitalvaror. Ett annat exempel av sannolikt stor betydelse är den ofta oklara uppfattningen om effekten av inflationen på de verkliga lånekostnaderna, t ex att realräntan ofta är negativ för banklån.¹⁾

Behovet av information blir givetvis än större när vi för in *avbetalningsköp* i bilden. Utan direkt hjälp torde flertalet konsumenter idag inte kunna räkna fram den effektiva räntan för sådana lån. Osäkerheten om de verkliga lånekostnaderna försvårar hans avvägning mellan denna typ av lån och banklån samt mellan konsumtion idag och i framtiden. Värdet för konsumenterna av informationsinsatser torde här vara betydande, samtidigt som de samhällsekonomiska kostnaderna för en upplysningsplikt om den effektiva räntan kan betraktas som negligierbara. Motivet för statliga ingrepp i syfte att öka informationsunderlaget för konsumenternas beslut torde således vara särskilt starkt i dessa avseenden.

¹⁾ En nominell ränta på 10 procent, som efter avdrag vid inkomstbeskattning med 50 procent marginalsatt krymper till 5 procent, motsvarar vid 7 procent prisstegring en realränta på minus ca 2 procent.

Vid avbetalningsköp och *låneköp* tillkommer dessutom inom ramen för ett och samma beslut osäkerhet beträffande den vara som är föremål för eventuellt inköp. Denna osäkerhet som gäller varans kvalitet, innebörden av garantibestämmelser, service- och reparationskostnader, behovet av extra utgifter för tillbehör, drift, licens, skatt, försäkringar m m är givetvis inte större än när kredit- och inköpstransaktionerna hålls åtskilda såsom är fallet vid banklån. Men det faktum att dessa informationsbehov inträder samtidigt med informationsbehovet om kredittransaktionen torde göra det särskilt angeläget att skapa insikt om de faktiska kreditkostnaderna på ett enkelt och lättfattligt sätt. Det kan mot denna bakgrund också hävdas att behovet av standardiserad *varuinformation* om varans egenskaper i nyssnämnda avseenden och behovet av en möjlighet för köparen att kunna ångra sig blir särskilt stort när inköp förekommer i kombination med kredittransaktioner.

2.3. Återtagande och andra åtgärder när låntagaren ej kan fullgöra sina förpliktelser

I de fall osäkerheten om återbetalningsförmågan till slut resulterar i en situation där låntagaren inte kan fullgöra sina amorteringar eller avbetalningar, utsätts han för en eller flera "repressalieåtgärder". Även om visst anstånd med återbetalningarna ofta ordnas och huvuddelen av lånen därvid återbetalas, drabbas individen normalt av en bestående förlust av framtida kreditvärdighet. Därvid bör observeras att lån för låginkomsttagaren ofta utgör den enda möjligheten genom vilken han kan få del av tjänster från varaktiga konsumtionsvaror under förutsebar tid eller genom vilken han undviker att hänvisas enbart till kapitalvarutjänster av låg kvalitet och därmed i längden dyra tjänster. Mot den bakgrunden får bortfall av framtida lånemöjligheter betraktas som en påföljd av mycket allvarlig natur.

Än mera problematiskt blir det vid avbetalningslån, när individen dessutom utsätts för återtagande av kapitalvaran. Även om denna åtgärd får anses som i det långa loppet mindre kännbar än förstnämnda påföljd, torde den kunna betraktas som drastisk. Den återtagna varan har normalt litet värde för säljaren och åsätts i enlighet härmed ett pris som ofta blir orimligt lågt i förhållande till vad varan är värd för köparen sedan han väl kommit ur sina akuta betalningssvårigheter.

Effekten av återtagande påverkas i hög grad av om det för varan ifråga finns en fungerande andrahandsmarknad eller ej. Finns en välutvecklad andrahandsmarknad kan konsumenten vid betalningssvårig-

heter lättare undvika påföljd i form av förlorad kreditvärdighet genom att själv sälja varan (ehuru detta givetvis formellt sett inte är tillåtet) och på så sätt avveckla sin låneskuld. För varor av detta slag kan köparen vidare räkna med att ett förhållandevis högt värde åsätts varan i samband med ett eventuellt återtagande.

Det är alltså för varor utan egentlig andrahandsmarknad som problemet med köparens betalningssvårigheter blir särskilt akut. Som vi skall se är det dessutom för dessa varor som möjligheterna att vidta åtgärder för att skydda konsumenten är särskilt begränsade.

Om vi utgår från att statsmakterna har som konsumentpolitiskt mål att minska riskerna för att konsumenterna råkar i trångmål av antytt slag, finns i princip tre metoder att åstadkomma detta. Enligt den första skulle man helt enkelt se till att volymen konsumtionskrediter skars ner och därmed också antalet fall som leder till betalningssvårigheter. Enligt den andra skulle man inrikta sig på att minska påföljdernas styrka och på staten eller särskilda försäkringsinstitut överföra en del av risktagandet i detta sammanhang. Enligt den tredje metoden skulle man söka styra över konsumenterna till andra sätt att disponera tjänster från varaktiga varor än att äga dem. Vi skall kommentera dessa typer av åtgärder och börja med den sistnämnda.

Att styra över konsumenterna från ägande av konsumentkapitalvaror skulle i första hand innebära att man relativt sett underlättade möjligheterna att hyra varorna på kortare eller längre tid. En ökad användning av förhyrning skapar samtidigt förutsättningar för en mer aktiv konkurrens på de nu ofta "tunna" hyresmarknaderna varigenom kostnaderna för detta alternativ skulle kunna nedbringas. Genom att utnyttja *hyrköp* skulle konsumenterna med tiden kunna överta varan i sin ägo utan risk att hamna i en situation med påföljder av ovan nämnt slag; eftersom hyran förutsättes betald i förskott kommer framtida betalningssvårigheter enbart att betyda att hyreskontraktet får sägas upp.¹⁾

¹⁾ Dock föreligger f n ett problem med hyrköp i den meningen att uthyraren kan säga upp kontraktet, alternativt att konsumenten av nämnda skäl tvingas göra det, i ett läge där konsumenten redan betalt ansevärd belopp i hyra och där varans värde åtminstone för konsumenten klart överstiger återstående "skuld" till uthyraren/säljaren. Som exempel kan nämnas ett fall då en person hyrt ett piano under lång tid och endast har en eller ett par månadshyror att betala innan han blir ägare till varan. För att undvika problem av detta slag torde det vara nödvändigt att under alla förhållanden söka stärka konsumentens position i uthyrningsförhållanden som pågått under längre tid. Detta skulle eventuellt kunna ske genom att tillförsäkra konsumenten option och/eller rätt till viss förlängning av kredittiden när en stor del av varans pris, exempelvis hälften, redan är betald.

Problemet med den nu nämnda typen av åtgärd, som konkret skulle kunna innebära förbud mot annat än hyrköp och kontantköp, är att den är praktiskt möjlig endast när det finns fungerande andrahandsmarknader (såsom för bilar, båtar och tv-apparater). Först då kan nämligen hyreskostnaderna hållas nere på en överkomlig nivå. I motsatt fall, där efterfrågan på andrahandsvaror saknas eller är mycket liten (t ex begagnade hushållsmaskiner), har säljaren liten möjlighet att sälja eller hyra ut begagnade exemplar varför hyreskostnaderna blir alltför höga för att hyresalternativet skall framstå som intressant.

De två andra metoderna är däremot tänkbara även för varor utan andrahandsmarknad. Att minska påföljdernas styrka skulle kunna innebära att konsumenterna skyddades från återtagande av varan. Detta skulle kunna ordnas så att statsmakterna skapade förutsättningar för att inom vissa gränser och efter vissa kriterier såsom konstaterbart oväntat inkomstbortfall e d överta lånen och ge köparen utsträckt anstånd, t ex inom ramen för ett utbyggt socialhjälpssystem. Dessutom eller alternativt skulle statsmakterna kunna skapa vissa möjligheter för statliga garantier av framtida lån för berörda konsumentgrupper, för att undvika den bokstavliga livslånga bestraffning som dessa grupper annars kan råka ut för. Med tanke på att dessa verkningar får antas drabba särskilt låginkomsttagare, hushåll med instabila inkomster och andra underprivilegierade grupper, kan åtgärder av detta slag framstå som angelägna. Det kan också möjligen hävdas att alternativa åtgärder såsom att skapa särskilda behovsprövade kreditformer för dessa grupper, t ex inom ramen för bosättningslånesystemet, inte är lika attraktiva. Anledningen är dels den kategorisering av låntagarna som sådana kreditformer med nödvändighet leder till redan vid ett första lån, dels den möjligen förmyndarmässiga avgränsning av acceptabla motiv för låntagande som ett sådant system lätt kan ge upphov till.

Statliga system för övertagande av vissa lån och för garantier av framtida lån för personer som tidigare råkat i betalningssvårigheter skulle givetvis kunna utformas på flera sätt. En möjlighet är att lägga upp verksamheten efter försäkringsprinciper så att alla konsumtionslån påförs en skatt eller avgift stor nog att täcka väntade utgifter. Utgår man från den nuvarande omfattningen av här berörda betalningssvårigheter skulle denna avgift kanske behöva vara av storleksordningen 1/2–1 procentenhet av lånekostnaderna. Därvid bör beaktas att den riskpremie som redan nu ingår i låntagarnas räntekostnader då skulle bortfalla.

Åtgärder av nu antytt slag innebär givetvis att stat och eventuellt

kommuner skulle få ta på sig nya arbetsuppgifter och, om ett försäkringssystem saknas, dessutom nya utgifter. Vidare kan sådana åtgärder skapa farhågor för att konsumenterna uppmuntrades att i större utsträckning än för närvarande är fallet ge sig in på "äventyrliga" kredittransaktioner. Även om riskerna för att konsumenten självmant väljer att bli omhändertagen av socialpolitiska skyddsnät av nämnt slag inte kan väntas vara särskilt stora, är det möjligt att andra åtgärder bedöms vara mer fördelaktiga, i synnerhet på kort sikt. Ett alternativ är då någon variant av den första metod som nämndes ovan, nämligen att minska omfattningen av den här berörda typen av kredittransaktioner. Det är också denna väg man hittills i huvudsak kan sägas ha valt. Genom krav på vissa gränser för kontantinsatsen och kredittidens längd har avbetalningslånen gjorts mindre eftertraktade. Därigenom har man också åstadkommit att de individuella kreditbeloppen minskat i omfattning. Vi återkommer i avsnitt 3 till en närmare diskussion av dessa slag av åtgärder.

2.4. Mål och medel i kreditköpspolitiken – en sammanfattande översikt

Hade den enskilde individen haft fullständig information om nuvarande och framtida inkomster, priser, lånekostnader och preferenser och fanns en tilltro till hans förmåga att planera sina utgifter, skulle han själv kunna fatta beslut vad avser även konsumtionslånen storlek och löptid utan direkt eller indirekt intervention från statsmakternas sida. När osäkerhet, informationsbrist och planeringssvårigheter förs in i bilden, som vi gjort i detta avsnitt, uppträder ett behov av ekonomiskpolitiska åtgärder beträffande denna typ av lån. Därvid kan man först och främst peka på betydande fördelar från konsumentsynpunkt av en separering mellan kredit och köp. Genom förbud mot reguljära integrerade kreditköp och genom utbyggnad av kreditsystemets långivning direkt till konsumenterna skulle man bli uppnå att konsumenternas beslutsituation förenklades.

Önskar man bibehålla konsumtionskrediter utanför ramen för den ordinarie kreditmarknaden och för eventuella nytillskott av kreditinstitut med inriktning på just sådana krediter, skulle en begränsning av kreditköpen till att enbart omfatta hyrköp innebära vissa fördelar för konsumenterna. Genom att disponera en vara utan att äga den och samtidigt få veta till vilket pris den i varje månads- eller kvartalsskifte kan köpas skulle konsumenten kunna behålla de fördelar som avbetalningsköpen nu ger, samtidigt som man undviker de problem som betal-

ningssvårigheter ger upphov till vid avbetalningsköp.

Eftersom nämnda ”kreditform” är tillämplig bara för hyrbara varor, dvs sådana med betydande andrahandsvärde, skulle möjligheter liknande traditionella kreditköp helt saknas för varor utan välutvecklade andrahandsmarknader. Vill man utsträcka kreditköpen också till denna kategori är vi framme vid den situation som existerar idag, med avbetalningsköp och låneköp av en bred klass av varaktiga konsumtionsvaror. De åtgärder som inom denna institutionella ram i första hand står öppna för statsmakterna är, som vi framhållit, dels system för selektiva kreditgarantier, dels reglering av villkoren för avbetalningslån och liknande låneformer.

De mål som man med sådana åtgärder skulle uppnå kan sammanfattas under följande fyra punkter:

- (1) att trygga konsumenternas tillgång till konsumtionskrediter – i syfte att låta konsumenterna dra nytta av de fördelar som dessa krediter möjliggör (jfr punkterna a)–d) i avsnitt 1.5.)
- (2) att skapa insikt hos konsumenterna om innebörden av olika handlingsalternativ såsom köp – förhyrning, kontantköp – kreditköp samt olika slag av konsumtionskrediter
- (3) att skydda konsumenterna mot vad man bedömer vara alltför stora lånebelopp med tanke på osäkerheten om framtiden
- (4) att skydda konsumenterna vid oförmåga att fullgöra sina betalningsförpliktelser mot alltför drastiska påföljder

Den åtgärd som förekommit oftast inom kreditköpspolitiken – reglering av villkoren vid kreditköp – berör således den tredje av dessa fyra punkter. Vi övergår nu till att behandla denna del av kreditköpspolitiken något närmare.

3. Reglering av kontantinsats och kredittid

Mot bakgrund av den allmänna översikt av konsumtionskrediternas betydelse för konsumenten och av kreditköpspolitiken som nu presenterats skall vi här närmare analysera två konkreta kreditköpspolitiska åtgärder, nämligen reglering av kontantinsatsernas storlek och kredittidens längd. Som tidigare antytts kan sådana åtgärder ses som medel att begränsa omfattningen av kreditköpen inom den existerande institutionella ramen och därmed också omfattningen av sådana kreditköp som medför framtida betalningssvårigheter. Av särskild betydelse för bedömningen av dessa medels ändamålsenlighet är förekomsten av

eventuella biverkningar. När sådana förekommer blir det också angeläget att jämföra de för samhället relevanta effekterna av dessa medel med effekterna av alternativa åtgärder. Den följande genomgången ägnas därför till viss del åt en jämförelse mellan olika sätt att reducera kreditköpens omfattning.

3.1. Effekter av höjda kontantinsatser

Med *kontantinsats* avses som bekant den andel av köpeskillingen som erläggs kontant vid inköpstillfället. Det bör emellertid påpekas att denna definition av begreppet har vissa brister från analytisk synpunkt. Det kontant erlagda beloppet vid ett avbetalningsköp avspeglar nämligen inte alltid storleken av *insatsen av eget kapital* i köpet. Sålunda är det möjligt att köparen parallellt med avbetalningskrediten tagit ett banklån för att finansiera en del av "kontantinsatsen". För flera frågeställningar kan det därför vara av större intresse att känna summan av olika krediter och dess andel av köpeskillingen än bara avbetalningskreditens andel därav.

Eftersom vi i detta sammanhang är intresserade främst av mer permanenta förändringar i miniminivån för kontantinsatsens storlek kan vi bortse från effekter som uppträder enbart under en kortare övergångstid eller i samband med explicit tillfälliga (och stabiliseringspolitiskt motiverade) förändringar. Sålunda behöver vi inte beakta den temporära prissänkning som skulle kunna inträffa till följd av en nedgång i efterfrågan på sådana varor som säljs på avbetalning. Effekten av en skärpning av kravet på kontantinsats torde nämligen på lång sikt resultera i en anpassning av produktionen av berörda varor till den nu mindre efterfrågan, utan någon nämnvärd effekt på priserna.

Det bör nu observeras att denna efterfrågeminuskning är sammansatt av två olika komponenter. För det första kommer de köpare som bestämt sig för inköp av en viss vara och som nått och jämnt kunde finansiera en kontantinsats vid den tidigare lägre nivån att få uppskjuta sina inköp. I den mån efterfrågan från denna grupp (målsparare) växer över tiden kommer tidsförskjutningen att leda till en permanent minskning av den totala efterfrågans höjd vid varje tidpunkt.

För det andra har vi de köpare som skulle valt att köpa varan på kredit vid den lägre nivån för kontantinsatsen men som nu väljer att helt avstå från köp av denna vara. I många fall kan det här bli fråga om att överflytta efterfrågan till en närbesläktad vara, t ex en billigare modell eller ett begagnat exemplar av varan. I andra fall kan det bli fråga om

att flytta över efterfrågan till varor och tjänster av helt andra slag. För denna typ av efterfrågeförändringar är det alltså fråga om att den fördyring av varan, som den ökade kontantinsatsen innebär för konsumenten, leder till en substitution i efterfrågan och inte till att konsumenten enbart skaffar sig medel till en större kontantinsats och i övrigt behåller sitt utgiftsmönster. Vilken av dessa två förändringar som kvantitativt är mest betydande är svårt att avgöra utan ingående empiriska studier av en faktisk ändring av kontantinsatsens storlek.

En effekt av efterfrågeminskningen är att antalet avbetalningslån minskar, samtidigt som det blir en viss tendens mot att avbetalningsköpen riktas mot mindre dyra varor.¹⁾ Tillsammans med den direkta effekten att kreditandelen minskar för ett givet avbetalningsköp, innebär detta således en entydig minskning av den kreditvolym som avbetalningsköpen står för. För att känna den totala effekten på kreditvolymen måste vi som nämndes ovan också undersöka vad som händer med övriga kreditformer.

En omedelbar effekt av att avbetalningsköpen blir mindre attraktiva är att konsumtionskreditefterfrågan ökar på andra håll i kreditsystemet. Sålunda kan utnyttjandet av kreditkort öka samtidigt som efterfrågan på bankkrediter ökar. Den förstnämnda av dessa effekter är delvis oundviklig, åtminstone vad beträffar utnyttjandet av redan beviljade kreditkort. Däremot behöver den ökade efterfrågan på andra former av kredit inte resultera i en faktisk ökning av denna del av kreditvolymen, nämligen i det fall kreditsystemets kapacitet redan är fullt utnyttjad eller bankerna rekommenderats att visa återhållsamhet med denna typ av krediter. Men i motsatt fall torde resultatet bli en viss faktisk överflyttning av krediter från de reglerade avbetalningslånen och liknande lånetyper till andra slag av krediter. Det faktum att de olika nu nämnda låneformerna inte är perfekta substitut sett utifrån köparnas/låntagarnas synpunkt samt att långivarnas restriktivitet normalt är större för de låneformer mot vilka efterfrågan överflyttats, gör emellertid att nettoeffekten på kreditvolymen som helhet måste bli negativ.

Sammanfattningsvis har vi nu sett att en ökning av kontantinsatsen för avbetalningsköp

(a) minskar volymen avbetalningskrediter

¹⁾ I vissa specialfall kan man tänka sig att detta resultat delvis uteblir. Sålunda kan konsumenten som planerat *ett* kontantköp och *ett* avbetalningsköp övergå till två avbetalningsköp av samma uppsättning varor sedan kontantinsatsen höjts.

- (b) ökar volymen andra krediter till konsumenterna
- (c) minskar den totala volymen krediter till konsumenterna
- (d) minskar efterfrågan på varor för vilka avbetalningsköp förekommer
- (e) höjer efterfrågan på övriga varor och tjänster i ekonomin
- (f) totalt sett minskar konsumenternas efterfrågan på varor och tjänster

Vi får med andra ord dels effekter på total efterfrågan och total volym konsumtionskrediter, dels substitutionseffekter på varuslag och låneformer.

