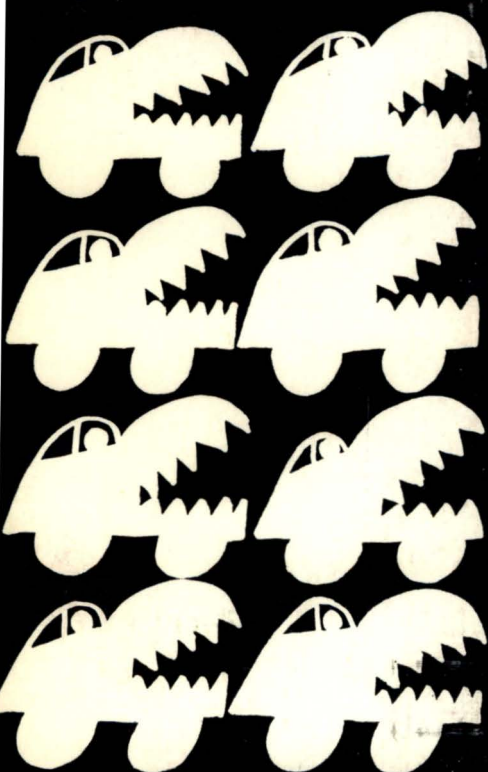


sten westerberg
den ofärdiga
trafikpolitiken



STUDIER
OCH
DEBATT

Den ofärdiga trafikpolitiken

Den ofärdiga trafikpolitiken

En studie i offentlig prissättning

Av STEN WESTERBERG



Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

Studier och debatt

utges av Studieförbundet Näringsliv och Samhälle
Sköldungagatan 2 · 114 27 Stockholm · Telefon 08/23 25 20
Postgiro 35 62 60

Nr 4 1970 · 18:e årg.

Andra upplagan

Tryckt hos Bohusläningens AB, Uddevalla 1971

Omslag av Anika Gate

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

FÖRORD	7
1 INLEDNING	9
Sammandrag av transportpropositionen	11
Transportsektorns omfattning	13
Persontransporter 15 Godstransporter 16 Sammanfattning 20	
Orsaker till 1963 års trafikpolitiska beslut	20
2 TRANSPORTPOLITIKENS SYFTE	23
Mål av icke-ekonomisk karaktär	23
Ekonomiska mål	24
Bästa möjliga sammansättning av produktionen 24 Kostnadsansvarsprincipen — en förutsättning för optimal produktionssammansättning 25 Effektiv produktion 27 Övriga ekonomiska önskemål 27	
3 NÅGRA KOSTNADSBEGREPP	29
Sär- och samkostnader	29
Självkostnader	30
Samhällsekonomiska och företagsekonomiska kostnader	32
Transportsektorns kostnadsstruktur 32	
4 INSTRUMENT FÖR TRANSPORTPOLITIKEN	34
Fri konkurrens som medel	35
Regleringssystem som medel	44
Subventionernas roll	45
Dynamiska aspekter	48
Slutsats	49
5 SPECIELLA PROBLEM	51
Naturliga monopol	51
	5

Samkostnadernas täckning — ett välfärdsteoretiskt dilemma	53
Sammanfattning	58
Konkurrens mellan transportgrenarna	58
Prissättning vid fixerat utbud	60
6 TRANSPORTPOLITIKENS TRE HUVUDMOMENT	62
Ersättning för särskilda uppgifter	63
Trafikeringsplikt och driftbidrag 63	Taxe- och transportplikten 66
Slopad behovsprövning	67
Fullt kostnadsansvar	72
7 TRANSPORTPOLITIKEN TILLÄMPAD PÅ DE OLIKA TRANSPORTGRENARNA	74
Bilarna	74
Bilismens externa effekter 75	Avgiftsfinansiering av gator och vägar 76
Järnvägarna	82
Den kollektiva lokaltrafiken	84
Inrikesflyget	86
Konkurrensituationen 86	Fullt kostnadsansvar 87
Sjöfarten	90
Kostnadsstrukturen 90	Sjöfartsavgifterna 91
Driftbidrag till isbrytning m.m. 94	Fri konkurrens 95
8 TAXI I STOCKHOLM — EN STUDIE I REGLERINGSPOLITIK	97
Nuvarande ordning	98
Reformförslag	102
Slopande av behovsprövningen 102	Borttagande av körplikten 104
Fullt kostnadsansvar 105	
Reformernas följder	105
9 SLUTSATSER	107
Innebörden av 1963 års trafikpolitiska beslut	107
Marknadssystem kontra regleringar	109
Bilarna	113
Lastbilar och tåg	116
Trafiksäkerheten	118
Storstadstrafiken	118
Glesbygderna m.m.	120

Förord

Debatten om transportpolitiken är lika het i dag som någonsin tillförne. Den har dock ändrat karaktär och inriktning. Tidigare dominerade bil-lobbyn. I dag har gentemot bilismen negativa krafter fått egna företrädare. Denna bok utgör ingen partsinlaga. Dess huvudbudskap är en påminnelse om att det finns metoder att mer avancerat än hittills skett väga olika intressen mot varandra.

Den 1 juli 1964 inleddes första etappen av en radikal omläggning av den svenska transportpolitiken. Reformen innebar en strävan att ersätta den gamla regleringspolitiken med en konkurrensbefrämjande politik. Året därpå publicerade SNS en presentation och analys av den nya transportpolitiken under titeln "Konkurrens på transportmarknaden". Författare var Sten Westerberg och Per-Johan Östberg. Denna bok rönt stor uppskattning. Vid sidan om sin funktion som upplysningsskrift blev den akademisk kursbok. Transportpolitiken reser t.ex. många intressanta problem i fråga om prissättning på offentliga tjänster.

Föreliggande bok utgör en omarbetad version av "Konkurrens på transportmarknaden". Departementssekreterare Sten Westerberg har levererat manuskriptet till denna bok. Revideringen, som bl.a. tar hänsyn till utvecklingen sedan 1964, är så genomgripande, att en ny titel är motiverad: "Den ofärdiga trafikpolitiken". Ordet ofärdig kan som bekant innebära såväl bristfällig som ofullbordad. Titeln dubbelmening är avsiktlig. Författarens tes är att trafikpolitiken är bristfällig därför att den är ofullbordad.

Som alltid när det gäller SNS skrifter svarar författaren ensam för innehållet.

Stockholm i december 1970

Göran Albinsson
verkst. direktör i SNS

1 Inledning

Har den moderna människan ordnat sina transporter på ett vettigt eller åtminstone drägligt sätt? Mot bakgrund av hur en genomsnittsdag ter sig för många är frågan befogad. Redan vid frukostkaffet påminns Pendelsson i sin morgontidning om att 3 à 4 personer under det senaste dygnet blivit straffade med döden för att någon visat ett par sekunders ouppmärksamhet på vägen. Därefter tillbringar han åtskilliga enerverande stunder med att sitta still i bilköer på väg till jobbet. Väl inne i staden för han en ojämn kamp för att hitta en parkeringsplats. Låt oss förutsätta att han lyckas — i varje fall blir han antagligen tvungen att varannan timme lämna sitt arbete för att stoppa enkronor i automaten. Om Pendelsson av någon anledning inte har bil kan han åka kollektivt. Tar han bussen fastnar han i samma köer som om han åkte bil. Har han möjlighet att ta tunnelbanan slipper han köerna — då återstår endast trängseln och den dåliga luften inne i vagnen. Efter arbetet upprepas samma tragikomiska skådespel, och åter får han finna sig i att en i sega avtalsförhandlingar vunnen arbetstidsförkortning smälter bort i trafikstockningar. Sista delen av lördagskvällen tillbringas inte i glada vänners lag utan med att lyssna på taxis eviga "var god dröj". På natten väcks han slutligen av den moderna flygteknikens senaste innovationer. På söndag kan han fara ut till landet, andas ren luft och försöka rensa stranden från oljeskador.

Ovanstående bild får inte skymma tavlans ljusa sidor. Vår höga materiella levnadsstandard inklusive de sociala reformerna bygger bl.a. på att vi har en effektiv apparat för att producera de varor och tjänster som konsumeras eller exporteras. Detta kräver i sin tur att specialiserade företag kan transportera råvaror och färdigprodukter över stora avstånd till låga kostnader. Även persontrans-

porternas utveckling bidrar aktivt till vårt välbefinnande. Det är möjligt att resa och i bokstavig bemärkelse vidga sina vyer på ett helt annat sätt än tidigare.

Bilarna är det helt dominerande transportmedlet och svarar för ca 85 procent av persontransporterna och ca 60 procent av gods-transporterna. Bilen har också många fördelar genom att den går "från dörr till dörr", är obunden av tidtabeller och helt kan anpassas till den individuella situationen. I själva verket är bilen oftast den rationellaste lösningen utom i vad gäller arbetsresor i städer under rusningstid och för vissa långa transporter. En stor del av trafikproblemen bottnar i att man inte tar tillräcklig hänsyn till de nämnda undantagen utan satsar på biltransporter även när andra transportmedel passar bättre. Bilarna måste således kompletteras med kollektiva kommunikationer. Detta är också nödvändigt för att tillgodose behoven hos alla de människor som av olika skäl inte har tillgång till bil.

Den här boken försöker visa hur man genom att börja tillämpa den trafikpolitik som i dag till stor del bara finns på papperet har ett bra instrument för att dels göra en riktig avvägning mellan olika typer av transporter, dels undvika en hel del av dagens olägenheter.

Huvudprinciperna för den svenska trafikpolitiken återfinns i 1963 års transportpolitiska beslut.¹ Beslutet, som föregicks av en långvarig och noggrann utredning,² innebar en radikal omläggning av de trafikpolitiska grundprinciperna. Sammanfattningsvis förli-tade sig den dittills förda politiken på ett långtgående system av regleringar, medan den nya politiken bygger på konkurrens på lika villkor mellan olika transportföretag och transportmedel.

Transportpropositionen passerade riksdagen under ganska stor enighet och utan att tilldra sig större uppmärksamhet. På senare år har debatten i stället blivit desto livligare och trafikfrågorna har i massmedia, genom byalag etc. kommit att starkt engagera många människor.

Storstadsbilismen, trafikolyckorna, godstrafik med långtradare, nedläggning av järnvägar, överljudsplan, föroreningar från fartyg

¹ Proposition 1963: 191 (transportpropositionen).

² SOU 1961: 23—24 och 1962: 25 (trafikutredningen).

är exempel på frågor som därvid stått i centrum för intresset.

Denna bok är ett försök att granska transportpolitiken och ge svar på frågan huruvida denna politik är rationell. Boken kan även ses som en studie i pristeori med speciell anknytning till prissättningen på offentliga tjänster.

För att göra framställningen mer lättillgänglig har vissa förenklingar gjorts i de välfärdsteoretiska avsnitten. Det är dock att märka att ett mera sofistikerat resonemang inte förändrar slutsatserna.

Sammandrag av transportpropositionen

Som underlag för den fortsatta diskussionen kan det vara lämpligt att citera ur inledningen till transportpropositionen:

”I propositionen föreslås en nyorientering av den statliga trafikpolitiken i syfte att skapa ett mer konkurrensfrämjande system på transportmarknaden. De konkurrenshämmande regleringar, som f.n. gäller på transportmarknaden, skall i möjligaste mån avvecklas. Varje trafikgren bör i princip svara för sina kostnader och förutsättningar även i övrigt skapas för en konkurrens på lika villkor, vilket är av betydelse för att nå en samhällsekonomiskt riktig uppdelning av trafiken mellan de olika trafikgrenarna. Målet för trafikpolitiken bör vara att för landets olika delar trygga en tillfredsställande transportförsörjning till lägsta möjliga kostnader. I den mån det inte går att lämna en viss bygd den trafikservice, som ur samhällets synpunkt är rimlig, och samtidigt upprätthålla kravet på full kostnadstäckning, bör det trafikföretag, som erbjuder sig att lämna sådan trafikservice, erhålla bidrag av allmänna medel.

För att få en mjuk övergång till det nya systemet har reformåtgärderna samordnats i ett handlingsprogram uppdelat i tre etapper. Den första etappen avses skola genomföras den 1 juli 1964 och den andra den 1 juli 1966. Riktpunkten för genomförandet av den tredje reformetappen skall vara den 1 juli 1968. En särskild delegation med representanter för bl.a. transportkonsumenter och trafikutövare skall tillsättas för att följa upp genomförandet av handlingsprogrammet.

I den första reformetappen föreslås i fråga om godstrafiken på landsväg att gällande regleringssystem skall uppmjukas huvudsakligen genom en mindre restriktiv tillståndsgivning. Normerande vid tillståndsgivning skall vara en årlig ökning med 15 procent av den samlade lastförmågan hos fordon i beställningstrafik för godsbefordran. Dessutom föreslås vissa transporter skola helt undantagas från tillämpning av yrkestrafikförordningens bestämmelser eller från däri föreskriven behovsprövning. I den andra reformetappen avses restriktiviteten i tillståndsgivningen bli ytterligare mildrad. Vidare skall bl.a. tillstånd till transporter med lättare lastbilar, vissa specialbilar m.m. kunna meddelas utan behovsprövning. I den tredje reformetappen torde all behovsprövning för godstransporter på landsväg kunna slopas.

I fråga om persontrafiken på landsväg föreslås bl.a. att samåkning i vanliga personbilar till och från arbetsplatsen och skolor helt undantages från tillståndstvång. Det ersättningsystem som sedan några år tillämpas för icke lönsam enskild eller kommunal busslinjetrafik på landsbygden utvidgas — för att skapa en likvärdig trafikservice inom olika bygder — till att gälla även sådan trafik, som bedrivs av staten och statsägda bolag.

Av avgörande betydelse för att nå en samhällsekonomiskt riktig trafikuppdelning är att järnvägarna befrias från olika ekonomiskt belastade förpliktelse. I den mån dylika förpliktelse alltjämt kommer att kvarstå bör ersättning utgå som helt täcker därigenom uppkommande kostnader. I propositionen föreslås därför bl.a. grunder för ersättningen till SJ för drift av icke lönsamma järnvägslinjer. Denna ersättning, som populärt uttryckt utgör ett slags "kollektivbiljett" för resor och transporter, som staten köper av SJ på de trafiksvaga linjerna, föreslås skola utgå fr.o.m. första reformetappen.

I propositionen föreslås vissa riktlinjer för trafikinvesteringarna och olika förslag framlägges för att främja en rationell samordning av dessa investeringar i syfte att därmed skapa ett transportsystem, där de olika trafikanläggningarna och transportmedlen på ett optimalt sätt kompletterar varandra."

Av de i propositionen föreslagna åtgärderna har etapp I och II genomförts medan etapp III tills vidare uppskjutits. Generellt kan

man säga att de konkurrenshämmande regleringarna till stor del slopats och att konkurrensen mellan olika trafikslag intensifierats. Däremot har principen att varje transportmedel skall svara för sina kostnader i praktiken genomförts mycket ofullständigt.

Transportsektorns omfattning

År 1970 kan transportsektorns andel¹ av bruttonationalprodukten uppskattas till cirka 9 procent.²

Beräkningarna är behäftade med vida osäkerhetsmarginaler, bl.a. på grund av svårigheterna att uppskatta värdet av den privata personbilstrafiken, men siffrorna ger en uppfattning om storleksordningen. De olika transportgrenarna har också omfattande investeringsplaner. Vägverket vill t.ex. investera över sex miljarder under den närmaste femårsperioden, SJ vill under samma tid investera drygt två miljarder. Luftfartsverket planerar att lägga ner åtskilliga hundratals milj. kr i nya storflygfält. Exempelen kan mångfaldigas.

Utgifterna för resor spelar vidare en stor direkt roll i de enskilda människornas ekonomi. Den privata resekonsumtionen³ svarar för cirka 15 procent av hushållens totala utgifter. Därtill kommer att en betydande del av skatteutgifterna går till att finansiera vägar etc.

Tas dessutom i beaktande faktorer såsom trafikolyckor, miljöpåverkan, ombyggda städer m.m., som visserligen är svåra att siffrermässigt precisera men som väsentligt påverkar vår livssituation, inser man hur viktigt det är att transportpolitiken baseras på vet-

¹ Förädlingsvärde (value added), dvs. bruttovärdet (intäkterna) med avdrag för använda råvaror och halvfabrikat.

² I siffran ingår även firmabilar och värdet av den privata personbilstrafiken som enligt vanligt språkbruk hör till transportsektorn. I nationalräkenskaperna räknas de dock av tekniska skäl in i handel och industrisektorn resp. privat konsumtion.

³ Inköp och drift av fordon samt utgifter för alla olika kollektiva transportmedel.

INLEDNING

TABELL 1. *Värdet av allt transportarbete i Sverige under 1969¹*

Trafikslag	Transportvärde ² i miljarder kr (löpande priser)	Marknads- andel procent
Biltrafik	20,1	85,9
Därav:		
Privat personbiltrafik	13,3	56,8
Lastbiltrafik	6,6	28,2
Taxitrafik	0,2	0,9
Järnvägstrafik	2,0	8,5
Buss, spårvagn och tunnelbana	1,1	4,7
Luftfart	0,1	0,4
Sjöfart	0,1	0,4
Totalt	23,4	100

KÄLLA: *Beräkningar gjorda för 1970 års långtidsutredning.*

tiga principer och att transportapparaten fungerar effektivt.

Det mest iögonenfallande draget när man närmare betraktar transportsektorn är att den domineras av bilismen. (Tabell 1)

En närmare analys av transportsektorn baseras lämpligen på en uppdelning i persontransporter och godstransporter. Som mått på transportprestationer kan förutom transportvärdet, även användas *fysiska termer* såsom personkilometer eller godstonkilometer.³

¹ Härmed avses för personbilism och järnvägstrafik alla resor i Sverige, dvs. även svensk sträcka av internationella resor. Beträffande luftfart och sjöfart medräknas enbart resor som både påbörjas och avslutas i Sverige.

² Transportvärdet har framräknats genom att bruttointäkterna har adderats för respektive transportgren. För den privata personbilstrafiken har använts ett kilometerpris som avser avskrivnings- och driftkostnader.

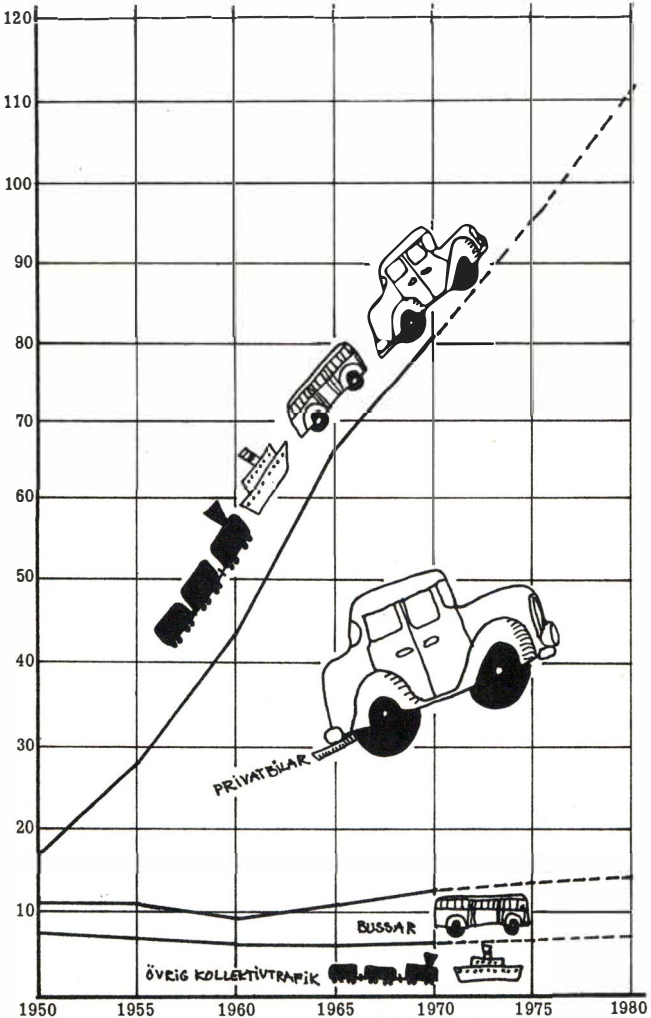
³ En personkm = transportarbetet för att transportera en person en km. En buss som kör 15 km med 10 passagerare utför t.ex. 150 personkm. På motsvarande sätt är en godstonkm = transportarbetet för att frakta ett ton en km.

Persontransporter

Persontransporternas totala tillväxt och de olika transportmedlens relativa betydelse framgår av följande diagram.

Miljar-
der per-
sonkilo-
meter

Diagram 1
Persontransporterna i Sverige 1950-1980 fördelade på person-
bilar, bussar och övrig kollektivtrafik



INLEDNING

Bilarna är som synes det helt dominerande transportmedlet för persontransporter, och deras andel fortsätter att öka fast i väsentligt långsammare takt än tidigare. Den totala tillväxttakten i persontransporterna blir också allt långsammare. Under perioden 1960—1968 uppgick ökningen till cirka 7 procent per år. Fram till 1975 beräknas den bli 3 à 3,5 procent per år. Dämpningen sammanhänger just med att bilismen lämnat sitt mest expansiva skede (= introduktionsskedet) och nu kommit in i en lugnare utvecklingsfas. (Diagram 2, s. 17, illustrerar detta.)

I absoluta tal förutses under 1968—1975 vissa ökningars för kollektivtrafiken, främst för buss och flyg. Den kollektiva trafikens andel fortsätter dock att minska, ehuru allt långsammare.

Ser man till olika typer av resor får man följande bild.

TABELL 2. *Andel av persontrafikarbetet*

Arbetsresor ¹	½
Serviceresor ²	¼
Fritidsresor	¼

KÄLLA: *Se tabell 1.*

Av dessa kategorier ökar arbetsresorna snabbast, vilket sammanhänger med urbaniseringen och tätorternas allt större utbredning.

För arbets- och serviceresor varierar typen av transportmedel mellan tätorter och glesbygder. I storstäderna har andelen kollektivtrafik uppskattats till cirka 40 procent, medan motsvarande siffror utanför storstadsregionerna sannolikt ligger under 10 procent.

Godstransporter

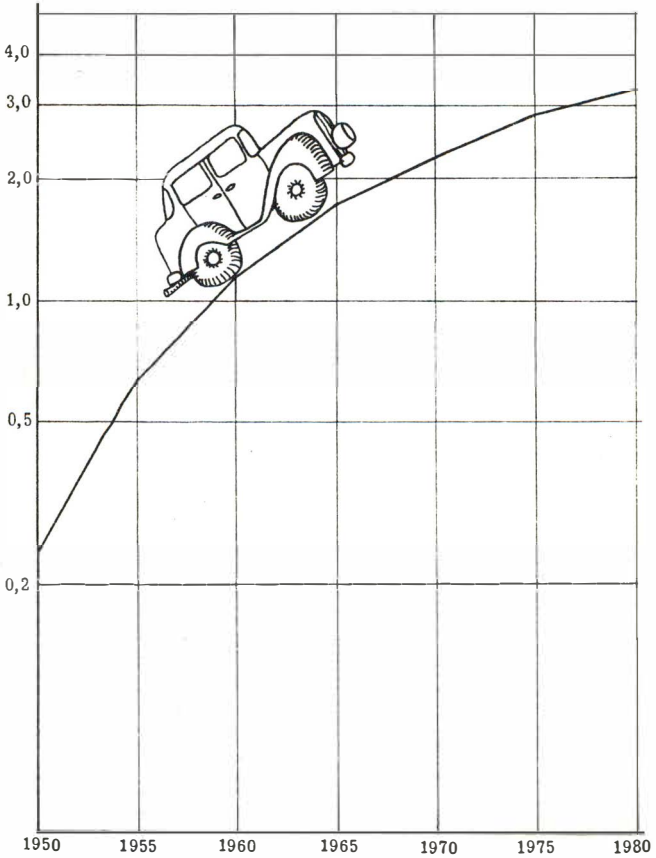
Under tiden 1961—1968 ökade godstransporterna, mätt i godstonkm, med 7 procent per år. Under tiden 1968—1975 väntas de öka något snabbare eller med 7,5 procent per år.

¹ Resor mellan bostad och arbetsplats eller andra resor i samband med förvävsarbete.

² Resor för inköp, läkarvård, utbildning och andra centrum- eller centralortsbundna ärenden.

DIAGRAM 2. *Antal personbilar 1950—1980*
(Logaritmisk skala)

Miljoner
bilar



INLEDNING

Som framgår av Diagram 3 har lastbilstrafiken vuxit snabbare än järnvägstrafiken. Denna trend väntas bestå även under 1970-talet. Det kan vara värt att notera, att järnvägstrafiken trots nedläggningar och lastbilskonkurrens fortsatt att öka i absoluta tal. Nedläggningarna har nämligen uteslutande avsett bandelar med mycket ringa trafik och har således väl kompenserats av ökningarna på andra håll.

För att närmare jämföra utvecklingen för lastbil kontra tåg bör fjärrtransporterna (över 100 km) och närtransporterna betraktas var för sig.

Fram till mitten på 1960-talet förlorade järnvägen andelar på bägge dessa marknader. Då inträdde emellertid vad avser fjärrtransporter en stabilisering på en nivå där järnvägarna svarar för cirka $\frac{3}{4}$ av de totala långväga landtransporterna. Däremot är järnvägarna numera så gott som helt utkonkurrerade på transporter kortare än 10 mil. För perioden fram till 1975 väntas järnvägarna i stort sett hålla sin andel av fjärrtransportmarknaden. Det faktum att lastbilstrafiken totalt väntas växa mer än järnvägstrafiken kan återföras på att kortväga transporter — där således lastbilstrafiken helt dominerar — växer snabbare än fjärrtransporterna.

Ser man till transportvärdet är lastbilarnas andel högre eftersom de i större utsträckning än järnvägarna tar högvärdigt gods, dvs.

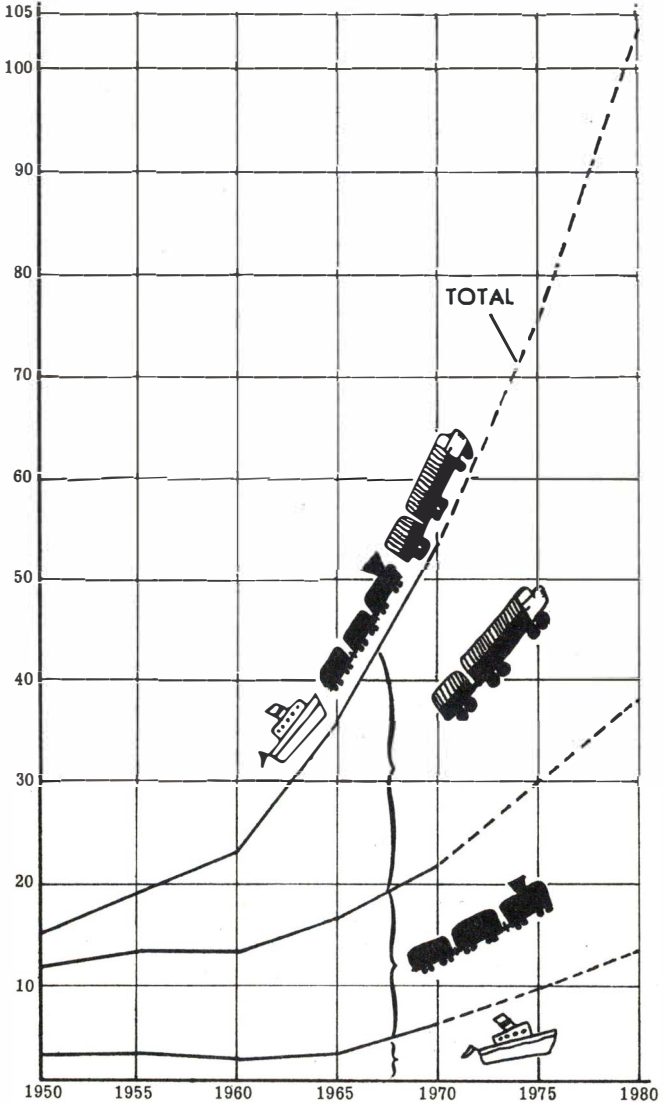
TABELL 3. *Transportvärdet år 1968 fördelat på transportmedel (Beloppen avser bruttointäkter.)*

	Miljarder kr 1968	Procentuell fördelning
Lastbil	6,6	81,5
Därav yrkesmässig	2,2	27,2
Icke yrkesmässig	4,4	54,3
Järnväg	1,4	17,3
Fartyg	0,1	1,2
Totalt	8,1	100

KÄLLA: *Se tabell 1.*

Miljar-
der gods-
tonkilo-
meter

Diagram 3
Godstransporter inom landet
Total och fördelad på transportmedel 1950-1980



INLEDNING

sådant som i förhållande till volymen har relativt hög fraktkostnad, t.ex. ömtåliga färskvaror.

Sjöfart och luftfart svarar för en mycket liten del av transportkostnaden. Sjöfarten väntas dock öka sin andel av godstransporterna något under 1970-talet främst till följd av fler oljetransporter.

Luftfartens andel är visserligen också växande men den svarar alltså endast för mindre än två promille av det totala godstransportvärdet.

Sammanfattning

- Transportsektorn svarar för närmare 1/10 av bruttonationalprodukten.
- Bilismen dominerar helt persontransporterna, men bilarna har passerat sin snabbaste utvecklingsfas och biltransporterna ökar numera snarast långsammare än bruttonationalprodukten.
- De kollektiva persontransporterna har upphört att minska i absoluta tal och fram till 1975 förutses mindre ökning.
- Lastbil och järnväg kompletterar varandra i viss utsträckning genom att närtransporterna ombesörjes så gott som uteslutande av lastbilar medan fjärrtransporter till lands till $\frac{3}{4}$ går på järnväg.
- Både lastbilstrafik och järnvägstrafiken har ökat under hela efterkrigstiden. Sedan mitten av 1960-talet har järnvägarna upphört att förlora marknadsandel för längre transporter och lastbilarnas högre ökningstal totalt sett kan helt återföras på att de kortväga transportererna ökar snabbare än de långväga.
- Flygets andel av transportmarknaden växer men förblir under hela 1970-talet obetydlig.

Orsaker till 1963 års trafikpolitiska beslut

Medan man förr utgick ifrån att transportverksamheten borde styras av regleringar — om det inte förelåg speciella skäl för motsatsen — är enligt den nya transportpolitiken huvudregeln konkur-

rens, och för eventuella inskränkningar i denna krävs särskilda motiveringar.

Nyorienteringen beror knappast på att de allmänna målen har förändrats, men däremot har, bl.a. som en följd av transportpolitikens ändrade förutsättningar, uppfattningen beträffande de tidigare använda medlens effektivitet ändrats. Dessutom har transportpolitikens regleringstänkande med tiden kommit att alltmera kontrastera mot de konkurrensfrämjande åtgärder som präglat näringspolitiken i stort (skärpning av konkurrensbegränsningslagen, förbud mot bruttopriser och nyetableringskontroll m.m.).

Den mest markanta förändringen i förutsättningarna är att vi f.n. lever i ett samhälle med inte bara full sysselsättning utan också med ett mer eller mindre konstant inflationstryck, medan 30-talet, då den gamla politiken i huvudsak utformades, präglades av arbetslöshet och sysselsättningssvårigheter.

Tidigare fanns en avsevärd reserv av outnyttjad arbetskraft, varför resursanvändningsfrågorna sköts i bakgrunden, samtidigt som det av sociala skäl rentav framstod som önskvärt att använda så mycket som möjligt av produktionsfaktorn arbetskraft i syfte att nå en högre sysselsättning.

Vidare har järnvägarnas tidigare monopol på de längre landtransporterna successivt inskränkts i och med bilismens, och i någon mån även flygets, genombrott. I stället har det uppstått en allt hårdare konkurrens mellan dessa trafikmedel.

Regleringspolitiken fick också med tiden allt flera icke avsedda effekter. I direktiven till trafikutredningen framhölls sålunda att den förda politiken lett till att transporterna inte skedde till lägsta möjliga kostnader. Bl.a. hade man fått en från samhällsekonomisk synpunkt olämplig fördelning av transporter mellan järnvägs- och lastbilstrafik. En annan aspekt av regleringssystemet som bekymrade kommunikationsministern var SJ:s stora och växande förlustsiffror.

Firmabilar tilläts i regel endast att medföra det egna företagets varor. Att på detta sätt hindra samdistribution var föga ändamålsenligt ur företagsekonomiska och samhällsekonomiska synpunkter och skapade behov av totalt sett fler bilar än nödvändigt. Den

INLEDNING

restriktiva tillståndsgivningen på den yrkesmässiga biltrafikens område ledde vidare till att den privata bilismen expanderade för kraftigt.

I vissa fall hade den förda politiken dessutom andra icke önskvärda biverkningar. Förbudet mot att mot ersättning ta med arbetskamrater vid färd i egen bil till och från arbetet hade t.ex. inte något stöd i det allmänna rättsmedvetandet. Följden blev en mängd överträdelse och en uppluckring i respekten för gällande lag.

Att statsmakterna inte var nöjda med resultaten av den tidigare transportpolitiken framgår förutom av direktiven till trafikutredningen även av propositionens sammanfattande ord: "den reglering och de åtgärder som hittills vidtagits . . . har sålunda inte lett till en ändamålsenlig trafikuppdelning och en omprövning av riktlinjerna för trafikpolitiken är därför påkallad".

2 Transportpolitikens syfte

Målet för den svenska transportpolitiken anges i den proposition som ligger till grund för den nya transportpolitiken vara: ". . . att för landets olika delar trygga en tillfredsställande transportförsörjning till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnader och under former, som medger företagsmässig effektivitet och en sund utveckling av transportapparaten". Detta mål är formulerat i så allmänna ordalag att en närmare kommentar är motiverad.

Mål av icke-ekonomisk karaktär

Transportväsendet är av genomgripande betydelse i ett modernt samhälle. Det fyller centrala politiska, sociala och ekonomiska funktioner. Man bör således inte lägga enbart ekonomiska synpunkter på transportpolitiken, även om framställningen kommer att koncentreras till dessa.

Vill man göra avsteg från de ekonomiska målsättningarna, måste man emellertid se till att den härigenom uppkomna minskningen av nationalprodukten — sänkningen av den materiella levnadsstandarderna — verkligen vägs mot de eventuellt vunna fördelarna i andra avseenden. Det kan t.ex. i vissa fall vara riktigt att stärka totalförsvaret genom att upprätthålla driften av vissa icke ekonomiskt bärkraftiga järnvägar. Kostnaderna bör då för det första redovisas öppet och för det andra debiteras försvaret, så att det blir möjligt att göra en rationell avvägning.

I transportpropositionen talas om att en viss minimitransportstandard skall upprätthållas ("tillfredsställande transportförsörjning"). I likhet med propositionen kommer jag inte närmare att gå

in på det intrikata spørsmålet om vad som skall förstås med tillräcklig minimistandard. Det är självfallet ingen lätt uppgift att konstruera en "rikslikare" med vars hjälp man kan jämföra transportförhållandena inom ett visst avgränsat område för att avgöra huruvida kraven på minimitransportstandard kan anses uppfyllda. En sådan rikslikare skulle behöva ta hänsyn till en mängd förhållanden: folkmängd, åldersfördelning, bebyggelse- och näringsstruktur, rekreationsmöjligheter, försvarssynpunkter och många andra faktorer. Det synes vara mera praktiskt att göra en bedömning från fall till fall.

Som exempel på en mycket enkel "rikslikare" skulle man kunna tänka sig ett transportsystem som tillåter varje medborgare att inom ett dygn med allmänna kommunikationsmedel företa en tur- och returresa till exempelvis närmaste sjukhus eller tätort.

Ekonomiska mål

För att transportförsörjningen skall kunna anses vara "tillfredsställande och ske till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnader" krävs vidare att transportapparaten har bästa möjliga sammansättning och att produktionen av transporttjänster är effektiv.¹

Bästa möjliga sammansättning av produktionen

Transportpolitiken är en del av den allmänna ekonomiska politiken, vars syfte bl.a. är att se till att nationalproduktens storlek och sammansättning överensstämmer med konsumenternas önskemål. Bakom detta ligger den grundläggande och i vårt land i princip accepterade värderingen att individerna genom sitt fria konsumtionsval själva bäst kan avgöra hur de skall uppnå största möjliga tillfredsställelse.

¹ För att uttrycka saken i välfärdsteoretiska termer skall man befinna sig på transformationskurvan (effektivitetskravet). Man skall dessutom vara på den punkt på transformationskurvan där produktionens marginella transformationskvot = konsumtionens marginella substitutionskvot.

När det gäller att fastställa nationalproduktens *storlek* bör det göras en avvägning mellan den tid som satsas på arbete och den tid som kan användas som fritid. För att hitta den bästa (optimala) *sammansättningen* av nationalprodukten får man väga fördelen av ökad konsumtion av en vara eller tjänst mot nackdelen av att produktionen av något annat då måste minskas. Produktionen skall således avspegla individernas önskemål.

Detta gäller även inom transportsektorn. Målet är att tillhandahålla exakt den mängd av de olika transportmedlen som konsumenterna vill ha, varken mer eller mindre.

Kostnadsansvarsprincipen — en förutsättning för optimal produktionssammansättning

En nödvändig förutsättning för att de enskilda individerna genom sitt fria konsumtionsval skall uppnå en totalt sett optimal sammansättning av produktionen är att de priser som betalas på ett riktigt sätt avspeglar kostnaderna.¹

Var och en som konsumerar en vara eller en tjänst måste betala för de produktionsfaktorer han tar i anspråk; endast då kommer han att väga sitt nyttotillskott av att konsumera varan eller tjänsten mot de verkliga kostnaderna för att framställa densamma. Dessa verkliga kostnader är i sista hand de andra varor och tjänster, som produktionsfaktoreterna kunnat användas till att skapa.

Om priset för en viss vara, t.ex. bilar, är subventionerat, kommer konsumenterna att efterfråga mer än vad som motsvaras av en avvägning mellan behov och verkliga kostnader.

Ett subventionerat pris ger nämligen intryck av att produktionen tar färre produktionsresurser i anspråk än vad som faktiskt sker. Varje konsument förleds därigenom att väga nyttotillskottet av t.ex. en bil mot nyttobortfallet av den mängd varor som motsvarar det subventionerade priset, i stället för mot nyttobortfallet av den större mängd varor som motsvaras av ett kostnadsanpassat

¹ Vilka kostnader som är relevanta i sammanhanget behandlas i kapitel 3. Bakom resonemanget om fullt kostnadsansvar ligger ett flertal förutsättningar, som redovisas i början av kapitel 4.

pris. De kommer därför att konsumera för mycket av den subventionerade varan och — eftersom de totala resurserna är begränsade — för litet av alla andra varor. Konsumenterna måste i stället ges tillfälle att väga nyttotillskottet mot det antal varor som man faktiskt måste avstå från att producera.

Kostnadsansvarsprincipen innebär att den som konsumerar en vara eller en tjänst betalar samtliga kostnader för varan eller tjänsten. Huvudargumentet för kostnadsansvarsprincipen ligger däri, att om någon eller några varor är subventionerade, så leder det beteende som från varje individs synpunkt framstår som rationellt inte till största möjliga behovstillfredsställelse för konsumenterna som grupp. För den enskilde konsumenten är det vid den subventionerade prisrelationen (liksom vid varje annan prisrelation) rationellt att fördela inköpen av varor så att nyttotillskottet per krona blir lika för varje vara.¹ Han når ju den under dessa omständigheter maximala nyttan. Men om priserna avspeglade de verkliga kostnaderna, skulle folk välja en annan varukombination som bättre motsvarade deras önskemål och därigenom uppnå en högre grad av behovstillfredsställelse.²

Prisbildningen på storstadsbilismen kan tjäna som illustration till det förda resonemanget. Den enskilde bilisten väger, rationellt nog ur sin synvinkel, nyttan av att använda bilen under rusningstid mot de extra kostnader som han därvid åsamkas. I den mån dessa kostnader inte motsvarar de totala kommer han att konsumera för mycket av tjänsten att ta egen bil till och från arbetet. Hans totala behovstillfredsställelse skulle bli större, om han skar ner sin bilkonsumtion och de produktionsresurser som därvid friställs an-

¹ Vid största möjliga nytta är *nyttotillskottet* av den sist spenderade kronan lika för varje vara. Annars skulle ju individen kunna få en större totalnytta genom att omfördela sina utgifter från varor med lågt till varor med högt nyttotillskott per krona.

En förutsättning för resonemanget är att gränsnyttan är fallande, dvs. *nyttotillskottet* av att konsumera ytterligare en enhet av en vara är fallande. En person har t.ex. större nyttotillskott av sin första än av sin andra bil, även om den *totala* nyttan av två bilar är större än av en. Nyttobegreppet är ett av de mest svårtolkade och omdiskuterade inom nationalekonomin.

² Jag bortser tills vidare från problem i samband med fördelningen av varor *mellan* samhällets individer. Denna fråga tas upp i kap. 4.

vänds till att *åt honom* (= given inkomstfördelning) producera andra varor och tjänster.

På motsvarande sätt leder ett pris som är högre än de verkliga kostnaderna till att konsumtionen av denna vara blir för liten.

Konsumenternas välfärd blir störst, om de inte förleds att vara sig under- eller överskatta kostnaderna för en vara. Principen om fullt kostnadsansvar är därför en hörnsten i den nya transportpolitiken.¹

Effektiv produktion

För att man skall kunna tala om effektiv resursanvändning räcker det inte med att produktionen är konsumentstyrd. Den måste också vara effektiv. Härmed menas att man skall producera så mycket som möjligt med en given insats av produktionsfaktorer; eller — vilket är samma sak — man skall kunna nå en viss produktionsnivå med minsta möjliga insats av produktionsfaktorer.

Om man producerar mindre än vad som är möjligt leder detta självfallet till välfärdsförluster.

I målformuleringen talas även om företagmässig effektivitet. Denna innebär, med transportpropositionens ord, "att . . . hinder inte böra uppställas för en företagsekonomiskt sund skötsel av de olika trafikföretagens rörelser". Exempel på sådana hinder är behovsprövning, taxeplikt och transportplikt.²

Övriga ekonomiska önskemål

Den ekonomiska politiken har emellertid även andra mål än optimal användning av resurserna. Som primära i sammanhanget brukar nämnas full sysselsättning, en inte alltför snabb penningvärdesämring, hög och jämn tillväxttakt och en tämligen jämn in-

¹ Om produktionen av en viss vara på kort sikt inte kan ökas, ens med starkt ökade kostnader, kan det vara motiverat att ta ut priser utöver kostnaderna. Jag återkommer till detta i avsnittet om prissättning vid givet utbud i kapitel 5.

² Begreppen definieras på s. 44.

komstfördelning. För att nå dessa mål bör man använda för ändamålet lämpade medel: finans- och kreditpolitik, arbetsmarknads- politik, näringspolitik m.m.

Transportpolitiken är däremot i allmänhet (men inte alltid) ett olämpligt medel för att nå dessa mål på grund av att man lätt snedvrider resursanvändningen. Om man t.ex. använder transportpolitiken som medel att omfördela inkomster, medför detta lätt att nationalprodukten, den materiella levnadsstandarden, blir lägre än vad som är nödvändigt.

Det är liknande tankegångar som ligger bakom propositionens uttryck att transportpolitiken bör vara lokaliseringspolitiskt "neutral". Med "neutral" menas i det sammanhanget att trafikpolitiken inte bör föregripa eller påskynda den lokala befolknings- och näringsutvecklingen, t.ex. genom en trafiknedläggning.

3 Några kostnadsbegrepp

För att säkerställa en riktig resursanvändning är det, som framhållits i det föregående, nödvändigt att ta hänsyn till de verkliga kostnaderna.

För diskussionen om vilka kostnader som härvid är relevanta måste vi kortfattat definiera vissa grundläggande kostnadsbegrepp som kommer att användas i den fortsatta framställningen.

Sär- och samkostnader

Begreppet *särkostnad* används då man har att göra med framställning av flera produkter inom samma företag. Inom transportväsendet är detta mycket vanligt, eftersom varje trafikerad sträcka och t.o.m. varje transport av en viss person eller vara kan sägas vara en särskild produkt. Särkostnaden är den kostnad som skulle falla bort, om företaget slutar med en viss gren av den verksamhet det bedriver.

Med inrikesflygets särkostnader för visbytrafiken menas sålunda de kostnader som skulle sparas, om alla turer till Visby drogs in.

Trafikutredningen kallar denna kostnad för *mindrekostnad*, och ett annat inte ovanligt uttryck är *bortfallskostnad*.

Begreppet särkostnad kan också användas om *tillkommande kostnader*. När ett transportföretag avser att öppna en ny linje, uppstår vissa kostnader som direkt hänger samman med denna nya linje, och som man skulle slippa, om man inte öppnade linjen i fråga. Trafikutredningen kallar sådana kostnader för *merkostnader*. Begreppen mer- och mindrekostnader är två andra namn på särkostnader. De anger om det rör sig om en ökning eller en minsk-

ning av den totala verksamheten.

Termerna *marginalkostnad* och *särkostnad* är, i denna skrift, näraliggande men inte synonyma. Man talar om särkostnad för ett produktslag eller grupp av produkter (tjänster). *Marginalkostnaden* hänför sig närmast till den sist producerade *enheten* av en produkt. Marginalkostnad kan alltså sägas vara särkostnad för den sist producerade enheten. Man kan således tala om marginalkostnad för att sätta in ett extra plan på visbylinjen. På liknande sätt talar man på intäktssidan om *särintäkter* och *marginalintäkter*. Marginalintäkten är den extra intäkten av att sälja ytterligare en enhet.

Om ett transportföretag vill öka eller minska sin verksamhet genom att öppna en ny respektive lägga ned en befintlig linje, finns det vissa kostnader som inte påverkas. Det är de kostnader som är gemensamma för de olika linjerna, s.k. *samkostnader*. Om man t.ex. vill öppna en ny flyglinje till Arlanda, förändras vissa kostnader där (linjens särkostnader), t.ex. löner till in-checkningspersonalen, medan andra, t.ex. kapitalkostnader för landningsbanorna (samkostnader) är oförändrade. Med ett företags samkostnader menas således kostnader som är gemensamma för alla de verksamhetsgrenar som företaget bedriver.

Självkostnader

Det är inte ovanligt att man försöker fördela samkostnaderna på olika verksamhetsgrenar. Eftersom det inte finns något orsakslagigt samband mellan storleken på samkostnaderna och varje verksamhetsgrens produktmängd, måste man tillgripa godtyckliga schabloner för att åstadkomma en sådan fördelning.

Om ett godstrafikföretag fördelar samkostnaderna på de olika linjerna i proportion till det antal tonkilometer som respektive linje har presterat och därtill lägger respektive linjes särkostnad, erhålles vad som brukar kallas *självkostnader* för varje linje.

Det kan inte nog kraftigt understrykas att det avgörande för lönsamheten hos en produkt inte är relationen mellan dess pris och dess självkostnad utan förhållandet mellan pris och särkostnad.

Man bör fråga sig huruvida en verksamhetsgren bidrar till att täcka samkostnaderna eller ej.

I ovanstående resonemang har bortsetts från de komplikationer som inträder om företaget har trånga sektorer, hur man fastställer vilka kostnader som verkligen är gemensamma m.m. Gränsen mellan särkostnad och samkostnad kan variera med kalkylsituationen. Står man inför frågan om en ny flyglinje skall öppnas, kräver kanske detta en utvidgning av kontrolltornet. Denna kapacitetsökning är i så fall en särkostnad för den tilltänkta linjen. När projektet genomförs blir emellertid kostnaderna för det investerade kapitalet en samkostnad, som inte påverkas av om linjen läggs ner igen. Dessa komplikationer ändrar inte huvudprinciperna för resonemanget.

När man fastställer kostnaderna för att framställa en tjänst eller vara är det viktigt att hänsyn tas till de alternativa användningsmöjligheterna för produktionsfaktorerna. Värdet av alternativet (= bidraget från den bästa alternativa verksamheten) går man ju miste om. Detta värde kallas *alternativkostnad*. Från välfärdsteoretisk synpunkt måste alternativkostnaden täckas av konsumenterna, annars subventioneras produktionen och man gör avsteg från kostnadsansvarsprincipen, vilket som visats i föregående kapitel leder till en oriktig resursanvändning. Ett exempel kan illustrera tankegången.

När en direkt flyglinje mellan Sverige och Sydamerika skulle öppnas, visade det sig att man av operationella skäl behövde en hel hangar på Bromma för ändamålet. Ett större varuhus hade emellertid också anmält sitt intresse för att få hyra hangaren som lagerlokal. Varuhuset erbjöd en så hög hyra att det lönade sig bättre för flygföretaget att avstå från den planerade trafiken och i stället tillgodogöra sig hyran.

Sydamerika-linjen kunde alltså inte bära alternativkostnaden i detta fall. Fullt riktigt ställdes då i stället hangaren till varuhusets — dvs. i sista hand dess kunders — förfogande. Den knappa resursen kom härigenom att användas på ett rationellt sätt.

Det faktum att vinstmotivet hos flygföretaget drev fram denna från nyttosynpunkt riktiga användning är — som visas i nästa kapitel — ett av argumenten för en oreglerad transportmarknad med konkurrerande företag.

Samhällsekonomiska och företags-ekonomiska kostnader

I vissa sammanhang brukar man tala om *samhällsekonomiska* respektive *företagsekonomiska* kostnader. Uppdelningen har inte med kostnadernas art att göra utan syftar närmast på vem som är kostnadsbärare. Som regel är företagsekonomiska kostnader en del av de samhällsekonomiska kostnaderna, eftersom de avser uppoffringar av tillgångar i samhället, även om dessa juridiskt tillhör företaget och av företaget uppfattas som dess uppoffringar. Termen samhällsekonomiska kostnader används ibland för att täcka sådana uppoffringar som bäres av stat och kommun och som företaget inte känner som sina. Det kan t.ex. vara kostnader för sjöfartsleder och hamnar i den mån dessa inte täcks av avgifter från sjöfarten etc. I denna betydelse vore det bättre att i stället för "samhällsekonomiska kostnader" säga "*det offentligas kostnader*" e.d. Samhällsekonomiska kostnader bör reserveras för betydelsen *totala kostnader* = företagens + statens och kommunernas + övriga kostnader. Exempel på övriga kostnader är miljöförstöring i form av nedsmutsad luft, oljeförorenade vatten etc.

Transportsektorns kostnadsstruktur

För de olika transportgrenarna och i viss utsträckning även för de företag som är sysselsatta inom transportnäringen gäller:

- Verksamheten är vanligtvis förenad med stora samkostnader. En flygplats är t.ex. gemensam för ett flertal linjer, en väg kan användas av många kategorier trafikanter osv.
- Investeringarna är i stor utsträckning irreversibla, dvs. om

transportverksamheten läggs ned kan inte tillgångarna frigöras och användas i annan verksamhet. Det kapital som lagts ned i t.ex. en hamn kan svårligen återfås om utvecklingen gör hamnen föråldrad.

- De anordningar som behövs för verksamheten är ofta ojämnt utnyttjade över tiden. Storstädernas infartsleder är t.ex. mycket hårt belastade under rusningstid men används relativt litet under dygnets flesta timmar.
- Eftersom produktionen avser tjänster, kan den inte lagras.

Denna rätt specifika kostnadsstruktur med höga samkostnader och relativt små särkostnader för varje enskilt uppdrag ställer speciella krav på transportföretagens prispolitik.

4 Instrument för transportpolitiken

Transportväsendets centrala betydelse för utvecklingen av ett lands näringsliv är en av orsakerna till att statsmakterna varit och alltså är speciellt benägna att genom olika åtgärder aktivt söka påverka transportapparatens struktur. Det faktum att järnvägsföretagen, som behärskar en viktig del av transportmarknaden, nästan alltid är monopolföretag, i varje fall inom sin region, är ytterligare en orsak till detta, eftersom man vill förhindra missbruk av monopolställningen. Nästan alla länder — även sådana som i princip gynnar vad man något opreciserat brukar kalla ett fritt näringsliv, t.ex. USA — har ett mer eller mindre omfattande regleringssystem på just trafikområdet.

I början av 1960-talet genomfördes i ett flertal länder en upp- mjukning av regleringarna. Kennedys "Transportation Message" från 1962 är ett exempel på amerikanska strävanden i denna riktning. I England har trafikpolitiken sedan 1968 liberaliserats efter principer som är mycket snarlika de svenska. I Västtyskland håller man på att genomföra en modifierad form av den s.k. Leberplanen, uppkallad efter kommunikationsministern. Den västtyska politiken har flera drag gemensamma med den svenska: rationalisering av järnvägstrafiken, inslag av principiellt kostnadsansvar etc.

Staten kan påverka transportgrenarna och deras utveckling bl.a. genom regleringar, skatter, subventioner och avgifter. Oavsett vilken politik man önskar föra och vilka medel man vill begagna sig av, måste emellertid vid val av politik och åtgärder hänsyn tas till transportgrenens tekniska och ekonomiska betingelser samt till de former i vilka verksamheten kan bedrivas med hänsyn till dessa betingelser.

I detta kapitel diskuteras först frågan om fri konkurrens inom transportområdet samt de förutsättningar som måste vara uppfyll-

da för att ett sådant system skall fungera tillfredsställande, dvs. leda till bästa möjliga utnyttjande av resurserna. Därpå presenteras kortfattat regleringssystemets för- och nackdelar. I samband härmed diskuteras också subventionernas roll. Slutligen görs en sammanfattande bedömning av konkurrens vis-à-vis regleringar.

Fri konkurrens som medel

Med fri konkurrens menas ett system där säljarna visserligen sätter sina egna priser, men där de dels är utsatta för en viss konkurrens från existerande företag, dels har att räkna med potentiell konkurrens genom att nya företag attraheras till marknaden, om vinstmarginalerna tenderar att bli höga. Hindren mot tillträde till marknaden i form av tekniskt kunnande, irreversibla investeringar m.m. skall således vara relativt lätta att övervinna.

När det — något oegentligt — talas om fri konkurrens som medel, menas att staten vidtar åtgärder som främjar fri konkurrens på lika villkor, t.ex. slopar kravet på behovsprövning, förbjuder ny-etableringskontroll osv.

För att illustrera vilka krafter som vid fri konkurrens tenderar att leda till bästa resursanvändning (optimal allokering) brukar man som demonstrationsobjekt ta ett system med perfekt konkurrens. I verkligheten förekommer perfekt konkurrens endast i sällsynta undantagsfall. Den perfekta konkurrensen är närmast ett logiskt ideal, som dock kan vara ett användbart hjälpmedel vid välfärdsteoretisk analys. Förespråkarna för fri konkurrens menar att man bör i möjligaste mån söka efterlikna den logiska idealbilden genom att skapa förutsättningar för fri, om än inte perfekt, konkurrens på lika villkor.

Med perfekt konkurrens menas ett system, där ingen individ ensam kan påverka prissättningen, dvs. samtliga köpare och säljare tar priserna som givna, och där alla har fullständig information om varans egenskaper, alternativa inköpsmöjligheter etc.

Enligt välkänd ekonomisk teori leder perfekt konkurrens på

alla varu- och faktormarknader *under vissa bestämda förutsättningar* till optimal allokering.¹

Orsaken till att perfekt konkurrens under vissa förutsättningar leder till optimal allokering kan sägas vara att vinstmaximerande företag dels saknar incitament till att utbjuda varor till priser som inte täcker kostnaderna, dels av konkurrensen förhindras att ta ut priser som överstiger kostnaderna.

Principen om fullt kostnadsansvar fungerar således automatiskt i ett system med perfekt konkurrens. Produktionen kommer då (jfr kap. 3) att anpassas till konsumenternas önskemål, samtidigt som de enskilda konsumenterna fördelar sina inkomster så att de var för sig får högsta möjliga nytta. Konkurrensen kommer dessutom att medföra att produktionen sker på effektivaste sätt. För att resonemanget skall gälla måste emellertid ett antal bestämda förutsättningar vara uppfyllda.

Syftet med nedanstående genomgång är att försöka avgöra om det är möjligt att i rimlig utsträckning uppfylla förutsättningarna. Om man anser att så är fallet kan det vara lämpligt att genom fri konkurrens söka "approximera" den perfekta konkurrensen. I den mån man däremot anser att förutsättningarna aldrig kan ens tillnärmelsevis tillgodoses är detta ett argument för att i stället satsa på regleringar.

1 Inkomst- och förmögenhetsfördelningen i samhället är den som medborgarna önskar.

Inkomstfördelningen är närmast en rättvisefråga. Några absoluta normer för hur denna skall lösas finns inte.

Är inkomstfördelningen riktig (rättvis; den politiskt önskade) kommer bruttonationalprodukten vid perfekt konkurrens att fördelas på ett lämpligt sätt mellan medborgarna. Frågan om den vid något tillfälle rådande inkomst- och förmögenhetsfördelningen är rimlig är alltid kontroversiell. Man kan därför inte i praktiken utgå

¹ För en stringent härledning, se t.ex. *T. Scitovsky: Welfare and Competition*, London 1952, eller *J. V. Graaff: Theoretical welfare economics*, Cambridge, 1963.

från att denna förutsättning är uppfylld. Däremot kan man av skäl som jag återkommer till längre fram hävda, att fördelningsfrågorna bör och kan lösas genom lämpligt utformade skatter och bidrag.

2 Man kan bortse från icke-ekonomiska variabler.

Individens välfärd påverkas naturligtvis även av icke-ekonomiska variabler, t.ex. vädret. Förutsättningen innebär endast att sådana variabler är oberoende av om man har en reglerad ekonomi eller ett system med fri konkurrens.

3 Statsmakterna gör inga värderingar av olika sorters konsumtion. Inom transportsektorn torde detta vara ett realistiskt antagande. Det är samhället likgiltigt om medborgarna använder sina pengar för att åka buss eller tåg, så länge som produktionen av transporttjänster avspeglar människornas önskemål.

Så är ingalunda fallet på alla andra områden. Teaterbesök subventioneras huvudsakligen därför att staten anser att just denna form av konsumtion är särskilt värdefull och därför bör uppmuntras.¹ Skolundervisningen subventioneras bl.a. av liknande skäl. Motsatta värderingar ligger delvis bakom prissättningen på vin och sprit. Staten menar att en sådan konsumtion är föga önskvärd och att den därför bör hållas nere genom punktskatter, som medför priser långt över framställningskostnaderna.

Staten sätter sig i dessa fall över principen om "konsumenternas suveränitet". Statsmakterna anser helt enkelt att individerna i vissa avseenden inte förstår sitt eget bästa.

4 S.k. externa effekter förekommer icke.

Externa effekter innebär att ett företags produktion eller en persons konsumtion har bieffekter som inte kommer med i företagets (eller personens) intäcks- och kostnadskalkyl.

Positiva externa effekter innebär att ett företag eller en person inte får betalt för all den nytta som företagets produktion eller personens konsumtion medför. *Negativa* externa effekter innebär att

¹ Jämför hur nöjesskatten på revyer antydde värderingar av rakt motsatt slag.

företaget eller personen inte behöver betala för all den negativa nytta (kostnader), som produktionen respektive konsumtionen förorsakar.

Förutsättningen att externa effekter inte förekommer är inom transportsektorn inte uppfylld; i själva verket är de just på detta område mycket betydande. Man behöver bara erinra om hur bilar-
na förorenar luften för alla stadsbor, hur ett extra fordon på en trafikerad väg eller gata ökar köbildningen och därmed kostnaderna för andra fordon, hur en ny tunnelbana höjer tomtvärdena i en förort, hur ett växande gatunät förstör betydande estetiska och kulturella värden, hur en sjöled som mäts och förses med utprägning för ett speciellt ändamål, kan användas även av andra trafikanter osv.