3.2. Jämförelse med alternativa åtgärder

Det kan ha sitt intresse att jämföra dessa verkningar med dem som inträffat vid en generell begränsning av konsumtionskrediterna genom en räntehöjning (t ex genom en kreditavgift eller kreditkatt) och/eller en minskning av det totala utrymmet för konsumtionskrediter. Här skulle vi fått likartade effekter på total efterfrågan av varor och tjänster och på volymen konsumtionskrediter. Däremot skulle vi inte ha anledning att räkna med samma substitutionseffekter som vid en höjning av kontantinsatserna. Närmare bestämt skulle här alla slag av konsumtionskrediter tendera att behandlas lika och en minskning träffa samtliga låneformer. Vidare skulle efterfrågan tendera att minska för alla slag av varor och tjänster. Visserligen kan man förutsätta att efterfrågeminskningen blir större på vissa håll och särskilt för varor på vilka efterfrågan i hög grad är bestämd av utbudet av och kostnaderna för konsumtionskrediter över huvud taget (dvs ej bara avbetalningslån).

Dessutom bör vi observera de fördelningseffekter som kort berördes i ett föregående avsnitt. Krav på ökad kontantinsats drabbar främst hushåll med begränsade likvida tillgångar, vilket ofta är korrelerat med låga inkomster. Jämför vi denna effekt med vad som följer av en generell begränsning av utrymmet för konsumtionskrediter blir skillnaden sannolikt inte stor. Med traditionella kreditvärderingsprinciper kommer en sådan begränsning att främst drabba låginkomsttagare och andra som har små möjligheter att ställa god säkerhet för lån. Jämfört med alternativet av en räntehöjning för konsumtionskrediter uppträder däremot en viss olikhet. En räntehöjning träffar nämligen alla kategorier låntagare. Konkret uttryckt kommer i detta fall i någon mån även personer med god likviditet och höga inkomster, som skulle efterfråga konsumtionskrediter vid lägre räntenivåer, att vilja avstå från att ta konsumtionslån. Någon liknande effekt kan inte väntas uppträda vid en

höjning av kontantinsatserna eller en generell begränsning av konsumtionskrediterna. Det finns således anledning att räkna med att en skärpning av kraven på kontantinsatser får en mer regressiv effekt än en höjning av lånekostnaderna för konsumtionskrediter så avpassad att den ger samma effekt på volymen konsumtionskrediter i samhället.

Samtidigt står det dock klart att riskerna för betalningssvårigheter för den kategori köpare som har svårt att bedöma möjligheterna att fullgöra sina betalningsförpliktelser minskar vid krav på högre kontantinsatser, medan dessa risker kan förbli oförändrade vid en räntehöjning. Detta förutsätter givetvis att höjda kontantinsatser inte motverkas av ökad låntagning inom denna grupp på annat håll. Under denna sannolikt realistiska förutsättning kommer således en höjning av kontantinsatserna att ha en annan fördelningseffekt i just detta avseende. Det blir därför nödvändigt att väga den relativt sett starkare negativa effekten på låginkomsttagare mot den önskade effekten av mindre betalningssvårigheter vid kreditköp, som kravet på ökade kontantinsatser ger upphov till.

Å andra sidan torde man knappast ha anledning räkna med att konsumenter med svårigheter att bedöma sina möjligheter att klara av avbetalningar skulle vara helt okänsliga för en höjning av räntekostnaderna för avbetalningslån. Detta förhållande motiverar en jämförelse med alternativet att differentiera lånekostnaderna för olika låntagare på följande sätt:

- (a) relativt höga lånekostnader för låntagare som tidigare inte varit skuldsatta
- (b) höga lånekostnader för sådana låntagare som tidigare visat sig inte kunna fullgöra sina låneförpliktelser
- (c) låga lånekostnader för dem som visat sig kunna det

En sådan lösning skulle tendera att avskräcka låntagare med mindre god planeringsförmåga men däremot vara neutral i förhållande till låntagarnas inkomst- och förmögenhetsställning. Genom att låta denna lånekostnadsdifferentiering vara ett led i ett försäkringssystem så att lånekostnadsskillnaderna bottnar i olika stora försäkringspremier (liknande behandlingen av olika försäkringstagare vid t ex bilförsäkringar) skulle systemet kunna förenas med betalningsanstånd för de låntagare som efter vissa bestämda kriterier anses ha acceptabla skäl att inte kunna fullgöra sina betalningsförpliktelser. (Jfr diskussionen i ett tidigare avsnitt om försäkring av låntagarrisker med *enhetliga* avgifter.) Därmed skulle man dessutom helt eliminera för konsumenterna be-

svårliga påföljder av att vid inkomstbortfall e d inte kunna sköta sina avbetalningar (se avsnitt 2.3. ovan).

Behandlingen av olika lånesökande borde givetvis bygga på en insikt om deras *faktiska* möjligheter att återbetala sina lån. Men eftersom en sådan insikt i strikt mening är ouppnåelig krävs att man söker efter principer som så nära som möjligt kan avslöja framtida återbetalnings-svårigheter. En sådan lösning skulle innebära att lånekostnadsskillnaderna mellan olika låntagare baserades på försäkringsprinciper enbart med utgångspunkt i tidigare erfarenheter av låntagaren, och således inte som nu sker även med utgångspunkt i ett grovt statistiskt samband mellan inkomst och kreditrisk. Med denna uppläggning skulle låntagare från olika inkomstgrupper komma att behandlas lika. Därmed torde man dessutom i största möjliga utsträckning undvika att diskriminera mot varor och tjänster som normalt finansieras med kredit, helt eller delvis.

En höjning av lånekostnaderna som inte bottnade i ett sådant system med försäkringspremier utan i stället hade karaktären av en konsumtionskreditskatt skulle däremot diskriminera mot vissa varor och tjänster på samma sätt som varje annan punktskatt. De många principiellt likartade effekterna av en påbjuden kontantinsatshöjning och en kreditskatt gör att en kontantinsatshöjning i själva verket motsvarar införandet av en punktskatt på (vissa) konsumtionskrediter. Därvid är att märka att statsmakterna sedan en tid tillbaka sökt avveckla punktskatter utom i de fall sådana skatter har en särskild motivering såsom gäller för t ex bensinskatter, alkohol- och tobaksskatter. En höjning av kontantinsatsen skulle således i detta perspektiv också kräva en särskild motivering och därmed ett explicit förkastande av alternativa åtgärder för att nå kreditköpspolitikens mål.

Den motivering som ligger närmast till hands utgår ifrån den skillnad i användbarhet på kort sikt som finns mellan dessa alternativ. Ett försäkringssystem – liksom även införandet av en kreditskatt – måste föregås av ett omfattande utredningsarbete och kräver dessutom institutionella förändringar som kan ta viss tid. Reglering av kontantinsatserna är däremot ett mycket flexibelt medel och dessutom en typ av åtgärd för vilken de institutionella förutsättningarna redan finns. Mot denna bakgrund framstår försäkringssystemet som en tänkbar lösning först på längre sikt.

Sammanfattningsvis har vi här konstaterat att en skärpning av kraven på kontantinsatser vid avbetalningslån o d har ett antal verkningar av betydelse att observera. Samtidigt som man erhåller en minskning i

volymen krediter som leder till betalningssvårigheter och en tendens att ersätta avbetalningslån med banklån, måste man beakta att åtgärden har en begränsad räckvidd från konsumentskyddssynpunkt och negativa biverkningar jämfört med tänkbara alternativa åtgärder. Bland de negativa biverkningarna har vi pekat på dels den regressiva åtstramningseffekten, dels substitutionseffekter i form av att man diskriminerar mot konsumtion av varor och tjänster för vilka kreditköp förekommer. Samtidigt har vi dock kunnat konstatera att en reglering av kontantinsatserna har en stor fördel i sin flexibilitet och i möjligheten att kunna sättas in med kort varsel. Mot den bakgrunden torde detta medel framstå som användbart på kort sikt och åtminstone till dess mer ambitiösa alternativ hunnit utredas och utformas i detalj.

3.3. Verkningar av förkortade kredittider

En förkortning av kredittiden har effekter liknande dem som ett krav på högre kontantinsats skulle få. Genom att den period blir kortare för vilken köparen/låntagaren har att upprätta en betalningsplan, torde han lättare kunna överblicka sina faktiska möjligheter att fullgöra sina betalningsförpliktelser. Detta sammanhänger med att man bättre kan överblicka näraliggande inkomster än mer avlägsna inkomster. Dessutom är det lättare att i ett kortare framtidsperspektiv förutse konsumtionsbehov av olika slag. Sannolikheten för ändrade preferenser vad gäller konsumtionsinriktningen torde likaså vara mindre när tidshorisonten ligger närmare.

En förkortning av kredittiden har emellertid samtidigt påtagliga nackdelar för konsumenten. Kravet på högre betalningar per månad innebär precis som kravet på ökad kontantinsats att konsumenten i vissa fall får vänta längre innan han kan köpa varan ifråga eller att han övergår till köp av billigare varianter av berörda varuslag eller att han helt avstår från att köpa (vissa) varor på avbetalning. Vi kan således även här räkna med en reduktion av efterfrågan på varor där kreditköp förekommer samt att volymen avbetalningskrediter minskar.

På nu angivet sätt drabbas framför allt de konsumenter som under i övrigt lika omständigheter har sina önskemål riktade mot varuslag som kommer ifråga för kreditköp, dvs varaktiga konsumtionsvaror. Men dessutom inträder återigen den konsekvensen att hushåll med liten förmögenhet och små inkomster *tvingas* ändra sitt konsumtionsmönster (åtminstone skjuta vissa inköp fram i tiden) till skillnad från hushåll med stor förmögenhet eller höga inkomster. Vissa låginkomsthushåll

kan dessutom ha funnit det fullt möjligt att konsumera tjänsterna av en varaktig konsumtionsvara till ett lågt amorteringsbelopp per månad, men i praktiken se det som helt omöjligt att först spara ihop ett belopp som klarar höga framtida amorteringar och senare köpa denna vara. En färg-tv-apparat kan vara ett exempel på en vara av detta slag.

Sistnämnda fall fäster uppmärksamheten vid det centrala sambandet mellan kredittid och brukstid hos varor som är föremål för kreditköp. Så länge en varas värde för konsumenten överensstämmer med utestående skuldbelopp är hans reella förmögenhetssituation oförändrad. För varor med nämnvärt andrahandsvärde gäller dessutom att hans nominella förmögenhetssituation är oförändrad så länge skuldbeloppet sammanfaller med försäljningsvärdet. Dessa förhållanden ger således vissa riktlinjer för amorteringstakten, förutsatt att man önskar någon form av överensstämmelse mellan tillgångar och skulder för enskilda föremål såsom förekommer inom företagens investeringsplanering. Med en likartad förutsättning för konsumenten skulle således amorteringstakt och därmed kredittid begränsas av utvecklingen i tiden av varans värde. En princip av detta slag kan för övrigt antas vägleda prissättningen på de hyresmarknader som förekommer för konsumentkapitalvaror. Därmed torde den också gälla för de tidigare diskuterade hyrköpen.

En på nu antytt sätt bestämd kredittid skulle i flera avseenden avvika från rådande principer för avbetalningskrediterna. Först och främst torde den faktiska kredittiden genomsnittligt sett kraftigt understiga föremålens brukstid. För det andra är differentieringen av faktisk kredittid för olika föremål, där en differentiering överhuvudtaget förekommer, normalt inte alls i paritet med föreliggande olikheter i brukstid. Som exempel kan nämnas den förekommande enhetliga kredittiden för bilar av olika ålder och därmed olika resterande brukstid.

Eftersträvade man en reduktion av kredittiden i proportion till brukstiden skulle vissa institutionella förändringar behöva vidtagas. Det finns också skäl som talar för en sådan institutionell anpassning. Som vi redan påpekat innebär en förkortning av kredittiden en diskriminering mot sådana konsumenter som relativt sett föredrar att konsumera tjänster av varaktiga varor som inköps (kan inköpas) med avbetalningskredit. Genom att relationen mellan kredittid och brukstid är olika för olika varor medför detta dessutom en godtycklig variation i diskrimineringen. Varor med lång brukstid utsätts således för en jämförelsevis mer omfattande diskriminering än andra varor.

Rådde full säkerhet om för kreditköpet centrala framtida förhållan-

den i de avseenden som angavs i avsnitt 2, skulle knappast något som helst motiv finnas för att förhindra att kredittiden sammanföll med brukstiden om konsumenten så önskade. Genom det konsumentpolitiska intresse som nu finns och som kan ta sig institutionellt uttryck i en reglering av kredittiden för avbetalningsköp söker man reducera denna kredittid för att motverka vissa effekter av en faktisk osäkerhet om framtida förhållanden. Men det följer av vad som här anförts att sådana åtgärder samtidigt drar med sig märkbara nackdelar för konsumenterna och särskilt för vissa konsumentgrupper. En vägning mellan dessa fördelar och nackdelar blir därför nödvändig. Vi skall här ta upp ett exempel på hur denna vägning kan ta sig ut när statsmakterna anser sig kunna disponera endast två handlingsparametrar, nämligen reglering av kontantinsats och av kredittid.

Ökad kontantinsats och förkortad kredittid har i de flesta avseenden likartade effekter. Det betyder att det också råder en viss möjlighet att finna olika kombinationer av de två åtgärderna som ger samma totaleffekt i dessa avseenden. Sålunda kan den reduktion av kreditköp under stark osäkerhet om framtida betalningsförmåga som man kan vilja uppnå genom en skärpning av såväl tillåten kredittid som kontantinsatsens storlek också uppnås vid en *förlängning* av kredittiden i kombination med en större höjning av kontantinsatsen. För att ta ett fingerat exempel skulle man i stället för att höja kontantinsatsen från 10 procent till 20 procent och förkorta kredittiden från 18 till 15 månader kunna förlänga kredittiden till, säg, 30 månader och höja kontantinsatsen till, säg, 30 procent. Härigenom skulle man minska kreditköpens låneandel samtidigt som kredittiden för den återstående låneandelen tilläts närma sig den nivå som överensstämmer med konsumentkapitalvarornas brukstid. För att ytterligare underlätta en sådan anpassning av kredittiden skulle man kunna tillåta en schablonmässig variation mellan olika kreditköp så att köp av varor med längre brukstid fick en längre kredittid och vice versa, med ett genomsnitt på 30 månader enligt exemplet. På detta sätt skulle man alltså kunna reducera en del av de negativa biverkningarna av en kreditköpspolitik som syftar till en given reduktion av kreditköpen med hjälp av denna uppsättning av ekonomisk-politiska medel.

4. Avslutande synpunkter och sammanfattning

Denna framställning har i huvudsak rört frågan om vilka medel som kan

komma till användning för att uppnå vissa angivna kreditköpspolitiska mål. Stor vikt har lagts vid de bieffekter på konsumenternas ekonomiska situation som dessa olika medel kan ha. Det har förutsatts att statsmakterna vid sitt ställningstagande till alternativa medel söker beakta medlens totala samhällsekonomiska effekter, däribland de fördelningsmässiga verkningarna. Tyngdpunkten har legat på en analys av vad som kanske kan kallas de traditionella kreditköpspolitiska medlen, reglering av kontantinsatser och kredittider. Vi har kunnat peka på att dessa medel också har vissa nackdelar. Som berördes i slutet av föregående avsnitt får detta antas påverka statsmakternas val av hur och i vilken omfattning dessa medel bör utnyttjas. Ett ställningstagande i detta avseende underlättas av en kännedom om möjliga alternativ. Vi har därför diskuterat och givit exempel på vilka dessa alternativ skulle kunna vara.

En minskning av det totala antalet kreditköp och därmed det antal kreditköp som leder till betalningssvårigheter kan även ske genom en höjning av lånekostnaderna eller en fysisk reglering av volymen konsumtionskrediter. Men i stället för att minska antalet kreditköp kan man välja en helt annan och mer långtgående ansats. Verkningarna för berörda konsumenter av att de – som man får förmoda – mot sin vilja råkar i betalningssvårigheter kan reduceras genom att statsmakterna finner former för att efter vissa kriterier bevilja betalningsanstånd och trygga de berörda konsumenternas framtida kreditvärdighet. Detta kan ske genom statliga lånegarantisystem eller genom ett självbärande försäkringssystem där låntagarna ovanpå de gängse kreditkostnaderna (exkl nuvarande inbyggda riskpremier) tvingas att betala en försäkringspremie för skydd mot vissa väldefinierade slag av framtida betalningssvårigheter. Därvid är det också möjligt att differentiera dessa premier efter sådana försäkringsprinciper, varigenom framför allt låntagare med tidigare dokumenterade svårigheter att klara räntor och amorteringar tvingas betala högre premier och därmed i någon mån avskräcks från att fortsättningsvis utnyttja kreditköp i större omfattning.

Vi har vidare observerat att man samtidigt eller alternativt kan reducera mängden kreditköp med betalningssvårigheter genom att styra över konsumenterna mot att hyra i stället för att äga konsumentkapitalvaror. Denna lösning, som är praktiskt möjlig främst för sådana varor för vilka en fungerande andrahandsmarknad finns eller lätt kan skapas, skulle kunna förverkligas genom att statsmakterna ser till att konsumenterna informeras om hyresalternativets fördelar och/eller genom

ekonomiskt stöd åt hyresformen (i stället för motsatsen som blivit fallet genom skattesystemets nuvarande behandling av hyresavgifter kontra räntor).

Vi har också pekat på hur hyresmarknaderna i ökad utsträckning kan kombineras med möjligheten att konsumenten senare övertar varan i sin ägo. Genom sådana hyrköp elimineras också påföljderna vid "betalningssvårigheter". Risken för återtagande i den form som föreligger vid traditionella avbetalningsköp, liksom förlusten av framtida kreditvärdighet, skulle försvinna vid dessa transaktioner. Samtidigt kan dock konsumentens ställning i ett hyrköpsförhållande behöva förstärkas på vissa punkter innan detta alternativ kan anses vara i alla avseenden gynnsamt för konsumenterna.

Vi har också uppehållit oss vid återtagandeinstitutets begränsade värde för säljaren och betydande nackdelar för köparen vid traditionella avbetalningsköp. Ett mer långtgående sätt att lösa detta speciella problem är att i högre grad än som nu sker skilja på transaktionerna kredit och köp. För en sådan lösning, där konsumtionskrediterna i ökad utsträckning skulle skötas av kreditmarknaden, talar emellertid också andra skäl. Ett skäl av särskild betydelse vid sidan av en sannolik reduktion av lånekostnaderna är att konsumenten får lättare att orientera sig i köpsituationen och kan analysera varornas och kreditens värde för honom var för sig.

Vid konsumtionskrediter direkt från banker och andra kreditinstitut blir lånevillkoren och lånekostnaderna uppenbara för konsumenten. För avbetalningskrediter är detta som bekant inte fallet. När det gäller att klargöra förhållandena för konsumenten har vi däremot inte kunnat peka på några alternativ. De räkneoperationer som krävs är så komplicerade för genomsnittskonsumenten att ansvaret för informationen om den reella lånekostnaden måste åvila säljaren. Det ligger emellertid i sakens natur att denna lösning inte är helt tillfredsställande. Perfekt information kan knappast åstadkommas så länge köp och kredit slås samman; sålunda kan det för flertalet varor förbli oklart vad jämförelsenormen, kontantpriset, faktiskt är. Mot den bakgrunden kan fördelarna av en åtskillnad av köp och kredit framstå som särskilt betydande.

I ett långsiktigt perspektiv torde sålunda en tillfredsställande lösning av de problem som finns på konsumtionskrediternas område kunna uppnås dels genom något slag av kreditförsäkring, dels genom en avveckling av avbetalningskrediterna. På kortare sikt, inom vilken utrymmet för institutionella förändringar av dessa slag kan vara starkt begränsat, kvarstår värdet av de "traditionella" kreditköpspolitiska

medlen – reglering av kontantinsatser och kredittider. Det bör observeras att en skärpt reglering på dessa punkter inte bara bör bidra till att reducera vissa av avbetalningshandelns avigsidor för ett antal konsumenter. Sådana åtgärder skulle möjliggöra att konsumtionskreditefterfrågan gick över till de två kreditköpsformer som från konsumentsynpunkt ter sig förhållandevis fördelaktiga, nämligen hyrköp och köp finansierade genom bankkrediter. För att detta skall kunna ske på ett tillfredsställande sätt måste emellertid förutsättningar skapas för en för konsumenterna tryggare form av hyrköp och för en större konsumtionskreditvolym från bankernas sida.