Att avgaserna från en bil bidrar till att förstöra luften för invånarna i en stad är ett typexempel på en negativ extern effekt. Det vore då rimligt att bilisten tvingas ta hänsyn inte bara till de kostnader som han förorsakar — bilen, drivmedel, polisövervakning, olycksfallsberedskap, gatuutrymme etc. — utan också för det obehag som avgaserna vållar samhällets övriga medlemmar. Detta bör i så fall ske genom en extra bilskatt vars storlek varierar med den utsläppta mängden koloxid.

Exempel på positiva externa effekter inom transportsektorn kan man också finna. Att döma av de uppoffringar som görs på olika håll för att bevara vaxholmsbåtarna i drift tycks trafiken ha ett trivselvärde som kommer även andra samhällsmedlemmar än båttarnas trafikanter tillgodo. Därför kan det i detta fall vara lämpligt att i viss utsträckning subventionera driften. Resonemanget blir analogt med det ovan förda fast med "omvänt tecken".

Det finns all anledning för myndigheterna att påverka trafikantens kostnader när externa effekter föreligger. Man bör genom avgifter tvinga producenterna eller konsumenterna att ta hänsyn till negativa externa effekter.¹ Tankegången kan ytterligare utvecklas

¹ På motsvarande sätt kan man genom subventioner premiera verksamheter med positiva externa effekter. I ekonomisk jargong brukar saken uttryckas så att det gäller att få företaget (personen) att internalisera de externa effekterna.

genom att anknyta till luftfartens negativa externa effekter: bl.a. är flygplansbullret störande för andra människor, framförallt vid start och landning. Genom att ta ut landningsavgifter¹ i proportion till oväsendet tvingar man flygresenären att beakta inte bara sin egen nytta utan även den minskning i andras trivsel som hans flygkonsumtion medför. Dessutom stimuleras utvecklingen av bullerfria plan.

Det är svårt att kvantitativt uppskatta de externa effekterna och det är därför också svårt att avgöra i vilken utsträckning det är lämpligt att punktbeskatta (eller subventionera, när effekterna är positiva) en viss konsumtion eller produktionsverksamhet. Ungefärliga uppskattningar borde dock kunna göras i många fall. Med hjälp av köteori och andra matematiska metoder kan man t.ex. få en ungefärlig uppfattning om vad en ökning av antalet fordon på en väg kostar i form av ökade tendenser till trafikstockning, olycksrisker m.m. Man bör avgiftsvägen få den enskilde bilisten att väga in även dessa faktorer när han väljer transportmedel.

Även om det är svårt att i pengar exakt värdera externa effekter, är det avgjort bättre att göra grova approximationer än att, som nu ofta sker, anta att externeffekterna har värdet noll. Man måste beakta sådana faktorer som påverkar människors trivsel och hälsa och den miljö vi har att leva i, även när dessa faktorer inte har ett lätt identifierbart marknadspris.

Förekomsten av externa effekter är en av orsakerna till att man inte kan överlåta åt marknadskrafterna att bestämma och styra t.ex. väginvesteringarna. De externa effekterna medför nämligen att det som inte lönar sig för en företagare kan löna sig för samhället som helhet och vice versa.

De externa effekterna har givetvis betydelse också för frågan huruvida viss underskottstrafik kan anses vara samhällsnödvändig.

För att undanröja ett missförstånd som ofta förekommer i debatten vill jag framhålla vikten av att man skiljer externeffekter från s.k. priskeffekter, dvs. från de vanliga former av beroende mel-

¹ I princip bör avgifterna komma de störda människorna till del, Märsta kommun skulle t.ex. från Arlanda kunna få bidrag, som användes till att sänka kommunalskatten eller på annat sätt.

lan olika aktiviteter som består i att man köper och säljer resurser och produktionsresultat till varandra.¹ (Bakgrunden till termen externeffekter är just att de inte kommer tillsynes i företagens eller konsumenternas kalkyler.) Det är inte en extern effekt utan en pris-effekt om t.ex. bilismen möjliggör billigare, snabbare och bekvämare transporter mellan två orter.

För den ökade snabbheten och bekvämligheten skall de som tillhandahåller transporten (bilfabrikanten, bensinimportören, väg-hållaren m.fl.) få fullständig betalning av konsumenten. Någon anledning att via subventioner låta utomstående vara med och betala för dem som konsumerar tjänsten att färdas i bil (eller får sina varor transporterade på detta sätt) finns däremot inte. Det är först om andra än bilisten och hans uppdragsgivare har nytta av transporten som dessa utomstående bör vara med och betala. Till skillnad från positiva externeffekter är således positiva pris effekter inte något skäl att frånga kostnadsansvarsprincipen.

Sammanfattningsvis bör alltså statsmakterna subventionera sådan verksamhet som har positiva externeffekter och punktbeskatta den verksamhet som har negativa. Om myndigheterna uppträder så, kan förutsättningen att externa effekter inte existerar utbytas mot den förutsättningen att de existerar men neutraliseras av offentliga åtgärder.

5 Konsumtionsvarorna och -tjänsterna är fullständigt delbara. Detta innebär att varje vara skall kunna uppdelas i många små

¹ Externeffekter är ett rent tekniskt samband och har inte någonting med priser att göra. Definitionen utesluter således pris effekter. Dessa föreligger när en ökning i företaget A:s produktion medför att det lönar sig för ett annat företag, B, att öka sin produktion. A:s produktionsökning gör det möjligt för B att komma i åtnjutande av stordriftsfördelar och sänka sina kostnader och priser. Om denna prissänkning kommer A till godo (B är till exempel råvaruleverantör till A), sänks även A:s kostnader (Graaff).

En förutsättning för bästa möjliga resursfördelning är att pris effekter slår igenom i form av lägre kostnader för konsumenterna. I annat fall kommer ju de som tillhandahåller varorna och tjänsterna i fråga att ta ut ett högre pris än som motsvaras av kostnaderna, vilket leder till felaktig resursanvändning med onödigt låg levnadsstandard som följd. Den rikliga förekomsten av pris effekter inom transportsektorn är inget argument för subventioner.

(egentligen oändligt många) delar. En familj som har behov av en bil alla dagar i veckan och dessutom av ytterligare en under lördagsförmiddagarna bör alltså kunna disponera en bil alla dagar och två bilar under några timmar på lördagen. Endast vid full delbarhet kan konsumenten sprida sina utgifter så exakt att nyttotillskottet för den sista kronan som spenderas på bil blir lika med nyttotillskottet för den sista kronan som spenderas på andra varor, vilket ju är ett villkor för nyttomaximum.

Hur viktig denna fråga är i praktiken beror på vilka möjligheter individerna har att genom krediter, hyresförfarande etc. köpa i små proportioner. I vårt samhälle är dessa möjligheter som regel ganska stora, varför det förefaller rimligt att anta att denna förutsättning gäller.

6 Produktionsfaktorerna är fullständigt delbara.

Denna förutsättning innebär att s.k. stordriftsfördelar inte förekommer. Det är emellertid uppenbart att stordriftsfördelarna är betydande inom stora delar av transportsektorn, exempelvis för järnvägarna. Fri konkurrens som ju förutsätter ett flertal konkurrerande företag kan då inte existera. Jag återkommer till de problem som detta medför i avsnittet om naturliga monopol.

7 Konsumenterna är nyttomaximerande och företagen på lång sikt vinstmaximerande.

Frågan huruvida dessa förutsättningar verkligen gäller är omdebatterad. Hypoteserna anses emellertid så rimliga att de brukar godtas som axiom i ekonomiska analyser.

Detta innebär inte att vinstmotivet anses vara det enda som intresserar företagen. Man implicerar endast att en modell med vinstmaximerande företag är ett lämpligt analysverktyg för vissa ekonomiska problem. Man antar att företagen i verkligheten handlar på ungefär det sätt som förutsätts av en modell med vinstmaximerande företag. Vinstmotivet förutsätts m.a.o. vara det dominerande.¹

¹ Jfr Assar Lindbeck: "A study in monetary analysis". Stockholm 1963.

På motsvarande sätt anser författaren att konsumenterna visserligen ibland kan företa ett irrationellt inköp, men att de i stort sett försöker använda sina inkomster så att de har största möjliga glädje av det.

8 Indirekta skatter drabbar alla konsumtionsvaror lika hårt. Som tidigare nämnts, uppnås största möjliga behovstillfredsställelse om individerna inte förleds att vare sig under- eller överskatta de verkliga kostnaderna. Om emellertid kostnaderna för all konsumtion överskattas relativt sett lika mycket, leder det inte till någon snedvridning av individens konsumtionsval; detta baseras på varornas *relativa* priser som ju är oförändrade vid en enhetlig indirekt beskattning. Däremot snedvrids valet mellan arbete och fritid.

Ett av huvudargumenten för övergången till mervärdeskatt var just att denna drabbar olika sorters konsumtion avsevärt jämnare än den tidigare omsättningsskatten. Undantag från principen om en jämn indirekt beskattning kan dock vara motiverade av sådana skäl som angivits under punkterna 3 och 4.

9 Inkomstskatten är noll.

Som alla vet är detta inte fallet, vilket medför att individens val mellan arbete och fritid snedvrids. Beskattningen av extra arbetsinkomster medför att den marginella nyttan av fritid — som inte beskattas — framstår som större än den skulle göra om marginalskatten vore noll. Detta tenderar att medföra att vi konsumerar för mycket, i relation till våra önskemål av "varan" fritid, m.a.o. utbudet av arbetstid blir för litet.

Denna "substitutionseffekt" hos skatten, som alltså leder till att för litet arbetstid ställs till produktionens förfogande, motverkas av den s.k. inkomsteffekten. Ju högre skattesats, desto lägre behållen inkomst och desto mindre fritid har vi råd att konsumera. Beskattningens inkomsteffekt tenderar att minska efterfrågan på fritid, dvs. öka utbudet av arbetstid. Teoretiskt kan man tänka sig att de två effekterna precis tar ut varandra. Det är emellertid föga troligt att så sker i praktiken.

Problemet kompliceras av inkomstfördelningen och de därmed sammanhängande önskemålen. Fördelarna från rättvisesynpunkt av en skatt på arbetsinkomst uppväger mer än väl nackdelarna av ett snedvridet val mellan arbete och fritid. Dilemmat vid utformningen av skattepolitiken är bland annat att den skatteform (progressiv inkomstskatt) som framstår som mest rättvis kanske också är den mest snedvridande — samtidigt som den minst snedvridande skatteformen (skatt per capita oberoende av inkomst) är den mest orättvisa.

Det sagda innebär att den mängd arbetstid som ställs till förfogande för produktion av transporttjänster inte är optimal.¹ (Detsamma gäller för alla andra sektorer inom vårt näringsliv.) Det faktum att inkomstskatten inte är noll påverkar dock inte frågan, huruvida fri konkurrens eller ett regleringssystem är lämpligast. Det gäller ju att finna det medel som bäst tar till vara de resurser i form av arbetstid m.m. vilka utbjuds på transportmarknaden.

I stort sett anser jag att de nämnda förutsättningarna är i rimlig grad uppfyllda inom transportsektorn. Antingen föreligger de i stort sett redan (punkterna 2, 3, 5, 7 och 8) eller kan de åvägbringas genom statliga åtgärder (punkterna 1 och 4). Förekomsten av stordriftsfördelar och s.k. naturliga monopol (punkt 6) medför emellertid att det inte alltid är meningsfullt att försöka främja fri konkurrens. Frågan behandlas närmare i nästa kapitel. Punkt 9 slutligen snedvrider visserligen utbudet av arbetstid men torde vara irrelevant för frågan om fri konkurrens vis-à-vis regleringar.²

¹ Ett annat problem uppstår om vissa varor är komplement eller substitut till fritid. Om beskattningen utformas så att efterfrågan på fritid blir för stor, kommer också efterfrågan på tex. vattenskidor att bli för stor i relation till konsumenternas preferenser.

² Här har bortsetts från ett annat problem, nämligen att det inte är säkert att man ökar välfärden genom att trygga fri konkurrens på blott en marknad — transportmarknaden — om man samtidigt inte kan åstadkomma detsamma på alla andra marknader. Det kan dock påpekas att transportpropositionen nämner som ett argument för en konkurrensfrämjande transportpolitik att en sådan bättre än den tidigare ansluter sig till statsmakternas allmänna näringspolitik, som går ut på att främja konkurrens.

Regleringssystem som medel

Alternativet till att främja fri konkurrens är att söka nå målet med hjälp av ett system med direkta regleringar och olika slag av koncessionsskydd, dvs. en politik av den typ som Sverige tidigare hade på transportområdet.

Ett regleringssystem på detta område utmärks av att endast vissa företag eller företagare, som fått särskilt tillstånd, har rätt att tillhandahålla olika transporttjänster. I utbyte mot denna koncession åläggs vederbörande företag ofta vissa plikter, nämligen

- *trafikeringsplikt* — skyldighet för ett trafikföretag, som äger rätt att bedriva trafik på vissa rutter att fortlöpande tillhandahålla transportlägenheter på dessa rutter
- *transportplikt* — skyldighet för ett trafikföretag att på hela nätet ombesörja all trafik som söker sig dit
- *taxeplikt* — skyldighet för ett trafikföretag att hålla i rum och tid enhetliga taxor, varvid vissa av myndigheterna fastställda maximitaxor inte får överskridas.

De vanligaste argumenten för ett regleringssystem är:

- 1 Inom vissa delar av transportsektorn är stordriftsfördelarna så uppenbara att det är omöjligt att åstadkomma ens tillnärmelsevis fri konkurrens. Detta gäller bl.a. järnvägarna. Då stordriftsfördelar föreligger kan ett system av regleringar vara befogat för att hindra att monopolisten — företaget må vara statligt eller privat — missbrukar sin monopolställning. Det är dock att märka att järnvägarna endast svarar för knappt 10 procent av det totala värdet av transportarbetet. De komplikationer som s.k. naturliga monopol ger upphov till diskuteras närmare i kapitel 5.
- 2 Regleringssystemet har den fördelen att det undviker vissa kostnadsposter som tenderar att uppstå vid fri konkurrens. Som exempel brukar nämnas (för höga) reklamkostnader. Vidare kan konkurrensen leda till viss onödig utbyggnad av kapaciteten. Transportpropositionen anser att detta ”givetvis är en kon-

sekvens som i vissa fall ej kan undvikas, men som får ses som ett pris som måste betalas för de fördelar som ernås i övrigt . . . exempelvis starkare inriktning på produktivetsförbättrande och kostnadsreducerande åtgärder”.

- 3 Genom att kombinera koncessionen med de ovannämnda förpliktelserna kan man bl.a. få en garanti för att ”sammällsnödvändig” men inte bärkraftig trafik upprätthålls. Som visas i kapitel 6 är dock ett system med driftsbidrag och konkurrens från många synpunkter ett lämpligare sätt att upprätthålla nödvändig underskottstrafik.
- 4 Om fördelningen av nationalprodukten mellan landets invånare — inkomstfördelningen — inte är tillfredsställande, erbjuder möjligheten att reglera taxorna en utväg. Genom att erbjuda t.ex. pensionärer subventionerade biljetter kan man nämligen öka denna kategoris realinkomst.

Flera invändningar kan också resas mot ett regleringssystem. Subventionering av varor och tjänster är sällan det mest effektiva sättet att åstadkomma en önskad omfördelning av inkomsterna. Koncessionsskyddade industrier har ringa intresse av att rationalisera driften och hålla kostnaderna nere. De har också en benägenhet att åsidosätta konsumenternas önskemål och i stället syssla med producenternas problem. Dessutom blir administrationen av regleringar lätt tungrodd och dyrbar.

Subventionernas roll

Subventioner kan ingå som en del av transportpolitiken både i det fall man förlitar sig på marknadskrafterna och i det fall man huvudsakligen bygger på ett system med regleringar.

Den nuvarande transportpolitiken innebär således bl.a. att ”tillfredsställande transportstandard” inom stora glesbygdsområden upprätthålls genom att staten ersätter SJ för förlusterna på den olönsamma delen av järnvägsnätet. Detta köp av kollektivbiljett är i själva verket en förutsättning för att systemet med fri konkurrens på lika villkor mellan transportmedlen skall fungera.

Subventioner är emellertid ett medel som bör användas med största urskiljning. I praktiken medför subventioner lätt ett samhällsekonomiskt slöseri. Ett exempel kan illustrera detta.

Antag att man vill hjälpa barnfamiljerna och önskar göra detta genom att ge dem rabatt på tågbiljetter. Skillnaden mellan de kostnader som barnfamiljerna åsamkar järnvägen och det pris de får betala måste då täckas av landets övriga invånare. Om denna kostnad är 50 milj. kr per år, har man alltså åstadkommit en omfördelning till barnfamiljernas förmån med detta belopp.

Dessa subventioner genom priser som inte täcker kostnaderna, är emellertid i allmänhet olämpliga när det gäller att åstadkomma en önskad omfördelning. Höjer man nämligen i stället barnbidragen med 50 milj. kr, får barnfamiljerna större nytta av detta, eftersom de då inte blir tvungna att ta ut sin standardökning i form av tågresor utan i stället kan öka sin konsumtion av sådant som de eventuellt anser sig ha större nytta av.

Genom direkta bidrag får förmånstagarna en valfrihet som prissubventioner inte ger. Kostnaderna för samhällets övriga medborgare blir desamma, eftersom de i bägge fallen måste avstå från att ta i anspråk produktionsresurser till ett värde av 50 milj. kr. Eller uttryckt på annat sätt: Vill man öka barnfamiljernas välfärd med en myckenhet som svarar mot tågbiljetter för 50 milj. kr, kan detta åstadkommas genom att barnbidragen höjs med ett lägre belopp. De flesta barnfamiljer föredrar kanske en höjning av barnbidragen med 30 kr per år framför tågrabattkuponger värda t.ex. 35 kr per år.

Om inlandsbanan kostar 40 milj. kr per år och behövs av försvarsskäl, bör detta bidrag ges direkt till försvaret. Det blir då vederbörande militärmyndigheters sak att avgöra om det från försvarssynpunkt är bäst att använda anslaget till att just upprätthålla driften på banan i fråga. Lika väl som varje individ själv bäst maximerar sin nytta genom att konsumera efter fritt val, når man störst försvarskraft genom att inte binda anslagen till speciella ändamål.

Även i lokaliseringspolitiska sammanhang bör ett system med subventioner tillämpas med eftertanke så att inte onödiga kostnader uppstår. I transportpropositionen uttrycks denna tanke så att

”transportpolitiken bör vara lokaliseringpolitiskt neutral”. Denna uppfattning får alltså sägas ligga till grund för transportpolitiken även om på senare tid en viss uppluckring förmärks i statsmakternas inställning i denna fråga. I regeringens på våren 1970 framlagda s.k. norrlandspaket¹ sägs således bl.a. att det är angeläget att ”försöka minska de kostnadsmissiga olägenheter som följer med de långa avstånden inom stödområdet”.

Det därvid förda resonemanget kan emellertid tjäna som en god illustration till riskerna med subventioner. Målet för norrlandspaketet är att stimulera företag att flytta till Norrland respektive att uppmuntra företag att stanna kvar, allt i syfte att i Norrland skapa en viss minimistandard i fråga om utkomstmöjligheter. Ett av medlen innebär att företagen får rabatt på transporter som är längre än 30 mil. Beroende på varuslag och transportvägens längd kan rabatten variera från 0 till 35 procent av transportkostnaden.

Bidraget innebär således att ”transportintensiva” företag med höga transportkostnader i första hand uppmuntras att förlägga sin verksamhet till Norrland, medan värdet av subventionen blir litet för företag där transporter spelar en obetydlig roll. Härigenom stimuleras i princip² en för landet som helhet felaktig näringsstruktur där tunga industrier lockas att skaffa sig långa transportavstånd med åtföljande kostnader för folkhushållet, medan lätta industrier med låga transportkostnader inte får något särskilt incitament att förläggas till Norrland.

För att sådana snedvridningar skall undvikas borde subventionerna i stället ges i en generell form, t.ex. i form av skattejindringar, som inte uppmuntrar till slöseri med någon speciell produktionsfaktor, i detta fall transporter. Alternativt kan man möjligen tänka sig att subventionen knyts till arbetskraften (förslagsvis i form av lägre arbetsgivareavgifter) så att företagen åtminstone stimuleras att använda den produktionsfaktor, arbetskraft, som Norrland är relativt välförsett med.

¹ Prop. 1970: 84.

² En annan sak är att stödet antagligen är för litet för att ha annat än psykologiska effekter.

Dynamiska aspekter

Frågan om ett regleringssystem kontra ett system med fri konkurrens har hittills endast setts ur statisk synvinkel. Vi har visat att fri konkurrens under vissa förutsättningar, vid *givna* produktionsmöjligheter ("given teknik") och *givna* preferenser ("given smak") hos konsumenterna och *given* ("rättvis") inkomstfördelning mellan samhällsmedborgarna, tenderar att leda till högsta möjliga välfärd.

Problemet har emellertid även en dynamisk sida. Hur snabbt *anpassar sig* ekonomin till ändrade förhållanden på produktionsidan (ändrad smak hos konsumenterna etc.)?

Erfarenheter, inte minst från vårt eget land, tyder på att den största nackdelen med regleringar jämfört med fri konkurrens ligger i regleringssystemets oförmåga att anpassa sig till förändrade yttre förutsättningar. Den företagare kan inte överleva som i ett konkurrenssystem inte framställer just de varor och tjänster som konsumenterna vill ha (dvs. är villiga att betala för) till lägsta möjliga kostnader och som inte anpassar sig till ändrade förutsättningar i form av ny teknik, nya varor och tjänster, nya behov och ny smak hos konsumenterna.

Regleringar däremot brukar med tiden bli allt mindre effektiva. De anpassar sig endast långsamt till ändrade förhållanden; exemplen är talrika bl.a. på landtransporternas område.

Genom bilismens starka expansion har järnvägarnas monopolställning successivt inskränkts och avlösts av ett påtagligt konkurrensförhållande järnväg—landsväg. De förpliktelser som från samhällets sida under "monopoltiden" lagts på järnvägarna kvarstod emellertid fram till 1964 (dvs. före transportpropositionen) nästan oförändrade. Landsvägstrafiken å sin sida blev samtidigt i praktiken föremål för olika kvantitativa begränsningar. Detta ledde, vilket även transportpropositionen framhåller, ofta till en oekonomisk uppdelning av transportarbetet. Sålunda tvingades SJ att ta ut överpriser på sina trafikstarka linjer för att kunna finansiera de trafiksvaga, med påföljd att lastbilstrafiken kunde konkurrera ut SJ på vissa sträckor där den förra i själva verket var samhällsekonomiskt dyrbarare, dvs. hade högre samhällsekonomiska sär-

kostnader. Samtidigt fick SJ behålla sträckor där lastbilstrafiken skulle ha ställt sig billigare.

I praktiken kommer regleringar lätt att bidra till att konservera det bestående — gynna de tillståndsskyddade producenterna — snarare än att anpassa sig till konsumenternas önskemål.

Ett bra exempel erbjuder den internationella luftfarten. Flygbolagens taxor fastställs centralt av flygbolagens priskartell IATA och någon priskonkurrens mellan bolagen tillåts inte. Resultatet har blivit att företagen i stället konkurrerar genom allt snabbare plan och mer eller mindre extravaganta serviceformer. Att döma av det icke IATA-anslutna Loftleidirs framgångar föredrar många att flyga över Atlanten billigare med vanliga propellerplan, även om det tar några timmar längre tid än med jet. Det har t.o.m. gått så långt att chartertrafiken blivit en allvarlig konkurrent till linjetrafiken, trots att charterbiljetten även inkluderar uppehälle (som ev. inte alls utnyttjas). Det har vidare blivit nödvändigt att på olika sätt begränsa charterresorna för att tvinga över konsumenterna på de dyrare reguljära linjerna. Dessutom har prisregleringen bidragit till lågt kapacitetsutnyttjande av flygplanen (genomsnittlig beläggning 50—60 procent), en betydande överkapacitet inom branschen och dåliga affärer för flygbolagen själva.

Slutsats

Slutsatsen, som givetvis även bygger på vissa värderingar, är att fördelarna med att främja fri konkurrens väger tyngre än nackdelarna. Detta är också trafikutredningens och transportpropositionens åsikt.

”Trafikutredningen finner det stå i överensstämmelse med vår allmänna näringspolitik att välja den lösning, som innebär ett större mått av fri konkurrens och anser att en sådan ordning bör eftersträvas, som direkt medger en effektiv konkurrens på transportmarknaden, såväl mellan de olika trafikgrenarna som mellan trafikföretagen inom samma trafikgren. För att kunna betecknas som effektiv måste konkurrensen bedrivas på i möjligaste mån lika vill-

kor och inom ramen för dessa villkor gestaltas så fritt som möjligt. En sådan konkurrens utgör enligt utredningens mening ett kraftigt incitament för trafiken att söka sig till de kvalitativt och kostnads- mässigt mest ändamålsenliga transportmedlen, och den är därjäm- te ägnad att stimulera till effektivitet i trafikrörelsernas skötsel.”¹

Uttalandet måste dock för ses med vissa reservationer. Det före- kommer på många håll inom transportsektorn betydande externa effekter. Dessa bör värderas och prissättas av det allmänna så att de enskilda producenterna och konsumenterna tar hänsyn till dem i sitt handlande. Detta är nödvändigt för att marknadskrafterna skall medföra högsta möjliga välfärd. Inom transportsektorn utgör vidare järnvägarna ett naturligt monopol. Det är därför menings- löst att försöka stimulera konkurrens i denna sektor. Den väg man bör gå är att söka främja konkurrensen mellan järnvägarna och andra transportmedel. De två sistnämnda frågorna behandlas när- mare i nästa kapitel.

¹ Det bör tilläggas att i ett särskilt yttrande till utredningens förslag leda- moten Meidner (LO) framhöll att han inte ville tillmäta den fria konkur- rensen så stort värde som utredningens majoritet. I detta yttrande instämde ledamöterna Asp (åkeriägare) och Odhner (LO).

5 Speciella problem

I föregående kapitel har redovisats en rad förutsättningar för att ett system med fri konkurrens med framgång skall kunna utnyttjas i transportpolitiken. I praktiken är emellertid inte alltid dessa förutsättningar uppfyllda, vilket komplicerar problemet och ibland motiverar avsteg från huvudprincipen om non-intervention från statens sida. I detta kapitel tas därför vissa speciella frågor upp. De rör de s.k. naturliga monopolen och den med dessa nära anknytna frågan om samkostnadernas täckning. Vidare behandlas ett mycket viktigt specialproblem, nämligen frågan om prissättning då utbudet av en vara även på längre sikt är mycket trögrörligt.

Naturliga monopol

För ett företag som strävar efter maximal vinst lönar det sig på kort sikt¹ att tillhandahålla alla de varor och tjänster som något mer än täcker sina särkostnader, eftersom företaget då får ett positivt bidrag till samkostnader och vinst. (Med vinst förstås här överskott utöver lön till företagets ledning och ränta på eget kapital. Företagarlön och ersättning till aktieägarna är nödvändiga utgifter, om driften skall kunna upprätthållas och kapitalanskaffningen säkras. De räknas därför in bland företagets kostnader.)

En undre gräns för priset sätts alltså av särkostnaden. Varor för vilka konsumenterna inte är beredda att täcka särkostnaden skall inte produceras. Företaget kan ju öka den totala vinsten genom att inte framställa varan (tjänsten).

¹ På lång sikt räcker inte detta. Då måste man även få täckning för samkostnaderna.

SPECIELLA PROBLEM

Vid fri konkurrens kommer således företag att tillhandahålla varor och tjänster som täcker särkostnaderna, samtidigt som konkurrensen pressar vinstmarginalerna mot noll. Marknadens krafter leder till att kostnadsansvarsprincipen förverkligas, vilket ju är en nödvändig förutsättning för ett så effektivt utnyttjande av samhällets resurser som möjligt.

En förutsättning för att fri konkurrens skall kunna upprätthållas är att produktionsfaktorerna är delbara, dvs. en produktionsfaktor skall kunna sättas in i precis den mängd som är optimal. Ett lastbilsföretag kan t.ex. inköpa exakt den kvantitet drivmedel som behövs för transportererna. Drivmedel är i detta fall en delbar produktionsfaktor.

Om det å andra sidan är oekonomiskt att bygga lastbilar som tar mindre än 2 ton, blir det omöjligt att sätta in endast 1/10 bil för att frakta tvåhundra kilo; lastbilen är i detta exempel en odelbar produktionsfaktor upp till gränsen 2 ton.

Produktionsfaktorernas odelbarhet medför att företagen får sjunkande styckkostnader när den tillverkade mängden stiger.¹ Det föreligger stordriftsfördelar. Fraktkostnaden per ton blir givetvis lägre om hela lastbilen fylls än om man endast tar med tvåhundra kilo. Man kan också säga att det lönar sig att fullt utnyttja den kapacitet som finns.

Om stordriftsfördelarna är tillräckligt betydande, föreligger s.k. naturliga monopol. Järnvägarna med sina stora fasta anläggningar är ett standardexempel på detta. Inom ett sådant område kan konkurrensen inte bli bestående. När rälsen väl är utlagd och stationerna byggda, är särkostnaden för att köra ytterligare ett tåg eller koppla på en extra vagn tämligen ringa. Marginalkostnaden (extrakostnaden) för att medföra en passagerare till är praktiskt taget noll.

Antag att man har en situation där två järnvägsföretag, A och B, konkurrerar på samma sträcka. A kommer då att söka dra till sig B:s kunder genom att offerera priser som endast något mer än täcker särkostnaden. B kommer att svara med samma mynt, med den

¹ Detta gäller intill en viss gräns. När gränsen nås, måste man sätta in en ny, odelbar faktor, varvid styckkostnaderna stiger med ett språng.

påföljd att inget av företagen kommer att kunna täcka sina samkostnader. Det uppstår en s.k. ruinerande konkurrens. Man kan tänka sig två konsekvenser. Antingen läggs det ena företaget ned eller ingår företagen en överenskommelse, eventuellt tyst, om att inte sänka priserna mer till en förlustbringande nivå. I bägge fallen sätts konkurrensen ur spel.