IX. Reklam i tv – samhälls-ekonomiskt sett

Om man skall tillåta reklam i tv eller inte kan främst synas vara en fråga om tycke och smak. Det kan också synas vara en fråga om finansiella behov – ”Sveriges Radio måste få en större budget och reklamintäkter är den enda praktiska möjligheten”. Vid närmare påseende visar det sig att förslaget har en mängd effekter på samhället som är av betydelse att observera. Dessutom visar det sig att vissa aspekter på frågan som vid första påseende framstår som självklara och mycket väsentliga egentligen inte är det.

För att reducera problemets svårighetsgrad skall vi här ge en översikt över de olika slag av samhällsekonomiska verkningar som ett införande av tv-reklam skulle kunna få.¹⁾ Att väga samman dessa verkningar så att ett ställningstagande i frågan kan göras får åvila läsaren.

För att en diskussion av detta slag skall bli meningsfull fordras en föreställning om de mål för samhällsökonomi som kan tänkas beröras av ett införande av tv-reklam. Vi har här valt att utgå ifrån att dessa mål främst omfattar följande tre punkter:

- (1) effektivt utnyttjande av samhällets resurser
- (2) jämnare inkomstfördelning
- (3) ett oberoende programutbud i televisionen²⁾

Analysen av tv-reklamens samhällsekonomiska effekter skall begränsas i en rad avseenden. För det första utelämnas alla verkningar av reklam i allmänhet; endast de som direkt sammanhänger med ett infö-

¹⁾ Ursprungligen är detta en studie som utfördes på uppdrag av reklamutredningen och publicerades i en mer omfattande version i *Tv-reklamfrågan*, SOU 1973:10, bilaga F.

²⁾ Med målet oberoende programutbud menas här att Sveriges Radio ”oberoende av utomstående intressen skall bedriva en programverksamhet, som kännetecknas av en vid yttrande- och informationsfrihet och som tillgodoser ett brett register av smak- och intresseriktningar hos publiken . . . ” (citrat från reklamutredningens direktiv s 24). Se även radiolagen 5–8 §§ och avtalet mellan staten och Sveriges Radio av den 30 december 1966 6–8 §§.

rande av tv-reklam kommer att behandlas. För det andra görs inget försök att systematiskt analysera en mängd alternativa organisatoriska och andra utformningar av tv-reklam. Framställningen avser i första hand den modell som varit föremål för störst intresse i den svenska diskussionen, dvs ett Sveriges Radio underordnat företag (avdelning) som sköter administration, prissättning och eventuellt viss produktion av tv-reklaminslag helt skilt från den egentliga programverksamheten.

En diskussion med detta syfte måste naturligt nog innebära en jämförelse med ett reklamfritt alternativ för tv-verksamheten. Inte mindre naturligt är det att ett system med en (delvis) reklamfinansierad television inte skall jämföras med det rådande systemet utan helst att båda systemen skall jämföras med ett, i någon relevant mening, optimalt system som förvisso inte behöver sammanfalla med det rådande. I den ursprungliga studien av frågan diskuterades detta överordnade problem (se a a, avsnitt F.1 s 267–278). Där berördes hur finansieringen av en kollektiv nytthet som radio-tv kan ordnas när programverksamheten skall styras av konsumenternas värderingar inom gränser som bestäms av politiska restriktioner av olika slag. Diskussionen utmynnade i slutsatsen att avgiftsfinansiering, eventuellt med mindre inslag av statliga bidrag, dvs i stort sett dagens system, trots allt torde vara det mest sannolika alternativet och därmed det alternativ mot vilket en reklamfinansierad tv-verksamhet bör ställas.

Innan vi övergår till att studera effekterna av en reklamfinansierad television bör några grundläggande begrepp utredas:

- (a) i vilken mening finns det ett samband mellan reklamintäkter och tv-verksamhetens omfattning?
- (b) vad kan man från samhällsekonomisk synpunkt mena med tv-reklamens finansiella nettointäkter?
- (c) vad kan menas med fördelningspolitiska aspekter på tv-reklam?

Vi skall inledningsvis behandla dessa frågor.

1. Tv-reklam — några principiella utgångspunkter

1.1. Tv-reklam: tv-finansiering eller statligt företag i samhällets intresse?

Att använda uttrycket reklamfinansierad television som vi och andra gjort antyder att ett samband skulle föreligga eller uppstå mellan tv-

verksamhet och reklamintäkter. I vilken mening kan man då säga att tv-verksamhetens omfattning skall bestämma reklamintäkternas storlek, alternativt att reklamintäkternas storlek skall bestämma tv-verksamhetens omfattning? Vi skall söka analysera den frågan utifrån tre olika förutsättningar om begränsningar på statens ekonomisk-politiska handlingsfrihet.

Som närmare skall studeras i ett följande kapitel är tv-reklam något som "i sig" har både positiva och negativa effekter. Oavsett hur finansieringen av tv-verksamheten nu är ordnad och oavsett hur den kommer att ordnas, skulle reklam i televisionen mycket väl kunna framstå som en ur samhällsekonomisk synvinkel lönsam åtgärd i den meningen att de positiva effekterna skulle kunna överstiga de negativa i värde. Närmare bestämt, om man ordnat tv-verksamhetens finansiering med licensavgifter skulle tv-reklam ändå kunna vara motiverad. Omvänt kan de negativa effekterna av tv-reklam framstå som större än de positiva, så att förslaget får förkastas; i det läget finns det således inga reklamintäkter som kan bidra till att finansiera tv-verksamhet och andra offentliga utgifter. Vi kan därför konstatera i det fall staten har full handlingsfrihet att använda alla tekniskt möjliga ekonomisk-politiska medel och finansieringsinstrument, att det inte behöver föreligga något som helst finansiellt samband mellan reklam- och programverksamhet i televisionen.

Anta nu att denna handlingsfrihet är beskuren i följande mening. Staten bedriver direkt eller indirekt ett antal verksamheter, vilkas omfattning man önskar öka, men den politiska bedömningen av opinionsläget bland väljarna och/eller i riksdagen ger vid handen att finansieringsmöjligheter saknas. Om det nu väcks förslag om att införa tv-reklam och därigenom skaffa staten ytterligare intäkter, uppkommer en möjlighet att utöka de offentliga utgifterna. Vilka verksamheter skall man då låta expandera? Om staten har frihet att förfoga över influtna medel (egentligen det samhällsekonomiska utrymmet) till följd av en åtgärd som kunnat motiveras på allmänna samhällsekonomiska grunder, är det självklart att dessa medel skall användas på det sätt som statsmakterna finner mest önskvärt. Därvid skulle en del kunna komma tv-verksamheten tillgodo. Men om detta område tilldelats en låg prioritet kan en utökning av resurserna härtill helt utebli. I ett motsatt extremfall skulle tv-verksamheten vara så starkt prioriterad att medlen som helhet gick till att utvidga just detta område. Oavsett vilken andel tv-verksamheten får står det klart att något samband mellan reklamintäkter och tv-verksamhet inte finns i detta fall.

Som en allmän anmärkning bör det i detta sammanhang också framhållas att, oavsett hur medlen används i den nu angivna situationen, kan värdet av de därigenom möjliggjorda utgifterna framstå som så betydande att tv-reklam bör införas även om den skulle anses ha avsevärda negativa effekter i övrigt.

Det kan vara värt att studera denna typ av begränsad handlingsfrihet också från motsatt utgångspunkt. Låt oss anta att högst upp på regeringens lista över expanderande utgiftsområden står en utökning av tv-verksamheten och att man nu letar efter ett bästa sätt att genomföra denna utökning. Eftersom samtliga finansieringsalternativ är behäftade med nackdelar i något avseende (utöver det självklara att de undantränger utgifter av annat slag) gäller det uppenbarligen att välja det alternativ som har de minst besvärande nackdelarna. Givetvis skulle det återigen vara en ren slump om detta alternativ råkade vara ett införande (eller en expansion) av tv-reklam. Inte heller i detta perspektiv finns det således någon mening i att tala om ett samband mellan reklamintäkter från televisionen och programverksamhetens omfattning.

Låt oss nu betrakta ett fall då handlingsfriheten framstår som ännu mer beskuren än vi hittills diskuterat. Anta att restriktionerna på den ekonomiska politiken uppfattas så att varje önskvärt offentligt verksamhetsområde måste finansieras på ett särskilt sätt för att expansion överhuvudtaget skulle vara möjlig. För att ta några hypotetiska exempel: vägnätet kan förbättras endast om medlen därtill kan fås från bilisterna; ökade anslag till idrott endast om man kan beskatta något som betraktas som ohälsosamt (tobak, alkohol o d); miljövården kan expandera endast om pengarna därtill kan tas från dem som medverkat till miljöförstöring osv. Dessa exempel betyder i tur och ordning att man inte vill bestämma vägnätets förbättring utifrån de i vid mening samhälleliga fördelar och nackdelar denna förbättring har och väga den, låt oss anta, positiva nettoeffekten mot nackdelarna av t ex en moms-höjning; att man inte vill bestämma idrottsverksamhetens storlek med hänsyn till dess effekter på samhället och väga dessa mot en på andra grunder bestämd bästa ökning av statens resurser; att man inte bestämmer miljöns kvalitet utifrån det värde den har för medborgarna i en avvägning mot de nackdelar som den minst ofördelaktiga formen av statlig intäktsökning har.

Av exemplen framgår att detta synsätt på marginella förändringar i den offentliga verksamheten a) strider mot principerna för den helt dominerande delen av statens nuvarande utgifter och inkomster –

inkomstskatterna är inte "öronmärkta" för något särskilt slag av utgifter (osv för moms, tobaksskatt, spritskatt, tullavgifter o d) – och b) bygger på ett inkonsekvent resonemang antingen hos beslutfattaren eller hos den opinion beslutfattarna vill/måste ta hänsyn till. Men eftersom också inkonsekvens och missuppfattningar är reella företeelser, kan man självfallet inte bara säga att nämnda synsätt lämnas obeaktat. Man kan därför inte heller säga att det i varje reell beslutsituation är "fel" att knyta ihop en utökad tv-verksamhet med intäkterna från tv-reklam. Vad man däremot kan säga är att missuppfattningar och konstruerade bindningar är möjliga att undanröja, särskilt om den agerande parten är staten.

I den mån vår fråga här verkligen är utsatt för extrema bindningar av det slag vi nu berört, synes slutsatsen bli att en informationsinsats från beslutfattarnas sida skulle kunna undanröja dessa bindningar till förmån för en effektivitet av det slag som vi beskrev tidigare i detta avsnitt. Men anta nu – för att uttömma alla möjligheter på denna för vår frågeställning centrala punkt – att en sådan insats i realiteten får opinionen att svänga från att vilja ha mer tv-program till "priset" av reklam i televisionen till att inte vilja ha ökad tv-verksamhet till detta "pris" eller något annat heller, för den delen. Regeringen, som vi antar letat efter ett bästa sätt att finansiera en ökning av tv-verksamheten, kan i detta nya läge se sig helt förhindrad att genomföra denna ökning. Missuppfattningar hos den allmänna opinionen behöver således inte alltid utgöra en nackdel från beslutfattarnas synpunkt.

Det kan i detta sammanhang vara lämpligt att resa frågan vad opinionen "verkligen tycker" om ett införande av reklam i televisionen. Av vissa undersökningar att döma har det funnits en relativt stark allmänopinion till förmån för ett sådant beslut.¹⁾ Det kan emellertid diskuteras vilken vikt man skall tillmätta sådana opinionsyttringar. Det bör först och främst observeras att frågan avser något som man i egentlig mening inte alls har någon erfarenhet av. För det andra kan de intervjuade ha

¹⁾ Enligt en opinionsundersökning av ca 900 personer som SRs Publik- och programforskningsavdelning företog i januari 1971 (se rapport nr 271/70 från denna avdelning) tycker 64 procent att betalda reklaminslag i televisionen var ett ganska bra (33 procent) eller mycket bra (31 procent) sätt att få in mer pengar till SR (för bl a en ökning av sändningstiden). 23 procent ansåg detta sätt ganska (14 procent) eller mycket dåligt (9 procent). Det kan nämnas att samtidigt 78 procent instämde helt (47 procent) eller delvis (31 procent) i påståendet att "det finns för mycket reklam i samhället". Å andra sidan instämde 47 procent inte alls i påståendet att "det finns redan så mycket reklam att televisionen borde undvika att ha sådana inslag". 22 procent resp 24 procent instämde helt eller delvis i sistnämnda påstående.

haft särskilt svårt att tänka sig in i hur de skulle uppleva reklamen i televisionen efter en period av ”nyhetens behag”. För det tredje torde de intervjuade ha haft små möjligheter att tänka sig in i tv-reklamens återverkningar i form av skattehöjningar för ett ökat presstöd, höjda tidningspriser etc (se avsnitt 1.2 och 2.4). Därmed är inte sagt att opinionsundersökningar måste leda till en överskattning av de positiva värderingar som medborgarna skulle haft med ett bättre informationsunderlag. För att bara nämna ett exempel kan det – särskilt i ett läge med bristande information – finnas en allmän motvilja mot förändringar av den stora omfattning det här kanske får sägas vara fråga om.

Slutsatsen blir därför att opinionsundersökningar av detta slag ger starkt begränsad upplysning om medborgarnas ”verkliga” uppfattning av tv-reklam, dvs om deras uppfattning när man fått erfarenhet av ett sådant system i funktion. Dessutom måste man fråga sig vilken betydelse som skall tillmätas tv-publikens uppfattning (om man kände till den) i frågan om reklamslag skall få förekomma eller ej, när man som nu är fallet inte vill att publiksmaken ensam skall styra programutbudets inriktning i övrigt.

Vi kan sammanfatta vår diskussion av sambandet mellan tv-reklam och tv-verksamhetens omfattning på följande sätt. Om en viss ökning av tv-verksamheten anses angelägen av regeringen, om intäkter från tv-reklam anses vara det enda ”politiskt möjliga” sättet att skapa utrymme för denna utgiftsökning och om regeringen anser att värdet av den ökade tv-verksamheten mer än uppväger de eventuella nackdelarna av tv-reklam, är det inte möjligt att ha samhällsvetenskapligt grundade invändningar mot ett förslag att reklamfinansiera tv-verksamhetens utbyggnad. Om, å andra sidan, restriktionerna på den ekonomiska politiken inte är av detta starkt bindande slag, saknas som vi tidigare sett varje samband av praktisk betydelse mellan tv-reklam och tv-verksamhetens omfattning.

Därmed är allt sagt av vad vi har att säga beträffande reklamfinansiering av tv-verksamheten. Vi skall fortsättningsvis ägna oss åt att studera tv-reklamens samhällsekonomiska effekter för att därmed underlätta ett ställningstagande i frågan huruvida tv-reklam, sett såsom ett separat statligt företag oavsett finansieringsbehoven i Sveriges Radio eller någon annan del av den offentliga sektorn, har övervägande positiva eller negativa verkningar på samhällsekonomin.

1.2. Tv-reklamens finansiella nettointäkter

En aspekt på tv-reklamens samhällsekonomiska verkningar som det

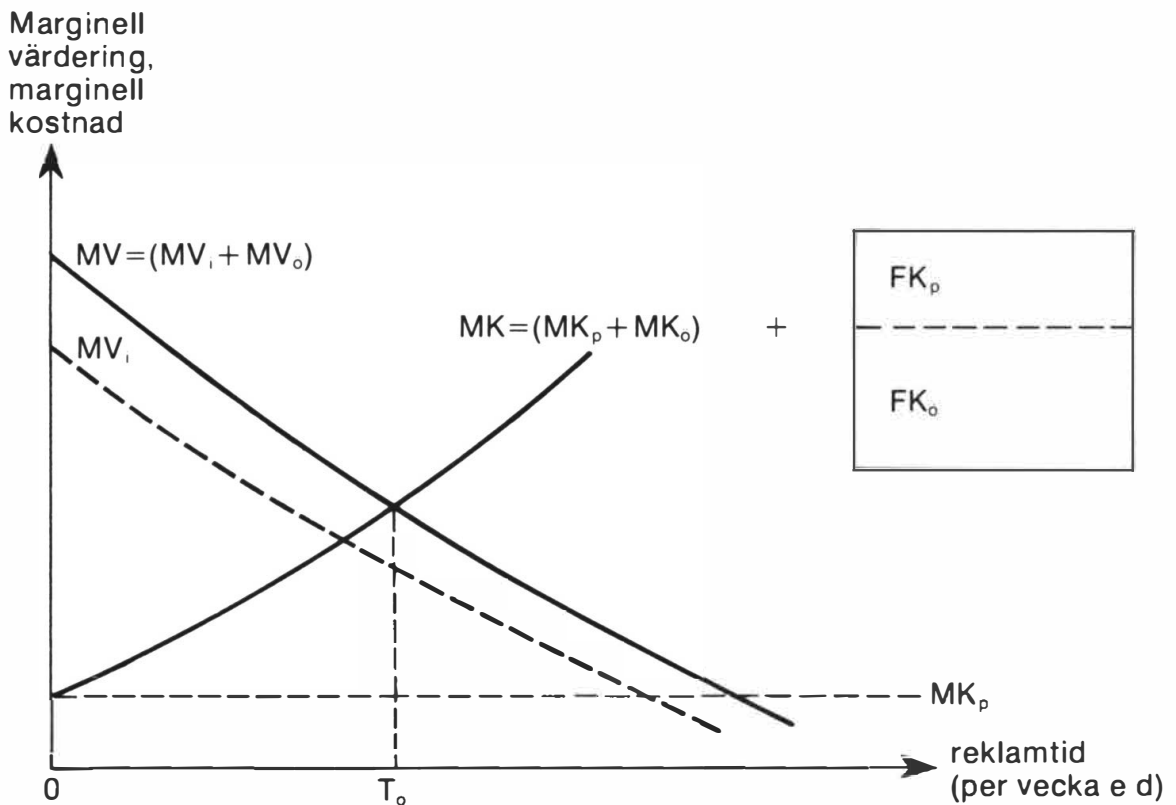
kan vara lämpligt att beröra i nära anslutning till diskussionen i föregående avsnitt är storleken av statens nettoinkomster av tv-reklam.

Låt oss först konstatera att de finansiella bruttointäkterna bestäms av vilken mängd reklamtid som framstår som optimal och vilka priser som uttas för denna. För ett detaljerat ställningstagande i dessa avseenden får vi hänvisa till de samhällsekonomiska principerna för taxesättning och produktionsbestämning inom offentlig verksamhet i allmänhet såsom de föreligger i facklitteraturen och såsom de framkommer ur pågående offentliga utredningar i frågan. Vi skall här koncentrera oss på att söka belysa pris- och produktionsproblemen i huvuddrag utifrån den ekonomiska teorin på området.

Oavsett om tv-reklam, betraktad som ett fristående statligt företag, bedöms vara en med hänsyn till alla för samhället relevanta verkningar lönsam verksamhet eller ej, bör den – om den införs – uppenbarligen bedrivas i sådan omfattning att denna lönsamhet blir så stor som möjligt. Låt oss kalla detta för att maximera det samhällsekonomiska nettovärdet och börja med att behandla denna aspekt. En andra, och separat, fråga är hur de finansiella nettointäkterna för staten som helhet förhåller sig till det samhällsekonomiska nettovärdet. Som vi skall se kommer varken nettovärdet eller de finansiella nettointäkterna att sammanfalla med de företagsekonomiska nettointäkter som inflyter till tv-reklamföretaget.