Det är förhållanden av det här skisserade slaget som gör att man talar om t.ex. järnvägarna som naturliga monopol. Det bör dock inskjutas att stordriftsfördelarna tenderar att motverkas av bl.a. en stigande tungroddhet i administrationen. Vid naturliga monopol är det givetvis olämpligt att söka främja fri konkurrens, då en sådan politik inte har utsikter till framgång.

Landsvägstrafiken, flyget och sjöfarten är däremot inte naturliga monopol. Närmast beror detta på att stat och kommun står för vägar, flygfält och hamnar, dvs. för de stora fasta anläggningarna. (Jämför hur man i princip skulle kunna få konkurrens mellan olika järnvägsbolag som endast ägde rullande materiel och hyrde räls och terminalanläggningar av staten.) Inom dessa sektorer är det meningsfullt att främja fri konkurrens. Dessutom kan man givetvis ha konkurrens *mellan* järnvägen och andra transportgrenar.

Samkostnadernas täckning – ett välfärdsteoretiskt dilemma

Även ett monopolföretag kommer att tillhandahålla alla produkter som täcker särkostnaderna, men eftersom företaget inte är utsatt för konkurrens, kommer det att ta ut priser som är högre än särkostnaderna. Kostnadsansvarsprincipen, som ju innebär att konsumenten skall stå för de kostnader som han förorsakar, men inte mer, kommer alltså inte automatiskt att gälla och konsumtionsvälet snedvids.

Det finns två utvägar om man vill komma till rätta med detta avsteg från optimal välfärd. Antingen görs de naturliga monopolen

till statliga, icke vinstmaximerande företag eller också konstrueras ett skatte- och subventionssystem som stimulerar de privata monopolisterna att inte sätta sitt pris högre än vad som behövs för att täcka särkostnaderna.¹ Eventuellt kan denna senare metod kompletteras med något slags priskontroll.

Eftersom samkostnaderna är betydande, kommer emellertid de naturliga monopol som inte tar ut mer än sina särkostnader att gå med förlust. Företagen måste alltså subventioneras, om de även i fortsättningen skall kunna upprätthålla driften.

Detta är ett olösligt välfärdsteoretiskt dilemma. Å ena sidan bör priserna sättas högre än särkostnaderna så att man får ett bidrag även till samkostnaderna. Annars fungerar inte den mekanism (kostnadsansvarsprincipen) som garanterar att den nytta företagets produktion medför verkligen motsvarar alla de resurser som tas i anspråk. Å andra sidan leder prissättning utöver särkostnaderna till att konsumtionsvalet snedvrids och till att befintliga resurser inte helt utnyttjas.

Ett inom nationalekonomin klassiskt exempel kan klargöra frågan. Låt oss tänka oss en tullbro vars kostnader inte alls påverkas av hur många trafikanter som använder bron. Särkostnaden för en marginell trafikant är således noll.

Om bron *redan finns* lönar det sig från nyttosynpunkt att låta folk använda bron gratis (förutsatt att det inte uppstår trängsel) så att ingen i onödan tar långa omvägar.

Däremot skall endast sådana *nya* broar byggas, för vilka man räknar med att nyttan täcker byggnadskostnaderna. I praktiken kan man endast genom att ta upp en avgift förvissa sig om att bron är nyttomässigt motiverad (dvs. att dess byggande överensstämmer med konsumenternas önskemål). Men om man å andra sidan verkligen avgiftsbelägger den nya bron när den väl är färdig kommer de konsumenter som inte har råd att betala att i onödan tvingas ta omvägar!

Man står alltså vid naturliga monopol inför ett problem. Den

¹ Detta kan ske genom att man beskattar rörelsevinsten och subventionerar samkostnaderna.

vinst som uppnås genom att man helt utnyttjar befintliga resurser måste vägas mot risken att man gör felinvesteringar och således på lång sikt misshushållar med samhällets tillgångar.

Av ovanstående resonemang har olika ekonomer dragit högst olika slutsatser beträffande prissättningen på varor och tjänster vid naturliga monopol.¹

Till de teoretiska svårigheterna kommer praktiska. Marginal- och särkostnader kan vara svåra att fastställa, bland annat därför att de inte är några entydiga begrepp. De varierar med längden av den tidsperiod som betraktas. På lång sikt kan fler kostnadsposter falla bort än på kort sikt; storleken av de kostnader som kan falla bort varierar allteftersom investeringsbehovet förändras, kontrakt behöver förnyas etc.

Frågan om hur samkostnaderna skall täckas är i sista hand en inkomstfördelningsfråga. Samkostnaderna måste täckas (brobyggarna avlönas, materielleverantörerna betalas osv.). Hur skall detta ske? Tre olika metoder kan tänkas:

Fördelen med *skattefinansiering* (och följaktligen avgiftsfrihet) är att bronns kapacitet kommer att utnyttjas helt, nackdelen är att man riskerar att bygga broar som medborgarna inte vill ha.

I praktiken innebär skattefinansiering att en del av nationalinkomsten omfördelas från dem som inte använder bron till dem som använder den. Om detta är en fördel eller inte beror på vilken inkomstfördelning som anses önskvärd — en fråga som endast kan

¹ Som exempel kan nämnas att den kände amerikanske ekonomen *H. Hotelling* i mycket otvetydiga ordalag favoriserar marginalkostnadsprincipen. ("It will be better to operate the railroads for the benefit of living human beings and let dead men and dead investments rest quietly in their graves.") *R. A. Musgrave* är mera tveksam, medan *J. V. Graaff* är mycket negativt inställd till marginalkostnadsprincipen. ("The survival of the marginal cost principle is probably no more than an indicator of the extent to which economists have been ignorant of the assumptions required for its validity.")

H. Hotelling: The general welfare in relation to the problems of taxation and of railway and utility rates. *Econometrica*, vol. VI, 1938, s. 242—269.

R. A. Musgrave: The theory of public finance. New York 1959.

J. V. Graaff: a.a.

avgöras utifrån subjektiva värderingar och från fall till fall.¹

Vid *avgiftsfinansiering med enhetliga priser* är nackdelen att den befintliga kapaciteten inte helt utnyttjas (de som inte vill betala broavgiften tar omvägar); fördelen är att man inte riskerar från nyttosynpunkt felaktiga investeringar. Ingen inkomstfördelning mellan dem som använder bron och dem som inte gör det äger rum.

Om det är möjligt att *prisdiskriminera*, dvs. att ta ut olika priser av olika kundgrupper för samma vara eller tjänst, kan man i bästa fall uppnå avgiftsfinansieringens fördelar utan att behöva dras med nackdelen outnyttjad kapacitet.

Genom att prisdiskriminera kan samkostnaderna tas ut av de kunder som är särskilt angelägna att passera bron och således är beredda att betala ett relativt högt pris, samtidigt som de övriga får använda bron gratis. Man får då både full täckning för kostnaderna (och riskerar inte att misshushålla med produktionsfaktorerna) och fullt utnyttjande av kapaciteten.

Även nu får man i sista hand ett inkomstfördelningsproblem. I detta fall sker emellertid en omfördelning inte mellan brokunder och övriga medborgare utan mellan de olika brokunderna.

För att en prisdiskriminering skall bli framgångsrik krävs både att man vet vilka kunder som är beredda att betala ett relativt högt pris och att man kan hindra dessa grupper från att köpa tjänsten (eller varan) till det lägre priset.

Prisdiskriminering är ganska vanlig när det gäller tjänster, eftersom den då är jämförelsevis lätt att genomföra. I vissa fall tvingas man upprätta någon sorts mer eller mindre artificiell barriär för att kunna ta ut högre priser av de mindre priskänsliga kunderna. Ett exempel på detta är klassindelningen på flyg. Genom att tillhandahålla något bättre service, något större avstånd mellan stolarna m.m. kan man av 1:a klasspassagerarna ta ut biljettpriser som är mycket högre än vad skillnaderna i särkostnader gentemot 2:a klass motiverar.

¹ Man måste ha vad som kallas en väldefinierad välfärdsfunktion för att besvara frågan. En sådan funktion är en norm (med nödvändighet subjektiv) med vars hjälp man kan väga en individs nyttovinster mot en annans förlust.

Olika priser för samma produkt förekommer även ofta på varumarknaderna. Ett rakblad kan säljas för 40 öre i ett kedjevaruhus, medan precis samma blad, kanske i elegantare förpackning, säljs för 90 öre i en mera exklusiv butik. Höga priser på hemmamarknaden, där man kanske har en monopolistisk ställning, och låga på världsmarknaden, där man arbetar under konkurrens, är en vanlig företeelse i samband med t.ex. jordbruksvaror.

Det förtjänar påpekas att prisdiskriminering inte behöver vara något moraliskt förkastligt. Tvärtom leder den ju i det nämnda exemplet till att de människor som bara vill eller bara har råd att betala ett lågt pris också får möjligheter att flyga — utan att man fördenskull behöver tillgripa subventionering med dess nackdelar. Jag utgår då från värderingen att det inte i och för sig är ett moraliskt krav att samma vara skall ha ett enhetligt pris, oavsett konsumentens villighet och möjlighet att betala; jag utgår också från att eventuellt icke önskvärda konsekvenser för inkomstfördelningen kan elimineras.¹

I praktiken kan emellertid prisdiskriminering sällan helt lösa problemet med samkostnadernas täckning och man står då inför ett olösligt dilemma. Det går inte att "vetenskapligt bevisa" om det från nyttyosynpunkt är riktigast att täcka samkostnaderna med avgifter eller med skattemedel. Man måste överväga varje särskilt fall för sig och ta hänsyn till inkomstfördelningseffekterna, dels till om alternativa metoder (= skattehöjningar) att täcka samkostnaderna kan förmodas ha större eller mindre snedvridande effekter än avgiftstäckning. Snedvridningarna kan ta sig uttryck både i felinvesteringar, och i att själva skatteökningen på andra varor kan medföra att konsumtionen av dessa snedvrids.

¹ Däremot har bortsetts från en annan komplikation i samband med prisdiskriminering — nämligen att denna leder till att olika konsumenter inte konfronteras med samma prisrelationer mellan marknadens varor, vilket är ett av villkoren för att välfärds optimum skall uppnås.

Sammanfattning

Enligt min mening bör man kräva att även samkostnaderna inom varje transportgren skall täckas av respektive resenärer. För det första innebär det stora risker för felinvesteringar¹ om man inte genom avgifter ständigt "testar" konsumenternas smak. Med tanke på att miljardbelopp varje år investeras i vägar, flygfält etc. väger denna synpunkt tungt. Hur kan man t.ex. veta om folk verkligen vill ha ett dyrbart motorvägsnät om man inte låter dem som använder vägarna betala för dem?

För det andra är alternativet till avgiftstäckning att höja skatterna. För att få in några belopp av betydelse är det därvid nödvändigt att höja momsen, vilket i första hand drabbar lägre inkomsttagare. Det är svårt att se att det i allmänhet skulle vara önskvärt att på detta sätt omfördela inkomster till fördel för bilister, tåg- och flygresenärer.

Huvudregeln bör således vara avgiftsfinansiering. När det är praktiskt bör härvid möjligheterna till prisdiskriminering beaktas. I specialfall kan det dock vara riktigt att subventionera samkostnaderna med skattemedel. Subventionerna bör då finansieras så att välfärdsminskningen hos dem som betalar de olika skattepålagor som krävs blir så liten som möjligt.

Konkurrens mellan transportgrenarna

Även om det inte är meningsfullt att söka åstadkomma konkurrens inom järnvägssektorn, kan och bör man främja konkurrens mellan järnvägssektorn och andra transportmedel. Skall de uppställda transportpolitiska målen nås, måste marknaden fungera så att

¹ En annan risk för felinvestering, som inte tas upp här, kan givetvis aldrig undgå. Jag tänker på det fall då företagaren felbedömer de prospektiva kundernas villighet att betala. Det är då t.ex. inte på förhand möjligt att med säkerhet avgöra om en Öresundsbro skulle överensstämma med konsumenternas önskemål. Genom att göra prognoser, marknadsundersökningar och studera liknande projekt på andra håll kan man emellertid minska graden av osäkerhet.

transporterna fördelar sig mellan de skilda transportmedlen på ett rationellt sätt.

Priserna bör därför sättas efter särkostnaderna,¹ med den ovan nämnda modifikationen: samkostnaderna bör de olika trafikgrenarna ta ut av de kunder som har relativt prisökänslig efterfrågan.

En trafikants prisökänslighet är beroende av flera faktorer. En viktig sådan är tillgången på alternativa transportmedel. En övre gräns för hur stort bidrag till samkostnader och vinst transportföretaget med de lägsta särkostnaderna kan ta ut sätts alltså av det näst billigaste transportmedlets särkostnader.

Om man t.ex. antar att särkostnaderna för att frakta paket på tåg är mindre än motsvarande särkostnader för bil, sätts ett övre tak för styckegodstaxan för tåg Stockholm—Malmö av motsvarande taxa för biltransport. Denna baseras i sin tur på det effektivaste bilföretagets särkostnader. Överskrids "taket" av SJ, kommer styckegodset att söka sig till bilföretaget. Detta är samhällsekonomiskt olämpligt, eftersom särkostnaderna för tåg i detta fall är mindre än särkostnaderna för bil.

Teoretiskt kan man naturligtvis tänka sig att skillnaden mellan särkostnaderna och det av konkurrensen satta övre pristaket för alla transportgrenar är så liten att samkostnaderna inte kan täckas för någon trafikgren. (Jfr diskussionen om naturliga monopol. För två järnvägsföretag med samma kostnadsstruktur blir skillnaden noll.)

I så fall tvingas staten subventionera samkostnaderna, men då står man inför det tidigare antydda välfärdsteoretiska dilemmat. Transportpropositionen anser emellertid att både järnvägar och bilism har goda möjligheter att täcka sina samkostnader. SJ bör kunna ta ut huvuddelen av sina samkostnader framförallt från fjärrtrafiken, där marginalerna till de alternativa transportmedlens priser och särkostnader är störst, medan bilismens samkostnader för vägar etc. i stor utsträckning bör kunna tas ut av personbilismen.

Observera att detta inte kan sägas vara oskäligt gentemot fjärr-

¹ Vi antar t.v. att de samhällsekonomiska särkostnaderna är lika med de företagsekonomiska.

trafikanterna respektive personbilisterna. De skulle ju vara tvungna att stå för samkostnaderna, även om all annan järnvägs- och biltrafik upphörde. I själva verket leder varje annan lösning av samkostnadsproblemet till en onödigt snedvridning av medborgarnas konsumtionsval med åtföljande lägre levnadsstandard.

Bästa möjliga anpassning av produktionen till konsumenternas önskemål får man alltså, förutsatt att inkomstfördelningsproblemen är lösta, genom att ta ut samkostnaderna av de minst priskänsliga kunderna.

Prissättning vid fixerat utbud

För vissa varor och tjänster är den utbudna mängden av varan även på lång sikt given, t.ex. tomt- och gatumark. Under de sedvanliga antagandena bör priset i sådana fall sättas så att man får jämvikt mellan utbud och efterfrågan.

Sätter man priset över jämviktsläget, leder detta till att en viss kapacitet står outnyttjad, vilket inte är till större glädje och därför icke rationellt.

Sätter man priset under jämviktsläget, uppstår köer. Det är emellertid inte rationellt att ransonera en vara genom ett kösystem, eftersom varan då kommer att portioneras ut till kunderna inte efter den nytta dessa anser sig ha av den utan efter platsnummer i kön.¹ Därtill kommer att kön i sig själv ofta orsakar extra kostnader.

Avgifterna har en dubbel funktion. De behövs både för att genomföra kostnadsansvarsprincipen och för att ransonera de varor för vilka utbudet av produktionstekniska eller andra skäl är fixerat.

Man bör således inte sluta ta avgift på en bro eller väg därför att produktionskostnaderna är betalda, om trängsel i så fall skulle uppstå. (Om däremot konsumenterna är beredda att betala även

¹ Resonemanget kan föras något mer sofistikerat. Köransonering innebär att vissa konsumenter (de som står långt fram i kön) erbjuds att få köpa varan för ett visst pris, medan de som står långt bak inte alls erbjuds att köpa varan, oavsett vilket pris de är villiga att betala. För de senare åsätts varan m.a.o. ett oändligt pris. Härigenom kommer olika konsumenter att konfronteras med olika priser, vilket leder till att välfärds optimum inte uppnås.

för en parallell väg, bör en sådan byggas.) I USA är det ganska vanligt med avgiftsbelagda motorvägar och broar. Avgifternas ransonerande funktion brukar dock försummas med trafikstockningar i rusningstid som följd.

Tillgången på "varan" gatuutrymme är ofta given även på mycket lång sikt, varför ovanstående resonemang med fördel kan tillämpas. Jag återkommer till avgifternas funktion i samband med diskussionen om tätortsbilismen.

Om det är nödvändigt med ett mycket högt pris för att förhindra att köer och trängsel uppstår, kan det hända att hela problemet med samkostnadernas täckning försvinner. De totala intäkterna kan då bli så stora att samtliga kostnader mer än täcks. Överskottet motsvarar de klassiska nationalekonomernas jordränta.

Det bör än en gång understrykas att under förutsättning att man accepterar "konsumentens suveränitet" (individen vet bättre än myndigheterna vilket transportmedel han finner mest värt sitt pris) och tror att inkomstfördelningsproblemen kan lösas skatte- och bidragsvägen, är ransonering via avgifter det enda sätt på vilket man kan förvissa sig om att knappa varor fördelas så att de ger maximal tillfredsställelse.¹

¹ Vill man uttrycka saken utilitaristiskt, så minskar den totala nyttan om man avstår från att använda avgifter som ransoneringsmedel.

6 Transportpolitikens tre huvudmoment

De föregående kapitlen har behandlat den teoretiska bakgrunden till dagens debatt om prisbildnings- och allokeringsproblemen. Den slutsats som dragits och som även utgör underlaget för transportpropositionen är att en marknadsstyrd resursanvändning i princip är den effektivaste.

I detta kapitel skall närmare kommenteras den tidigare av statsmakterna förda transportpolitiken och de konkreta reformer som presenterades i transportpropositionen.¹

Från allokeringssynpunkt är den nya politiken i de flesta stycken överlägsen sin föregångare. I propositionen görs dock vissa avsteg från huvudprincipen, varav en del förefaller mindre väl motiverade. Generellt försummar propositionen också i alltför hög grad att behandla externa effekter och prissättningen vid fixerat utbud.

Sam framgår av sammandraget av propositionen i kapitel 1 var avsikten att den nya transportpolitiken skulle genomföras succesivt i tre etapper under tiden 1964—1968. Etapp III har emellertid ännu inte genomförts och även i vissa andra avseenden har reformerna kommit att stanna på papperet, varför den transportpolitik som för närvarande faktiskt förs lämnar en hel del övrigt att önska.

Transportpolitiken önskar säkerställa konkurrens på lika villkor huvudsakligen på tre sätt. För det *första* skall inget trafikföretag

¹ Av utrymmesskäl förbigås en rad frågor. Dit hör bl.a. frågan om hur man i tiden skall samordna olika åtgärder och övergångsbestämmelser när man byter politik; vidare hela den komplicerade frågan hur man i detalj beräknar kostnader, både företags- och samhällsekonomiska, skillnaden mellan "redovisningsmässiga kostnader" och "kalkylmässiga kostnader", administrativa spörsmål, inklusive övervakningsproblem m.m.

av samhället åläggas speciella uppgifter utan att ersättas för de merkostnader, som därvid uppkommer. För det *andra* skall i princip behovsprövning (= koncessionsskydd) inte förekomma. För det *tredje* skall varje trafikgren och varje företag betala samtliga kostnader som trafikgrenen förorsakar samhället.

Nedan redovisas hur de tre huvudlinjerna i propositionen påverkar eller borde påverka politiken för de olika trafikmedlen.

Ersättning för särskilda uppgifter

Trafikeringsplikt och driftbidrag

Trafikeringsplikten, avsedd att säkerställa samhälls nödvändig trafik även om den går med underskott, har resulterat i att drygt hälften av SJ:s linjer inte lönar sig. På de 55 procent av banlängden som omfattas av det trafiksvaga nätet går för närvarande (1970) endast cirka 7 procent av trafiken.

I transportpropositionen föreslogs att SJ genom driftbidrag skulle få full kompensation för dessa förluster. Bidragen skall vara så stora att de, tillsammans med intäkterna, helt täcker särkostnaderna för linjerna i fråga. Därigenom upphör dessa att vara en belastning för företaget. Något driftbidrag till samkostnaderna finns det ingen anledning att lämna. Sådana skulle ju de trafikstarka linjerna ha, även om de trafiksvaga inte funnes.

Sedan driftbidraget tillkommit behöver SJ inte längre låta de trafikstarka bandelarna subventionera de trafiksvaga. Man riskerar således inte att SJ genom att ta ut för höga taxor på affärsbanenätet tvingar över en del av gods- och persontrafiken till vägarna även i de fall när järnvägarna i själva verket har lägre särkostnader.

Denna sorts driftbidrag bör inte ses som ett understöd till SJ. Snarare är det vissa trafikanter eller landsändar som subventioneras. Man skulle kunna säga att det allmänna köper vissa nödvändiga tjänster av SJ. Det måste anses riktigt, att bidraget utgår över statsbudgeten och således bestrids av alla skattebetalare. Om det till exempel av försvarsskäl är nödvändigt att upprätthålla en viss

järnvägslinje, är det helt orimligt att låta vissa SJ-kunder — de som trafikerar de starka linjerna — stå för en tjänst som kommer alla medborgare till godo.

Med hjälp av driftbidrag av detta slag kan man uppnå de sociala, försvarspolitiska, kulturella m.fl. mål som ett regleringssystem syftar till utan nackdelar i form av felaktig resursanvändning. Driftbidragen bör ses som kostnader för att uppnå de sociala eller andra mål man önskar. De bör redovisas öppet så man kan få en riktig uppfattning om vad det verkligen kostar att nå dessa syften och därmed också ett underlag för rationella beslut.

Det är naturligtvis inte alltid lämpligt att upprätthålla samhälls-nödvändig trafik just med järnväg. Om i ett fall landsvägstrafik är lämpligare, skall i stället vederbörande buss- eller lastbilsföretag få driftbidrag. Frågan om vilket eller vilka trafikföretag som skall ombesörja trafiken bör avgöras från fall till fall.

Egendomligt nog föreslog emellertid transportpropositionen att SJ bör ges företrädesrätt när man skall ordna ersättningstrafik för nedlagd järnväg "med hänsyn till att det här gäller en trafik som redan ombesörjes av statens järnvägar". Detta kan leda till att det företag som har de lägsta särkostnaderna inte får ombesörja driften, vilket går stick i stäv med propositionens allmänna intentioner. I praktiken torde dock frågan ha liten betydelse.

En risk med bidragssystemet är att, som det heter i transportpropositionen, "det företag (eller avdelning av ett företag) som på detta sätt får sin driftförlust täckt icke fäster tillbörlig vikt vid nödvändigheten av att hålla driftunderskottet på lägsta möjliga nivå". För att åtminstone i någon mån motverka denna olägenhet omprövas därför driftbidragets storlek varje år i samband med att statsbudgeten utarbetas.

Som alla subventioner har driftbidraget också den nackdelen i jämförelse med direkta bidrag, att det inte ger mottagaren valfrihet. I den mån syftet med driftbidraget är att lätta glesbygdernas problem vore det följaktligen lämpligare att låta en del av de 230 milj. kr, som driftbidraget f.n. utgör, komma de berörda kommunerna direkt tillgodo t.ex. i form av höjda skatteutjämningsbidrag.

I praktiken får systemet med driftbidrag till SJ dock sägas ha

tillämpats i stort sett konsekvent och fungera ganska väl. SJ lägger successivt ned bandelar som har särskilt stora underskott och där statsmakterna inte i längden vill betala driftbidrag. Detta sker först efter samråd med kommunala organ, industrier m.fl. i berörda bygder och berör uteslutande sträckor där resandefrekvensen är minimal. De görs dessutom endast sedan någon form av ersättnings- trafik har ordnats. Trots detta blir det ofta betydande opposition i de bygder som berörs. Med någon tillspetsning kan man säga att ingen vill åka med tåget — men alla vill ha det kvar. En lösning på detta dilemma skulle kunna vara att SJ åtog sig att mot *kommunala* driftbidrag upprätthålla trafiken. Det är emellertid möjligt att den lokala opinionens entusiasm vid en sådan mer real- ekonomisk test skulle svalna.

En speciell förpliktelse som sedan 1969 ålagts SJ är att utsträcka den rabatt som de s.k. 67-korten innebär även till vissa andra grupper (förtidspensionärer m.fl.) för vilka detta inte är företags- ekonomiskt motiverat. Även för dessa merkostnader utgår i prin- cip ersättning över statsbudgeten.

Huvuddelen av SJ:s rabatter till pensionärer, studenter m.fl. är dock affärsmässigt motiverade. Särkostnaderna för extra passage- rare under låg-trafiktider är ganska små, varför även rabatterade biljettpri- ser räcker till för att täcka dessa och även lämna visst bi- drag till samkostnaderna.

Det bör observeras att rabatterna endast gäller under lågtrafik när särkostnaderna för att transportera dessa grupper verkligen är låga. Under hög-trafik tvingas SJ sätta in extra tåg, vilket ökar sär- kostnaderna och gör rabatterna omotiverade. Att döma av ledare och insändarspalter i dagspressen och av motioner i riksdagen kän- ner många inte till motiveringen för dessa rabatter. De uppfattas som en metod att höja pensionärernas m.fl. standard och med ut- gångspunkt från detta angriper man SJ för att rabatterna inte gäl- ler när behovet är som störst. De är emellertid företagsekonomiskt betingade rabatter, och den ökade välfärd som kommer de rabat- terade grupperna till del är en biprodukt av en sund företagspolitik. Denna välfärdsökning förorsakar SJ endast obetydliga extra kost-

nader, vilket inte skulle bli fallet om rabatterna utsträcktes att gälla även under högsäsong. De åsyftade ledarskribenterna borde kräva högre folkpensioner i stället för icke kostnadsmissigt motiverade rabatter (generella bidrag är alltid bättre än specialdestinerade sådana). En annan möjlighet är att SJ:s driftbidrag höjs så att företaget kan utöka rabattförmånerna.

Den kritik som med fog kan riktas mot systemet med driftbidrag avser enligt min mening i stället det förhållandet att järnvägs trafik ofta är ett mycket dyrbart sätt att upprätthålla "tillfredsställande minimistandard" i landets olika delar. Enligt den senaste granskningsrapporten¹ avsåg driftbidraget huvudsakligen persontrafik. För de uppskattningsvis 120 à 140 milj. kr som avser persontrafiken trafikerar SJ ett nät om 650 mil och befordrar 450 milj. passagerarkilometer. Som jämförelse kan nämnas att ett driftbidrag till postens busslinjer (den s.k. diligenstrafiken) i de fyra nordligaste länen skulle kosta cirka 10 milj. kr. Diligenstrafiken har ett linjenät på 900 mil och befordrar 100 milj. passagerarkilometer. Även om siffrorna inte är direkt jämförbara förefaller det som om betydande besparingar skulle kunna göras genom att järnvägar snabbare läggs ner och trafiken i stället förs över på buss.

I vissa fall kan givetvis också flyg och taxi vara lämpliga alternativ. En viss stelhet präglar myndigheternas agerande i denna fråga.

Taxe- och transportplikten

När det gäller *taxorna* föreslogs i transportpropositionen att SJ även i fortsättningen skall arbeta med maximitaxor fastställda av Kungl. Maj:t, med rätt för järnvägsstyrelsen att bevilja affärsmässigt motiverade rabatter.

Regeringen har således inte till SJ delegerat rätten att själv besluta om huvuddragen i sin taxepolitik. Man kan invända att denna centralisering av beslutsfattandet inte står i konsekvens med trans-

¹ Stencil, Kommunikationsdepartementet 1969: 16.

portpolitikens riktlinjer, men med tanke på SJ:s kroniska ekonomiska svårigheter på affärsbanenätet är det naturligt att staten i sin egenskap av ägare behållit detta viktiga styrmedel över företagets resultatutveckling. Det bör f.ö. nämnas att regeringen hittills så gott som helt utan ändringar följt SJ:s taxeförslag.

Transportplikt innebär, som tidigare framhållits, skyldighet att befordra allt det gods som söker sig till transportmedlet i fråga. Den är givetvis i ett regleringssystem ett nödvändigt komplement till taxeplikten. Den medförde emellertid att SJ kom att tjäna som gemensam reserv för samtliga trafikgrenar. Detta har i sin tur lett till att järnvägens anläggningar ofta givits större dimensioner än vad som är affärsmässigt motiverat. Transportplikten har i enlighet med propositionens förslag slopats.

Det bör slutligen framhållas, att de ovannämnda specialförpliktelserna i hög grad tillkom för att hindra dåvarande statliga och enskilda järnvägar att missbruka sin monopolställning på landtransporternas område. Den allt starkare konkurrensen från bil och flyg liksom 1953 års konkurrensbegränsningslag torde i framtiden utgöra en tillräcklig garanti för att detta inte kommer att ske.

Slopad behovsprövning

Behovsprövning innebär att det krävs speciella tillstånd grundade på myndigheternas värderingar av behovet för att frakta varor etc. Fram till 1964 var all yrkesmässig trafik behovsprövad. Den nya transportpolitiken har inneburit att behovsprövningen för gods-transporter i stor utsträckning avskaffats. Det är alltså den enskilde företagarens sak att avgöra om hans tjänster behövs eller ej. En sådan liberalisering ligger givetvis i linje med utredningens principiella syn, så mycket mer som många av de dittillsvarande bestämmelserna saknade stöd i det allmänna rättsmedvetandet, med en mängd överträdelse som följde.

Systemet med behovsprövning gav, som tidigare framhållits, upphov till betydande snedvridningar. Antalet firmabilar var oeko-

nomiskt stort och bilarna var ofta dåligt utnyttjade. En firmabil fick exempelvis inte medföra ett annat företags varor på återfärden utan måste då gå tom. Det vitt förgrenade nätet för uppsamling av mjölk (2 900 linjer) fick inte utan dispens användas för några andra transporttjänster, med betydande outnyttjad kapacitet som följd. Exemplet kan mångfaldigas. Rent groteska förhållanden rådde tidvis i fråga om städernas snöröjning. Medan häftiga snöfall lamslog en hel stad, fick i röjningen endast delta fordon med särskilt tillstånd, under det att det stora flertalet lastbilar och chaufförer stod outnyttjade.

De ofta framförda farhågorna för att en liberalisering skulle medföra en överdimensionering av den yrkesmässiga lastbilstrafiken betraktades i transportpropositionen som överdrivna. I varje fall på längre sikt menade man att en effektiv konkurrens medför att transportutbudet anpassas till efterfrågan, vilket leder till en samhällsekonomiskt riktigare dimensionering av beståndet. Snarare torde den dittillsvarande restriktiva tillståndsgivningen ha lett till en i hög grad oekonomisk ökning av firmabilarna och en överdimensionerad lastbilspark.

Utvecklingen sedan 1964 har medfört en ganska stor ökning av den sammanlagda lastkapaciteten hos åkerierna, i synnerhet i början av perioden. Åren 1964—1967 ökade åkarnas sammanlagda lastkapacitet med cirka 15 procent per år. Det finns ingen statistik över utvecklingen av firmabilarna. Vissa uppgifter tyder även på att företagen gått över till att anlita åkerier i större utsträckning än tidigare.

I samband med konjunktursvackan 1967—1968 förelåg en viss överkapacitet inom åkeribranschen vilket ledde till ett relativt betydande antal konkurser m.m. En temporär överdimensionering av bilparken hos åkarna är en företeelse som lätt uppkommer vid övergången från ett system med reglering av den totala kapaciteten till ett med i princip fri etablering. Ett uppdämt behov av nyföretagande släpps fram relativt plötsligt när regleringen slopas.

Utvecklingen under den senaste konjunkturuppgången har inte tytt på att någon mer betydande överkapacitet alltjämt skulle föreligga. Om emellertid antalet konkurser i åkeribranschen anses vara

så stort att transportkundernas och de anställdas intressen allvarligt skadas bör man överväga att kräva att eget kapital av viss storlek finns i varje åkerirörelse.

I samband med sitt resonemang om behovsprövning gjorde utredningen en egendomlig reservation. Man uttryckte farhågor för att firmabilarna kunde konkurrera ut den yrkesmässiga trafiken på grund av att delar av de förras särkostnader subventioneras av andra verksamhetsgrenar hos respektive företag. För att hindra detta skulle någon sorts taxekontroll vara motiverad. Resonemanget är ologiskt. Vad skulle ett företag som strävar efter vinst ha för incitament till en sådan kostnadsutjämning?

Trafikutredningen underströk att det faktum att vissa företag kommer att visa sig olönsamma vid effektiv konkurrens inte är ett skäl för fortsatt konkurrensbegränsning. Något tillspetsat kan man säga att samhället bör skydda konkurrens, inte (ineffektiva) konkurrenter. Däremot är önskan att övervinna olika omställningsvårigheter ett vägande skäl för att liberaliseringen genomförs successivt.

Överhuvudtaget visar en närmare granskning av argumenten mot liberalisering att det oftast är speciella grupper som vill ha sina särskilda intressen tillgodosedda, även om man gärna utger sig vilja skydda allmänheten mot konsekvenserna av en "överdriven konkurrens".¹

Trafikutredningen detaljgranskade de skäl som framförts mot att slopa behovsprövningen. Den mest vägande invändningen var farhågorna för att arbetstids- och trafiksäkerhetsbestämmelserna skulle komma att överträdas. Utredningen ansåg att man genom en kombination av bättre polisövervakning på vägarna, effektivare färdskrivarkontroll och straffskärpning (indragning av trafik tillstånd) kan övervinna dessa svårigheter. På denna punkt har utredningens förslag sedermera fullföljts genom att fr.o.m. 1968

¹ Ett tillfälle vid vilket man verkligen skulle kunna tala om överdriven konkurrens är om ett företag säljer tjänster under sina särkostnader i syfte att, när konkurrenterna slagits ut, ta ut överpriser. De höga marginaler som då uppkommer skulle dock locka till sig nya konkurrenter om de tekniska och ekonomiska hindren för nyetablering är små.

nya bestämmelser införts om körtider och vilotider etc.¹ Vidare har regler om maximering av fordonslängder och hastighetsbestämmelser för fordonskombinationer införts.² Övervakningen har skärpts genom ökade resurser för polisen och ny organisation för arbetstidsinspektionen.³ Trafiksäkerhetsverkets tillkomst⁴ och den obligatoriska fordonskontrollen i Svensk Bilprovvnings regi har också haft stor betydelse för trafiksäkerheten.

Straffriheten för överlast vid virkestransporter har tagits bort och vägtrafikförordningens straffbestämmelser för överlast skärpts.⁵ Sålunda kan numera både fordonsägaren och föraren straffas om bilen är för tungt lastad. Även medverkan t.ex. i form av påtryckning från kunder kan bestraffas. Trots detta är antalet överlaster fortfarande mycket stort. Enligt vissa uppgifter skulle bortåt 25 procent av alla godstransporter vara olagliga i denna mening. Kanske är det nödvändigt att tillgripa (ev. tidsbegränsad) indragning av trafikillstånd som sanktion. Men bör också överväga att förstärka polisens resurser för flygande kontroller.

I debatten framhålls ibland att den relativt höga frekvensen av överträdelser är ett resultat av liberaliseringen av transportpolitiken. Detta argument förlorar en del av sin skärpa mot bakgrund av att överlast var mycket vanliga även i det gamla reglerings-systemet.

Som framgått av ovanstående innebär ett avskaffande av koncessionsskyddet, dvs. slopande av behovsprövningen, inte att man ger avkall på bestämmelser angående lämplighet,⁶ arbetstider och trafiksäkerhet.

För persontransporter har den nya transportpolitiken bl.a. inneburit att ägare av personbil fått rätt att mot ersättning ta med högst fyra personer vid färd mellan hemmet och arbetsplatsen. Den sam-

¹ SOU 1965: 48, prop. 1967: 52.

² Prop. 1967: 160.

³ Prop. 1967: 52.

⁴ SOU 1965: 43, prop. 1967: 55.

⁵ Prop. 1965: 170.

⁶ Lämplighetsprövning omfattar huvudsakligen vissa krav på personlig lämplighet. Vederbörande bör inte ha alkoholproblem etc.

hällsekonomska kostnaden för att på detta sätt transportera arbetskamrater är praktiskt taget lika med noll. Reformen får således anses som ett steg i rätt riktning. Begränsningen till fyra personer har införts med motiveringen att förhindra en direkt affärsdrivande transportverksamhet. Denna sorts begränsning kan uppenbarligen leda till ett onödigt slöseri. Det är bättre om tolv personer sitter i en mini-buss än att de tar tre bilar.

Behovsprövningen för uthyrningsverksamhet har också slopats, vilket givit ökade möjligheter för konsumenterna att disponera bil endast under den tid av året då den behövs, vilket ofta kan vara rationellt.

Däremot finns koncessionsskyddet kvar för viss buss- och taxi- trafik. Utredningen var mycket fåordig i fråga om persontrafiken med buss och taxi och lade inte heller fram något detaljerat reformförslag. Propositionen motiverar koncessionsskydden — vilka inte överensstämmer med principerna för den nya transportpolitiken — med ordningshänsyn, med önskvärheten av en viss regularitet och med samhällsekonomska synpunkter. Det framhålls att ett koncessionsskydd för t.ex. ett bussföretag kan göra det möjligt för detta att låta "feta" turer subventionera mindre frekventerade.

Det är naturligtvis riktigt att man härigenom kan hålla nere statens utgifter, men detta är ju inte detsamma som lägsta samhällsekonomska kostnader. Om ett företag vill konkurrera på endast de trafikstarka turerna, skall det få göra detta. Annars riskerar man att transporterna inte kommer att utföras av det företag som kan offerera de lägsta priserna. Det är dessutom orättvist att en grupp (de som använder de "feta" turerna) ensamma skall bidra till att täcka särkostnaderna för samhällsnödvändig underskottstrafik. I den mån underskottstrafiken verkligen är ett samhällsintresse bör den rimligen via skatterna betalas av samtliga medborgare.

Eftersom finansministrar och finansborgarråd alltid har en rad olika myndigheter som begär ökade anslag blir naturligtvis frestelsen stark att slå in på en väg som håller nere utgifterna även när detta innebär risker för dålig ekonomi samhällsekonomskt sett. Beslutar man därför att ha koncessionsskydd bör dock koncessio-

nen inte ges bort utan auktioneras ut. Så gör man t.ex. när det gäller taxitrafiken i New York.

Vad gäller de hittills behandlade frågorna innebär den nya trafikpolitiken — med vissa en smula onödiga skönhetsfläckar — ett stort steg i riktning mot målet att rationellt utnyttja landets resurser. I trafikpolitiska delegationens rapport¹ konstateras också att transportkonsumenterna genomgående ställt sig positiva till de två genomförda reformetapperna och att några väsentliga negativa sociala verkningar inte förmärkts. Delegationen förordade därför att den tredje etappen skulle genomföras planenligt den 1 juli 1968.

Så har emellertid inte skett, och den nya given är inte till fullo genomförd. Behovsprövningen utgör dock de facto inte längre något hinder för trafikutövarna, eftersom den faktiska ökningen av lasttonnaget ligger långt under de 20 procent per år som enligt den andra (genomförda) etappen utgör maximitalet för nya behovstillstånd. Betydligt allvarigare är — som jag senare skall återkomma till — att andra väsentliga förutsättningar för det transportpolitiska programmet ännu ej är genomförda.

Fullt kostnadsansvar

En nödvändig förutsättning för att fri konkurrens skall leda till att folkhushållets resurser används på ett sådant sätt att medborgarna uppnår största möjliga behovstillfredsställelse² är att principen om fullt kostnadsansvar genomförs.

I enlighet med denna huvudprincip skall i första hand särkostnaderna täckas; dessutom skall samkostnaderna tas ut av dem som har låg priskänslighet.

Det är i regel endast konsumenten själv som kan avgöra hur stora hans egna kostnader t.ex. i form av tid och besvär är, och det är alltid bara han som kan avgöra hur stor nytta han har av

¹ Trafikpolitiska delegationens andra rapport daterad 17.12.1967. Reservationer från producentintressen bifogades dock, i första hand från G. Kolare (Järnvägsmannaförbundet).

² Den välfärdsteoretiska termen är Pareto-optimalitet.

att utnyttja ett visst transportmedel. När han väljer transportmedel, väger han saldot mellan sin egen kostnad och sin nytta mot den avgift som transportföretaget begär. Skall hans val leda till att han väljer det transportmedel som fyller ett givet behov till lägsta totala kostnader, måste transportföretagets avgift också inkludera det allmännas kostnader och övriga medborgares kostnader.

Dessa villkor är för närvarande icke uppfyllda. Totalt betalar varken bilismen, järnvägarna, luftfarten eller sjöfarten sina samhällsekonomiska kostnader.

Detta leder till snedvridningar i två avseenden. För det första förrycks konkurrensförhållandena och transportapparaten blir dyrare än nödvändigt. För det andra konsumerar folk för mycket, i relation till sina önskemål, av de varor och tjänster för vilka de betalar underpriser; av andra varor konsumerar de för litet. Det är till exempel inte otroligt att många citybilister skulle föredra att åka kollektivt om de tvingades direkt betala kostnaderna för att köra bil i rusningstid.

I nästa kapitel behandlas närmare frågan om hur man inom olika områden i praktiken skall kunna realisera kostnadsansvarsprincipen.

7 Transportpolitiken tillämpad på de olika transportgrenarna

I detta kapitel behandlas frågan om hur transportpolitikens tre huvudkomponenter, fullt kostnadsansvar, slopad behovsprövning och köp av kollektivbiljett (driftbidrag) appliceras på de olika trafikslagen.

Huvudvikten i framställningen läggs vid frågan om fullt kostnadsansvar, eftersom det är på denna punkt som det återstår mest att göra.

Bilarna

Biltrafiken, såväl den privata som den yrkesmässiga, borde själv stå för sina kostnader. Hur viktigt detta är i fråga om privatbilismen framgår av att denna svarar för 85 procent av de totala persontransporterna. Vägar och gator utnyttjas ofta på ett mycket ojämnt sätt. Eftersom dessa måste dimensioneras efter trafiktopparna (rusningstiden), blir särkostnaderna för de grupper som använder utrymmet under dygnets övriga timmar låga. Enligt kostnadsansvarsprincipen bör därför avgifterna differentieras. Frågan är hur detta skall gå till. Både trafikutredningen och transportpropositionen är mycket kortfattade på denna punkt.

Nedanstående förslag om avgiftsfinansiering är därför mina egna. De är emellertid i hög grad i den anda som präglar 1963 års beslut.

Bilismen beskattas för närvarande på i huvudsak tre sätt:¹ genom accis, årlig bilskatt och genom skatt på drivmedel. Med största sannolikhet täcker totalbeloppet av dessa skatter inte bilismens

¹ Förutom mervärdeskatten.

samhällsekonomiska kostnader. Dessutom drabbas inte enskilda trafikanter i relation till de kostnader som de förorsakar. Bils katt och accis är visserligen, riktigt nog, högre för större bilar, och bensinskatten varierar med längden av den körda sträckan. Men det kostar lika mycket att köra på en dyrbar motorväg som på oansenliga grusvägar. Som framgått ovan måste den offererade transportavgiften inrymma alla kostnader som det allmänna åsamkas. För att ge en uppfattning om storleken av dessa kostnader kan nämnas, att enligt amerikanska uppskattningar, investeringen i infartsvägar för en extra rusningsbilist uppgår till mer än 10 gånger bilistens egen investering för själva fordonet. Naturligtvis får man reservera sig för osäkerheten i sådana beräkningar, men exemplet belyser hur vägnätet sannolikt skulle få en helt annan dimensionering, om stadsbilisterna genom avgifter informerades om de verkliga kostnaderna.

Bilismens externa effekter

Det är väsentligt att man vid en bedömning av bilismens kostnader verkligen tar med samtliga sådana. Motororganisationer och motorskribenter hävdar ibland att eftersom bilskattemedlen mer än täcker statens utgifter för vägar och gator, så används bilismen "som mjölkossa". Som exempel på kostnader (negativa externeffekter) som i dessa sammanhang ofta glöms bort kan nämnas kostnader för olycksfall, luftförstöring, buller, förstörda miljö- och kulturvärden m.m.

Sådana indirekta kostnader måste också betalas av den som ger upphov till dem. Detta bör komma till uttryck genom skatter och avgifter. Om bly i bensinen t.ex. förstör luften i hög grad, bör bensinskatten öka med blyhalten. Härigenom stimulerar man inte bara en bättre resursanvändning, utan bilfabrikanterna får också ett ekonomiskt incitament till att konstruera avgasfria fordon. Sådana bilmärken skulle ju med sina lägre skatter, och därmed lägre driftkostnader, få ökade möjligheter att hävda sig på marknaden. Det är också lämpligt att skattemässigt premiera bilar som är trafik-säkra och tysta.

Naturligtvis finns det också positiva externeffekter. Dessa bör dras ifrån de negativa för att man skall få fram nettot — som således anger huruvida bilismen av resursallokeringskäl bör subventioneras eller extrabeskattas. Exempel på positiva externeffekter är sålunda miljövärdet av en vacker landsvägsbro eller möjligheter för flygvapnet att använda raka vägsträckor som landningsbanor i händelse av krig etc. I praktiken torde dock de negativa externeffekterna överväga kraftigt.

Jag vill än en gång understryka vikten av att inte förväxla pris-effekter och externa effekter. Argument som "bilens stora betydelse för den moderna samhällsutvecklingen" etc. kan ej åberopas som skäl för subventioner. Bilismen bör endast subventioneras för positiva effekter för vilka den inte får direkt betalt. (Så skulle vara fallet om bilfabrikerna sålde till priser under kostnaderna, långtradarchaufförerna arbetade utan lön etc.)

Det är alltså ologiskt att som ett skäl för subventioner åberopa att glesbygdernas utveckling främjas genom bilism. Däremot kan man kanske hävda att man i vissa avfolkningsområden inte uppnår "tillfredsställande miniminivå", om man inte subventionerar väg- och gatukostnader i vissa områden med allmänna medel. Resonemanget blir analogt med det som fördes beträffande driftbidrag till SJ; skillnaden är bara att det allmänna nu i stället köper vissa nödvändiga tjänster av bilismen.

I detta sammanhang kan det vara lämpligt att beröra frågan om tunnelbanebyggandets finansiering. Det förefaller rimligt att använda bilskattemedel till detta, eftersom det är det stora antalet bilar på gatorna som tvingat fram särskilda kommunala trafikleder under jorden. Däremot bör de som använder T-banan stå för dennas driftkostnader — dessa skulle man ju ha även om bilarna inte fanns och alltså tågen kunnat köra ovan jord.

Avgiftsfinansiering av gator och vägar

Den tekniska utvecklingen på elektronikens område har på senare år gjort det möjligt att för mycket moderata kostnader ta ut avgifter och debitera varje fordon dess särkostnader. De mest lovan-

de systemen har utvecklats i USA och England.

Det är bl.a. möjligt att utrusta varje fordon med en plomberad mätare, som aktiveras av impulser från längs gator och vägar uppsatta signalstationer. Dessa kan utsända starkare eller tätare (dvs. för trafikanten kostsammare) signaler på dyrbarare gator och under rusningstid. Varje bilägare kan sedan åläggas att, förslagsvis en gång i kvartalet, låta avläsa sin mätare på särskilda avläsningsstationer. Systemet påminner som synes om det som används för att debitera hushållen deras elektricitetsförbrukning.

Ett annat sätt är att låta varje fordon utsända signaler till ett nät av utposterade stationer, vilka registrerar fordonets identitet. Stationernas uppgifter bearbetas därpå centralt av en datamaskin, och bilägarna får sig kvartalsvis tillsänt en räkning. Metoden är inte olik den som används för telefonsamtal. Totalinvesteringen i utrustning för ett sådant system av måttlig storlek har uppskattats till cirka 200 kr/fordon. Driftkostnaderna är desamma som för telefonsystemet i en stad. Det kan tilläggas att det senare alternativet prövats för att ta betalt av bussar på motorvägar i USA.

Ett tredje sätt är att utrusta varje fordon med en "taxameter"-låda. Olikfärgade flaggor, som syntes genom vindrutan och som varierade taxameterens hastighet, skulle fällas upp alltefter gatans kostnadsklass. Vägmärken skulle ange vilken kostnadsklass som råder, så att bilisterna kan välja en billigare väg om de önskar.

Det finns en optimal grad av differentiering mellan olika gator, vägar och tider. Bestämmelserna får inte vara så invecklade att det bereder trafikanterna avsevärda svårigheter att räkna ut vad olika alternativ kostar. I så fall motverkar man sitt eget syfte, nämligen att ge trafikanterna möjlighet att fatta beslut som är rationella, dvs. står i enlighet med deras önskemål.

En annan metod, vanlig sedan länge vid tunnlar, broar och motorvägar i USA, är att ta upp avgifter i direkt samband med att man kör upp på motorvägen etc. Detta system är dock ganska kostsamt och dessutom får man lätt stockningar vid själva betalningsplatsen.

En enkel men snabbt genomförbar metod vore att sälja särskilda tillstånd som berättigade till att köra i innerstaden under rus-

ningstid. Tillståndsbevisen, som kunde säljas t.ex. genom Pressbyrån, skulle fästas synliga på vindrutan. Det borde finnas dags-, vecko- och månadskort. Metoden är naturligtvis inte något exakt instrument när det gäller att ta ut kostnadsansvar; den skulle t.ex. bli alltför hård mot dem som endast kör korta sträckor i centrum. Ett sådant system skulle dock kunna komplettera den nuvarande motorfordonsbeskattningen och ha fördelen att särbeskatta den samhällsekonomiskt särskilt dyrbara rusningstrafiken i city.

Skulle det visa sig att vid full kostnadstäckning efterfrågan på visst gatuutrymme överstiger tillgången, får man höja priset ytterligare till dess att all trängsel är eliminerad. Problemet att avgöra exakt när det skall anses att trängsel uppstår tas inte upp här. Man bör emellertid i detta fall inte sluta att ta avgifter därför att en väg eller gata är betald.

De ovan nämnda förslagen kan möjligen förefalla ogenomförbara och alltför radikala. Några påpekar kanske det "orättvisa" i att högre inkomsttagare på detta sätt får större möjligheter att köra bil i city än andra. Enligt min mening väger detta argument inte särskilt tungt. I vårt land finns det goda möjligheter att genom skatter och bidrag åstadkomma en något så när rimlig inkomstfördelning. Därför bör folk ges frihet att använda den del av inkomsten som blir kvar efter skatt som de vill. Detta innebär att människor med högre inkomster kan konsumera mer av flertalet varor och tjänster. Det finns ingen anledning att bli särskilt upprörd över att de bl.a. kommer att ha råd att åka bil i city oftare.¹

Man måste inse att transporttjänster är knappa i ekonomisk mening, och som alla andra knappa ekonomiska resurser måste de ransoneras. En ändamålsenlig ransonering kan åstadkommas endast genom att man sätter priset så att utbudet blir lika med efterfrågan.

¹ Om man anser att den nuvarande inkomstfördelningen i stort sett är oacceptabel bör man verka för ett nytt skattesystem. Alternativet är att reglera konsumtionen av *alla* varor och tjänster. Det är ju helt ologiskt att t.ex. slå ner på att höginkomsttagare kan åka bil i city oftare, men tolerera att de kan köpa finare kläder, äta bättre mat, osv.

För närvarande ransoneras det knappa gatu- och vägutrymmet genom köbildning. Detta är emellertid långt ifrån något rationellt ransoneringsmedel, ty det fördelar kostnaden för den minst angelägna trafikantgruppen på alla övriga trafikanter. Den marginelle trafikanten väger med andra ord sin nytta endast mot sina egna kostnader men inte mot de (stora) kostnader han förorsakar både samhället och medtrafikanterna. Den viktigaste kostnadsposten för de senare torde vara den ökade väntetiden. Kökostnaderna är mycket betydande särskilt i storstäderna. Road Research Laboratory har beräknat att de i det centrala London belöper sig till 15 öre per km och fordon, om trafiken flyter med en hastighet av cirka 30 km/tim. Om hastigheten sjunker till 20 km/tim. stiger kökostnaderna till 90 öre och om den sjunker till 13 km/tim. till inte mindre än 2: 72 kr/km och fordon.

Alla erfarenheter, såväl från utlandet som i Sverige, tyder på att det inte går att "bygga bort" trafikköerna i och kring storstäderna. En sådan företeelse som trafikstockningar kan inte bemästras så länge priset för knappt gatuutrymme sätts nära noll. (Bilskatten påverkas ju endast i mycket liten utsträckning, via bensinskatten, av att en person kör omkring i t.ex. Stockholms centrum under rusningstid.) Det är också orimligt att begära att en stor del av landets resurser skall avdelas för att tillgodose ett på grund av det subventionerade priset delvis artificiellt behov av gatuutrymme för bilismen, och att hela stadskärnor, ibland med stora miljövärden, därför skall behöva rivas ned.

Vi måste ta reda på om den alltmer ökade motoriseringen av samhället verkligen överensstämmer med medborgarnas önskemål. Genom att sätta prismekanismen ur spel frånhänder man sig det enda tillförlitliga underlaget för bedömning av trafikinvesteringarna. F.n. är de myndigheter som bestämmer dessa i stort sett hänvisade till introspektion när det gäller att avgöra huruvida konsumenterna verkligen vill ha allt fler trafikleder (och i så fall var) snarare än andra investeringar eller en skattesänkning.

Man löper dessutom en allvarlig risk att pengarna investeras där det finns köer. Men köernas längd är inte någon indikator på behovets styrka, utan endast ett uttryck för hur mycket priset avviker

från den prisnivå där det råder jämvikt mellan utbud och efterfrågan. Om man gör tankeexperimentet att priset på att köra bil i rusningstid sänktes ytterligare under jämviktsnivån, t.ex. genom att bensinskatten slopades skulle givetvis trafikköerna öka ännu mer. Men kan man därför påstå att behovet av att åka bil i någon rimlig mening har ökat?

Det råder allmän enighet om att de nuvarande kaotiska förhållandena i storstäderna under rusningstid är otillfredsställande. Men hur kan man vänta sig att problemet skall kunna lösas så länge den enskilde inte har något ekonomiskt incitament att lämna bilen hemma?

Att ta ut avgifter är ett riktigare sätt att lösa dessa problem än den ibland framförda tanken på totalförbud mot privat bilkörning i city. Förbud innebär att man höjer priset från noll till motsatsen: oändligt. Ett sådant pris skulle leda till att folk fick köra alldeles för litet i centrum i relation till sina preferenser och till att gatorna i betydande utsträckning stod oanvända. Överpriser medför lika väl som underpriser att konsumtionsvalet snedvrids och levnadsstandarden således sänks i onödan.

Betydande fördelar skulle å andra sidan kunna vinnas vid jämviktsprisbildning. För att citera den amerikanske ekonomen *W. S. Vickrey*:¹ "Ett avgiftssystem . . . skulle bidra till en ekonomiskt sett bättre uppdelning på olika trafikmedel. Dessa skulle komma att användas i enlighet med sin lämplighet för varje enskild resa med hänsyn till de verkliga kostnaderna — i stället för som nu alltefter individuella önskemål och infall, utan hänsyn till konsekvenserna för andra människor . . . Sådana verksamheter som ger upphov till trafik skulle förläggas på ett mera förnuftigt sätt i förhållande till de verkliga transportkostnaderna. Snabba privata transportmedel i tätbebyggda områden — vilka nu inte finns att få för något pris — skulle bli allmänt tillgängliga och kunna fylla ett behov i extraordinära situationer, då högre kostnader är berättigade.

Trafiklederna skulle utnyttjas jämnare, vilket skulle bidra till

¹ Pricing in urban and suburban transport, *American Economic Review*, Nr 2/1963.

en i stort sett smidigt fungerande trafikapparat. De avgifter som folk är beredda att betala skulle utgöra en mycket riktigare och mera påtaglig måttstock än den som vi nu har tillgång till när det gäller att avgöra var och i vilken utsträckning det kan vara befogat att öka trafikkapaciteten.”

Slutligen bör det påpekas att principen om avgiftsbelagt väg- och gatuutrymme ingalunda är ny.¹ Parkeringsautomaterna t.ex. fyller en ransonerande funktion och gör det delvis ganska väl, eftersom avgifterna successivt höjs när efterfrågan växer. Eftersom bilister i allmänhet också vill kunna ställa ifrån sig bilen, medför den begränsade tillgången på parkeringsplatser även en lägre efterfrågan på utrymme för själva körningen.

Man får naturligtvis räkna med vissa övergångssvårigheter innan ett nytt system accepteras. I längden torde det dock inte vara svårt att övertyga allmänheten om det skäligen i att en person, om han önskar konsumera en viss vara eller tjänst, också bör stå för samtliga kostnader för denna. Kostnaderna kommer man inte ifrån, och i den utsträckning de inte betalas av konsumenten, måste samhällets övriga medborgare stå för dem.

Transportpropositionen behandlade inte närmare frågan om hur bilismens kostnader skulle bestämmas mer exakt och hur kostnaderna i praktiken borde tas ut av trafikanterna. Propositionen inskränkte sig till att framhålla att frågan om de olika transportgrenarnas kostnadsansvar ”torde beaktas i samband med en revision av vägtrafikbeskattningen”.

Två utredningar, bilskatteutredningen och vägstkostnadsutredningen, arbetar sedan 1965 med att försöka siffermässigt ange kostnadsansvaret för olika fordonskategorier. Bilskatteutredningen har under 1969 och 1970 framlagt förslag² som innebär att bil-

¹ Före 1891 var väg- och bropenningar vanliga, och det är fortfarande vanligt att avgift erläggs vid färjning. Speciellt i USA är tullvägar vanliga, även om avgifterna där endast har en finansieringsfunktion. Det är också intressant att notera att tanken att avgiftsfinansiera Öresundsbron vunnit ganska stor genklang.

² SOU 1969: 45 och SOU 1970: 36.

skatterna omfördelas från lättare lastbilar till tyngre sådana. Utredningen anser att vägslitage och andra kostnader motiverar en omfördelning av skattetrycket. Bilskatteutredningen har emellertid i enlighet med sina direktiv utgått från att det nuvarande totala skatteuttaget skall gälla och har således inskränkt sig till att söka få fram en rättvisande *relativ* fördelning av skattebördan mellan fordon av olika storlek. Den större frågan om bilskatternas *absoluta* nivå behandlas av väggkostnadsutredningen, vars betänkande tycks dröja ytterligare några år.

Järnvägarna

Ett villkor för att fullt kostnadsansvar skall kunna tas ut är att redovisningen är ordnad på ett riktigt sätt. SJ har varit en av föregångarna när det gäller att använda bidragskalkyl, med åtföljande redovisning av sär- och samkostnader.