1.2.1. Principiella aspekter på reklamvolymens storlek

Låt oss börja diskussionen i ett läge med full information om ett från samhällsekonomisk synpunkt korrekt beräknat värde av allt som påverkas av beslutet att införa reklam i televisionen. Kurvan MV i figur 9:1 mäter därvid alla de positiva verkningarna av en marginell ökning av reklamtiden från 0 och uppåt, där reklamtiden antas inplacerad i programschemat på något förutbestämt sätt. Låt oss här (dvs före frågans utförligare behandling nedan) tänka oss dessa verkningar som bestående av dels det samhällsekonomiska värdet (MV_1) av ett effektivt informationsmedium för den privata och offentliga sektorns varor och tjänster, dels ett direkt konsumtionsvärde (MV_2) av reklaminslag som underhållning. Kurvan MK i figur 9:1 utvisar på motsvarande sätt värdet av alla negativa verkningar av ökad reklamtid. Låt oss här anta att de består av 1) kostnaderna för att producera dessa reklamtjänster (MK_p) och 2) ”störningskostnader” som beräknas utifrån värdet av att slippa de störningar som reklaminslagen innebär för tv-tittarna (MK_2). Resonemanget bygger tills vidare också på antagandet att antalet tv-

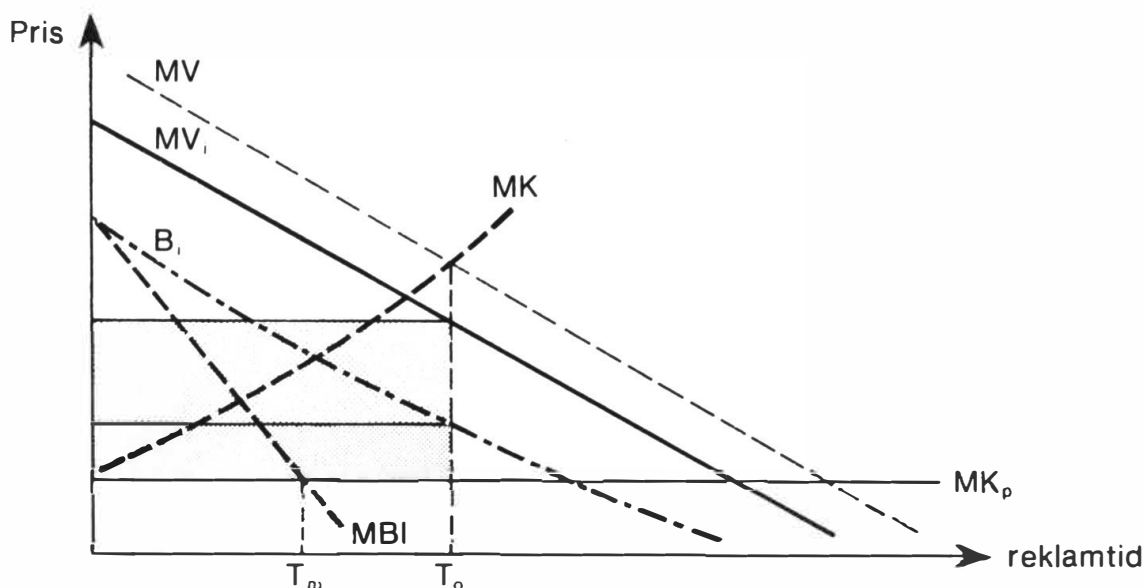


Figur 9:1

tittare är konstant.

Det för samhället bästa resultatet av ett existerande system med tv-reklam kan återges av den kvantitet T_0 vid vilken de positiva verkningarna av ytterligare en enhet reklamtid (MV) är lika med de negativa verkningarna av denna marginella enhet (MK). Lådan till höger i figur 9:1 illustrerar de "fasta samhällsekonomiska kostnaderna" av tv-reklam, dvs negativa verkningar i form av fasta kostnader för reklamproduktionen (FK_p) och möjligen i form av att tv-mediet anses bli "kommersialiserat" (FK_o). Är dessa fasta kostnader större än nettovärdet av att öka tv-reklamtiden från strax över noll till T_0 , ett värde som vi kan låta representeras av ytan mellan MV och MK upp till T_0 , kommer verksamheten som helhet att ha ett negativt nettovärde. Eftersom vi i föregående avsnitt diskuterat skäl varför tv-reklam skulle kunna införas även när de negativa verkningarna av själva denna verksamhet dominerar, kvarstår att T_0 även vid ett negativt nettovärde kan ange den optimala reklamvolymen.

Låt oss nu studera de finansiella intäkterna av den på angivet sätt bestämda tv-reklamverksamheten. Det är klart redan av vår framställning ovan att de olika formerna av positiva och negativa verkningar inte har (eller åtminstone inte på ett enkelt sätt kan ges) en motsvarighet i



Figur 9:2

betalningsströmmar. Vi skall för enkelhets skull anta att MV_1 -kurvan ("informationsvärdet") råkar sammanfalla med den faktiska efterfrågan på reklamtid vid olika enhetliga priser. (Något sakligt skäl för att detta skall inträffa föreligger inte eftersom reklamköparnas efterfrågan och reklamens informationsvärde för konsumenterna bestäms på helt olika grunder.) Mindre kontroversiellt torde det vara att betrakta MK -kurvan, dvs de kostnader för reklamproduktion som faller inom tv-reklamföretaget, som approximativt lika med de marginella utbetalningarna från verksamheten. Under dessa förutsättningar skulle de finansiella nettointäkterna för tv-reklamföretaget vid mängden T_0 och vid ett enhetligt pris = p_0 utgöras av hela den skuggade ytan i figur 9:2 minus de fasta finansiella produktionskostnaderna (FK_p).

Det nu angivna nettointäktsbeloppet kan emellertid inte antas utvisa de finansiella nettointäkterna för den offentliga sektorn som helhet. Som närmare diskuteras i avsnitt 2 har vi att räkna med negativa återverkningar bl a på andra reklammedier, som är eller kan väntas bli subventionerade av staten (jfr ökat presstöd vid annonsbortfall).¹⁾ Sådana av tv-reklamen föranledda utgiftsökningar på andra håll inom den offentliga sektorn kan vid jämviktsprisbildningen (dvs det pris där marknads efterfrågan tillfredsställes) betraktas som beroende av reklamtidens längd: ju större reklamvolym i televisionen (och därav lägre pris), desto större blir subventionsbeloppet. Kurvan B_1 i figur 9:2

¹⁾ I den utsträckning sådant annonsbortfall leder till högre tidningspriser erhålles en negativ effekt på konsumenterna som får inräknas i de samhällsekonomiska kostnaderna (MK_3).

får illustrera de reella bruttointäkterna per enhet reklamtid sedan dessa subventionsökningar fråndragits. De finansiella nettointäkterna i den offentliga sektorn reduceras därmed till att motsvara den rutade ytan i denna figur.

Det bör vidare observeras att T_0 inte annat än av en ren slump anger den reklamvolym vid vilken de finansiella nettointäkterna maximeras. Det kan visas att dessa intäkter blir störst vid en volym där de finansiella bruttointäkterna av ytterligare en enhet reklamtid (MBI) sammanfaller med de marginella produktionskostnaderna (se T_m i figur 9:2). Det kan emellertid inte i något fall – dvs inte ens om tv-reklam införs ”bara för att finansiera det ökade programutbudet” – antas vara fråga om att maximera de finansiella nettointäkterna. Målet får istället antas vara det som vi nyss sökt åskådliggöra, nämligen att försöka skapa en tv-reklamverksamhet som på bästa sätt tillvaratar samhällets intressen som helhet.

1.2.2. Principiella aspekter på prissättningen på reklamtid

Hittills har vi utgått ifrån att priset på reklamtid sätts så att efterfrågan tillfredsställs (jämviktsprissättning). Det har ibland framhållits att priset istället bör bestämmas på andra grunder. Bl a har man föreslagit a) att priset bör sättas under jämviktsnivån – med ett efterfrågeöverskott som följd – i syfte att minska programverksamhetens beroende av reklaminkomsternas storlek och b) att priset bör sättas ”utan vinstintresse” då annars programpolitiken skulle kunna påverkas. Vidare har det framhållits att det kan vara motiverat att differentiera priset c) med avseende på olika kategorier reklamköpare och d) med avseende på ”kvalificerad” och ”mindre kvalificerad” programtid. Vi skall här belysa prissättningsproblemet genom att kort kommentera dessa fyra påståenden.

a) Att sätta priset *över* jämviktsnivån för en viss bestämd volym (t ex T_0) innebär att denna volym inte kommer att efterfrågas; ett sådant pris blir alltså ett jämviktspris för en annan (mindre) volym. Att generellt sätta priset *under* jämviktsnivån, dvs så att ett efterfrågeöverskott uppkommer, innebär dels att en ransoneringsmekanism måste införas (och efter vilka kriterier skall förtur då beviljas?), dels att alla som får reklamtid subventioneras. En annan prissättningsprincip än den som medför jämvikt torde därför direkt kunna förkastas. Därmed är inte sagt att priset skall åka upp och ner till följd av kortsiktiga fluktuationer i efterfrågan, utan endast att man skall undvika att avsiktligt sätta priset under jämviktsnivån.

Det kan i detta sammanhang vara lämpligt att uppmärksamma frågan om en reklamskatt (även) på tv-reklam. En sådan skatt saknar emellertid mening i tv-reklamfallet om målet är att tillämpa ett jämviktspris vid en bestämd volym. Givetvis kommer då samma belopp staten tillgodo oavsett om en del av reklamköparens pris kallas skatt. Därvid förutsätter vi medvetet en fullständig separation mellan reklamintäkter och programverksamhet, dvs mellan ett tv-reklamproducerande företag, vars nettointäkter levereras till staten och ett programproducerande företag (SR), som får medel från staten. Denna förutsättning görs oavsett om tv-reklam införts som del i en paketlösning för tv-området eller ej.¹⁾

b) Att bedriva en prispolitik utan "vinstintresse" ger givetvis föga vägledning för reklamverksamheten i televisionen. Som vi sökt förklara bör riktlinjerna för denna verksamhet vara, inte att maximera de finansiella nettointäkterna för tv-reklamföretaget eller ens för den offentliga sektorn som helhet, utan att maximera "vinsten" i samhällsekonomisk bemärkelse. Detta innebär, som vi antytt, ett försök att beakta alla tv-reklamens positiva och negativa verkningar på samhället. Det faktum att detta mål inte lätt kan översättas till en administrativt enkel norm är inte skäl nog för att ersätta det med ett regelsystem som inte kan motiveras på samhällsekonomiska grunder.

Beträffande riskerna för att programpolitiken skulle kunna påverkas av prispolitikens utformning och bli stora om jämviktsprissättning tillämpas, får vi konstatera att riskerna för just detta samband torde elimineras vid den strikta befogenhetsuppdelning som antyddes i punkt a) ovan. Vi återkommer emellertid till denna fråga i dess helhet i ett senare avsnitt (2.1.2).

c) Vad vi här sagt om jämviktsprissättning hindrar inte att man tar ut olika priser från olika reklamköpare. Frågan är emellertid om några skäl finns för en sådan prisdifferentiering. Vi får här hänvisa till de sammanhang där konkurrensen mellan företag av olika storlek och typ utsätts för en totalbedömning. Så mycket torde emellertid stå klart av de principiella ståndpunkter som statsmakterna hittills intagit och av de konkurrens- och fördelningsaspekter det här är fråga om att man snarare eftersträvar en allmän subventionering av "litenhet" och genom skatteregler och organisatoriska förändringar på kreditmarknaden än

¹⁾ I det fall någon separation av nämnt slag ej förekommer kommer en reklamskatt vid jämviktsprissättning givetvis att medföra en inkomstöverföring från SR till staten.

en princip efter vilken små företag subventioneras med avseende på en speciell om än viktig typ av marknadsföringsåtgärder.

d) I syfte att förenkla framställningen har vi hittills antagit att all reklamtid är likvärdig från såväl reklamköpar- som tv-konsumentens synpunkter. I realiteten får man emellertid betrakta tv-reklammarknaden som uppdelad i en stor mängd delmarknader med avseende på sändningstidpunkten. Vad tv-konsumentintressena beträffar torde dessa komma att beaktas enbart med hjälp av regleringar, främst vad avser tillåtna tidpunkter men kanske även vad gäller arten av reklam vid vissa i och för sig tillåtna tidpunkter. Redan en reglering av det senare slaget kan förklara uppkomsten av olika jämviktspriser för olika tidpunkter. Reklamköparnas värderingar torde emellertid ha vida större betydelse för uppkomsten av en sådan prisdifferentiering. Här kan man vänta sig en åtskillnad inte bara mellan olika klockslag utan också vad gäller veckodagar, datum ("avlöningsdagar", "barnbidragsdagar"), årstider (t ex perioden före jul) osv. Dessutom torde placeringen inom ett reklamblock tillmätas stor betydelse av reklamköparna.

Bakom sådana överväganden hos reklamköparna ligger inte bara en beräkning av antalet tittare vid olika tidpunkter utan också ett beaktande av sådana faktorer som förväntad "utgiftsbenägenhet" vid den aktuella tidpunkten, förväntad tittarpåverkan vid olika klockslag, tittarsammansättning osv. Dessa faktorer torde dessutom vara eller anses vara av så stor betydelse ur reklamköparnas synvinkel att en fri prisbildning skulle ge upphov till starkt varierande priser för olika tidpunkter.

Frågan är då i vad mån prissättningen skall söka efterlikna en sådan marknadsbestämd prisstruktur. Med tanke på de nackdelar som uppstår vid markanta avvikelser från denna struktur – köer, administrativt svåra förturssystem eller inbokningar "för säkerhets skull", frestelser för reklamköpare och tjänstemän i tv-reklamföretaget att avvika från spelreglerna osv, dvs nackdelar inte minst av praktisk natur – torde man behöva gå långt i försöken att differentiera priserna mellan olika tidpunkter. Mycket få skäl (av bokföringsmässig natur) torde tala för en enhetlig prissättning per tittare eller en så grov uppdelning som olika priser per tittare vid två slag av programtider. Vi vill därvid erinra om den fundamentala boskillnad mellan tv-reklamföretag och programproducerande företag som vi förutsatt (även om det är osäkert huruvida en annan ordning verkligen skulle motivera avsteg från en stark prisdifferentiering).

1.3. **Tv-reklamens fördelningspolitiska aspekter**

En avgiftsfinansierad tv-verksamhet, vilken med tiden skulle kunna innebära relativt höga genomsnittliga licensavgifter, kan betyda att ett inte oväsentligt fördelningspolitiskt instrument ställs till statsmakternas förfogande; detta gäller under förutsättning att andra, mer direkt verkande instrument av detta slag visar sig otillräckliga. Eftersom tv-konsumtion dessutom kan anses ha väsentligt olika betydelse för olika kategorier, kan en differentiering av just licensavgifterna framstå som både praktisk och direkt önskvärd. Närmare bestämt kan man finna skäl att avgiftsbefria t ex handikappade, långtidssjuka, pensionärer och ensamstående och låta andra betala i motsvarande mån högre avgifter. Ett införande av tv-reklam – i kombination med att licensavgifterna försvinner eller bibehålls på låg nivå (en kombination som vi flera gånger understrukt inte följer av rent samhällsekonomiska hänsyn utan torde ha en rent politisk bakgrund) – kommer således att innebära att ett omfördelningsinstrument försvinner.

Allt är emellertid inte sagt om tv-reklamens fördelningsaspekter. Reklamutgifterna torde genom att de huvudsakligen avser massproducerade varor uppta en förhållandevis stor andel av låginkomsttagarens budget. Skulle införandet av tv-reklam leda till en ökning av reklamutgifterna i samhället är därmed också vissa fördelningsmässiga verkningar att räkna med. Införandet av tv-reklam kan vidare, trots alla försök att ställa garantier för motsatsen, leda till att programutbudet får en annan inriktning än vid ren avgifts- eller allmän skattefinansiering (se 2.1.2). Detta skulle i så fall kunna slå olika på olika tittargrupper. Dessutom kan *reklaminslagen* i sig själva påverka olika grupper olika starkt såväl vad gäller reklamens positiva som negativa effekter. Även om vi här rör oss med ytterst svårpreciserade och svårämbara begrepp, bör problemets potentiella storlek ge anledning till att uppmärksamma också fördelningsaspekterna när vi nu övergår till att försöka analysera tv-reklamens samhällsekonomiska verkningar.

2. **Tv-reklamens verkningar**

För att på ett någorlunda hanterligt sätt kunna studera tv-reklamens verkningar måste vi utgå ifrån en relativt preciserad modell för reklaminslagens placering i programschemat. Vi har valt att främst diskutera fallet med reklaminslag i block om ca 5 minuter före och efter nyhetsprogram i båda kanalerna.

Som angavs inledningsvis skall vi avstå ifrån att närmare behandla de aspekter på tv-reklam som sammanfaller med de samhällsekonomiska aspekterna på reklam överhuvudtaget. Av den anledningen kommer delar av avsnitten 2.3 (tv-reklamens verkningar på konsumtion och produktion av varor) och 2.4 (tv-reklamens effekter på andra reklam-medier) att bli förhållandevis kortfattade.

Vårt huvudsyfte är således att belysa de för tv-reklamen speciella verkningarna på samhället. En framskjuten plats intar då naturligt nog de återverkningar som tv-reklamen kan ha på konsumtionen av ordinarie tv-program (avsnitt 2.1). I detta sammanhang liksom i den därefter följande diskussionen av de mer direkta effekterna av tv-reklam på konsumenterna (avsnitt 2.2) kommer psykologiska aspekter att spela en central roll. Framställningen avser på dessa punkter huvudsakligen att framhålla vissa tänkbara verkningar av tv-reklam i avsaknad av särskilda expertutredningar i frågan.

2.1. Tv-reklamens verkningar på konsumtionen av tv-program

2.1.1. Inverkan på konsumenter av program i anslutning till reklaminslag

Vi skall i detta avsnitt diskutera och kommentera tänkbara effekter på konsumenter av program som följer efter eller föregår ett reklaminslag. Frågan huruvida tv-reklamen kan väntas påverka utbudet av program i anslutning till reklaminslag behandlas i nästa avsnitt.

För att behandla det angivna problemet på ett ändamålsenligt sätt synes det viktigt att göra en distinktion mellan åtminstone två kategorier av tv-tittande: a) sådant som är en följd av en avsikt att "koppla av och se på tv" och b) sådant som sammanhänger med ett önskemål att se ett visst programinslag, efter att tittaren fått kännedom om och intresserat sig för detta.¹⁾

När detta gäller den första kategorin torde det vara möjligt att betrakta den som ser på ett reklaminslag huvudsakligen som en direkt konsument av detta reklaminslag och inget annat. Han tänks alltså "se på tv" så länge han har lust, och väljer han att se på ett uppdykande reklaminslag antas han rimligen frivilligt "konsumera" detta. Som vi redan framhållit skall de direkta effekter av reklaminslagen vi här har

¹⁾ Denna distinktion är givetvis inte avsedd att urskilja två slag av konsumenter utan två slag av konsumentaktiviteter vilka kan omfattas av en och samma person vid skilda tidpunkter.

att räkna med behandlas för sig i ett senare avsnitt (2.2.2).

Vad som nyss sagts om den första kategorin tv-tittare får något mer innehåll när vi betraktar den andra kategorin, dvs tittare som ämnar se ett visst programinslag. Här är det uppenbarligen så – om inte orimliga krav på exakthet ställs på programmakare, tv-tittare och klockor – att man får räkna med att konsumenten kan "tvingas" se en del av det program eller de reklaminslag som föregår det program han vill se. Vår första fråga är därför vilka effekter på dessa tv-tittare som kan följa av att de ser reklam i stället för slutminuterna på ett annat program.

I den mån tittaren normalt finner reklaminslag mer störande än avslutningen på ett ordinarie programinslag, kan vi här konstatera en negativ effekt av reklaminslagen.¹⁾ Denna negativa effekt kan antingen ta formen av en direkt störning eller indirekt genom att det väntade reklaminslaget föranleder någon motåtgärd såsom att slå av ljudet, tills vidare koppla över till den andra kanalen (där vi förutsätter att reklam inte samtidigt förekommer), försöka träffa precis rätt tidpunkt för det önskade programmets början, avstå från de första minuterna av detta program e d.

Det kan vidare ifrågasättas om inte en upplevd störning av att se reklaminslaget kan återverka på behållningen av det efterföljande programmet. Den "intensitet" som torde känneteckna reklaminslagen, inte minst mot bakgrunden av den kunskap som finns och kommer att insamlas om hur man skall "aktivera" tittaren, kan antas stå i bjärt kontrast mot efterföljande programinslag. Huruvida detta förhållande kan inverka negativt eller positivt på behållningen av (början på) efterföljande program får anses vara en viktig fråga att ställa till den psykologiska expertisen. Här skall vi endast våga göra två påpekanden: a) Av allt att döma har man inom Sveriges Radio tagit viss hänsyn till huruvida olika program "passar ihop" t ex när det gäller religiösa program; är detta riktigt finns således redan nu ett principiellt accepterande av att störningar mellan intilliggande inslag skulle kunna uppstå. b) Eftersom reklaminslag föreslagits föregå nyhetsprogram, där de första sekunderna och minuterna torde anses speciellt intressanta, kan man fråga sig om inte redan en misstanke om sådana negativa verkningar bör föran-

¹⁾ Att denna kategori av tittare (som inriktar sig på att se ett efterföljande programinslag) normalt skulle uppleva reklaminslagen som mer givande eller mindre störande än avslutningen på ordinarie programinslag förefaller långsökt. Argumentet att man ser reklaminslaget i sin helhet, medan avslutningen på ett vanligt program är uttryckt ur sitt sammanhang, torde knappast vara tillräckligt för att påverka detta antagande.

leda en annan placering av reklaminslagen.¹⁾

Beträffande eventuella effekter av reklaminslag under den tidrymd då tittaren håller på att smälta sina intryck av ett program torde sådana vara att räkna med endast om reklaminslaget kommer i snar anslutning till programmets slut.