SJ tillämpar också vid sin taxesättning i stor utsträckning kostnadsansvarsprincipen. SJ har, i synnerhet för persontrafiken, utpräglade belastningstoppar (vid jul, påsk, industrisemestrarna etc.). Det måste finnas kapacitet för att klara dessa toppar. Detta innebär att särkostnaderna — de kostnader som skulle bortfalla om tåg inte kördes under en viss period — för lågsäsongresor är relativt låga. Det finns alltså anledning för SJ att starkt differentiera sina taxor i tiden. Så sker också genom diverse rabatter under lågsäsong m.m. Vidare finns det rabattbiljetter som inte gäller under de relativt hårt belastade veckosluten etc. Differentiering av taxorna bör *dessutom* ske för att ta ut samkostnaderna av de grupper som har låg priskänslighet. Så torde också ske i viss utsträckning. En indikation är att de senaste årens prispolitik har inneburit relativa höjningar för sträckorna 200 à 300—400 à 500 kilometer, dvs. där konkurrenssituationen gentemot bilism och flyg är minst påtaglig och priskänsligheten således lägst.

I detta sammanhang kan det vara lämpligt att ta upp frågan om SJ:s ekonomiska mål. Dessa är numera differentierade mellan den

trafikstarka och den trafiksvaga delen av nätet. När det gäller den senare skall SJ sträva efter minsta möjliga driftunderskott, medan "affärsbanenätet" inte bara skall gå ihop utan också lämna en viss avkastning på det statskapital som investerats i denna del av verksamheten. För närvarande är förräntningskravet satt till 6,75 procent (= statens normalränta)¹ på statskapitalet.

Statskapitalet motsvarar summan av skulder och eget kapital i ett aktiebolag. I princip bör avkastningskravet motsvara ett slags genomsnittligt förräntningskrav hos andra företag inom näringslivet. För att man skall uppnå högsta möjliga levnadsstandard fordras ju att produktionsfaktorn kapital sätts in i företag och sektorer där den bäst kan förräntas sett ur samhällsekonomisk synpunkt. Den samhällsekonomiska förräntningen och den företagsekonomiska skiljer sig genom externa effekter. I järnvägarnas fall torde de externa effekterna vara relativt obetydliga,² varför några särskilda justeringar i räntekravet med anledning härav inte bör vara påkallade.

När det gäller att avgöra om 6,75 procent är en rimlig nivå måste flera faktorer vägas in. Å ena sidan har SJ vissa kostnadsposter som inte förekommer på andra håll, t.ex. onormalt stora pensionskostnader. Å andra sidan har SJ vissa särskilda fördelar. Det saknas t.ex. motsvarighet till inkomstskatt. Efter den successiva höjning som normalräntan undergått på senare år får förräntningskravet sammantaget anses vara något så när rimligt.³

Däremot är det en allvarlig brist i den faktiskt förda politiken — och i bjärt kontrast mot dess uttalade principer — att förränt-

¹ Normalräntan bestäms — helt ologiskt ur resursfördelningssynpunkt — med utgångspunkt från räntan på den utelöpande statsskulden.

² En annan sak är att många deltagare i den transportpolitiska debatten anser att bilismens övervägande negativa effekter (luftföroreningar m.m.) borde räknas tågtrafiken tillgodo. Det förefaller emellertid som om det vore mer praktiskt och logiskt att ta hänsyn till detta vid bilbeskattningen i stället för genom subventioner till tågtrafiken.

³ Affärsverksutredningen (SOU 1968: 45 och 46) har föreslagit en rad åtgärder — bl.a. att motsvarighet till skatt införs — för att helt jämställa affärsverkens förräntningskrav med de som gäller för större aktiebolag. Utredningen har ännu inte föranlett någon åtgärd från regeringen.

ningskravet i praktiken kommit att stanna på papperet. Under de tre senaste budgetåren har förräntningskravet uppgått till i genomsnitt cirka 130 milj. kr per år medan det uppnådda resultatet stannat vid cirka 15 milj. kr per år. Härigenom har betydande subventioner tillförts järnvägspassagerare och befraktare genom för låga avgifter. Systemet är orättvist — övriga medborgare får ju betala kalaset — och kan på längre sikt medföra stora samhällsekonomiska förluster genom att transporterna inte söker sig till det billigaste kommunikationsmedlet. Det måste dessutom vara demoraliserande för SJ:s ledning och anställda att inte ha en otvetydig ekonomisk målsättning. Efter vilka kriterier skall man bedöma investeringar, trafik- och taxefrågor m.m.?

Att mot denna bakgrund, som ofta sker i massmedia, kräva att SJ skall sänka sina taxor förefaller inte rimligt. Sådana sänkningar måste betalas antingen av SJ:s anställda (i form av lägre löner) och/eller övriga medborgare i form av högre skatter och ineffektiv transportapparat.

Om man av lokaliseringpolitiska skäl vill öka järnvägstrafiken bör detta ske genom att ersättningen för det trafiksvaga nätet höjs. Naturligtvis belastar även en sådan höjning budgeten men man vinner på att kostnaderna redovisas öppet och således kan vägas mot andra möjliga lokaliseringpolitiska åtgärder.

Den kollektiva lokaltrafiken

En detaljerad redogörelse för frågan om den kollektiva lokaltrafikens kostnadsansvar skulle till stor del bli en parallell till den tidigare diskussionen. Här skall endast konstateras att även bussar och spårvagnar etc. måste ta ut sådana avgifter av passagerarna att minst deras särkostnader täcks, om de nya transportpolitiska riktlinjerna skall tillämpas. Enhetstaxor är därför föga ändamålsenliga. Man bör snarare differentiera mer än vad som för närvarande i allmänhet sker både i tid och rum. Om kostnadsansvarsprincipen tillämpades i tiden och lägre taxor under dagtid infördes (cirka $\frac{3}{4}$

av vagnparken med ty åtföljande kapitalkostnader används endast av rusningstidstrafikanter) skulle beläggningen bli jämnare. Som framgått ovan är det vidare rimligt att täcka tunnelbanans anläggningskostnader med bilskattemedel.

Det ibland framförda förslaget att låta buss- och spårvagnsresor vara helt gratis¹ framstår mot bakgrunden av det tidigare resonemanget som felaktigt. Med noll-taxa skulle man visserligen få större likhet i villkoren än vad som för närvarande är fallet, och rusningstrafiken skulle på ett bättre sätt delas upp mellan de olika trafikmedlen. En mycket påtaglig nackdel med noll-taxa är dock att koncentrationen av arbetsplatser, butiker och nöjeslokaler till centrum accentueras.² Den relativa konkurrenskraften hos t.ex. där belägna butiker skulle ju öka om resorna blev helt gratis. Det kan t.o.m. tänkas att det ökade suget mot centrum skulle alstra en biltrafik i city som vore större än innan noll-taxan infördes.

En metod, som i viss utsträckning prövas i Stockholm för att göra den kollektiva trafiken mer attraktiv och därmed ge incitament till en riktigare resursallokering är att reservera särskilda filer för bussar. Den samhällsekonomiska kostnaden för bussar etc. per passagerare är ju lägre än motsvarande kostnad för bil. En nackdel är att specialfilerna knappast blir tillräckligt utnyttjade. Enligt min åsikt väger dock det sistnämnda argumentet jämförelsevis lätt. Så länge som politikerna inte törs införa cityavgifter för bilarna bör systemet med specialfiler byggas ut. Man kan nämligen hävda att bilisterna kan få förorsaka sig själva vilka kökostnader de vill men att de inte bör få ålägga även busspassagerarna att sitta fast i bilköerna. Även andra trafikreglerade åtgärder såsom ett system med återvändsgator för att hindra genomfartstrafik etc. kan åtminstone tillfälligt bidra till att förbättra situationen. I Göteborg har man haft viss framgång med sådana åtgärder. I längden torde det dock vara omöjligt att lösa storstädernas trafikfrågor utan att införa cityavgifter.

¹ Det kan här nämnas att t.ex. SL redan nu subventioneras kraftigt.

² Icke desto mindre förekommer det att folk samtidigt är anhängare av noll-taxa och av att stoppa storstädernas tillväxt.

Inrikesflyget

Luftfarten svarar alltså för en mycket liten del av transportmarknaden,¹ cirka 0,7 procent av persontrafiken och endast en dryg promille av godstrafiken. Flygets andel är emellertid växande och det är därför viktigt att det även inom denna sektor förs en politik som medverkar till att folkhushållets resurser används på bästa sätt.

Konkurrenssituationen

Genom att samhället svarar för driften av flygplatser och flygleder är det möjligt att skapa konkurrens inom transportgrenen. (Om flygplatserna vore en angelägenhet för flygbolagen på samma sätt som rälsen är för järnvägen, skulle linjeflyget få karaktären av naturligt monopol.) Från ekonomisk synpunkt föreligger egentligen endast den begränsningen att det krävs en betydande kapitalinsats för att bedriva linjetrafik, vilket begränsar det fria tillträdet till marknaden.

I samband med det skandinaviska samarbetet på den internationella luftfartens område har det utbildats vissa konkurrensbegränsande kutymer inom den inrikes luftfarten, som inte rimmar med riktlinjerna för transportpolitiken. SAS har direkt och genom LIN fått en mycket gynnad ställning, när det gäller koncessionsgivningen inom den svenska inrikes luftfarten. Sverige har i detta hänseende gått längre än Norge. Norrmännen har förbehållit sig viss rätt att ge koncessioner för inrikes reguljär trafik även till andra företag. Det torde finnas möjligheter att även i Sverige bedriva en luftfartspolitik, som bättre överensstämmer med den nya transportpolitikens grundsatser, utan att det skandinaviska samarbetet på det internationella området äventyras. Mycket beror härvid på myndigheternas goda vilja men den intressegemenskap av stat och nä-

¹ Framställningen behandlar endast inrikesflyget, även om det internationella flyget också erbjuder ett fruktbart område för reformer till konsumenternas fromma.

ringsliv som är företrädd i SAS torde inte vara konkurrensbefrämjande.

En av följderna av den lagskyddade monopolställningen är en ibland nästan otrolig nonchalans mot passagerarna. Man kan t.ex. inte reservera plats på ett flygplan. Detta medför att pensionärer och människor som helt enkelt inte är framfusiga, och som obönhörligt blir efter i kapplöpningen till planet, aldrig får bra platser, eller kan garanteras att få sitta bredvid reskamraten. Det förekommer också att SAS inställer flygturer p.g.a. att för få biljetter bokats. Passagerarna underrättas härom vid ankomsten till Arlanda och har sedan att fördriva tre—fyra timmar där tills nästa plan går.

Även om konkurrensen inom transportgrenen är begränsad, kan flyget emellertid sägas vara utsatt för konkurrens från järnvägar och biltrafik. Härtill kommer konkurrensen från icke reguljärt flyg, där förhållandena är friare. Så visar småflyget en kraftig utveckling, och det är då framförallt beställningsflygning som utgör basen för dess kommersiella verksamhet. Denna form av flyg erbjuder ett konkurrenskraftigt alternativ till andra transportmedel i vårt land med dess långa avstånd och glesa befolkning.

Småflyget har vidare visat sig vara effektivt i andra sammanhang såsom för brandbevakning, skogsgödsling m.m. Man har velat ta detta som skäl för att begära och lämna statligt stöd till verksamheten, vilket är fullkomligt onödigt. Detta är ett exempel på att man förväxlat pris- och externeffekter. Brandbevakning med flyg är billigare än bevakning på annat sätt, men därför bör ju inte de som får sina skogar brandbevakade med flyg slippa kostnaderna för den bevakningen.

Fullt kostnadsansvar

Kravet på full täckning för de kostnader som trafikanterna förorsakar samhället borde även gälla flyget. Av tradition har emellertid så aldrig varit fallet.

Luftfarten hade vid sin tillkomst tekniska och ekonomiska betingelser som gjorde det naturligt att skilja mellan begreppen transportled och transportmedel. Transportleden var en fri nyttighet.

Start- och landningsplats var till att börja med föga kostnadskrävande, i varje fall i förhållande till flygplanen, dvs. transportmedlen. Luftlederna har dock successivt blivit allt kostsammare genom att både det kommersiella flyget och i stor utsträckning också det s.k. allmänflyget är bundet till vissa leder, som ofta är försedda med dyrbara navigationshjälpmedel. Vidare har flygtrafikens omfattning nödvändiggjort en stor och dyrbar apparat för övervakning och kontroll.

Som tidigare framhållits leder all subventionering till att konsumenterna underskattar kostnaderna för en tjänst och förbrukar mer av den än vad de skulle göra, om priset speglade de verkliga kostnaderna. Praktiskt taget allt reguljärt flyg över hela världen subventioneras emellertid. Flyget spelar ju en viktig militär och politisk roll och har aldrig gjorts ansvarigt för de kostnader som det förorsakar samhället. Statliga subventioner har kommit att betraktas som ett så naturligt led i verksamheten att de som är sysselsatta i branschen sällan är medvetna om att samhällets tjänster till luftfarten är att betrakta som subventioner i den mån kostnaderna inte täcks av avgifter. Detta synsätt har i stor utsträckning smittat av sig även på det svenska inrikesflyget. Vid en internationell jämförelse är dock de svenska subventionerna ganska små.

Som ett led i den nya transportpolitiken har statsmakterna emellertid väsentligt skärpt kravet på fullt kostnadsansvar. Sedan 1967¹ debiteras således flygtrafikanterna avgifter som skall täcka luftfartsverkets drift- och kapitalkostnader. För att inte omsvängningen från subventioner av storleksordningen 25 milj. kr per år till principiellt kostnadsansvar skall bli för abrupt utgår t.v. driftbidrag över statsbudgeten till luftfartsverket. Driftbidraget trappas successivt ner och uppgår 1970/71 till 7,8 milj. kr. Bidraget har endast till uppgift att möjliggöra en mjuk övergång till den nya transportpolitiken och kan således inte jämföras med det som utgår till SJ för att säkerställa samhällsnödvändig men olönsam trafik.

Luftfartsverket befinner sig för närvarande i en stark expansion.

¹ Prop. 1967: 57.

Stora investeringar har påbörjats eller planeras i bl.a. Sturup, Hjärpyda (Göteborg) och Arlanda. Ett oroande drag, som i längden kan äventyra utvecklingen mot en luftfart som inte behöver hållas under armarna av skattebetalarna, är att investeringskalkylerna i de offentliga utredningar som ligger till grund för beslut om storflygfält är ytterst rudimentära.

Mindre flygplatser, som drivs av kommunerna, subventioneras ofta. Dessa används huvudsakligen av taxifyget och kan ses som ett kommunalt köp av "kollektivbiljett" för att upprätthålla tillfredsställande miniminivå. Det gäller härvid att göra en avvägning mellan kravet på acceptabel miniminivå å ena sidan och risker för snedvridningar i konkurrensen gentemot övriga transportmedel å den andra.

Luftfartens snabba utveckling gör det angeläget för samhället att beakta verksamhetens externa effekter. Om man inte gör det blir resultatet överproduktion av luftfartstjänster, felaktig resursfördelning och lägre levnadsstandard än nödvändigt.

Den viktigaste externeffekten för flygets del utgörs av buller. Med överljudsplan och växande trafik tenderar denna nackdel att bli allt påtagligare. Flygbolagen har emellertid inget ekonomiskt skäl att söka minska bullret från planen. Tvärtom bidrar varje dämpningsanordning till att minska effekten och därmed öka driftkostnaderna. Flygplansbullret är ett utmärkt exempel på sådana kostnader, samhällseliga uppoffringar av miljöfaktorer, som för närvarande inte drabbar transportmedlet men som enligt kostnadsansvarsprincipen borde göra det. Eftersom staten behärskar flygplatserna och flyglederna och dessutom utövar teknisk kontroll över flygplanen, borde det vara tämligen lätt att konstruera ett avgiftssystem som tar hänsyn till dessa negativa externa effekter och premierar flygplan och flygtrafik som åstadkommer mindre buller.

Först om man tillämpar ett sådant system kan konstruktörer och flygplansägare tänkas bli tillräckligt intresserade av att frambringa respektive anskaffa flygplan som inte är störande.¹ Om samhället inte tar bullerkostnaderna i beaktande kan utvecklingen bli

¹ En smidig avgiftspolitik kan naturligtvis kombineras med att absoluta normer som inte till något pris får överskridas ställs upp.

ytterst besvärande. Har de som sysslar med flygning i olika former hunnit bli tillräckligt många, kan de lätt bli en pressure-group, som väsentligt inskränker statsmakternas möjligheter att handla rationellt.

Sjöfarten

Sjöfarten svarar för en relativt liten del av inrikestrafiken, 10 procent av godstrafiken och praktiskt taget ingen persontrafik. Den erbjuder emellertid på grund av sin speciella kostnadsstruktur ett intressant område för att tillämpa de trafikpolitiska riktlinjerna.

Kostnadsstrukturen

Kostnaderna för en "allmän sjöväg" är av flera slag: sjömätning, farledsutmärkning (fyrar, bojar, prickar), radionavigering (decca), lotsning, sjöräddning och isbrytning. Det karakteristiska för kostnaderna är att de i stor utsträckning är samkostnader för alla storleksklasser. De är samtidigt också gemensamma för olika kategorier av båtar (handelsfartyg, fritidsbåtar, fiskebåtar etc.). Vidare är de ofta oberoende av antalet fartyg av respektive storleksklass och kategori som använder leden. I den terminologi som här använts är således såväl särkostnader som marginalkostnader ofta negligierbara.

Ett extremt exempel är kostnaderna för en fyr. Dessa påverkas inte alls av om ett eller tusen fartyg, av samma eller olika kategorier, använder fyren som hjälpmedel vid sin navigation. I detta fall är både särkostnader och marginalkostnader noll.¹

I fråga om sjömätning kan särkostnaderna hänföras till handelstonnage av olika storlekar. Således måste s.k. tungtrafikkorridorer mätas upp för det största tonnaget. När väl en gång mätningen är gjord påverkas emellertid inte kostnaderna av hur många fartyg som använder leden. (Marginalkostnaden är noll.)

¹ Alla kostnader för fyrväsendet är dock inte samkostnader. Vissa leder används uteslutande av fritidsbåtar etc.

Kostnaderna för lotsning och sjöräddning är till stor del beredskapskostnader, varför även i detta fall marginalkostnaderna är relativt små. Vissa särkostnader kan dock urskiljas: lots används t.ex. så gott som endast av handelssjöfarten.

Eftersom samkostnaderna dominerar står man här inför samma principiella dilemma som i det tidigare nämnda exemplet med en bro. I och med att t.ex. en tungtrafikkorridor en gång mätts upp är det naturligtvis orationellt att genom avgifter förhindra att den används fullt ut. Underlåter man å andra sidan att ta avgift måste kostnaderna bestridas av andra än de som faktiskt har nytta av trafiken, vilket är en helt godtycklig inkomstöverföring. Dessutom får man inget underlag som kan vara till hjälp när man beslutar om att nya tungtrafikkorridorer skall mätas upp. Författaren anser — i enlighet med transportpolitiken — att godtyckligheten och risken för stora framtida felinvesteringar väger så tungt att kostnadstäckning bör eftersträvas.

På senare år har en rad åtgärder vidtagits för att anpassa sjöfartspolitikerna till den allmänna transportpolitiken. Sålunda har sjöfartsverket omorganiserats¹ och riksdagen beslutat att verksamheten bör ges en omfattning och inriktning som i huvudsak svarar mot efterfrågan på verkets tjänster och trafikanternas villighet att betala härför. Genom att den generella lotsplikten slopats har förutsättningar skapats för en fortsatt rationalisering av lotsväsendet.

Sjöfartsavgifterna

Ett nytt avgiftssystem har aviserats som skall träda i kraft från den 1 januari 1971. De gamla avgifterna utgick huvudsakligen i form av fyr- och båkmedel.

Fyr- och båkavgifter utgick endast för fartyg i utrikes trafik. Avgiften skulle erläggas högst 12 gånger per fartyg och kalenderår. Fartyg som anlöpte eller lämnade svensk hamn mer än tolv gånger per år kunde alltså göra den trettonde och de därpå följande

¹ Prop. 1969: 58.

de resorna gratis.

Lotsavgifter baserades på den generella lotsplikten och utgick oberoende av om lots anlätades eller ej. Lotsplikten var sålunda i realiteten en lotsavgiftsplikt. En befälhavare straffades inte för underlåtenhet att ta lots bara han betalade lotspenningar.

Som synes hade avgifterna litet eller inget samband med kostnaderna. Den inrikes sjöfarten var t.ex. helt befriad från sjöfartsavgifter utom i de fall då lots faktiskt (frivilligt) anlätades. Dessutom medförde systemet med lotsavgift vare sig lots anlätades eller ej givetvis att man inte fick någon som helst uppfattning av hur stor efterfrågan på lotstjänster egentligen var.

De nya avgifterna utgår från ett förslag från sjöfartsutredningen.¹ Utredningen anförde att varje sjötrafikantergrupp bör bestrida sina särkostnader och dessutom lämna bidrag till samkostnaderna. En utjämning av finansieringen av särkostnaderna mellan trafikantgrupper, kustavsnitt eller olika delar av verksamheten borde undvikas. Däremot förutsattes att statsbidrag kunde ifrågakomma när statsmakterna ansåg att olönsam verksamhet borde bibehållas av näringspolitiska, sociala eller andra skäl.

I propositionen görs en mindre långtgående uppdelning av kostnadsansvaret än vad sjöfartsutredningen föreslog, men de grundläggande principerna godtas.

Totalt uppgår sjöfartsverkets kostnader för att hålla allmänna sjövägar till cirka 106 milj. kr. Av dessa avser cirka 80 milj. kr handelssjöfarten. Kostnaderna har fördelats på lokal sjöfart (cirka 37 milj. kr) och genomgående sjöfart (cirka 43 milj. kr).

Den lokala sjöfartens kostnader avser huvudsakligen lotsväsendet, farledsutmärkning och sjömätning i hamnarnas tillfarts- och infartsleder. De betraktas som särkostnader för en hamn eller en grupp av hamnar.

Kostnaderna för genomgående sjöfart hänför sig i huvudsak till havsfyrar, positionsbestämningsmedel, sjömätning utanför den yttre kustlinjen (tungtrafikkorridorer). Kostnaderna är till en del gemensamma för praktiskt taget all sjöfart i Sverige. I övrigt är de att

¹ Stencil Kommunikationsdepartementet 1968: 9.

se som särkostnader för en större region t.ex. norrlandshamnarna.

Det nya avgiftssystemet laborerar med fyra sorters avgifter. *Allmän fyravgift för utrikes fart* som är lika över hela landet och som skall täcka kostnaderna för den genomgående sjöfarten. Den beräknas proportionellt efter nettodräktighet. Avgift utgår endast för ett fartygs första sju resor¹ per år. Totalt beräknas avgiften ge 45 milj. kr per år, varför den även täcker en del av underskottet i lokal sjöfart.

Lokal fyravgift för utrikes fart tas ut av fartyg varje gång det angör hamn inom avgiftsområdet. Det finns sammanlagt drygt ett trettiotal sådana områden (tulldistrikt). Taxan bestäms av nettodräktighet och farledens längd. För frekvent trafik inom ett område kan rabattkort motsvarande tolv resor per halvår köpas.

Lotsningsavgift utgår endast när lots anlitas. Lotsplikt föreligger endast för fartyg med farlig last eller i vissa särskilt svårnavigabla vatten. Avgiften beräknas efter farledens längd och fartygets dräktighet. De två sistnämnda avgifterna beräknas ge $12 + 22 = 34$ milj. kr per år, vilket motsvarar större delen av kostnaderna för lokal sjöfart.

Slutligen tas även en *allmän fyravgift för inrikes fart* ut enligt i stort sett samma regler som den lokala fyravgiften för utrikes fart. För att hålla uppbördskostnaden inom rimlig ram befrias fartyg under 400 ton netto. Härigenom undantas huvuddelen av fartygen i inrikes fart med cirka hälften av inrikesgodset. Den allmänna fyravgiften för inrikesfart beräknas medföra intäkter om cirka 2,5 milj. kr.

Det nya avgiftssystemet innebär en viss anpassning till kostnadsansvarighetsprincipen. De lokala avgifterna har i viss mån anpassats till farledens längd. Avgifter utgår även för inrikesfart och för bogserat gods.

Systemet kan dock kritiseras på en hel del punkter. Det innebär en betydande grad av kostnadsutjämning mellan regioner med risker för felaktig lokalisering av näringslivet och onödigt dyrbar

¹ För att förenkla uppbörden utgår avgift endast för ankommande fartyg. Sju resor in motsvarar 14 resor in och ut enligt det gamla systemet.

transportapparat som följd.

Den allmänna fyravgiften för utrikes fart som skall täcka kostnaderna för genomgående sjöfart är t.ex. lika, oavsett om fartyget går direkt in i Göteborgs hamn eller om det går upp till Haparanda och således utnyttjar tungtrafikkorridorer, decca och fyrar längs hela svenska kusten. Någon form av regional differentiering borde införas.

Även den lokala fyravgiften för utrikes fart och lotsningsavgiften synes innebära att trafiken på vissa områden — i första hand Göteborg — skall betala en del av kostnaderna för avgiftsområden med sämre trafikunderlag. Man kan också fråga sig varför man inte valt att basera lotstaxan på ianspråktagna lotstimmar i stället för en relativt godtycklig kombination av farledens längd och fartygets storlek.

En annan invändning är att propositionen inte synes ta hänsyn till att särkostnaden och/eller marginalkostnaden inom varje region eller avgiftsområde ofta är av relativt liten betydelse.¹

Samkostnadernas storlek medför att taxorna bör fastställas till stor del efter bärkraft. Med bärkraft avses här de samkostnadsbidrag som kan tas ut utan att transporten i fråga söker sig till ett annat transportmedel. Det förefaller inte otroligt att en differentiering efter varans art och värde lika väl som ofta tonnageets storlek skulle vara en framkomlig väg. Det är svårt att bilda sig en uppfattning härom eftersom både utredningen och propositionen förbigår dessa för en rationellt ordnad sjöfart viktiga problem med tystnad.

Driftbidrag till isbrytning m.m.

Av de totala kostnaderna för allmänna sjövägar avser drygt 24 milj. kr isbrytning. De senare kostnaderna bör enligt propositionen bestridas av skattemedel. De betraktas som ett bidrag till sjöfarten främst på norrlandskusten för att där upprätthålla tillfredsställande

¹ Möjligen kan man dock säga att rabattsystemet vid flera anlöp än sju delvis ansluter till att marginalkostnaden är noll.

minimistandard. Bidraget är således analogt med det som utgår till SJ. Ett ytterligare motiv för bidraget är att landtransporterna i Norrland subventioneras genom det särskilda regionalpolitiska transportstödet¹ om cirka 30 milj. kr per år. För att inte snedvrída konkurrensvillkoren mellan sjö- och landtransporter är alltså ett bidrag även till sjöfarten motiverat.

Resonemanget är principiellt riktigt och i linje med transportpolitiken. Däremot förefaller storleksordningen av de relativa subventionerna för land- och sjötransporter ändå att vara otillfredsställande behandlade i propositionen. Landtransporterna i Norrland subventioneras ju på många sätt: regionalt transportstöd, vägutgifter som väsentligt överstiger vägskatterna, SJ:s driftbidrag (som huvudsakligen avser Norrland) m.m. Norrlandssjöfarten subventioneras i sin tur inte endast genom gratis isbrytning utan även genom att fartyg som går på väst- och sydkusten bidrar till norrlandskustens kostnader. Uppräkningen illustrerar de svårigheter som inträder när man börjar tumma på principen om kostnadsansvar och i stället försöker åstadkomma något slags "lika subventionsgrad".

Förutom till isbrytning utgår bidrag av skattemedel till sjöfartsverket från anslag under jordbruksdepartementet. Dessa betraktas som bidrag från fritidsbåtarna (3,5 milj. kr) och fiskerinäringen (0,5 milj. kr) för att dels täcka kategoriernas särkostnader, dels bidra till samkostnaderna.

Fri konkurrens

Den huvudlinje i transportpolitiken som går ut på att främja fri konkurrens erbjuder inga särskilda problem. Sedan gammalt råder konkurrens inom sjöfartsnäringen. Vissserligen subventionerar staten småtonnaget genom förmånliga lån varigenom förutsättningen om lika villkor rubbas, men detta torde inte vara av särskilt stor betydelse. Företeelsen kan närmast tjäna som en illustration till trögheten i administrativa regleringar och bestämmelser. Statens

¹ Prop. 1970: 84.

TRANSPORTPOLITIKENS TILLÄMPNING

lånefond för den mindre skeppsfarten har kommit att stå kvar långt efter det att dess sociala syfte blivit överspelat. Utvecklingen har medfört att man numera kan få lån i första hand till garanterat små och orationella båtar.¹

¹ Småskeppsfartsutredningen (stencil kommunikationsdepartementet 1969: 11) har föreslagit vissa ändringar i kreditstödet. Utredningen har dock ännu inte medfört att regeringen vidtagit någon åtgärd.

8 Taxi i Stockholm — en studie i regleringspolitik

Ett av de områden där man i den nya politiken inte dragit de praktiska slutsatserna av sitt principiella synsätt är taxitrafiken.

Det krävs alltså behovs- och lämplighetsprövat tillstånd för all taxitrafik; denna prövning görs av trafiknämnden.¹ Marknaden domineras helt av småföretag, de flesta med endast en bil.

De auktoriserade taxiägarna har således ett av lagen skyddat monopol. Att monopolställningen är attraktiv framgår bl.a. av att väntetiden i droskägartillståndskön i Stockholm 1970 är cirka 10 år.

I enlighet med sina allmänna riktlinjer förordade trafikutredningen att behovsprövningen skulle tas bort. "Ett frigivande av rätten att bruka privata personbilar för all slags yrkesmässig trafik står principiellt helt i samklang med den frihet i transportmedelsanvändningen, som en fullt ut genomförd effektiv konkurrens innebär." Men till detta fogades en mycket viktig reservation: "Emellertid begränsas möjligheterna till en sådan frihet tillsvidare av hänsyn till upprätthållandet av en tillfredsställande transportförsörjning med reguljära transportmedel." Taxi har ännu inte berörts av de trafikpolitiska reformerna.

Den fortsatta framställningen avser i första hand Stockholm. Förhållandena är dock likartade på många platser.

¹ Nämnden består av polischefen och två kommunalt valda representanter.

Nuvarande ordning

I Stockholm innehas 91,7 procent¹ av trafiktillstånden formellt av en ekonomisk förening, Drosktrafikföreningen upa. Föreningens tillstånd brukas av taxiägarna. Varje brukare är i praktiken en självständig droskägare. Ledigblivna tillstånd ges till anställda förare i anciennitetsordning. De resterande 8,3 procenten av trafiktillstånden innehas av dels små aktiebolag (4,6 procent), dels s.k. gammelåkare eller gammelänkor.²

Taxitrafiken i Stockholm företer ett flertal brister:

- 1) Orationell drift. — Ex.: Drosktrafikföreningens stadgar föreskriver att taxiägarna skall tillgodogöra sig avkastningen av ett tillstånd. Givetvis är rationaliseringsmöjligheterna i företag med två förare (ägaren och en anställd) begränsade. Taxiägarna har inte heller tagit till vara de rationaliseringsmöjligheter som trots bestämmelserna faktiskt finns. Man har t.ex. inte kunnat förmå sig till att gå samman till gemensamma inköp. Härigenom har de kostnadsminskningar som rimligen kan erhållas genom centrala inköp av däck, drivmedel, reparationer m.m. gått förlorade. Med få undantag³ sköter vidare varje taxiägare sin egen bokföring och administration. Enligt Svenska Taxiförbundet uppgår administrationskostnaderna i dessa företag med en bil och en anställd till inte mindre än cirka 7 000 kr per år.
- 2) Dålig anpassning till konsumenternas önskemål och behov. — Ex.: Taxi håller samma utbud av vagnar klockan nio på söndagsmorgnarna som under vardagarnas rusningstimmar. Detta medför att det är mycket svårt att få tag i en taxi under

¹ Sifferuppgifter m.m. är huvudsakligen hämtade ur "Taxi-trafiken i Stor-Stockholm". Utredning verkställd på uppdrag av Stor-Stockholms planeringsnämnd av dir. L. Wällström, Västerås.

² Gammelåkarna är droskägare som erhållit sina tillstånd före 1945. Gammelänkor är änkor efter åkare avlidna före 1940. Innan dess fanns nämligen laglig möjlighet för dödsbo att driva taxirörelse i obegränsad tid efter tillståndshavarens bortgång.

³ Sedan 1969 har fyra procent av drosktrafikföreningens medlemmar gått samman i ett intressekontor, som skall administrera de anslutnas rörelser.

rusningstid när efterfrågan är stor. Dessutom medför överkapaciteten på söndagarna att förarna då kör in orimligt små belopp per bil.

- 3) För höga taxor. — Dessa har uppkommit på två sätt. För det första medför den orationella driften onödigt höga kostnader. För det andra har taxorna satts på en nivå som medgivit stora vinster utöver (de onödigt höga) kostnaderna. Avkastningen på eget kapital för ett typiskt enbilsföretag har under åren 1961 till 1968 uppskattats till mellan 38 och 73 procent *per år*. Om avkastningen i stället hade begränsats till diskontot plus tre procent skulle taxorna kunna sättas åtminstone fem procent lägre. Överförräntningen kostar stockholmsborna mellan 5,5 och 11 milj. kr årligen.
- 4) Svårigheter för personalen. — Ex.: Enbilsföretagen och den osmidiga trafikuppläggningsmedför extra obekväma arbetstider, vilket ökar personalomsättningen och försvårar nyrekrytering. Större företag skulle ha samma möjligheter som kollektivtrafikföretagen att genom olika tjänstgörings- och fridags-system, och genom deltidanställda, minska de olägenheter som finns i en verksamhet som pågår dygnet runt. Enbilsföretagen medför också relativt otrygga anställningsförhållanden.
- 5) Olämplig taxe-struktur. — Ex.: Den bristande taxedifferentieringen medför att de som åker på vardagarna får vara med och betala en del av de höga löner som krävs för sön- och helgdagstrafiken.
- 6) Olämplig lönekonstruktion. — Lönen är uppdelad i en fast och en rörlig del. Den rörliga delen utgår för närvarande med 26 procent av inkört belopp. En nackdel med detta system är att på en taxehöjning, tillkommen för att kompensera en avtalsenlig löneökning, skall föraren dessutom ha "provision" med 26 procent, varför en ytterligare taxehöjning erfordras.

Slutligen kan nämnas att den nuvarande ordningen innebär onödigt höga samhällsekonomiska kostnader för biltransporter genom att privatbilar inte får ta upp passagerare mot betalning. Detta medför en betydande mängd outnyttjad kapacitet och onödig trängsel.

Taxitrafiken i Stockholm företer flera för ett regleringssystem typiska drag. Regleringar tenderar att bli *producentorienterade* i stället för att koncentrera sig på konsumenternas behov. Jämför t.ex. hur taxi nonchalerar konsumenternas behov genom att byta förare kring klockan fem på eftermiddagen, mitt under rusningstiden.

Lågt kostnadsmedvetande, bristande rationalisering och höga taxor är andra typiska företeelser. En orsak till detta är att medan vid fri konkurrens de minst effektiva företagen normalt slås ut efterhand så innebär administrativt bestämda taxor en betydande risk för att för stor hänsyn tas till kostnadsförhållanden vid de mindre rationellt drivna företagen. De offentliga myndigheterna kan av politiska skäl inte sätta maximipriserna så lågt att ett större antal företag i branschen ej får ersättning för sina kostnader. "Härigenom blir de fastställda priserna i längden lätt högre än vad som skulle kunna tas ut om fri konkurrens rådde. Denna risk är naturligtvis särskilt stor i branscher där företagen inte ens behöver frukta potentiell konkurrens från nyetablerade företag. Till följd av att myndigheternas taxekontroll normalt grundar sig på faktiska kostnader föreligger inte något påtagligt incitament till sänkning av kostnaderna eftersom en rimlig höjning av dessa i regel kan täckas med en taxehöjning."¹

Regleringssystemet har *dålig anpassningsförmåga* till ändrade förhållanden och när missförhållanden blir uppenbara rättas de inte till. Så har t.ex. under hela efterkrigsperioden taxis mest belastade månad (december) uppvisat en betydande otillfredsställd telefonafterfrågan. Antalet beställningar som ej kunnat utföras har således varierat mellan 47 och 17 procent av totalt mottagna samtal.² Trots detta går årtionde efter årtionde utan att åtgärder vidtas för att öka utbudet.

Regleringar är *svåra att tillämpa* även om intentionerna är aldrig så välmående. I fråga om taxi är givetvis kärnfrågan hur stort

¹ Näringsfrihetsombudsmannen i skrivelse till kommunikationsdepartementet 1965 (dnr 201/65).

² Siffrorna avser över telefonväxeln mottagna beställningar som ej utförts på grund av vagnbrist. Den otillfredsställda afterfrågan blir ännu större om man räknar in de kunder som endast mötts av upptagetton och de som bedömt det som bortkastad tid att ens försöka ringa.

konsumenternas behov är. Det åkbehov som finns i Stockholm vid rationell taxidrift och konkurrens (dvs. låga taxor) kan för närvarande överhuvudtaget inte fastställas. När myndigheterna skall bedöma nya ansökningar om trafikillstånd får de i stället nöja sig med statistik över antalet telefonbeställda körningar, befintliga tillstånd per invånare etc. För övrigt synes tillämpningen även av den faktiskt tillgängliga statistiken kunna kritiseras. (Se föregående stycke.) Om inte taxi själv vidtar åtgärder borde naturligtvis de koncessionsgivande myndigheterna gripa in.

Slutligen brukar regleringar vara *seglivade* och finnas kvar långt efter det att deras ursprungliga syfte bortfallit. Drosktrafikföreningen bildades ursprungligen för att bereda sina anställda tryggar pensions- och anställningsförhållanden. Dessa syften har betydligt lägre aktualitet i dagens samhälle med full sysselsättning och utbyggt socialförsäkringssystem. Redan 1932 konstaterade en av Stockholms stad tillsatt utredning att väsentliga stordriftfördelar förelåg och förordade ett storbolag eller kooperativt företag. Sedan början av 1920-talet har sju olika utredningar redovisats. "Det gemensamma för samtliga utredningar är att förslagen inte kommit till utförande framförallt på grund av bristande eller skilda intressen bland ägare och anställda."¹

Man kan naturligtvis invända att drosktrafikföreningen med sin stadgemässiga uppbyggnad (med såväl ägare/arbetsgivare och anställda som medlemmar med ofta motstridiga intressen) i osedvanligt hög grad saknar handlingskraft. Det finns emellertid även många andra exempel på att konservativa krafter som har intresse av den bestående ordningen i praktiken får en stark ställning i en regleringsapparat och därmed i längden åstadkommer stela och ineffektiva förhållanden.

De nämnda olägenheterna har på senare tid i viss mån uppmärksamrats av myndigheterna. Det kan nämnas att en av Stor-Stockholms planeringsnämnd tillsatt utredning föreslagit ett system som bl.a. innebär viss konkurrens mellan olika företagsformer. Där- emot vill utredningen inte tillåta helt fri etablering eller vad som

¹ Wällström: s. 43.

nedan kallas deltidstaxi. Utredningen har ännu (september 1970) inte föranlett några åtgärder.

Det kan också nämnas att en statlig utredning¹ inom kort väntas lägga fram förslag om bl.a. företagsstrukturen inom drosktrafiken.

Reformförslag

Slopande av behovsprövningen

Ett första steg bör vara att som trafikutredningen — om än endast i princip — föreslog, slopa behovsprövningen. Man kan tänka sig att härvid gå mer eller mindre långt. För det första bör man tillåta bolag att driva trafik. Ett taxibolag skulle dels kunna erbjuda allmänheten lägre taxor, dels ge de anställda tryggare anställningsförhållanden och bekvämare arbetstider. Genom att använda en biltyp och genom att centralisera en rad funktioner (inköp, reparationer, tvättning, administration m.m.) skulle betydande stor-driftfördelar kunna uppnås.

Ytterligare besparingar skulle kunna göras genom att gå över till mindre bilar, s.k. minitaxi. Man har uppskattat att endast 10 procent av alla taxiresor sker med fyra eller fler passagerare. Det är därför orationellt att hålla fast vid den bestämmelse som kräver att samtliga taxibilar skall kunna ta fyra passagerare. Små bilar är å andra sidan något obekvämare. Allmänheten bör ges möjlighet att genom fritt val mellan konkurrerande företag visa om det finns någon efterfrågan på just minitaxis kombination av taxa och komfort. De stora besparingarna torde emellertid inte ligga i ändrad vagnstorlek utan i en rationell företagsform.

En mera radikal reform vore att förutom taxibolag även tillåta "deltidstaxi". Detta innebär att privata personbilar får brukas till mer eller mindre tillfälliga körningar, utan att föraren, t.ex. en hemmafru, har detta som ordinarie yrke.

Redan 1944 års trafikutredning föreslog detta. Förslaget av-

¹ "Utredning om företagsstrukturen inom den yrkesmässiga vägtrafiken", tillsatt av regeringen sommaren 1969. Ordförande: Erik Severin.

styrktes huvudsakligen med motiveringen att "ett konkurrenskrig, motsvarande det som rådde inom lastbilstrafiken under 1930-talets första år, kunde förväntas uppkomma och i sista hand gå ut över de löneanställda".

Vid fri konkurrens och ett bättre utnyttjande av personbilarna, vilket skulle bli följderna om man tillät deltidstaxi, skulle naturligtvis trafikunderlaget för ordinarie taxi (liksom för de kollektiva trafikmedlen) minska. Därvid skulle vissa företag slås ut, vilket i sin tur bland annat skulle kunna skapa svårigheter för de anställda i dessa företag. Detta talar för att liberaliseringen bör ske successivt. Däremot finns det — i synnerhet i ett fullsysselsättningsamhälle med brist på såväl arbetskraft som kapital — ingen anledning att på längre sikt konservera ett onödigt lågt utnyttjande av bilparken och onödigt höga transportkostnader för allmänheten.

Genom att "äventyra förutsättningarna för den yrkesmässiga trafiken" kan man i själva verket på något längre sikt spara in resurser som kan sättas in på annat håll i produktionen och därigenom bidra till att öka levnadsstandarden. — Man behöver inte vara ekonom för att inse det orationella i att fyra personer kör var sin bil på Skeppsbron i stället för att fyra åker i en.

De invändningar som kan resas mot ett konkurrenssystem är för det första att det är bekvämt för allmänheten med *en* telefonväxel så att man inte behöver ringa runt till flera nummer. Denna svårighet bör relativt lätt kunna övervinnas genom att föreskriva att alla bolag och deltidstaxi skall anslutas till samma växel.¹

En annan invändning går ut på att man vid fri konkurrens inte skulle få tillräckligt utbud av taxi under helger m.m. Denna synpunkt brukar motiveras med att taxi för närvarande har mycket små inkörda belopp per bil t.ex. under söndagarna. Om utbudet av taxi emellertid avpassades smidigare till efterfrågan — och konkurrerande företag har all anledning att göra det — torde överutbudet på söndagarna elimineras och således intäkterna per bil öka. En bättre taxestruktur med högre taxor på sön- och helgdagar än

¹ Invändningen förlorar ytterligare tyngd sedan taxi i alla fall infört direktnummer till de olika stationerna.

under vardagar skulle ytterligare minska problemet.

I 1963 års transportproposition heter det att "i vad gäller drosktrafiken talar också vissa allmänna servicehänsyn¹ för att i viss utsträckning behålla en behovsgrundad tillståndsgivning. Även inom drosktrafiken är nämligen en tidsmässig resultatutjämning i viss mån nödvändig för att säkra rimliga krav på tillfredsställande service . . ."

Resonemanget om att servicehänsyn gentemot konsumenterna nödvändiggör resultatutjämning bygger på en sammanblandning av statliga och kommunala kostnader å ena sidan och samhälls-ekonomiska kostnader å den andra. "Tillfredsställande service" bör och kan upprätthållas genom driftbidrag och konkurrens. Endast då minimeras de samhällsekonomiska kostnaderna, även om de offentliga utgifterna eventuellt blir större än med resultatutjämningsystemet.

Trots detta kan det hända att det är politiskt omöjligt att finansiera ett driftbidrag för "samhällsnödvändig taxi". I så fall får man nöja sig med att tillåta konkurrens mellan olika bolag och företagsformer. För att få tillstånd att driva taxiverksamhet måste då varje företag åta sig att hålla ett visst minimiutbud under alla dygnets delar. I så fall faller dock förslaget om deltidstaxi.

Av samma skäl som för övrig trafik bör man bibehålla den personliga lämplighetsprövningen. I syfte att trygga konkurrens på lika villkor och för att kontrollera att trafiksäkerhets- och arbetstidsbestämmelser efterlevs, bör färdskrivare krävas i alla fordon med trafik tillstånd.

Borttagande av körplikten

Den s.k. körplikten innebär att en taxi inte har rätt att vägra en kund körning även till tämligen avsides belägna adresser inom staden och dess förorter ("taxeområdet"). Eftersom chansen att få en

¹ I vissa situationer kan taxi t.o.m. ha en försvarspolitisk funktion. Man erinrar sig slaget vid Marne 1914, där Paris taxibilar spelade en kanske avgörande roll. Den för resursallokering intresserade ekonomen noterar, inte utan tillfredsställelse, att droskförarna vid sina trupptransporter till fronten hade högsta taxa påslagen.

passagerare på återfärden från en sådan adress ofta är ganska liten, medför körplikten en belastning jämfört med en färd av samma längd närmare centrum. Detta bör komma till uttryck i ett särskilt pålägg för körningar till förorterna, såvida det inte är fråga om tur-returesa. Härigenom skulle körplikten förlora sin karaktär av börda och det funnes då ingen anledning att ha den kvar.

Fullt kostnadsansvar

Vidare bör principen om fullt kostnadsansvar genomföras även för taxi: varje trafikantgrupp skall svara för sina särkostnader, medan samkostnaderna bör tas ut av dem som har låg priskänslighet.

För närvarande sker en viss taxedifferentiering både efter körsträcka och efter antalet passagerare. Den första differentieringsformen är motiverad av skillnaden i särkostnader, den andra dessutom av skillnaden i priskänslighet. En grupp om fyra passagerare är sannolikt mindre prismedveten än en person som åker ensam. Differentiering förekommer dessutom vid telefonbeställning, då man tar ut en särskild framkörningsavgift.

Differentieringen bör dock drivas längre. En speciell högre helg-taxa är ett särskilt angeläget önskemål; obekväma arbetstider medför ju högre löner. Denna högre taxa skulle kompenseras av att vardagstarifferna sänktes.

En revision av bilskatterna i linje med förslagen i kapitel 7 påverkar givetvis också sättet att ta ut taxor av passagerarna. Det bör vara dyrare att åka under rusningstid än mitt på dagen, dyrare att åka i storstadens centrum än i utkanterna osv. En nödvändig förutsättning för att kostnadsansvarsprincipen skall få önskade effekter är dock att den fungerar även för andra konkurrerande transportmedel, enskilda såväl som kollektiva.

Reformernas följder

Lägre taxor och större chans att få tag i en taxi när behovet är som störst under högtrafiktid blir de kanske mest påtagliga effekterna.

Om förslagen genomförs kommer taxitrafiken sannolikt också efter en tid att skifta karaktär. Ger man tillstånd till stordrift finns det anledning förmoda att bolagen så småningom skulle konkurrera ut många av de nuvarande taxiföretagen. Även minitaxi skulle sannolikt förekomma. Inom storstäderna torde det nämligen finnas underlag för företag med olika priser och servicegrader.

Allmänheten och duktiga taxiföretagare och -förare skulle tjäna på en nyordning medan de ineffektiva företagen skulle slås ut.

Allmänheten skulle givetvis dra fördel även av deltidstaxi. Den bilpark som finns skulle utnyttjas bättre.

Vissa taxipassagerare skulle inte längre subventionera andra. Folk skulle få möjlighet att träffa rationella val mellan olika alternativ, t.ex. mellan egen bil och flitigt taxiåkande.

Mot de ovannämnda, positiva verkningarna kan ställas vissa övergångsproblem, vilka dock vid en successiv liberalisering inte torde bli alltför svårbemästrade.

9 Slutsatser

1963 års trafikpolitiska beslut, som passerade ganska obemärkt när det togs, har på senare år debatterats livligt. Massmedia, inte minst ledarskribenter, ägnar numera stor uppmärksamhet åt transportfrågor. Demonstranter och byalag har också engagerat sig. Trafikpolitiken har kritiserats ur många aspekter. Den anses ensidigt inriktad på företagsekonomiska synpunkter medan däremot samhälleliga intressen eftersätts. Som exempel brukar nämnas att transporter av både personer och varor överförs från säkra och miljövänliga järnvägar till illaluktande och trafikfarliga bilar.

Vidare brukar anföras att trafikpolitiken får orimliga konsekvenser för städerna, vars centrala delar hänsynslöst rivs för att bereda plats åt bilarna på människornas bekostnad. Och ändå bara växer trafikköerna. Man kritiserar också trafikpolitiken för att den inte aktivt används som ett led i lokaliseringspolitiken.

Kritikerna anser att det nu är dags att riva upp 1963 års beslut. Vid en närmare granskning av argumenten finner man dock att felet inte så mycket ligger hos 1963 års beslut i och för sig utan snarare beror på att beslutet inte genomförts konsekvent. Trafikpolitiken hänger därför i luften och det finns utrymme för åtskilliga vittgående förändringar.

Innebörden av 1963 års trafikpolitiska beslut

Målet för den förda politiken är att åstadkomma ett transportsystem med "tillfredsställande standard" till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnader.

”Tillfredsställande standard” innebär främst att transportapparatens skall få exakt den omfattning och sammansättning som svarar mot konsumenternas önskemål. Det enklaste och enda säkra sättet att få information om hur människorna vill ordna sina transporter är att låta varje konsument själv välja hur stora kvantiteter av olika transporttjänster (bil, tåg, flyg etc.) han vill köpa. Varje konsument får på så sätt väga sitt transportbehov mot andra behov och finna den just i hans tycke bästa sammansättningen av konsumtionen.

För att konsumenterna skall kunna välja med utgångspunkt från riktiga förutsättningar är det nödvändigt att priserna avspeglar de verkliga kostnaderna, inklusive externa effekter i form av miljöförstöring etc. *Fullt kostnadsansvar* för varje transportmedel är därför en av transportpolitikens hörnstenar. Om priserna subventioneras får konsumenterna intrycket att transporter är billigare än vad som verkligen är fallet. De förleds därigenom att efterfråga fler transporttjänster (och således mindre av andra varor och tjänster) än vad som i verkligheten bäst svarar mot deras önskemål. I längden sätts därigenom produktionsresurserna in på fel ändamål och den materiella levnadsstandarden blir lägre än nödvändigt.

Av flera skäl kan man emellertid inte helt och hållet acceptera att summan av konsumenternas val är lika med marknadens efterfrågan. Ett sådant skäl är att vissa konsumenter har för små inkomster för att kunna göra sig hörda på marknaden. Ett viktigt inslag i transportpolitiken är därför att staten använder indragna skattemedel till att själv betala transporter, ”köper en *kollektivbiljett*” i de fall där vissa grupper (t.ex. handikappade) eller områden annars inte skulle nå upp till en acceptabel minimistandard. Minimistandarden får bestämmas med hänsyn till statsmakternas sociala, regionalpolitiska och övriga mål.

Målet lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnader söker man nå genom att säkerställa *konkurrens på lika villkor*. En sådan har ansetts vara ett kraftigt incitament för trafiken att söka sig till de kvalitativt och kostnadsmässigt mest ändamålsenliga transportmedlen. Dessutom stimuleras effektivitet i trafikföretagens skötsel.

Slutligen kan bland de trafikpolitiska målen sägas ingå att ar-

betstidsbestämmelser skall följas och trafiksäkerhetens krav tillgodoses m.m. Vissa administrativa bestämmelser är därför nödvändiga.

Sammanfattningsvis bygger transportpolitiken i teorin på tre hörnstenar: fullt kostnadsansvar, fri konkurrens på lika villkor och statliga subventioner när så krävs för att säkerställa samhälls-nödvändig underskottstrafik. Inslaget av regleringar är litet.

Marknadssystem kontra regleringar

Kritikerna, särskilt på vänsterhåll, menar att de fria marknadskrafterna ges alltför stort spelrum på transportmarknaden. "Det är fei att det privata vinstintresset och inte de många människornas verkliga behov skall få bestämma vad som skall produceras." I sådana uttalanden framställer man emellertid problemet på fel sätt. Frågan är inte om profiten *eller* konsumenterna skall bestämma. Frågan är i stället: kan man hitta en metod som i praktiken ger en bättre anpassning till konsumenternas önskemål än den som följer av att vinsthungriga företag i konkurrens bjuder ut sina tjänster till allmänheten? Människorna väljer i sin tur vad de vill ha genom att köpa eller avstå från köp, samtidigt som staten genom lagar och förordningar och köp av kollektivbiljetter bevakar att vissa minimifordringar uppfylls.

Alternativet till att i huvudsak förlita sig till marknadskrafterna är att gå in för regleringar av olika slag. Teoretiskt kan man därigenom ofta uppnå bättre resultat. I verkligheten blir emellertid resultatet nästan alltid sämre. Den grundläggande svårigheten är att, i brist på information om vad folk vill betala, ändå söka utröna deras verkliga behov.

Man kan tänka sig att genom opinionsundersökningar, intervjuer o.d. få fram detta, men risken är att man bara får önskelistor där olika alternativ inte vägts mot varandra. Det är först genom att betala som människor tvingas välja mellan olika alternativ.

Vidare är det naturligtvis omöjligt att ens i ett litet land intervjua alla om alla varor och tjänster. Hur lätt det är att hamna fel

SLUTSATSER

visar också mängden av misslyckade försök att efter positiva marknadsundersökningar introducera nya varor.

Mot bakgrund bl.a. av de praktiska svårigheterna att fastslå konsumenternas önskemål finns stora risker att de verkställande byråkraterna låter sina egna uppfattningar och värderingar styra produktionen. En förmyndarmentalitet som bygger på att folk inte begriper sitt eget bästa får en tacksam grogrund.

Teoretiskt medför regleringar större möjligheter att framsynt planera produktionen och samordna allas ansträngningar. I praktiken synes dock situationer med överkapacitet eller brister (köer) vara minst lika vanliga inom reglerade sektorer som inom oreglerade. I Sverige används regleringar för närvarande främst på bostadssektorn (ständig överefterfrågan) och jordbruket (stora produktionsöverskott).

En nackdel med regleringar är att de lätt blir producentorienterade, varvid det ursprungliga syftet — att värna om konsumenternas intressen — försummas. Det ligger i regleringssystemets natur att byråkrater och producenter ofta sammanträffar och får förståelse för varandras problem. Oheliga allianser kan ganska lätt uppstå. Den internationella luftfarten uppvisar t.ex. talrika exempel. I Sverige erbjuder statsmakternas behandling av SAS inlagor när konkurrens från charter etc. från tid till annan aktualiserats, utmärkta studieobjekt.

Lågt kostnadsmedvetande och höga taxor tenderar också att uppkomma i regleringssystem. Taxekontroll är nödvändig då konkurrens saknas men den måste grunda sig på faktiska kostnader och incitamenten till rationaliseringar blir små eftersom rimliga kostnadshöjningar i regel kan täckas via taxehöjningar.

Regleringar anpassar sig dessutom långsamt till ändrade förhållanden. Detta beror bl.a. på den byråkratiska proceduren, som ofta kan beskrivas enligt följande:

Först måste missförhållandena bli så uppenbara att en opinion som har möjlighet att göra sig hörd i massmedia och på andra sätt framträder. (På detta stadium går det lätt prestige i frågan, vilket inte underlättar förändringar.)

Så småningom tillsätts en utredning, som kan behöva flera år för

att tillräckligt grundligt penetrera frågorna. I utredningen blir dessutom de grupper som på olika sätt har intresse av de bestående förhållandena och således motsätter sig förändringar regelmässigt representerade. Därefter vidtar ett remissförfarande¹ som tar flera månader och vid vilket berörda intressegrupper har tillfälle att måla f-n på väggen. Slutligen skall utredningens förslag manglas i kanslihus och riksdag, vilket självfallet också kräver sin tids-tribut.

Dessutom är man i allmänhet tvungen att underlätta omställningen genom att införa reformerna successivt, vilket ytterligare förlänger proceduren. Trafikutredningen är ett utmärkt exempel på hur långvarig processen kan bli. Redan i slutet på fyrtioalet (om inte åtskilligt tidigare) stod det klart att förutsättningarna för regleringspolitiken i väsentliga avseenden hade ändrats. Framförallt hade järnvägarna inte längre en markerad monopolställning för landtransporter. 1953 tillsattes utredningen och 1963 fattade riksdagen sitt beslut. Beslutet är ännu (1970) endast ofullständigt genomfört.

I fråga om anpassningsförmåga och flexibilitet torde ett marknadssystem vara klart överlägset regleringar. Den producent som inte kontinuerligt ger akt på förändringar i konsumenternas behov eller produktionstekniken får se sina vinster snabbt försvinna.

Naturligtvis har också ett marknadssystem nackdelar. Konkurrensen och vinstintresset kan medföra att trafiksäkerhets-, arbets- och bruttoviktsbestämmelser åsidosätts. Enligt vissa uppgifter har t.ex. inte mindre än 25 procent av lastbilstransporterna olagligt stora laster. Farligt långa körpass förekommer också. En skärpt övervakning bör kunna komma till rätta med dessa problem, som f.ö. inte är unika för en oreglerad marknad.

Inom vissa sektorer är konkurrens eller åtminstone potentiell sådan av olika skäl utesluten och i sådana fall kan monopolister göra oskäliga vinster. Ibland kan det också med skäl hävdas att konsumentens suveränitet bör åsidosättas därför att de inte begriper sitt eget bästa. Sådana motiv ligger t.ex. bakom narkotikalag-

¹ Jag bortser här från möjligheten att utredningen bara föder nya utredningar, i vilket fall proceduren tar ytterligare tid.

SLUTSATSER

stiftningen. Inom transportsektorn torde dock sådana synpunkter knappast kunna anläggas. Så länge minimikraven i fråga om säkerhet uppfylls finns det ingen anledning för samhället att ta ställning till om medborgarna skall ta bilen, flyget eller tåget.

Det finns vidare de som menar att producenterna har möjlighet att i stor skala lura folk att köpa saker de egentligen inte vill ha. Vilseledande reklam och uppammande av statustänkande nämns ibland som exempel på metoder som medfört att bilismen expanderat mer än folk egentligen vill.

Självfallet måste man vid val av politik väga för- och nackdelar. Enligt min mening pekar flertalet faktorer på att man når det bästa resultatet genom att i huvudsak förlita sig till marknadskrakterna. Slutsatsen baseras då på följande förutsättningar:

- att förutsättningar finns inom transportsektorn för en påtaglig konkurrens mellan olika transportmedel och ofta även mellan olika företag inom samma gren,
- att statsmakterna har möjlighet att genom köp av kollektivbiljett säkerställa en viss miniminivå av transportservice för alla kategorier medborgare,
- att statsmakterna har eller kan skaffa sig möjligheter att övervaka trafiksäkerhets- och arbetstidsbestämmelser etc.,
- att regleringar i praktiken blir tungrodda och producentorienterade samt att de har låg anpassningsförmåga,
- att folk i stort sett inte låter sig manipuleras utan är fullt i stånd att välja vilka transportmedel de föredrar.

För att slutsatsen skall gälla fordras dock att politikens huvudmoment fullt kostnadsansvar (inkl. externa effekter), fri konkurrens och kollektivbiljetter verkligen genomförs konsekvent. På denna punkt kan man med fog kritisera den politik som i dag faktiskt förs. Kostnadsansvarsprincipen har inte genomförts för stora delar av bilismen. Även för järnvägarna tummar man på kostnadsansvaret genom att statsmakterna inte alls reagerar trots att SJ år efter år saknar möjlighet att förränta det i affärsbanenätet nedlagda kapitalet. Flyget subventioneras likaså allttjämt över budgeten, ehuru med relativt obetydliga belopp. Inom varje trafikgren varierar sub-

ventionsgraden dessutom regionalt.