Vad som kanske kan ha sitt intresse i samband med de nu anförda synpunkterna och underförstådda önskemålen om expertutredningar är att konstatera att förekomsten av reklaminslag i anslutning till ett programinslag, som tittaren avser att se på, ligger nära vad man i lagen om otillbörlig marknadsföring (MFL) menar med kombinerat utbud. Vi citerar 4 § i denna lag: "Näringsidkare som . . . till konsument bjuder ut två eller flera varor för ett gemensamt pris eller erbjuder konsument att vid köp av vara förvärva även annan vara utan ersättning eller mot särskilt lågt pris dömes, om varorna uppenbart saknar naturligt samband och förfarandet försvårar för konsumenten att bedöma erbjudandets värde, till böter eller fängelse i högst ett år. Vad som sägs här om vara gäller även tjänst."

Även om det "kombinerade utbudet" av reklamprogram och ordinarie program i televisionen inte skulle befinnas bryta mot lagens bokstav i den angivna paragrafen, ett avgörande som till stor del torde bero på om "priset noll" betraktas som ett pris i denna lags mening eller ej, kan det inte på förhand uteslutas att ett införande av tv-reklam kan råka i konflikt med statsmakternas handlande på marknadsföringslagstiftningens område. Uppenbarligen är det så att vårt fall rör två slag av tjänster – reklam, som åtminstone till en del kan ha ett underhållnings- och/eller informationsvärde (se 2.2), samt ordinarie program – vilka saknar naturligt samband, dvs man får något ovidkommande "på köpet". Det kan förtjäna att nämnas att departementschefen kommenterat lagen bl a med följande ord (Kungl Maj:ts proposition 1970:57 s 83): "Jag vill erinra om vad jag tidigare har anfört om att det i och för sig måste betraktas som otillbörligt i generalklausulens (1 § MFL) mening att använda en marknadsföringsmetod som i sak mycket nära påminner om en straffbar metod och som kan kritiseras på samma grunder som dem vilka har motiverat straffbestämmelsen (t ex 4 § MFL)."

Givetvis skulle det som nyss sagts kunna beröra de flesta existerande

¹⁾ Givetvis skulle detta problem elimineras om man införde en tillräckligt lång paus mellan reklamblock och efterföljande program. Det bör dock understrykas att en sådan lösning inte är helt problemfri. Den skulle bl a kunna innebära att reklaminslagen i långt mindre grad får fördel av det efterföljande programmets – t ex nyhetsprogrammets – höga tittarsiffror.

formerna av reklam. Vad som gör det motiverat att överhuvudtaget ta upp denna aspekt i tv-reklamsammanhang är att sådan reklam (och filmreklam) kanske kan anses särskilt bindande för konsumenten. Här, i motsats till tidningsannonser och tunnelbanereklam, kan konsumenten inte välja hur lång tid han vill ägna åt reklamen, eller också tvingas han vidta särskilda åtgärder för att undvika reklamen om han så önskar. Dessutom är tv- (och film)reklamen mer påträngande (för den som överhuvudtaget uppfattar all eller viss reklam på det sättet) genom att både ljud och rörelse tillkommer.

Sammanfattningsvis har vi här velat framhålla att för tv-tittare, som är inriktade på att se ett visst program, ett föregående reklaminslag kan tänkas a) verka mer störande än alternativet, slutminuterna på ett annat ordinarie programinslag, b) påverka "uppmärksamhet", "sinnesstämning" e d hos tv-tittaren och därmed "behållningen" av det efterföljande programinslaget mer än alternativet skulle göra, och c) innebära en form av "kombinerat utbud", något som varit föremål för lagstiftarens intresse.

2.1.2. Effekter på programutbudet

Vi har i enlighet med direktiven för reklamutredningen utgått ifrån ett önskemål om en av tv-reklamen helt oberoende programverksamhet. Vi har också pekat på ytterligare ett skäl för att separera reklam- och programverksamheten, nämligen att något samband mellan programverksamhetens kostnader och reklamverksamhetens intäkter inte kan motiveras på samhällsekonomiska grunder, dvs utifrån hänsyn till samhällsekonomisk effektivitet och fördelningspolitiska aspekter (se avsnitt 1). Vi har därför velat förutsätta en fullständig separation mellan verksamheterna, varvid reklamföretaget – ett statligt bolag – låter sitt intäktsöverskott inflyta till staten på samma sätt som andra icke specialdestinerade statsinkomster. Den enda beröring av betydelse mellan de två företagen är då att SR – det programproducerande företaget – har att sända de reklaminslag som reklamföretaget bestämmer och på de (tillåtna) tidpunkter som reklamföretaget bestämmer.

Även om man på detta sätt försöker separera verksamheterna så långt som det är tekniskt möjligt, kvarstår frågan om inte programverksamheten ändå kan komma att påverkas av ett införande av tv-reklam. För det första torde man inte kunna bortse ifrån att, trots en uttrycklig åtskillnad mellan reklamintäkter och programverksamhetens finansiering, en sammankoppling dem emellan ändå kan smyga sig in t ex i medelsäskanden för programverksamheten och i behandlingen av dessa

äskanden. I den mån en sådan argumentering förs kan såväl programutbudets storlek som dess inriktning påverkas. Beträffande programutbudets storlek kan man i det fall reklamintäkterna råkar överstiga kostnaderna för programverksamheten tänkas resonera på följande sätt: "När tv-mediets utnyttjande ger så här stora inkomster tack vare det för reklamköparna stora värdet av att tv-tittarna ser på reklamen bör dessa inkomster också som helhet komma tittarna till del" e d. Det kan således bli fråga om, inte bara att programverksamheten blir "för liten" p g a "små" reklamintäkter, utan också att den påverkas i omvänd riktning av ovidkommande hänvisningar till reklamintäkternas storlek.

För att fullfölja detta resonemang kan man tänka sig att argument framförs för att öka reklamvolymen när reklamintäkterna visar sig "alltför små". För att underlätta en sådan argumentering kan man söka anpassa programutbudets inriktning så att en ökning av reklamvolymen framstår som mer attraktiv eller tvingande för statsmakterna. Vid jämviktsprissättning skulle man då kunna locka med de höga reklampriserna; vid stel prissättning under jämviktsnivån skulle man kunna peka på den långa kön av reklamköpare. De bakomliggande försöken att göra programutbudet mer tilltalande för reklamköparna skulle kunna ta formen av a) en omplacering av programinslag och b) en ändrad uppsättning programinslag.

Låt oss här lämna det hypotetiska fallet då de för programverksamheten ansvariga vet eller tror att sådana argument har betydelse för medelstillelsen. Vi skall i stället behandla det motsatta – men likväl hypotetiska – fallet då programverksamhetens omfattning uppfattas som helt oberoende av reklamintäkternas storlek. Att därav omedelbart dra slutsatsen att programutbudets inriktning kommer att bestämmas på samma sätt som vid avgiftsfinansiering torde vara omöjligt. Vi skall här någorlunda utförligt söka belysa en aspekt på detta problem.

Ett rimligt, för att inte säga självklart krav är att reklamköparen i förväg får reda på vad det kostar honom att få ett visst reklaminslag sänt på en viss tidpunkt. Priset måste därför bestämmas utifrån vissa förväntningar om antal tittare m m enligt tv-reklamföretagets bedömning. Även om det programproducerande företaget – som vi här förutsätter – är helt frikopplat från reklamföretaget, torde det vara orealistiskt att anta att det förra känner sig ha full frihet att sätta in vilket program som helst efter ett reklamblock. Anta att man idag tolkar direktiven för programverksamheten så att man efter ett nyhetspro-

grams slut kl 20 mycket väl kan lägga in ett nytt programinslag, t ex en diskussion med anledning av någon utrikespolitisk händelse och därmed skjuta på ett förut annonserat underhållningsprogram. Skulle detta vara tänkbart även i det fall då man vet att ett kontrakt redan slutits om sändning av vissa reklaminslag vid denna tidpunkt? Skulle program-schemaläggaren våga ta den moraliska risken att tittarfrekvensen föll drastiskt i relation till den förväntade normala tittarfrekvensen vid den tidpunkten i den kanalen? Han kan bl a förmoda att reklamköparen har planerat denna marknadsföringsåtgärd månader i förväg och redan vidtagit åtgärder för en viss uppföljning i andra reklammedier. Särskilt med tanke på de stora kostnader som sådana marknadsföringspaket kan innebära för det reklamköpande företaget torde det vara rimligt att anta att schemaläggaren åtminstone ställs inför en svår samvetskonflikt.

För att ta ett annat exempel: låt oss anta att man idag planerar att lägga in en längre programserie en viss veckodag kl 20 några veckor framöver. Man är emellertid osäker på hur denna serie kommer att slå – varken ”fiasko” eller ”fullträff” kan helt uteslutas. Men trots detta finner man sig vilja satsa på denna serie. Frågan är om sådana mer riskfyllda beslut skulle kunna fattas även när ett reklamblock är inlagt vid 20-tiden eller, för den delen, om sådana beslut borde fattas med tanke på nyssnämnda effekter på berörda reklamköpare.

Om man nu såsom i flera framförda förslag föreställer sig ett stort antal reklamblock per dag, kan den fråga vi här berört få stor räckvidd. Givetvis kan man tänka sig olika lösningar för att mildra eventuella återverkningar på programutbudet och programinslagens tidsplacering. Reklamköparen skulle t ex kunna få restitution om tittarsiffran markant understeg det prognostiserade talet. Varken denna eller andra tänkbara lösningar synes emellertid helt kunna eliminera problemet.

En särskild komplikation i detta sammanhang utgör förekomsten av två (eller flera) kanaler. Kan programplaneraren när det gäller tiden efter ett reklaminslag bortse (lika litet eller lika mycket som f n sker) ifrån vad som kommer att hända i andra kanalen? Kan han lägga in ett ”kulturprogram” om den andra kanalen ger ett ”underhållningsprogram”? Kan en kanal lansera en temakväll eller en TRU-kväll att följa på ett reklamblock? Om man av sådana skäl förkastat att börja kvällen med ett ”smalare” program och valt ett underhållningsprogram, hur skall man utforma detta underhållningsprogram och göra reklam för det för att inte ett än mer publikdragande program i den andra kanalen gör att tittarsiffrorna faller under vad man förespeglat reklamtidköparen?

Man kan fråga sig i vilken utsträckning en styrning av programverksamheten av det slag vi här diskuterat verkligen har stora nackdelar. Det bör då först och främst påpekas att reklaminslag kan fylla en viktig indirekt uppgift i den mån man önskar att vissa programtyper skall utformas så att så många som möjligt ser dem. Om man menar att värdet av underhållningsprogram av viss typ kan mätas genom antalet tittare, finns det en gemenskap mellan målet för sådana program och för reklaminslag i anslutning till dessa program. Den styrning som reklaminslagen kan ha på berörda delar av programverksamheten, även om man gör allt för att minska omfattningen av denna styrning, skulle således kunna vändas till en fördel under dessa förutsättningar. För att ta ett exempel: om reklamen, t ex lagd i ett block kl 20 varje kväll, alltid följdes av populära underhållningsprogram, torde framtida efterföljare till dessa underhållningsprogram kunna starkt påverkas av tittarsiffrorna, vilka genom reklamen får ytterligare tyngd i form av intäkter till det helt separata tv-reklamföretaget.¹⁾

Även om tv-reklam kan vara överlägset som medel att kanalisera "publiksmakens" inverkan på sådana program som man anser i största möjliga utsträckning bör tillfredsställa denna smak, bör det understrykas att alternativ härtill kan tänkas även vid en reklampfri television. Utan att närmare beröra hur sådana system för impulsgivning skulle kunna utformas kan vi (utan någon som helst rekommendation) peka på följande alternativ. Producenter av detta slag av program (t ex "breda underhållningsprogram") kan få bonus efter tittarfrekvensen; serier

¹⁾ Det är uppenbart att den nu nämnda aspekten ännu bättre skulle tillvaratas om man även formellt sammankopplade reklamintäkter och programverksamhet inom ett och samma statliga eller privata företag. Tillämpat på underhållningsprogram torde detta också vara det främsta argumentet från konsumentsynpunkt för kommersiell television av t ex amerikansk typ. Vi kan samtidigt konstatera att reklaminslag inuti programmen, såsom förekommer i USA, ytterligare skulle förstärka sambandet mellan reklamintäkter och programmets "värde" i form av tittarantalet. Eftersom en modell för tv-verksamheten av här nämnt slag avvisas i reklamutredningens direktiv (bortsett ifrån att en sådan modell i flera avseenden kan ifrågasättas utifrån synpunkter som framförts i tidigare avsnitt) avstår vi ifrån att ta upp den till närmare diskussion.

Det bör i sammanhanget dock påpekas att uppfattningen om en gemensam målsättning för reklaminslag och underhållningsprogram på väsentliga punkter kan ifrågasättas. Sålunda har Vance Packard framhållit att amerikanska tv-annonsörer funnit "mycket" underhållande eller spännande program – och därmed mycket populära program – olämpliga genom att reklaminslagen kommer i skymundan eller genom att tv-tittarna använder reklamsändningen till att kommentera dessa program (se *The Hidden Persuaders*, Penguin Editions s 131).

vilkas tittarfrekvens understiger en på förhand angiven siffra skall upphöra; berörda kategori av programproducenter får övergå till annan verksamhet om man inte över en given period lyckas samla ett i förväg stipulerat antal tittarpoäng osv. Sådana varianter kan te sig "smaklösa" i denna direkta form, men man kan inte bortse ifrån att de fångar just det som indirekt följer av en sammankoppling mellan reklamintäkter och programutformning. Avgörande för inställningen i dessa frågor är således hur starkt man önskar att publiksmaken skall styra utformningen av vissa program.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att om man finner att man vill ha ett à två programinslag av typen populär underhållning per kväll skulle dessa kunna läggas efter ett à två större reklamblock (efter nyhetsprogram) för att använda den styrning som därigenom uppstår "på bästa sätt", dvs som ett slags kontroll på programmets popularitet. Härigenom skulle man emellertid få en bindning av programplaceringen som kan förefalla mindre önskvärd från andra synpunkter. Minoritetsintressen skulle t ex härigenom helt hänvisas till sämre programtider; dvs vissa typer av programinslag skulle aldrig kunna ligga på bästa programtid (kanske viss tv-teater är ett sådant exempel). Det kan också ifrågasättas om det är i samhällets intresse att reklaminslag, med sin enligt förslagen relativt sparsamma förekomst, alltid skall drabba eller tjäna, beroende på hur tittaren ser det, just den grupp som tycker om populära underhållningsprogram. I den sammankoppling mellan reklamintäkter (reklamvärde) och programpolitik som vi här velat påstå är svårfrånkömlig ligger således en betydelsefull fördelningsfråga: om man har ett reklamblock eller ett fåtal sådana per kväll, om det (de) läggs avsiktligt (och naturligt nog) till tider med normalt stora tittarsiffror och om reklamen av här nämnda skäl ytterligare styr valet av program före/efter reklaminslagen i riktning mot "populära underhållningsprogram", är den resulterande effekten av tv-reklamen på just dessa tittargrupper något önskvärdt eller inte? Om någon inkomstgrupp, åldersgrupp, utbildningskategori härigenom berörs i särskild grad eller slipper undan tv-reklam, är detta rättvist och om inte, hur skall det korrigeras?

Även om vår framställning också i detta avsnitt varit starkt spekulativ i den meningen att vi sökt efter tänkbara styrningseffekter av tv-reklam, är slutsatsen klar. Det torde knappast existera något system med tv-reklam som garanterar att varje form av styrning av programutbud och programplacering saknas. Utvärderingen av tv-reklam på denna punkt får således ske utifrån bedömningen av hur omfattande denna

styrning sannolikt blir och hur allvarliga – eller möjligen värdefulla – dess effekter kommer att vara.

2.2. Direkta effekter av konsumtion av reklamslag

Vi har hittills inte beaktat det värde som tv-tittarna tillmäter reklamslagen i sig själva. Det är här som vi torde finna några av de mest betydande positiva effekterna av reklam i televisionen.

Anledningen till att framställningen här och i nästföljande avsnitt (2.3) gjorts kort är den inledningsvis redan nämnda. De aspekter som berörs är i allt väsentligt gemensamma för reklam överhuvudtaget – konsumentinformation, underhållning, innovationer och stordriftsfördelar i produktionen osv. Vårt syfte är därför att söka precisera vad som kan anses karakteristiskt för just tv-reklam.

2.2.1. Tv-reklam som konsumentinformation

Vi har i Sverige som bekant en omfattande reklamverksamhet. Samtidigt finns en lagstiftning och en "självsanering" inom området som innebär att vissa former för denna verksamhet motverkas eller direkt undviks. Om man tar denna "frihet för reklamverksamhet inom vissa gränser", oavsett om dessa gränser modifieras i framtiden eller ej, som uttryck för ett av statsmakterna önskat tillstånd skulle en effektivisering av den tillåtna reklamverksamheten också vara önskad. Vi kanske kan formulera detta något mer fylligt på följande sätt: a) Den tillåtna reklamen, trots att den inte av någon torde betraktas som konsumentinformativ i alla delar, anses på det hela taget ge konsumenterna väsentlig information – och försök att regleringsvägen eliminera all "icke-informativ reklam" anses äventyra vissa (t ex långsiktiga) konsumentintressen. b) Kan den tillåtna reklamen föras ut till konsumenterna på ett sätt så att de samhällsekonomiska kostnaderna per mottagare reduceras, är detta en ur samhällets synvinkel önskvärd utveckling.

Det är utan tvivel så att ett öppnande av tv-mediet för den tillåtna reklamen skulle innebära en betydande effektivitetshöjning i angivna mening. De resurser som krävs för att producera tv-reklam är inte större än de som används vid produktion av filmreklam (även om man i tv-fallet skulle välja att göra reklamen mer resurskrävande). Kostnaden per mottagare av reklammeddelandet kan således beräknas falla väsentligt jämfört t ex med filmreklamen, som når ett mycket mindre

antal konsumenter. Jämfört med den f n tyngst vägande reklamformen, pressreklamen, kommer tv-reklamen dessutom att ha större genomslagskraft på den som konfronteras med ett meddelande genom att den använder inte bara bild utan också ljud och rörelse. Tv-reklamen innebär också att man når ett stort antal konsumenter på en gång varigenom nya varor och varuförändringar snabbare kommer till stora konsumentgruppers kännedom. Tv-reklamen är m a o överlägsen alla alternativa reklamformer vad gäller 1) resursåtgång per reklammottagare, 2) genomslagskraft på reklammottagaren och 3) snabbhet i reklamspredningen.

2.2.2. Tv-reklam som underhållning

Men också andra positiva effekter av själva reklamkonsumtionen kan urskiljas i tv-fallet. Ehuru det gäller en bieffekt av tv-reklamen (varmed inte är sagt att denna effekt är oavsiktlig från säljarens sida), torde man knappast kunna bortse ifrån att reklaminslag ibland uppfattas som roande, värdesätts som skickligt gjorda e d. Även skrattretande eller på annat sätt löjeväckande reklam kan uppfattas som vederkvickande. Dessa positiva effekter, som bl a torde kunna avläsas i biobesökarens intresse att inte missa den inledande filmreklamen, kan utgöra en viktig förklaring till det tidigare nämnda intresset för tv-reklam som opinionsundersökningar kunnat påvisa.¹⁾ Det finns f ö anledning att anta att underhållningskvaliteten på reklaminslagen i televisionen i allmänhet kommer att överstiga den som f n kännetecknar filmreklamen. Anlitande av kvalificerade reklamkonsulter, skådespelare och filmproducenter torde inte i nämnvärd grad påverka reklamköparens kostnader men väl reklamens genomslagskraft på den stora tv-publiken.

Även om tv-reklamens underhållningsvärde kan vara betydande måste denna faktor omges med flera reservationer. För det första kan det råda en konflikt mellan tv-reklamens underhållningsvärde och dess konsumentinformationsvärde. Det kan t o m vara så att själva förekomsten av ett underhållningsvärde gör reklamen "övertalande" i stället för "informativ". Även denna punkt borde undersökas av medieex-

¹⁾ I den tidigare nämnda undersökningen om inställningen till tv-reklam (se not 1 sid 178 ingick även en fråga om reklam (i största allmänhet) ansågs vara "ofta rolig och underhållande". 14 procent instämde helt i detta påstående, 50 procent instämde delvis och 31 procent inte alls. På den mer hypotetiska frågan om "reklam i tv kommer att bli rolig och underhållande" var siffrorna 25 procent, 45 procent respektive 18 procent.

perter och psykologer för att en utvärdering av tv-reklamen som "konsumtionsobjekt" skall vara möjlig.

För det andra kan vi här inte bortse ifrån att tv-reklamen kan ha ett negativt underhållningsvärde för vissa konsumenter. Vi tänker i detta sammanhang på den kategori tv-tittare som valt att slå sig ner framför apparaten "på vinst och förlust" (jfr 2.1.1), och som kan finna reklaminslagen uppretande, oestetiska e d. Genom att varje reklaminslag är så kort, finner tittaren det inte mödan värt att stänga av apparaten, vilket han förmodligen skulle göra när han finner ett ordinarie programinslag uppretande, oestetiskt, ointressant e d. När det gäller korta intensiva reklaminslag av 30 sekunders längd är det i praktiken så att han helt enkelt inte hinner stänga av apparaten.

Dessa negativa underhållningseffekter kan givetvis träffa även den tittare som vill se just reklamblocket för (den förväntat goda) underhållningens skull. Även om dennes besvikelse kan anses väga lätt i sammanhanget (han har ju avsiktligt valt att se just reklamblocket) har han i alla fall det gemensamt med andra tittarkategorier att han kan träffas av sådant som reklamens argaste kritiker särskilt velat framhålla, t ex ångest och mindervärdeskomplex. Dessutom kan också denne tittare finna upprepningar av samma eller likartade reklaminslag trötande eller irriterande.

2.3. Tv-reklamens effekter på konsumtion och produktion av varor och tjänster

Den rena konsumentinformation som tv-reklamen ger får rimligen antas innebära att konsumenternas inköpsbeslut påverkas. En konsument, vars beslut fattas på grundval av mer och mer lättillgänglig information, får också antas fatta från sin synpunkt bättre beslut än annars. Den ändring av konsumtionens sammansättning som härigenom uppstår fortplantas till produktions- och importbesluten, så att en från konsumentsynpunkt bättre uppsättning varor ställs till förfogande. Därvid är att märka att tv-mediets slagkraft och snabbhet (se 2.2.1) särskilt torde leda till att inom vissa områden nya (och från konsumentsynpunkt bättre) varor snabbare kommer att införas och slå ut underlägsna produkter. Dessutom kan till följd av konsumentinformationen genom tv-reklamen sortimentet inom vissa varuområden reduceras, t ex de dyrare varianterna slås ut, vilket kan tillåta att betydande stordriftsfördelar utnyttjas inom produktionen. Om konkurrensgraden på dessa områden kan bibehållas (i form av några stora konkurrenter i

stället för flera små) skulle denna effektivisering inom produktionen komma konsumenterna till del. Vi har alltså att räkna med att, såsom gäller för all konsumentinformation, den informativa delen av tv-reklamen a) ger ett bättre underlag för konsumentbeslut, b) indirekt anpassar utbudet till konsumenternas på bättre information grundade efterfrågan och c) reducerar produktionskostnaderna per enhet inom flera varuområden. Detta är antagligen tv-reklamens främsta samhälls-ekonomiska pluspost.

Övergår vi nu till den "icke-informativa" eller "övertalande" tv-reklamen blir slutsatserna de helt omvända. Vi skulle kort och gott kunna se denna del av reklamen som om det gällde en "minskning av konsumenternas informationsunderlag". Konsumenternas möjligheter att orientera sig bland inköpsalternativen antas således minska vid övertalningsförsök liksom vid en mindre volym konsumentinformation. Avgörande för nettoeffekten av "informativ" och "icke-informativ" reklam i televisionen är då dels huruvida fördelningen av den totala reklamvolymen i samhället på dessa komponenter kommer att förändras till följd av införandet av tv-reklam, dels om detta nya medium kan antas gynna någondera av dessa komponenter i särskilt hög grad, dvs om tv-mediet skulle öka den övertalande reklamens slagkraft (t ex genom större suggestionsmöjlighet) eller istället den informativa reklamens slagkraft (t ex genom bättre möjligheter – trots reklaminslagens korthet – att visa hur en vara fungerar). Det bör i detta sammanhang också observeras att endast en mindre del av varusortimentet berörs av detta medium, främst den del som produceras av stora företag inom reklamintensiva branscher (t ex vissa livsmedel, kemisk-tekniska varor och konsumentkapitalvaror).

Vi måste tyvärr konstatera att våra möjligheter att lämna besked på denna för tv-reklamen avgörande punkt är starkt begränsade. Möjligen skulle psykologisk expertis och medieexperter kunna bidra till en mer upplyst gissning om den nyssnämnda nettoeffektens riktning och storlek. Så mycket torde ändå vara klart att frånvaron av tv-reklam inte skulle innebära några drastiska nackdelar för konsumenterna vid bibehållna reklammedier i övrigt. Den hos tv-reklamen kanske främsta egenskapen, en snabb introduktion av nya varor, förloras men den existerande takten här kanske kan framstå som tillräcklig eller t o m önskvärd med tanke på de växande problemen med – och/eller växande intresset för – miljöeffekter av nya varor och ny teknik. Möjligheterna att begränsa de negativa återverkningarna på miljön av nya varor ökar ju i dubbel bemärkelse av en långsammare introduktionstakt –

mindre skador hinner ske och de politiska möjligheterna att gripa in ökar.

Också av ett annat skäl kan konsumenterna uppfatta tv-reklamens eventuella positiva nettoeffekt från informationssynpunkt som outhärlig. Införandet av tv-reklam torde kunna leda till en viss ökning av reklamkostnaderna för samhället som helhet och därigenom till en viss höjning av konsumentpriserna. Detta skulle först och främst bero på att reklamköparna som nu är villiga att betala så att säga ett visst pris per nådd konsument är villiga att minst betala detta pris om tv-reklam införs och om detta medium betraktas som mer slagkraftigt. Dessutom kan denna slagkraft föranleda omfattande åtgärder i form av motreklam från företag som till följd av annan reklam träffats av en starkt sjunkande marknadsandel. Vissa undersökningar utomlands antyder också – även om stor osäkerhet torde omge dessa – att införandet av tv-reklam inte minskat utgifterna på reklam i andra former i motsvarande grad.

Det bör slutligen konstateras att en reklamfri television inte helt behöver sakna inslag av konsumentinformation. Även om man långt ifrån kan vänta att samma konsumentinformation skulle komma fram i särskilda konsumentprogram som i informativa reklaminslag och att programproducenterna alltid skulle ha samma insikt i konsumentvärdet hos nya produkter som varuproducenterna, skulle ändå en säker ökning av konsumentinformationen bli följden. För att göra denna konsumentinformation slagkraftig och intresseväckande skulle först just reklambranschens sakkunskap kunna anlitas. Och för att varuproducenternas sakkunskap och kritik av dessa program skall komma till allmänhetens kännedom skulle de kunna beredas utrymme, i anslutning till att deras varor berörs, att fritt disponera en del av programtiden. Det synes därför svårt att finna att just tv-reklam besitter någon unik fördel från konsumentinformationssynpunkt.

Om vi, för att sammanfatta, knyter an till vår uppläggnings i tidigare avsnitt (1.1) där vi ville se tv-reklam som ett "projekt" att genomföra om dess samhällsekonomiska nettoeffekter är positiva, alldeles oavsett vad reklamintäkterna skulle "användas till", finner vi att inte ens konsumentinformationsaspekten separat på ett entydigt sätt kan tala för ett sådant positivt nettovärde.

2.4. Effekter på andra reklammedier

Som vi nyss framhöll kan införandet av tv-reklam antas reducera utgifterna på reklam i andra former. Från effektivitetssynpunkt är detta

givetvis något positivt: finner statsmakterna på samhällsekonomiska grunder att tv-reklam bör införas och finner reklamköparna detta medium överlägset andra, är det önskvärt att mindre effektiva reklamformer undanträngs.

Här uppstår emellertid konflikter med andra mål för samhället. Genom att annonsintäkterna till pressen kan antas minska kommer tidningspriserna och/eller det statliga presstödet att få höjas. En prishöjning är som vi redan påpekat i och för sig till nackdel för konsumenterna. Väljer man med hänsyn härtill, och för att undvika riskerna för ytterligare tidningsnedläggelser, att subventionera pressen, kommer det netto som tv-reklamen inbringar till staten att reduceras i sannolikt betydande grad. Enligt ett räkneexempel som redovisats inom reklamutredningen skulle utgifterna på tv-reklam till ca 50 procent hämtas från en minskad pressreklam under antagandet av i stort sett oförändrade reklamutgifter totalt sett. Räknar man med att andelen produktionskostnader för press- och tv-reklam är ungefär densamma, kommer således pressens nettointäkter att sjunka med ett belopp som motsvarar 50 procent av tv-reklamföretagets nettointäkter.¹⁾ Väljer staten att subventionera endast en del av pressen (t ex främst dagspressen eller delar därav) kommer därför en del av dessa 50 procent att gå över budgeten som presstöd och resten helt eller delvis drabba konsumenterna i form av prishöjningar eller tidningsnedläggelser.

Man har också räknat med att filmreklam och utomhusreklam kan drabbas procentuellt sett mycket kraftigt av tv-reklamen. Dessa reklamutgifter har antagits kunna minska med ett belopp som motsvarar ca 20 procent av tv-reklamintäkterna. För filmreklamens del är det klart att situationen är mycket nära besläktad med den som beskrivits för pressreklamen. Även här kan vi således räkna med att en del av intäktsminskningen kan komma att subventioneras av staten och resten att resultera i höjda biopriser och/eller biografnedläggningar.

Beträffande utomhusreklamen ger denna till stor del intäkter till kommunalt ägda fastigheter och företag (se t ex buss- och tunnelbanereklam) vilket kräver att skattemedel och prishöjningar på kommunala tjänster får ersätta dessa intäkter.

Ökade offentliga utgifter på press och film (och/eller biografer), minskade kommunala intäkter samt höjda priser och/eller minskat sor-

¹⁾ I realiteten torde man kunna räkna med att andelen produktionskostnader är något lägre för tv-reklamen. Skillnaden torde emellertid knappast vara stor nog att i nämnvärd grad påverka den angivna effekten på pressens nettointäkter.

timent av biografier och tidningar skulle således tillsammans kunna motivera ett värde som klart överstiger hälften av bruttointäkterna (enligt nämnda räkneexempel).

2.5. Normer och regler för tv-reklamverksamheten – en kommentar

I alla de sammanhang där man kan peka på negativa verkningar av tv-reklam från samhällets synpunkt är det naturligt att fråga sig om inte en begränsning av spelrummet för tv-reklamen – utöver vad som lagstiftningsvägen redan gäller för reklam i allmänhet – skulle eliminera dessa negativa verkningar. Det förefaller också finnas en överväldigande opinion för att undvika vissa ”extrema” former för reklamverksamheten. Man vill t ex söka befria barn från tv-reklam och undvika avbrott inuti program för reklammeddelanden. Sådana begränsningar torde i stor utsträckning vara enkla att införa och efterleva. Frågan är emellertid om de praktiska möjligheterna är lika goda för mer ingående regleringar av reklamverksamheten i televisionen.

Att efterleva bestämmelser om tillåtna tider för tv-reklam är givetvis inte någon svårighet. Problem uppstår när man vill reglera sättet på vilket reklamen framförs. Även här finns lättreglerade faktorer såsom att sändaren inte skulle få höja ljudvolymen när reklaminslagen kommer o d. Möjligheterna att införa bestämmelser så att de i någon intressant mening kan efterlevas i praktiken måste emellertid ses som begränsade när det gäller att undvika ”icke önskad åsiktspåverkan”, icke önskade ”sociala och medicinska effekter” o d. För att ta några exempel kan inte förbud mot att framföra partipolitiska åsikter väntas innebära att all åsiktspåverkan med partipolitiska konsekvenser elimineras. Eller om man förbjuder reklam för alkoholhaltiga drycker torde det inte vara svårt att utforma reklamen för läskedrycker så att den i realiteten talar för öl från samma fabrikant osv.

Till lättheten att i viktiga avseenden kringgå regler för tv-reklamens innehåll kommer att den ”imperfekta” kontrollen av att dessa regler efterlevs kan ha betydande nackdelar. Härmed åsyftas främst att en betydande kostnadsstegring kan inträda vid produktionen av reklaminslag till följd av krångliga bestämmelser, lång väntetid för godkännande, refusering av utkast till reklaminslag och eventuellt av den slutliga reklamfilmen. Till detta kommer mer svåråtgångade, men ändå kanske väsentliga nackdelar i form av de irritationsmoment som en med nödvändighet vagt formulerad regelsamling skapar.

Syftet med denna korta kommentar är därför att varna för en övertro på lättheten att med hjälp av ett normsystem komma till rätta med vad man kan uppfatta som avarter av just tv-reklam (dvs reklam i ett medium med stor genomslagskraft och räckvidd) och varna för nackdelarna av försök till detaljreglering av reklamens innehåll. Det synes därför rimligt att formulera de alternativ, som statsmakterna har att välja mellan, som bestående av å ena sidan tv-reklam, reglerad vad gäller tidsplacering, ljudvolym, varugrupper (t ex tobak, medicinska preparat) o d men i huvudsak fri vad gäller innehållet, och å andra sidan en kraftig reglering av tv-reklamen i form av ett fortsatt generellt förbud mot sådan reklam.

3. Sammanfattning

Vi skall här göra ett försök att kort återge några av huvudpunkterna i den tidigare framställningen.

1. I ett läge utan några restriktioner på den ekonomiska politiken av typen opinionstryck e d skulle programverksamhetens i televisionen omfattning och sammansättning kunna ses som bestämd enbart utifrån produktionskostnader för och efterfrågan på tv-program. Efterfrågan kan därvid betraktas som resultatet av en avvägning mellan vad man uppfattar som tv-publikens intressen och statsmakternas speciella önskemål. När det gäller programverksamhetens finansiering i detta läge finns flera starka skäl att uteslutande använda allmänna skattemedel.¹⁾ Finansiering med licensavgifter skulle vara samhällsekonomiskt sett ineffektivt och dra onödiga administrativa kostnader.²⁾

Huruvida tv-reklam i detta läge skall införas eller ej är helt beroende på om denna reklamform i sig – dvs oavsett användningen av influtna nettointäkter från reklamverksamheten i televisionen – har större fördelar än nackdelar från samhällets synpunkt. Förelåg ett positivt nettovärde i denna mening borde tv-reklam införas; intäkterna skulle i sin helhet inlevereras till statskassan och helt sakna samband med programverksamhetens omfattning.

När det gäller frågan om tv-reklam faktiskt har ett sådant positivt nettovärde kan inget bestämt svar ges. Vi har pekat på att tv-reklam kan ha *negativa verkningar* främst i form av

1 a) att konsumtionsvärdet av program i anslutning till reklaminslag reduceras för vissa tittare

¹⁾ Se särskilt SOU 1973:10 s 267–278.

²⁾ Se a a s 270.

1 b) att själva reklamslagen verkar störande för vissa tittare

1 c) att effekter på programutbudet synes oundvikliga, ehuru kanske inte allvarliga

1 d) att konsumenterna kommer att utsättas för slagkraftig icke-informativ reklam, som försvårar deras inköpsbeslut ("negativ" konsumentinformation).

Bland de *positiva verkningarna* märks i första hand

2 a) att reklamen för berörda företag och branscher blir mer effektiv (lägre kostnader per kundkontakt) och når ut snabbare än andra reklamformer

2 b) att tv-reklamen trots sin korthet kan rymma viss konsumentinformation, särskilt vad gäller förekomsten av nya varor

2 c) att tv-reklam kan ha ett underhållningsvärde för vissa tittare

2 d) att den ovannämnda styrningen av programutbud eller programutformning kan ha ett positivt värde vad gäller populära underhållningsprogram.

Accepterar man inte den sistnämnda punkten (2 d) mot bakgrunden av det uttryckliga önskemålet om ett oberoende programutbud, och antar man att reklamens underhållningsvärde (2 c) kan ersättas av ordinarie underhållningsprogram, kommer tv-reklamens positiva effekter ur samhällsekonomisk synvinkel att ligga i snabb information om nya varor (2 b) samt högre effektivitet på reklamområdet (2 a). Sammanställes dessa effekter med de negativa effekterna av den icke-informativa tv-reklamen (1 d), kan frågan om tv-reklamens nettovärde kanske formuleras på följande sätt: Finns det ett tillräckligt stort positivt värde från konsumentinformationssynpunkt av reklam i televisionen för att uppväga nackdelarna i form av störningar (1 a och 1 b) och styrning av programutbudet (1 c)? Anses värdet från konsumentinformationssynpunkt vara negativt är frågan således klart besvarad. Detta blir så mycket mera klart när vi beaktar att ett införande av tv-reklam i praktiken kan ses som ett irreversibelt beslut, vilket med hänsyn till osäkerheten beträffande de beräknade effekternas storlek skulle kräva att de förväntade positiva effekterna överstiger de negativa med god marginal.

Eftersom den nämnda osäkerheten är mycket omfattande torde slutsatsen bli att ett positivt ställningstagande till reklam i televisionen i den angivna situationen är möjligt att fatta först sedan man ingående studerat 1) tv-reklamens värde från konsumentinformationssynpunkt, 2) betydelsen av den styrning av programutbudet som kan bli aktuell och 3) omfattningen av reklamslagens direkta och indirekta störningseff-

fekter på tv-publiken.

2. Så långt har vi förutsatt att beslut om programverksamhetens omfattning och finansiering samt om införandet av tv-reklam kan fattas enbart utifrån de i vid mening samhällsekonomiska verkningar som sådana beslut för med sig. Vi skall nu beakta möjligheten av att dessa beslut kan komma att fattas under ett tryck från politisk opinion och allmänopinion sådant att de samhällsekonomiska verkningarna inte längre anses ha allenaordande betydelse. Närmare bestämt skall vi anta att statsmakterna finner anledning att ta hänsyn till en opinion som direkt eller indirekt har bestående subjektiva värderingar om alternativen skatte-, avgifts- och reklamfinansierad television.

a) Finner man anledning att ta hänsyn till en opinion som anser licensavgifter vara bättre än motsvarande höjning av allmänna skatter, torde dessa hänsyn dock kunna ifrågasättas på åtminstone två punkter. De gäller den del av programverksamheten som statsmakterna velat "påtvunga" tv-publiken samt den del som främst fyller en fördelningspolitisk funktion (framför allt morgon- och dagssändningar). Det synes därför vara att betrakta som en lättmotiverad minimilösning att åtminstone de sistnämnda delarna finansieras med allmänna skattemedel.

b) Finner man av opinionsskäl att en utökad programverksamhet inte kan finansieras med annat än intäkter från tv-reklam – en hypotes som vi dock starkt ifrågasatt – kan införande av sådan reklam vara motiverad förutsatt att man inte vill eller kan påverka denna opinion och samtidigt att denna ökning av programverksamheten anses mer värd än det negativa nettovärdet av tv-reklam. (Om nettovärdet vore positivt, skulle tv-reklam vara motiverad oavsett denna finansieringsaspekt.) Anses värdet av programverksamhetens utökning inte tillräckligt stort, finns givetvis inget skäl att införa tv-reklam i detta läge.

X. Förbättrad organisation av transportsektorn – samhälls-ekonomisk bedömning av ett organisationsförslag

Analysen av tv-reklamens samhällsekonomiska verkningar förde oss ett bra stycke bort från den sorts problem som är aktuella i samband med bedömning av gruvprojekt och liknande handfasta investeringar. Eller är skillnaden egentligen så stor? I båda fallen finns en mängd mätproblem som försvårar en precisering och sammanräkning av de samhällsekonomiska verkningarna. Och i båda fallen är huvuduppgiften att kartlägga och ställa samman de verkningar som måste beaktas i en samhällsekonomisk analys och bestämma vilka verkningar som kan lämnas därhän.

Givetvis finns skillnader från analyssynpunkt mellan fall som tv-reklam och gruvbrytning. Sådana skillnader kanske blir än mer påtagliga i den sista tillämpningen, där vi söker analysera en åtgärd i form av en *omorganisation* av en del av den svenska ekonomin, nämligen transportsektorn. Bakgrunden är följande.

Ändrade riktlinjer för de offentliga beslutenheter som uppträder på transportmarknaden samt generella trafikpolitiska åtgärder avseende olika trafikantgrupper kan inte på förhand anses tillräckliga för att samhällets resurser skall utnyttjas effektivt inom transportsektorn. Med nuvarande organisation kan betydande risker finnas för bristande känslighet för efterfrågeförändringar, bristande samordning av alternativa lösningar för kollektivtransporter och en oklarhet i ansvars- och beslutfördelningen.

Några enkla lösningar på dessa problem av typen att skapa ökad konkurrens på transportmarknaderna (som man försökte sig på i och med 1963 års beslut) eller omvänt, ökad centralisering, kan knappast väntas ge något entydigt positivt resultat, allra helst som man måste beakta även sådana krav på transportsektorns prestationer som kostnadseffektivitet, stabilitet i kollektivtrafikutbudet osv.¹⁾ Däremot är,

¹⁾ Se närmare kap 6 i Bohm m fl, *Transportpolitiken och samhälls ekonomin* (Liber 1974) varur följande avsnitt tagits med vissa mindre förändringar.

som vi här skall se, organisatoriska förbättringar av mer sammansatt slag möjliga. Dessa skulle i vissa avseenden innebära ökad konkurrens (t ex mellan olika företag som kan erbjuda kollektivtransporter) och i andra avseenden en ökad samordning (t ex jämförelsen mellan alternativa utbud av kollektivtransporter).

Organisationen av transportsektorn kan antas behöva tillfredsställa en rad olika samhällsekonomiska önskemål:

- (1) Minsta samhällsekonomiska kostnad för ett givet transportarbete med ett givet transportmedel ("kortsiktig kostnadseffektivitet")
- (2) Införande av nya transportlösningar vid förändrad skala i transportarbetet, vid stora faktorprisförändringar eller vid tillkomsten av nya tekniska lösningar ("långsiktig kostnadseffektivitet")
- (3) Optimalt utnyttjande av olika transportmedel och optimalt val mellan varandra uteslutande transportalternativ
- (4) Känslighet för förändringar i efterfrågan på både starkt och svagt trafikerade förbindelser
- (5) Jämvikt på transportmarknaderna med hjälp av priser grundade på kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnader
- (6) Klar ansvarsfördelning mellan alla berörda myndigheter och företag

De tre första punkterna omfattar olika aspekter på kostnadseffektivitet i vid mening; de senare tre punkterna kan sägas avse olika aspekter på hänsynstagande till efterfrågans höjd och förändring. Som diskuterats i nyss angivna arbete kan varken en extrem decentralisering, en extrem centralisering eller den nuvarande blandningen av dessa lösningar väntas slå väl ut på alla dessa punkter. Frågan är därför om någon annan blandning av decentralisering och centralisering kan lyckas bättre.

1. Transportmarknadernas organisation

En huvudtanke i det förslag vi nu skall presentera är att *produktionen* av olika transportalternativ skall skötas av separata företag i konkurrens med varandra medan *produktionsbesluten* beträffande kollektiva persontransporttjänster till konsumenterna skall fattas på central nivå. Produktionsbesluten är uppdelade på lokala beslutenheter för lokala transporter, en i varje kommun, och en statlig beslutenhet för interregionala transporter. Låt oss för korthets skull kalla den första typen av beslutenhet för kommunens transportnämnd (KT) och den andra för Statens Transportverk (ST). Varje oklarhet om huruvida en viss trans-

portsträcka avser en "lokal transport" eller en "interregional transport" avgörs av en särskild myndighet, t ex länsstyrelserna.

Statens Transportverk förutsätts kontinuerligt arbeta på en rullande *transportplan* för Sverige. I denna plan ingår dels vidmakthållandet och utbyggnaden av statliga transportanläggningar, dels ett utbud av kollektiva transportförbindelser.¹⁾ För upprättandet av ett preliminärt planförslag beträffande underhåll av och investeringar i transportanläggningar använder ST samhällsekonomiska beslutkalkyler. För de arbeten som ingår i den preliminära planen inhämtar ST anbud från SJ, vägverk, sjöfartsverk och luftfartsverk; dessa verk har i sin tur inhämtat anbud från flera byggnadsföretag eventuellt med undantag för sådana mindre rutinarbeten som de själva åtar sig. De nu nämnda produktionsuppgifterna återfinns i huvudsak redan nu inom de berörda verken. ST fastställer på basis av inlämnade anbud och självständiga förslag (med offerter) från producenterna av anläggningskapacitet en slutlig plan och betalar dem för varje uppdrag enligt anbudens totalkostnader.

Samtidigt upprättar ST en preliminär plan för kollektiva transportförbindelser, specificerad med avseende på kapacitet, turtäthet osv. Anbud inhämtas här från producentföretagen: SJ för järnvägsförbindelser, alla slag av bussbolag (kommunala, privata och eventuellt ett statligt) för bussförbindelser samt LIN (eller flera flygföretag) för flygförbindelser. Monopolföretag som SJ och LIN förutsätts genomgående ha i uppgift att lämna anbud till självkostnadspris. På grundval av inlämnade anbud och självständiga förslag inkl offerter från producenterna fastställer ST en slutlig förbindelseplan och betalar producentföretagen enligt de anbud som accepterats. I detta fall liksom beträffande anläggningsproducenternas underhållsarbeten gäller kontrakten för en begränsad tid, t ex ett år i taget.

För givna anläggningar och förbindelser fastställer ST priser för utnyttjandet av anläggningar och för resor med de kollektiva förbindelserna. ST förutsätts ha i uppgift att låta priserna avspegla de kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaderna. De biljettintäkter som inflyter kommer i många fall att avvika från de kostnader som ST enligt ovanstående principer påtagit sig, och i ett stort antal av dessa fall kommer biljettintäkterna att långt underskrida kostnaderna, ibland helt

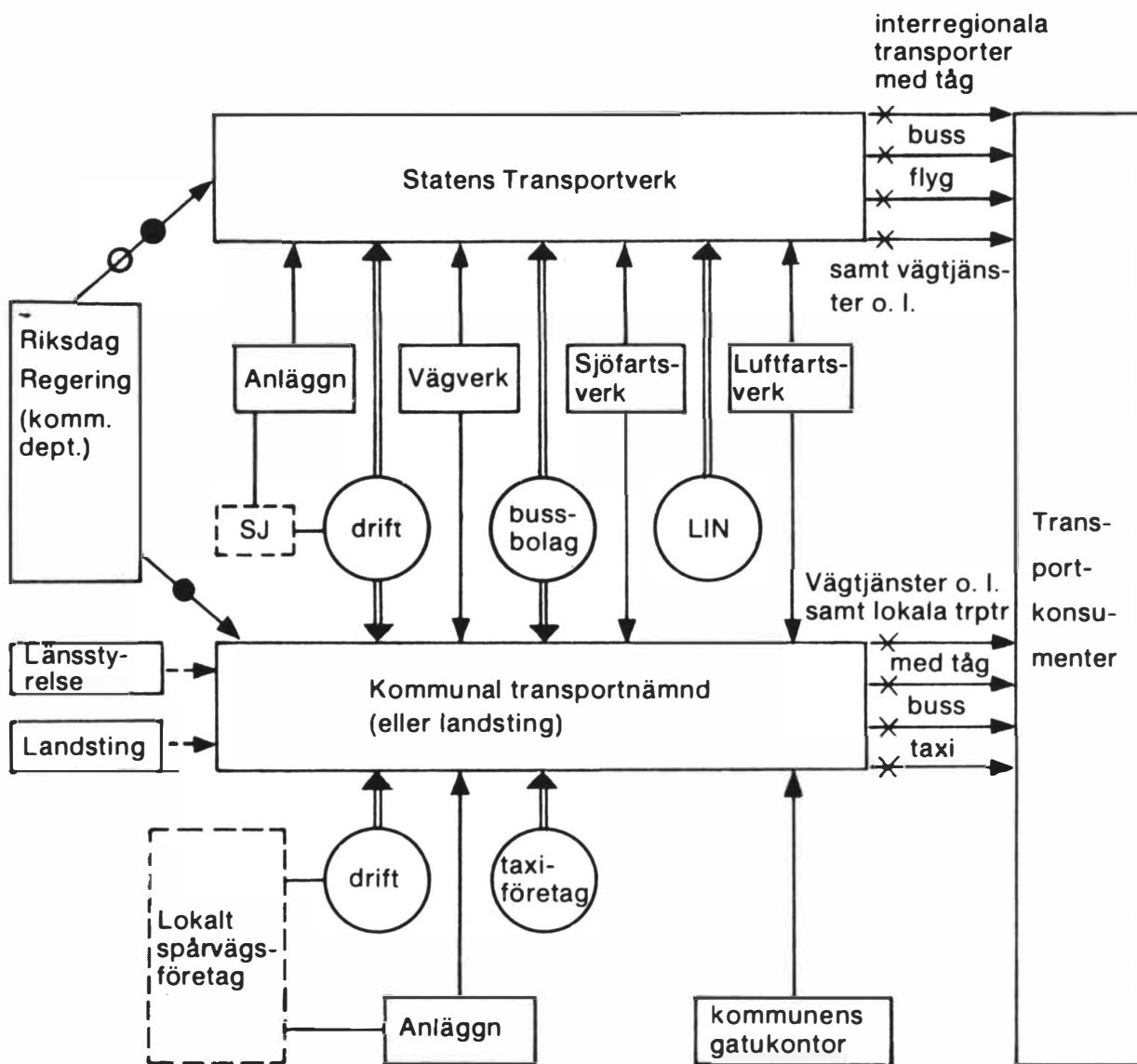
¹⁾ För en kort och principriktad framställning av det mer tekniska förfarandet i samband med upprättandet av planer av denna typ, se "Methodological Studies for the Establishment at the National and Regional Level of Overall Transport Plans", *ECMT Round Table* no. 15, Paris 1971.

utebli. För att bokföringsmässigt täcka kostnaderna kan ST alltefter statsmakternas direktiv gå tillväga på två sätt, antingen (dels) ta in licensavgifter för resande som en del av ett tvådelat tariffsystem¹⁾, eller (dels) mottaga direkta anslag över statens budget. Det förutsätts att statsmakterna, i den mån en licensdel används som intäktskälla, anger efter vilka kriterier denna skall beräknas. Återstående finansieringsbehov medför alltså en framställning till finansdepartementet om anslags-tilldelning. Beviljat anslag återverkar genom systemet och innebär ett val av en av flera olika ambitionsnivåer för den nationella transportaparatens. (Staten kan i sin tur ta ut en särskild transportskatt från konsumenterna om man önskar differentiera efter andra grunder än existerande skatteformer gör; i annat fall utnyttjar staten allmänna skattemedel och specialdestinerade skatter på vanligt sätt.)

För de *lokala transporterna* gäller motsvarande ordning. Kommunen (kommunens transportnämnd, KT) upprättar en preliminär anläggningsplan och förbindelseplan, inhämtar anbud (och förslag) från producenterna – för anläggningsarbeten och underhåll: SJ, vägverk, sjöfarts- och luftfartsverk samt eget gatukontor och eventuellt lokalt spår-vägsföretag och för förbindelser: SJ, bussbolag samt T-bana och spår-väg för tätorter och taxiföretag för glesbygd. Kommunen fastställer på basis av dessa uppgifter den slutliga lokala transportplanen för en period i taget, köper transporttjänster och anläggningsarbeten från producentföretagen enligt anbud, sätter priser enligt samhällsekonomiska principer, beräknar eventuellt underskott (kostnader minus biljettintäkter, licensintäkter, trängselavgifter m m), söker enhetliga finansieringsbidrag från staten och/eller tillämpar angivna principer för kollektivtransportsubventioner) och gör till slut en avvägning mellan transportambitioner och kommunalt skatteuttag.

Det system som nu diskuterats och som således avser samtliga transportanläggningar och *kollektiva persontransporter* sammanfattas i figur 10:1. Som redan nämnts fyller (förslagsvis) länsstyrelserna en viss kontrolluppgift, så att inte vissa förbindelser råkar hamna mellan det riksomfattande och det lokala nätet. Därtill kommer att länsstyrelserna eller, kanske bättre landstingen, antas fylla en liknande, ”medlande” funktion kommunerna emellan, dels så att inte en ”lokal transportförbindelse” som direkt eller indirekt berör flera kommuner glöms bort,

¹⁾ Med tvådelad tariff menas ett system med en fast och en rörlig avgift, t ex som på telefonområdet. Som ytterlighetsfall kan ena delen sättas lika med noll, t ex den rörliga avgiften, varvid man får ett system av typ månadskort för obegränsat antal resor inom en region.



Teckenförklaring:

- ⊕—> riktlinjer, insyn, kontroll
- > anslag och/eller subventioner, skatter
- - -> medling, insyn, förslag
- > anbud, fullt betald produktion (efter beställning), förslag
- ==> d:o inkl. betaln. för utnyttjande av transportanläggningar
- ×—> utbud till konsumenter

Figur 10:1. Ett förslag till organisation för transportsektorn

dels så att handläggningen av en lokal transportförbindelse av stor betydelse också för invånarna i en angränsande kommun sker med hänsyn också till sistnämnda konsumentgrupp, dvs med hänsyn till *samhällsekonomiska* i stället för snävt *kommunalekonomiska* verkningar. Denna sistnämnda uppgift underlättas av att kommunerna, som ofta blir fallet, gör varandra ömsesidiga "tjänster"; i andra fall kan

problemen förutsättas bli lösta genom en gemensam finansiering med det medlande organets förhandlingshjälp.

Vi har hittills inte berört *godstransporterna* annat än att de underförstått ingår som en del av underlaget för STs och KTs anläggningsplaner. När det gäller själva godstransportarbetet förutsätter vi att lastbilsföretag och rederier på vanligt sätt producerar sådana tjänster som självständiga privata (och kanske ett statligt) bolag men med avgifter till ST för väg- och vattenledsutnyttjande.

Beträffande *järnvägstransporter* av gods finns möjligheten att låta SJ leverera även godstransporttjänster till ST som därmed går in också på försörjningen av godstransporttjänster. Det enda egentliga skälet härtill synes vara att SJ kan ha en stark monopolställning på vissa delmarknader, t ex vissa malmtransporter, i den meningen att andra transportmedel inte skulle kunna erbjuda fraktpriser i närheten av järnvägens marginalkostnader. Ett fristående järnvägsföretag skulle således här kunna ta ut högre priser (alternativt arbeta med lägre effektivitet) än som är samhällsekonomiskt motiverat från resursanvändningssynpunkt. Å andra sidan kan det ifrågasättas varför den inkomstöverföring från statsbudgeten till transportköpande företag, som övergången till marginalkostnadsprissättning skulle medföra, skall accepteras. En invändning av detta slag kan neutraliseras genom att järnvägsföretaget får i uppgift att konsekvent tillämpa en tvådelad tariff. Sålunda skulle företaget kunna *beräkna* och förhandla sig fram till ett maximalt pris och därmed en viss intäkt från kunden ifråga, precis så som sker inom SJ i dag, men *ta ut* ett (lägre) marginalkostnadspris i kombination med en fast fraktavgift så att intäkten vid den kalkylerade transportvolymen blir oförändrad. (När man väl insett denna omvandlingsmöjlighet är det givetvis naturligare att gå direkt på den senare paketylösningen och förhandla om den fasta fraktavgiftens storlek.) På detta sätt skulle SJ kunna fortsätta att drivas som ett självständigt och företagsekonomiskt gods företag utan att råka i konflikt med det samhällsekonomiska effektivitetsmålet.¹⁾

Med direktiv av det slag vi just berört skulle således hela godstrans-

¹⁾ Visserligen får man räkna med att dessa förhandlingar i några fall kan medföra att SJ lägger sitt bud högre än transportköparen kan acceptera och att därför en transaktion uteblir som hade varit samhällsekonomiskt motiverad. Mot att denna situation skulle inträffa ofta talar dock det förhållandet att SJ alltid skulle vara intresserat av uppdrag som ger mer än en täckning av uppkomna kostnader. Men skulle man helt vilja undvika denna risk, kunde givetvis en ren marginalkostnadsprissättning väljas. – Det bör inskjutas att vi

portmarknaden kunna överlämnas åt en konkurrens mellan SJ, lastbilsföretag och rederier precis som mellan ett stort antal konkurrenter på vilken annan marknad som helst. ST och KT kan därmed inriktas uteslutande på att handha utbudet av transportanläggningar för all slags trafik samt utbudet av kollektiva persontransporter.

2. Producentföretagen

Vi har hittills uppehållit oss främst vid huvuddragen i verksamheten hos de instanser, ST och KT, som köper transportanläggningar och kollektiva transporter från producenter och som ställer dessa anläggningar och tjänster till transportkonsumenternas förfogande. Vi skall nu närmare beröra arbetsuppgifterna för olika enheter i producentledet.

A. *Statens Järnvägar* skulle inte längre sälja persontransporter direkt till konsumenterna och inte heller svara för beslut om investeringar i fasta transportanläggningar. I övrigt är verkets uppgifter på järnvägsområdet oförändrat i allt väsentligt: SJ *producerar* anläggningsarbeten och persontransporttjänster (på uppdrag av beställarna ST och KT); SJ är dessutom ett godstransportföretag som sköter såväl produktion som försäljning av järnvägstransporter direkt till transportkonsumenterna. För anslutningstransporter av gods kan företaget finna det praktiskt att förfoga över egna lastbilar, vilka i så fall också kan utnyttjas för rena biltransporter i konkurrens med andra godstransportörer. Överhuvudtaget gäller för SJ som ett godstransportföretag att det kan skötas helt och hållet på företagsekonomiska grunder inom den ram som statsmakterna angivit för företaget (t ex med avseende på de prissättningsaspekter som berördes i föregående avsnitt) och för godstransportmarknaden i allmänhet.

För utnyttjandet av transportanläggningarna (räls, banvallar, stationsanläggningar) förutsätts SJ erlägga marginalkostnadsbaserade avgifter precis som förutsätts ske för utnyttjandet av vägar och andra farleder. Dessa avgifter kommer självfallet att täcka en liten del av de investeringskostnader som nedlagts på dessa anläggningar. För persontransporterna får SJ betalning enligt anbud såsom ovan angivits; i anbudskalkylerna ingår då en kostnadspost bestående av nu nämnda nyttjandeavgifter. De biljettintäkter som bygger på av ST fastställda

här förutsätter att några nämnvärda stordriftsfördelar i godstransportproduktionen inte föreligger så länge ST svarar för de fasta kostnaderna för transportanläggningarna. Marginalkostnadsprissättning skulle således i och för sig räcka för att ge full kostnadstäckning här.

priser inkl eventuellt fasta passageraravgifter enligt principen för tvådelade tariffer kan givetvis, om så skulle vara praktiskt, uppbäras av SJ och inlevereras till beställaren eller avräknas från kontraktbeloppen. Det förutsätts också att SJ ställer sin produktionstekniska kunskap till STs och KT:s förfogande innan marginalkostnader och därmed biljettpriser bestäms.

Medan SJ betalas rätt och slätt efter en självkostnadsprincip för anläggningsarbeten och persontransportuppdrag, skall företaget vara vinstgivande i sin godstransportverksamhet för att vara samhällsekonomiskt effektivt. Därvid förutsätts, precis som SJ också sedan länge uttryckt önskemål om, att *alla* godstransportföretag bär sina samhällsekonomiska marginalkostnader.

Sedan lång tid tillbaka har SJ en omfattande busstransportverksamhet. Det är kanske föga som hindrar att en sådan uppgift kvarstår inom företaget i så måtto att särskilda anbud på busstransporter lämnas i konkurrens med andra bussföretag och indirekt i konkurrens med egna anbud för persontransporter med järnväg. Möjligen skulle statsmakternas insyn i verkets skötsel underlättas om en formell separering skedde också på denna punkt. Det skulle möjligen också innebära en enklare skötsel för SJ självt. I vart fall är det svårt att peka på någon samhällsekonomisk fördel av att SJ i det föreslagna systemet också sysslar med busstransporter. Vi skall därför betrakta SJ i det här diskuterade förslaget som ett verk med enbart tre arbetsuppgifter: anläggningsarbeten, produktion av kollektiva järnvägstransporter och ett komplett godstransportföretag.

Det kan ha sitt intresse att studera detta förslag mot bakgrund av den konflikt mellan uppfattningarna om SJs uppgifter som råder sedan en tid tillbaka. Å ena sidan har SJ hävdats, på basis av 1963 års trafikpolitiska beslut och direktiven för affärsverken, att företaget skall skötas företagsekonomiskt och vara företagsekonomiskt lönsamt. Å andra sidan har SJs kritiker, alltså kritikerna av statsmakternas direktiv till SJ, menat att denna politik leder till "orimliga" konsekvenser för persontransportförsörjningen t ex i samband med nedläggning av bandelar och taxehöjningar. Det här redovisade förslaget innebär att denna konflikt elimineras, att "båda parter får sin vilja igenom": SJ blir ett verk med företagsekonomiska arbetsformer och med ett reellt räntabilitetskrav – förverkligat inom godstrafiken – medan ST (och i någon mån KT) svarar för kollektivtransporterna på järnväg i en intern avvägning med andra transportalternativ och med fullt ansvar för hela kollektivtrafiken – utan några snävt företagsekonomiska riktlinjer att

följa. Därmed är givetvis inte sagt att de samhällsekonomiskt baserade riktlinjerna skulle få persontrafiken på järnvägarna att direkt blomstra.

B. Produktionen av busstransporter förutsätts skötas av ett stort antal *bussföretag*. En del av dessa skulle kunna vara kommunägda och något statsägt, resten privatägda. Samtliga företag betalas av beställaren, ST eller KT för transportuppdrag under kontraktperioden; själva betalar företagen i förekommande fall för vägutnyttjandet enligt de avgifter som fastställts av väghållarna (ST och KT). I övrigt skulle busstransportmarknaden vara helt fri att finna sina egna organisationsformer. Sålunda skulle en viss uppdelning kunna ske mellan företag som lämnar anbud och säljer bestämda transporter till ST och KT helt eller delvis med egna bussar och sådana företag som helt eller delvis hyr ut bussar till den förstnämnda typen av företag. Samhällets intresse torde i detta avseende enbart knytas till att anbuden till ST och KT sker under konkurrens (givetvis med iakttagande av bestämmelser och förordningar beträffande trafiksäkerhet, arbetstider för anställda osv).

De *taxiföretag* som säljer kollektivtransporter till kommuner förutsätts arbeta på ungefär det sätt som nu angivits för busstransportmarknaden. I vissa fall kan givetvis också bussföretagen sälja transporter med personbilar och andra mindre fordon. Arbetsuppgifterna för lokala spårvägsföretag skulle däremot mer likna dem som angivits för SJs anläggnings- och kollektiva transportverksamhet.

C. När det gäller flygtransportmarknaden är det fullt tänkbart att behålla den nuvarande organisationen med undantag för att också här ST står som beställare och köpare av *Linjeflygs* tjänster. Som monopolföretag skulle Linjeflyg därmed ha en verksamhet som i huvudsak överensstämmer med SJs persontransportverksamhet i förslaget. I och för sig skulle man givetvis kunna tänka sig en konkurrens mellan flera företag här. Men med tanke på att konkurrens med andra transportmedel ändå skulle ske inom ramen för STs verksamhet och med tanke på att statsmakterna i realiteten tagit avstånd från konkurrens mellan flera flygbolag i inrikestrafiken, skall vi inte komplicera frågan med en avvikelse från praxis på denna av allt att döma mindre väsentliga punkt.

Vad anläggningsarbetena för flygtrafiken beträffar förutsätts att *luftfartsverket* fyller samma uppgifter som SJ beträffande järnvägarnas anläggningsarbeten. Också här innebär förslaget att det existerande verkets nuvarande produktionsuppgifter skulle förbli oförändrade. Motsvarande gäller för anläggningsarbeten i kommunernas regi.

D. För vägverkets, sjöfartsverkets och kommunernas anläggningsarbeten inom väg- och sjötrafiken gäller samma sak som nu sagts om flygtrafikanläggningarna. Vägverket förutsätts lämna anbud till ST och i någon mån KT samt utföra beställda anläggningsarbeten ungefär som en generalentreprenör med byggnadsföretag som underleverantörer. Särskilt i detta fall får antas att en dialog utspinner sig mellan ST och producent, där producenten kan ha viktiga egna anläggningsförslag att komma med. Anledningen skulle vara att en samordning av anläggningsarbeten i tid och rum bättre kan överblickas i ett specialinriktat verk som detta än inom ST, vars samordnande funktioner mellan trafikgrenar får betraktas som de helt centrala. En uppsättning preliminära planer från ST och olika kommuner skulle således hos vägverket ge impulser till praktiska lösningar som innebär förslag till tidsförskjutningar av vissa arbeten, ändrad dimensionering av andra osv.

För såväl vägverk som sjöfartsverk gäller att beställda anläggningsarbeten betalas enligt anbud som i sin tur bygger på anbud från *flera* underleverantörer. Avgifter för utnyttjande av vägar, hamnar och sjöleder bestäms av och inflyter till ST och KT.

3. Förslagets för- och nackdelar

Det organisationsförslag som beskrivits här skulle möjliggöra en tillämpning av samhällsekonomiska investerings- och prissättningsprinciper. Som framgår av diskussionen i föregående avsnitt behöver emellertid avvikelser från nuvarande organisatoriska system inte bli särskilt omfattande. Den viktiga skillnaden mellan förslaget och den rådande ordningen är separeringen mellan produktion och försäljning av kollektiva persontransporter och samordningen mellan transportlösningar på riks- och lokal nivå.

Ser vi tillbaka på de krav på en fungerande organisation för transportsektorn som angavs i inledningen finner vi följande:

- (1) Samhällsekonomisk kostnadseffektivitet för ett givet transportarbete tryggas – vid samhällsekonomiska marginalkostnadspriser för utnyttjande av transportanläggningar – genom fristående konkurrerande producenter av transporttjänster vilka i godsfallet säljs direkt till konsumenterna och i persontransportfallet säljs till en på riksplanet eller i kommunen central instans som fattar beslut både om anläggningsarbeten och transportförbindelser för kollektiva persontransporter. Producenterna av anläggningsarbeten bygger sina anbud på offerter från konkurrerande byggnadsföretag och de

centrala instanserna väger kostnaderna för utbyggnader av alternativa transportanläggningar mot varandra. Monopolföretagen på produktionssidan – vägverk, sjöfartsverk, luftfartsverk, SJ och LIN – har till uppgift att i konkurrens med varandra maximera omfattningen av sin verksamhet genom fullt betalda, icke vinstgivande beställningar från ST och KT. Undantaget är SJs godstransportverksamhet som skall vara vinstmaximerande.

- (2) Nya tekniska produktionslösningar och förslag till nya transportalternativ lanseras främst i producentledet i enlighet med den angivna målsättningen. Initiativ kan även tas av beställarna, ST och KT.
- (3) ST och KT kan på basis av anbud från producentledet väga olika transportalternativ och olika kombinationer av transportlösningar mot varandra. Härigenom blir det möjligt, t ex i det fall efterfrågan räcker till för förbindelser med enbart ett trafikmedel, att välja det medel som är samhällsekonomiskt sett effektivt. Statsmakterna (vad gäller ST) och allmänheten (vad gäller såväl ST som KT) har full insyn i de praktiska riktlinjer som gäller för detta arbete.
- (4) Förändringar i den lokala persontransportefterfrågan riktas direkt mot den lokala instansen, KT, som svarar för alla lokala kollektivtransporter, liksom för anläggningsstandarden på lokal nivå. Förändringar i efterfrågan på interregionala transporter kan fortfarande ha svårt att slå igenom; det ligger i sakens natur. Å andra sidan är det, i motsats till nuvarande organisation, klart till vem önskemålen skall riktas: ST.
- (5) ST och KT använder olika slag av avgifter för utnyttjande av anläggningar och förbindelser i enlighet med kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnader och i syfte att skapa jämvikt mellan utbud och efterfrågan. Att prissättningsbesluten fattas centralt tillåter enhetliga principer och tillgång till kvalificerad personal. Systemet möjliggör också en förenkling av administrationen av transportpolitiken i åtminstone tre avseenden. För det första, i den mån man önskar kräva en totalkostnadstäckning inom transportsektorn, skulle detta krav uppnås med mindre samhällsekonomiska förluster om det tillämpas för sektorn som helhet och inte separat för flera delar av den så som eftersträvas; ett överordnat verk som ST skulle på ett organisatoriskt plan underlätta en sådan lösning. För det andra underlättar samordnande organisationer som ST och KT uppkomsten av enhetliga och därmed effektiva subventionsformer för sådan trafik, t ex i glesbygd, som man önskar stimulera, alltså subvention per utförd transport i stället för som nu särskilda

bidrag till kollektiv vägtrafik, särskilda bidrag till SJs trafiksvaga nät osv. För det tredje utgör ST och KT adekvata organisationer för experiment och utvärdering av förändringar på transportområdet genom att en större del av uppkommande verkningar direkt träffar en och samma beslutenhet och inte som nu flera olika självständiga enheter, där var och en bara bryr sig om sitt "revir". (Effekterna på konsumenternas restider, komfort m m ligger fortfarande utanför och måste beaktas ad hoc vid utformningen av organisationernas beslutregler.)

- (6) Ingen konsument behöver sväva i tvivelsmål om vem som har ansvaret för en viss förbindelse eller trafikled eller för avsaknaden av en sådan. Vid tveksamhet hos KT eller ST har länsstyrelserna i uppgift att ge besked.

De främsta fördelarna med förslaget är att man skulle a) åstadkomma specialisering och ökad priskonkurrens genom anbudssystem i producentledet och därmed ett fungerande marknadssystem för olika slag av transportproduktion, b) samordna besluten där samordningen är särskilt betydelsefull, nämligen beträffande det samlade kollektivtransportutbudet och c) klargöra ansvarsfördelningen på trafikområdet. Men förslaget är ingalunda perfekt. En nackdel – jämfört med önskemålen – kan vara att ST och KT i sina funktioner saknar konkurrens, kan byråkratiseras och sköta avvägningen mellan alternativlösningar på ett slentrianmässigt sätt. Därmed är dock inte sagt att det skulle finnas någon principiell skillnad gentemot den nuvarande ordningen på denna punkt. Nu sker utbudet (med några undantag, såsom gäller för t ex SL) utan hänsyn till alternativa transportlösningar och av företag och verk som inte är utsatta för någon risk att konkurreras bort från marknaden. Skillnaden kanske kan sägas vara att monolitiska enheter "på längden", som i första hand SJ, vilken internt sköter nära nog alla anläggningsarbeten, gods- och persontransport på järnväg och dominerar stora delar av busstransportmarknaden med skydd av länsstyrelsernas linjetrafiktillståndsgivning, ersätts av en monolitisk beslutenhet "på tvären", ST. Det väsentliga i denna skillnad är dock att förutsättningar för önskad samordning finns i det senare fallet och att ansvaret för transportförsörjningen är entydigt lokaliserbart i detta fall. Dessutom skulle någon motsvarighet till den företagsekonomiska dimslöja som dragits över SJs verksamhetskriterier genom 1963 års beslut och dess följder inte finnas inom ST. (Däremot skulle den företagsekonomiska målsättningen, som vi påpekat, i huvudsak kvarstå inom SJs godstransportverksamhet utan

men för samhället.)

En nackdel kan givetvis ligga i själva ändringen av transportsektorns organisation och i avvecklingen av ett inarbetat system med i nuvarande funktioner erfaren och kvalificerad personal. Återigen bör dock understrykas att ändringarna är begränsade och framför allt att ett flertal funktioner finns kvar oförändrade, ehuru de överflyttas t ex från vägverk, SJ osv till ST.

Detta betyder också att antalet administrationer inom den totala organisationen av Sveriges transporter inte skulle behöva bli större efter en omläggning av här antytt slag. Förslaget betyder alltså inte nödvändigtvis att en totalt sett större byråkratisk apparat kommer till stånd. Överhuvudtaget gäller som vanligt att man kan välja ambitionsnivå för de transportpolitiska ingreppen och således mycket väl välja en mer approximativ och översiktlig styrning av transportområdet. Det väsentliga i förslaget ligger sålunda inte i en bestämd byråkratisk storlek utan i en ändrad inriktning av den byråkratiska insatsen oavsett dess omfattning.

Det presenterade förslaget är självfallet en grov skiss. Det centrala syftet har varit att framföra ett konkret exempel på hur samhällsekonomiska principer skulle kunna omsättas i praktiken. Kanske lika viktigt är att överhuvudtaget ta upp den inom "etablissemangen" tabubelagda frågan om alternativa organisatoriska lösningar.

4. Sammanfattning

I huvudsak betyder det förslag som vi redogjort för här att ett verk får ansvar för alla transportanläggningar och allt utbud av kollektiva persontransporter på riksnivå och en kommunal beslutenhet för motsvarande uppgifter på den regionala nivån. Producenter av transportanläggningar och kollektivtransporter lämnar anbud till nämnda två slag av beslutenheter och utför sådant arbete som kontrakterats. Godstrafiken kan däremot i huvudsak skötas fristående av SJ och andra gods-transportörer.

Förslaget innebär främst förändringar för SJs del. Ur en synvinkel reduceras SJ till att bli enbart ett rent producentföretag för järnvägsanläggningar och persontransporter på järnväg vid sidan av funktionen som ett självständigt godstransportföretag. Ur ett annat perspektiv kan man säga att förslaget innebär att SJs nuvarande dominerande inflytande på ett stort antal transportmarknader utökas och systematiseras

inom en organisation som verkligen omfattar alla transporter, ett Statens Transportverk.

Det är givetvis ingalunda överraskande om ett verk som SJ vilket arbetat under lång tid och skiftande marknadsförhållanden men i stora stycken behållit samma organisationsform skulle kunna visa sig behöva förändras, t ex så som diskuterats här. Och det faktum att vissa verksamhetsformer är traditionsrika bör knappast få utgöra ett effektivt hinder för att man förutsättningslöst låter pröva transportsektorns organisation. Resultatet av en sådan förutsättningslös prövning – vilken givetvis också skall beakta betydelsen av omställningsproblem och det tänkbara värdet av bibehållna traditioner – kan mycket väl visa sig ge ett större bidrag till uppnåendet av statsmakternas mål än andra och delvis redan utnyttjade slag av åtgärder.

Slutord

Vi har i dessa fall av samhällsekonomisk bedömning kommit att beröra delvis mycket olika tillämpningsområden – från gruvprojekt till lagstiftningsförslag. Men även om de olika tillämpningarna kan tyckas ligga långt från varandra, framträder vid närmare påseende väsentliga likheter dem emellan vad gäller principiellt betraktelsesätt och analytisk metod.

Den samhällsekonomiska analysmetoden har använts i många fler och även helt andra sammanhang än de som berörts här. Det kan räcka att som exempel nämna samhällsekonomiska utvärderingar av daghemsutbyggnad, reformer på det arbetsmarknadspolitiska området, nya flygplatser, effekterna av företagsfusioner och inrättandet av nya fredsförband. Men långt fler är de tillämpningar som aldrig blivit av. Förmodligen har detta betytt att man missat en möjlig förbättring av beslutunderlaget. Exempel från den långa raden av ogjorda samhällsekonomiska bedömningar tycks vara lätt att ge:

Nedläggning av företag har kanske analyserats från många synpunkter men sällan samtidigt i en sammanhållen studie av "alla" effekter.

Utlokalisering av statliga verk och myndigheter skulle ha varit av stort värde att få allsidigt belyst innan besluten fattades – och om inte då så åtminstone efter det de fattats och flyttningen börjat genomföras till lärdom för framtida beslut av liknande slag.

Minskad postservice vad gäller tömning, utbärning m m har reducerat postverkets kostnader. Det är dock oklart vad som hänt med samhällets totala kostnader för denna typ av kommunikation.

Regional centralisering av sjukvård och annan samhällsservice medför kostnader i form av längre restid och slopade besök, något som inte alltid synes ha beaktats när besluten fattades.

Nya redovisningssystem har kanske minskat arbete och kostnader för vissa centrala enheter (med sin speciella och väl avgränsade prestationsredovisning) men de har ofta i betydande grad ökat arbetet för kunder eller underställda enheter, och något försök att redovisa nettot av dessa verkningar står inte alltid att finna.

Denna efterlysning skall inte tolkas som en underförstådd utfästelse att alla beslut skulle blivit riktiga och övertygande, bara någon försökt göra en samhällsekonomisk bedömning av projektet i fråga. Som de i tidigare kapitel behandlade fallen visar finns det stora svårigheter vid sådana bedömningsförsök, och stora oklarheter återstår ofta när dessa svårigheter är av den arten att de sätter stopp för mer preciserade beräkningar. En lättvindig kalkyl med falsk precision i ett skräckinjagande siffermaterial är givetvis inget önskvärt alternativ. Sådana räknestycken kan göra samhällsintresset en väl så stor otjänst som politiska beslut på bräckligt faktaunderlag och i avsaknad av formella utredningar.

Om ambitiös analysteknik används oförsiktigt kan man hamna i ett läge där man som Oscar Wildes cyniker ”vet priset på allt, men värdet av inget”. I andra fall kan det vara fråga om att söka dölja en partsinlaga under en falskt objektiv täckmantel. Av dessa skäl är kritik av samhällsekonomiska bedömningar nödvändig för att metoden med säkerhet skall kunna vägleda i stället för att vilseleda. Dessa bedömningar har fördelen att vara konkreta nog att kunna kritiseras punkt för punkt, vilket inte gäller alternativen i form av mer allmänt hållna bedömningar.

Några aktuella SNS-böcker

Finns att köpa i bokhandeln eller direkt från SNS, tel 08/23 25 20

| | |
|---|------|
| V Bergström m fl: <i>Klarar Sverige kostnadskrisen?</i> 1976 | 44:— |
| V Bergström m fl: <i>Politik mot stagflation</i> , 1977 | 46:— |
| Bouveng-Söderman: <i>Världsmarknaden</i> , 2 uppl 1976 | 40:— |
| R Eidem: <i>Planekonomi eller ramhushållning?</i> 1976 | 45:— |
| Gröjer-Stark: <i>Social redovisning</i> , 1978 | 85:— |
| R Henning: <i>Företagen i politiken</i> , 1977 | 57:— |
| J Myhrman: <i>Kreditmarknad och penningpolitik</i> , 2 uppl 1976 | 41:— |
| F Neumeyer: <i>Patent i omvandling</i> , 1977 | 57:— |
| Näslund-Sellstedt, <i>Ökad löntagarmakt</i> , 1977 | 46:— |
| A Thimerdal: <i>Anpassning och påverkan</i> , 1977 | 57:— |
| I Torbiörn: <i>Att leva utomlands</i> , 1976 | 70:— |
| Å Wredén: <i>Kapital till de anställda?</i> 1976 | 55:— |



PETER BOHM

I samhällets intresse?

Åtgärder inom den offentliga sektorn – det gäller både stat och kommun – kan inte bedömas enbart efter företagsekonomiska kriterier. Vad som erfordras är en analys av åtgärdernas konsekvenser av olika slag och hur de påverkar medborgarnas välfärd.

I den här boken redovisas nio praktiska exempel på samhällsekonomiska kalkyler.

Peter Bohm är professor i nationalekonomi vid Stockholms universitet.



Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

ISBN 91-7150-190-8