Principen om konkurrens är genomförd i större utsträckning än kostnadsansvaret, framförallt genom att de olika transportmedlen konkurrerar med varandra. En hel del onödiga inskränkningar kvarstår dock bl.a. för flygtrafik och taxi.

När det gäller att sätta upp mål för trafiksäkerheten och få ner trafikolyckorna till en acceptabel nivå har statsmakterna slutligen stått ganska handfallna.

Nedan skall närmare granskas hur en konsekvent trafikpolitik bör genomföras på olika områden: bilar, godstransporter, trafiksäkerheten, städernas trafiksystem och glesbygderna. (Indelningen är inte helt konsekvent men har gjorts för att anknyta till den aktuella debatten.)¹

Bilarna

Bilarna står för drygt 85 procent av transportvärdet i vårt land. Det är därför oerhört viktigt att bilismen utvecklas under riktiga kostnadsförutsättningar. Bilskatterna bör i princip täcka alla kostnader, statens, kommunernas och enskildas, för väginvesteringar och väghållning, liksom kostnaderna för trafikövervakning, trafiksäkerhetsmyndigheter m.m. I runda tal kan de nämnda posterna för 1970 uppskattas till cirka 4 miljarder. Härtill skall läggas kostnaderna för olyckor och miljöförstöring. Olyckskostnaderna består främst av direkta vårdkostnader och kostnader för produktionsbortfall. Därtill kommer materiella skador. Totalt kan olyckskostnaderna beräknas till i mycket runda tal minst 2,5 miljarder.²

Miljökostnader i form av avgaser och buller borde också ingå i kalkylen. För närvarande finns dock inte några allmänt accepterade normer för hur dessa skall mätas i pengar. Man får därför

¹ Flyg och sjöfart utelämnas här på grund av sin relativt ringa betydelse. De mest närliggande reformerna är för flyget att minska hindren mot konkurrens med SAS/LIN och för sjöfarten att revidera avgiftssystemet.

² Dödsfall har då beräknats till samma kostnad som livslång invaliditet.

SLUTSATSER

som ett första steg nöja sig med att utforma bilskatterna så att tyska och avgasfria motorer premieras, exempelvis genom lägre årliga fordonsskatter.

Mot de ovan kvantifierade kostnaderna skall ställas de skatter (fordonsskatt, bensinskatt, energiskatt m.m.) som fordonsägarna erlägger, totalt drygt 4 miljarder.¹ Läggts härtill försäkringsavgifterna kommer man upp till drygt 5 miljarder.

Subventionen av bilismen uppgår för närvarande således lågt räknat till storleksordningen drygt en miljard kr. Slutsatsen blir att bilskatterna bör höjas med minst $\frac{1}{4}$, med något mindre för miljövänliga fordon. (De ökade intäkterna — eller snarare det frigjorda subventionsbeloppet — kan, om man så vill, användas till att sänka andra skatter, t.ex. mervärdeskatten eller inkomstskatten.)

Det är inte rationellt att genom subventioner ge medborgarna intrycket att bilarna kostar mindre än de faktiskt gör och därigenom snedvrider ett fritt konsumtionsval. Man riskerar bl.a. att kraftigt överskatta behoven av väginvesteringar. I den senaste vägplaneutredningen² rekommenderas t.ex. att de statliga väginvesteringarna höjs med 7 procent per år i volym. Utredningen visar att en sådan investeringsökning är samhällsekonomiskt lönsam vid nuvarande subventionerade priser och därmed för höga efterfrågan.³ Däremot förbigås helt den mycket viktigare frågan om vilken investeringsutveckling som är lämplig vid fullt kostnadsansvar. Det bör dock påpekas att dåvarande kommunikationsministern får ta på sig en betydande del av ansvaret genom de ganska egendomliga direktiv som han gav utredningen.

Det är inte bara orationellt utan även orättvist att de som inte

¹ Inkl. den höjning om ca 0,5 miljarder som införts från den 1 november 1970.

² SOU 1969: 56 och 57.

³ Följdriktigt finner utredningen att väginvesteringar är lönsammast i storstadsområdena. Där är också diskrepansen störst mellan priser och faktiska kostnader, inkl. väntetider i trafikköer. Utredningen använder även trafikolyckskostnaderna på ett något perverst sätt. Man visar t.ex. att motorvägar är mycket lönsamma p.g.a. den besparing i människoliv m.m. som görs jämfört med en vanlig väg med samma trafikmängd. Däremot görs inget försök att ange lönsamheten av att i stället föra över trafik till järnväg, då ju besparingen i olyckskostnader blir ännu större.

använder bil skall betala en stor del av bilisternas kostnader.

Den ovan gjorda kalkylen är givetvis mycket grov och vägkostnadsutredningen kan säkert i sinom tid presentera mer förfinade beräkningar. Man får emellertid inte låta det bästa bli det godas fiende och i avvaktan på nya utredningsresultat under åratalslåta bli att genomföra vad som med största sannolikhet är ett steg i rätt riktning. Skattehöjningen bör alltså ske omedelbart.

Kalkylen är i alla händelser snarast i underkant vad gäller kostnadssidan. Olyckskostnaderna har i andra sammanhang angivits till 4 à 8 miljarder. Kostnader för mänskligt lidande vid trafikolyckor ingår inte. Miljö och buller har också tills vidare satts till noll. Trängselkostnader har heller inte tagits upp i detta sammanhang. De bör kompenseras genom särskilda cityavgifter (se nedan).

Det kommer säkert att invändas att bilens stora betydelse för samhällsutvecklingen och de enskilda människornas resmöjligheter motiverar för låga skatter. Sådana argument är emellertid inte relevanta. Det faktum att t.ex. lastbilstransporter är ett billigt och praktiskt sätt för ett företag att distribuera sina produkter är ju inget motiv för att inte företagen skall betala vad denna i och för sig billiga transportlösning kostar. Om innehavet av personbil gör det möjligt för en familj att snabbt och behändigt komma ut till sommarstugan är detta heller inget motiv för att några andra skall betala resan.

Naturligtvis skulle en höjning av bilskatterna medföra en viss övergång till tåg och flyg, sannolikt dock av mindre omfattning. De allra flesta kommer att skaffa sig bil även om subventioneringen upphör. Och när man väl har en bil, blir marginalkostnaden för en bilresa alltså jämförbar med konkurrenskraftig gentemot biljetter för tåg och flyg.

Ovanstående resonemang får inte undanskymma det faktum att bilen för de flesta behov är ett alldeles utmärkt transportmedel. Man kan snabbt komma från "dörr till dörr" och är inte bunden av tidtabeller. Det är egentligen bara i städerna under rusningstid och för vissa längre distanser som T-bana och buss respektive tåg och flyg är överlägsna. Förslaget om skattehöjning är inte uttryck

för någon bilfientlighet från min sida. Det är bara så att det både är rationellt och rättvist att låta dem som åker bil betala för sig. Kostnaderna kommer man inte ifrån. Betalas de inte av bilisterna måste någon annan stå för dem.

Lastbilar och tåg

Inte heller för godstransporter bör effekterna av den föreslagna skattehöjningen överskattas. För lokala transporter utgör järnvägen helt enkelt inte något alternativ. Detta beror på att järnvägsnätet inte är tillnärmelsevis så fint förgrenat som vägnätet och på att omlastningskostnaderna blir för stora.

För fjärrtransporter har SJ redan $\frac{3}{4}$ av marknaden och andelen har på senare år hållit sig konstant. En skattehöjning för lastbilarna förbättrar givetvis SJ:s ställning men många transporter kommer även fortsättningsvis att gå på lastbilar eftersom dessa ofta har möjlighet att ge mer skräddarsydd kundservice. Även för fjärrtransporterna spelar för övrigt omlastningskostnaderna en viktig roll.

Överflyttningen kommer också att motverkas av att kostnadsansvar bör genomföras även för järnvägarna. I praktiken subventioneras järnvägarna för närvarande eftersom trafiken inte förmår förränta det disponerade kapitalet.

Ägaren — staten bör inte fortsätta att passivt åse detta. Konkurrens på lika villkor förutsätter att varje företag bär inte endast sina personalkostnader utan även kostnaderna för det i maskiner och utrustning investerade kapitalet. En förutsättning för företagsekonomisk effektivitet (som är en nödvändig del av samhällsekonomisk effektivitet) är också att målet är entydigt formulerat och att man vidtar åtgärder när den inte uppfylls. Genom att inte hålla på målet berövar man f.ö. SJ alla möjligheter att avgöra vilka investeringar och rationaliseringar som är så fördelaktiga att de bör genomföras och vilka man bör avstå från. Denna fråga är av stor betydelse för folkhushållet mot bakgrund av att SJ vill investera över två miljarder under den kommande femårsperioden.

Om det emellertid är politiskt omöjligt att höja skatten för bilar kan man kanske hävda att SJ bör subventioneras genom att gratis få disponera kapital. Men i så fall bör detta sägas ifrån så att SJ:s ledning och anställda vet vad de har att hålla sig till.

En speciell komplikation utgörs av det faktum att SJ:s anställda i princip inte kan avskedas, vilket väsentligt försvårar rationaliseringar. Det borde inte vara SJ:s, dvs. i sista hand tågresenärernas sak att på detta sätt bekosta arbetsmarknadspolitik. SJ bör därför erhålla bidrag för sin insats i detta avseende.

I massmedia bedrivs en tidvis ganska frän kampanj mot SJ. Man kritiserar SJ för taxehöjningar och nedläggningar av olika bandelar. Man menar också att en samhällsekonomisk kalkyl klart visar att tåg är lönsammare än bilar och att en överföring av all godstrafik till tåg skulle medföra stora lättnader i trafiksituationen på vägarna. Kritiken skjuter över målet av flera skäl:

- SJ försöker bara utföra vad riksdagen bestämt. Kritiken riktas alltså åt fel håll.
- Taxehöjningarna behövs för att klara lönerörelserna. Inte mindre än 75 procent av SJ:s kostnader är personalkostnader. I den mån man inte vill låta SJ höja taxorna måste man i ärlighetens namn redovisa vilka skatter som behöver höjas för att betala kalaset. Det rör sig om stora summor. Det senaste avtalet kostade SJ 140 milj. kr per år.
- I den mån konsumenterna väljer andra transportmedel än tåg så att en linje inte kan bära sina kostnader bör den läggas ner. Om det är samhällsviktigt att ha trafiken kvar skall detta bekostas av skattemedel (kollektivbiljett), inte genom överpriser från övriga tågresenärer.
- Seriösa samhällsekonomiska kalkyler är inte lätta att göra. Det bör dock observeras att de bandelar som läggs ner inte ens kan bära sina rörliga kostnader, huvudsakligen löner. I den mån man vill anföra att det gäller att utnyttja redan investerat kapital är det att märka att man ofta står inför en valsituation: antingen står järnvägsrälsen oanvänd eller också blir vägarna underutnyttjade.
- Vad beträffar överflyttningen från landsväg till tåg torde den

bli ganska marginell — $\frac{3}{4}$ av fjärrtransporterna går ju redan på tåg. Och även om hela den återstående fjärdedelen tvingades över till järnväg skulle trafiken på vägarna totalt bara minska med 2—3 procent. (Personbilarna svarar för 93 procent av trafikarbetet och lokala lastbilstransporter för 4 à 5 procent.) Det är således en illusion att tro att man genom att föra över gods- trafiken till järnvägarna kan vinna några mer påtagliga lättnader i trafiksituationen på vägarna.

Trafiksäkerheten

Man kan invända mot ovanstående väsentligen kostnadsbetonade resonemang, att det tar alltför sangviniskt på trafiksäkerhetsfrågorna. Även om bilisterna betalar vad det kostar att köra ihjäl fotgängare och sig själva bör inte ett civiliserat samhälle tillåta detta. I den mån man har sådana mycket rimliga värderingar innebär det inget avsteg från trafikpolitiken att ingripa mot bilismen. Den nya trafikpolitiken förlitar sig visserligen i huvudsak på marknadskrakterna — men detta hindrar inte att statsmakterna kan dra upp de ramar inom vilka marknaden får verka. Jag är övertygad om att man genom att införa drastiskt sänkta hastighetsgränser, t.ex. 70 km/tim på landsvägarna och 30 i städerna, skulle kunna minska trafikdöden högst väsentligt. I den mån det är politiskt omöjligt att gå fram den vägen får man inrikta sig på att satsa på andra åtgärder: mer information etc. Mot bakgrund av de stora totalkostnaderna för trafikolyckorna är det sannolikt att ökade trafiksäkerhetsinsatser har hög avkastning. Kostnadsökningen skall givetvis också tas ut via bilskatterna.

Storstadstrafiken

I städerna utgör tillgången på gatuutrymme en ”vara” som även på lång sikt är i stort sett given. I sådana fall bör, i enlighet med principerna för trafikpolitiken, priset sättas så att utbud och efterfrå-

gan blir lika, även när detta innebär att priset hamnar över kostnaderna.

Sedan flera år tillbaka har bilismen nått en sådan omfattning i våra storstäder att gatunätet inte räcker till, och gigantiska trafikstockningar förpestar stadsbornas tillvaro. Den ovan föreslagna 25-procentiga skattehöjningen skulle väl lätta situationen något men säkert inte tillräckligt vid rusningstid. Man bör därför dessutom införa en särskild cityavgift. En enkel och snabbt genomförbar metod vore att kräva att bilar som körs i centrum under rusningstid skall ha ett särskilt märke påklustrat på vindrutan. Sådana frimärken kan säljas genom pressbyrån. Var jämviktspriset ligger får man experimentera fram. Till en början kunde man sätta priset till femton kr per dag. Givetvis skulle minskad bilism innebära att de kollektiva trafikmedlen måste byggas ut. Detta blir dock säkerligen billigare än att som nu bygga om hela städer för att tillfredsställa behovet att åka bil till subventionerade priser. Den största fördelen med cityavgifter skulle vara kortare restider för nästan alla.

Hur absurd dagens situation är, framgår av följande tankeexperiment.

Antag att man kunde "börja om från början" och utlysa en pristävling om hur Stockholms trafik lämpligen borde ordnas. En planarkitekt föreslår: "Jag har det. Vi utrustar var och en med en bullrig, skrymmande och illaluktande plåtlåda som han får köra till jobbet med. Den totala restiden inklusive stockningar behöver inte bli mer än dubbelt så lång som den skulle bli med ett välutbyggt kollektivt system och kostnaderna blir högst tio gånger så stora." Finns det någon som tror att det förslaget skulle få första pris?

Ingen storstad i världen — inte ens Los Angeles, där man inte skytt några kostnader eller några miljöupppoffringar — har lyckats bygga bort trafikköerna. Problemet kan aldrig lösas om man inte inser att trafikfrågorna inte bara är en stadsplaneringsfråga utan även en prisfråga.

Det finns ytterligare ett motiv för cityavgifter. Det ligger i att många människor överhuvudtaget inte har tillgång till bil (barn,

SLUTSATSER

gamla, handikappade m.fl.) Bl.a. för att garantera dessa kategorier en tillfredsställande minimistandard krävs att de kollektiva trafikmedlen har möjlighet att ta sig fram i staden.

Nolltaxa för kollektiva trafikmedel har ibland föreslagits som ett botemedel mot bilarnas överexpansion i city. Det är dock föga troligt att en sådan hjälper. Jämfört med dagens förhållanden minskar ju bilens relativa lockelse bara med några tiotus i månaden. En effekt som de som förordar nolltaxa ofta inte beaktar är att en sådan skulle driva på utvecklingen mot ett ännu större city. Arbetsplatser, butiker och nöjeslokaler i centrum skulle ju öka sin attraktionskraft ytterligare om resorna in till centrum dessutom blev gratis.

Man kan naturligtvis också tänka sig ett förbud för bilar i city. En sådan lösning förefaller inte smidig. I vissa fall kan det ju vara så att folk har behov av (dvs. är villiga betala för) att ha bil i city, för att göra uppköp etc. Förbud innebär att man kastar sig från den ena ytterligheten (inga avgifter och långa köer) till den andra (i princip oändligt pris och oanvända körbanor). Om det emellertid är politiskt omöjligt att införa cityavgifter är dock ett förbud för privatbilar under rusningstid enligt min mening en bättre lösning än det nuvarande systemet.

Som ett komplement till andra åtgärder bör man också bygga ut systemet med reserverade filer för bussar m.fl. trafikreglerande åtgärder.

För att man skall kunna tala om "tillfredsställande standard" krävs också ett fungerande taxisystem. Koncessionsskyddet för taxi bör därför slopas. Konkurrens är nödvändig för att stimulera effektiv taxiservice och anpassa utbudet till konsumenternas behov, i stället för till taxiägarnas. (Se vidare kapitel 8.)

Glesbygderna m.m.

Som ett element i trafikpolitiken ingår att garantera en viss minimistandard för alla regioner. I de fall marknadskrafterna resulterar i att ett absolut minimum av trafikstandard inte upprätthålls ingri-

per staten genom att köpa kollektivbiljetter. Så sker i praktiken framförallt genom statens bidrag till SJ och till vissa busslinjer. Dessutom utgår fr.o.m. 1971 särskilda fraktbidrag om sammanlagt uppskattningsvis 30 milj. kr per år för långa godstransporter både på tåg och på landsväg. Ytterligare subventioner utgår i dold form genom att SJ:s anläggningar i glesbygderna inte behöver förräntas.

De uppräknade posterna uppgår till sammanlagt inte mindre än cirka 300 milj. kr per år. Till de nämnda bidragen skall läggas att en i förhållande till biltätheten helt oproportionerlig del av väg-investeringarna sker i Norrland.

Den kritik som går ut på att trafikpolitiken inte beaktar de lokaliseringpolitiska, försvarspolitiska, sociala m.m. behoven förefaller mot denna bakgrund omotiverad. I ljuset av hittills uppnådda resultat bör man dock inte hysa någon övertro på möjligheterna att genom transportsubventioner trygga sysselsättningen i Norrland.

Transportsubventioner är dessutom ett medel som bör användas med försiktighet. Glesbygdernas stora problem är de långa avstånden. Stödet till där belägna företag bör därför inte ges en form som i första hand stimulerar företag med stora transportbehov (dvs. stora samhällsekonomiska kostnader) att söka sig dit. Rimligen borde lokaliseringstödet, sedan väl en för invånarna acceptabel minimistandard garanterats, ges till företag med stort behov av arbetskraft i stället för med stora transportbehov. Beslutet om frakttöd från 1.1. 1971 är därför ett steg i fel riktning.

Sammanfattningsvis finner man att alla de rekommenderade åtgärderna ligger väl inom ramen för trafikpolitikens principer. Nettoresultatet skulle bli en transportsektor som till omfattning och inriktning bättre än den nuvarande svarade mot medborgarnas önskemål. De samhällsekonomiska kostnaderna skulle bli lägre. Människorna skulle bli teknikens herre i stället för som nu delvis är fallet dess offer.

Flera av förslagen skulle inte desto mindre säkert stöta på motstånd. Men för att föra en vettig politik räcker det inte med en fast vilja — det krävs mod också.



Böcker från Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

Ca = cirkapris exkl. moms

Albinsson, Göran—Rydén, Bengt m.fl.

Strukturproblem 505 sidor 1968 Ca 23: 50

En redovisning av samarbetsavtal, sammanslagningar och nedläggningar inom industrin åren 1965—67. Katalogdelen på 400 sidor upptar 2 000 företag från 12 branscher som alla varit direkt berörda av förändringar under denna tid. Boken innehåller även en undersökning av vad som händer med de anställda vid nedläggningar och de komplicerade personalproblem som dessa medför.

Albinsson, Göran—Segerstedt, Torgny—Tarschys, Daniel

Näringslivet utmanat 165 sidor 1968 Ca 17: 50
inb. 22: 50

Kritiska röster särskilt från studenter har höjts både mot enskilda företag och näringslivet i stort.

Vad är det man reagerar mot i företagets verksamhet?

Är studentkritiken en följd av breddad universitetsrekrutering eller av en allmän "vänstervridning"?

Hur stora är de vänsterradikala grupperna?

Har de något inflytande?

Andersson, Hans G.

Vad gör partierna i riksdagen?

— *mål, taktik och arbetsformer* 114 sidor 1969 Ca 19: 50
inb. 24: 50

Redogörelse för de politiska partiernas arbets sätt i riksdagen. Materialet har insamlats genom ett stort antal intervjuer med riksdagsmän och genomgång av icke offentliga utskottsprotokoll.

Bland detaljfrågor som tas upp: Partiledarens ställning, parti-disciplinen, principerna för befordran till utskottsplatser och enkammarriksdagens inverkan på partiernas arbete.

Baude, Hans

Att söka ekonomisk litteratur 198 sidor 1971 inb. 24: 50
En praktisk handledning för alla som sysslar med ekonomiskt utredningsarbete, forskare, studerande vid universitet och högskolor samt för bibliotek, såväl special- som universitetsbibliotek.

Bergqvist, Ivar—Thorburn, Th. m.fl.

När kommunen köper 192 sidor 1968 Ca 21: 50
inb. 26: 50

Vilka sköter den kommunala upphandlingen? Det är de förtroendevalda som disponerar över de miljarder som går till köp av varor och tjänster. En studiegrupp inom SNS har undersökt förhållandena och det framgår att i de flesta fall fattas kommunernas viktiga och ekonomiskt betydelsefulla inköpsbeslut av personer som är okunniga i inköpsfrågor.

Boken har i huvudsak handbokscharaktär. Den är av särskilt stort intresse för kommunernas förtroendevalda och tjänstemän. Men praktiskt taget alla de inköpsproblem som dessa ställs inför möter även inköparna i enskilda företag och statsförvaltning.

Borgenhammar, Edgar

Makten över sjukhuset 246 sidor 1968 Ca 23: 50
inb. 28: 50

En undersökning och en kritisk granskning av budgetpraxis inom svensk sjukvård. Vänder sig till alla som sysslar med sjukvårdsfrågor men även till alla dem som i enskild eller offentlig tjänst kommer i beröring med budgetfrågor.

Branschrationalisering

310 sidor 1958 Ca 27: --

Mening—metoder—möjligheter inb. 32: —

En undersökning av en arbetsgrupp: Rune Höglund—Torsten Carlsson—Gunnar Ericsson—Folke Kristensson—Sven H. Ås-

brink—Göran C.-O. Claesson. En diskussion av branschrationaliseringarnas ideologi. Analyser av branschutredningar som företogs åren 1946—1947 i möbel-, el-, sko- och textilbranschen samt sten- och byggnadsindustrin.

Dahlström, Edmund—Holter, Harriet m.fl.

Kvinnors liv och arbete 550 sidor 1962 Ca (30: —)
nedsatt ca 14: 50

Svenska och norska studier av ett aktuellt samhällsproblem.

Detta anses vara standardverket i kvinnofrågan. Ur innehållet: Analys av könsrollsdebatten. Kjönsroller og social struktur. Fra barn till voksen. Familjen och gifta kvinnors förvärvsarbete. Kvinnorna på arbetsmarknaden i Sverige. Företagen och den kvinnliga arbetskraften.

The Changing Roles

of Men & Women 205 sidor 1967 Ca 31: 50

Boken är en sammanfattning på engelska av *Kvinnors liv och arbete*. Den engelska upplagan har ett längre förord av statsrådet Alva Myrdal.

Dahmén, Erik

Sätt pris på miljön 94 sidor 1969 Ca 19: 50
inb. 24: 50

Nationalinkomsten stiger — men samtidigt försämras vår levnadsmiljö genom luftföroreningar, naturförstöring och på många andra sätt. Utvecklingen är på väg att snedvridas i förhållande till våra egentliga önsknings. Hur kan den snedvridningen förklaras? Vilken mekanism är det som verkar? Vad kan vi göra för att skapa en bättre utveckling? Forskningsrapporter och betänkanden om förgiftningar och luftföroreningar ger ständigt förnyad aktualitet åt dessa frågor. Boken innehåller också en katalog över olika typer av miljöförstöring.

Eisler, Hans

En saklig betraktelse 400 sidor 1969 Ca 23: 50

Analys av u-landspolitikens mål och medel inb. 28: 50

Vad betyder utländska företags investeringar för u-länderna?

Bistånd eller utsugning? Författaren visar

att svenska företags investeringar som regel är till fördel för u-ländernas ekonomiska och sociala utveckling

att stöd åt privata investeringar i u-länderna bör prövas som ett medel i den svenska biståndspolitiken.

Olika sätt att stimulera privata företag till investeringar i u-länderna lanseras och analyseras.

Ennerfelt, P. Göran

Handeln mellan öst och väst 127 sidor 1966 Ca 18: 50

För alla med intresse för affärer på öststaterna ger boken en nyttig introduktion till öst-västhandelns utveckling, dess särskilda problem bl.a. i form av handelshinder som rests både i öst och väst samt öst-västhandelns framtida utvecklingstendenser. Det ekonomiska systemet i öst behandlas i ett särskilt avsnitt.

Fältström, Eric—Heijtz, Sven

Företags- och organisationspolitik 183 sidor 1967 Ca 21: 50

I stora och medelstora företag föreligger ofta behov av riktlinjer för hur verksamheten skall bedrivas. De anställda måste känna till företaget, dess politik, mål och funktionssätt. Organisationspolitiken utgör ett centralt medel vid genomförandet av företagspolitiken. Innehållet kan komprimeras i skriftliga riktlinjer.

Företaget och forskningen 99 sidor 1964 Ca 10: —

En arbetsgrupp diskuterar den industriella forskningens problem, expansion, klimat, uppgifter, planering, administration, redovisning och ekonomi.

Företagets långsiktplanering 149 sidor 1969 Ca 19: 50
inb. 24: 50

I denna bok diskuteras allmänna principer för långsiktigt planeringsarbete. Genom att systematisera och studera tänkbara handlingslinjer kan ett företag öka sin beredskap för framtida förändringar. Lämplig för både små och stora företag, oavsett verksamhetsområde.

Företagsmoral och utrikespolitik 139 sidor 1966 Ca 19: 50
Hur skall ett svenskt företag handla när dess internationella engagemang tvingar fram moraliskt och ideologiskt känsliga beslut? Skall man köpa apelsiner från Sydafrika och Spanien, och skall man turista där? Skall man stänga den utländska fabriken om landet byter regim? En rad företrädare för svenskt näringsliv har diskuterat dessa problem med varandra och med utomstående specialister.

Gedin-Erixon, Astrid

Invandrare i Sverige

Enkäter, brev och samtal 169 sidor 1970 Ca 19: 50
— *främst om finländare* inb. 24: 50

Boken belyser förhållandena vid två arbetsplatser. Särskilt de problem som de finländska invandrarna ställs inför och hur de försöker komma tillrätta med dem. Genom enkäter, intervjuer med personalmän samt brev som kommit till Statens invandrarverk ger boken en allmän inblick i hur det är att vara invandrare i Sverige. Ett särskilt kapitel ägnas begreppet anpassning.

Grape, Lennart—Ysander, Bengt-Chr.

Säkerhetspolitik och försvarsplanering

235 sidor 1967 Ca 23: 50
Försvaret kan sägas vara landets största koncern och som sådan den svenska industrins viktigaste kund. Vad som händer inom försvaret är även ur ekonomisk synvinkel av betydande intresse. Försvarets långsiktiga planeringsproblem analyseras. Förslag fram-

lägges till såväl principiella som konkreta lösningar av organisatoriska problem. Boken kan även ses som en studie i långsiktplanering för offentliga aktiviteter överhuvudtaget.

Individen och arbetstiden 132 sidor 1965 Ca 12: 50

Konferensrapport

Vårt nuvarande sätt att se på arbetstiden, dess förläggning och uppdelning, grundar sig till stor del på sekelgamla traditioner. Men är det rationellt att i vårt industrialiserade och urbaniserade samhälle hålla fast vid det agrara samhällets arbetsrytm — betingad av skördetiden och kyrkoåret?

Johansson, Folke—Carlbom, Terry

Kan vi lita på TV? 174 sidor 1966 Ca 17: 50

Hur skall TV bete sig i förhållande till konsumenterna — till publiken? Skall TV vara uppfostrande och opinionsbildande eller endast speglande och neutral? Får TV-medarbetarna aldrig tycka själva? Får de låta egna värderingar inverka på programmet? Hur bör TV bete sig mot olika partsintressen? Hur drar man gräns mellan producentintresse och konsumentintresse?

Johansson, Harry

Utländsk företagsetablering

i Sverige 240 sidor 1967 Ca 23: 50

De multinationella företagens inflytande över Sveriges ekonomi har länge varit relativt okänt. Hur stor del av svenskt kapital och svensk arbetskraft styrs direkt eller indirekt av utländska ägargrupper? Vilken betydelse har de utländska företagen för samhällsekonomin? Detta är den första kartläggningen av samtliga företag i Sverige som är i utländsk ägo. Undersökningen har gjorts branschvis och den presenterar mera än 550 företag.

Kjellström, Nils

70-talets chefer 141 sidor 1969 Ca 23: 50

inb. 28: 50

Författaren har tillsammans med en grupp experter på ”mana-

gement development”, Hans Robertsson, Lennart Strömberg m.fl. försökt besvara frågor som:

Vilka krav kommer vårt eget och omvärldens sociala och ekonomiska system att ställa på chefer på olika nivåer inom företag och offentliga förvaltningar? Hur många chefer behövs och vad måste de kunna på 1970-talet?

Kleppe, Per

EFTA—NORDEK—EEC

1969 Ca 23: 50

Analys av de nordiska ländernas integrationsproblem

inb. 28: 50

En utförlig redogörelse för Nordek-planen och dess konsekvenser för vår ekonomi. Det hittillsvarande samarbetet inom EFTA:s ram värderas, såväl kvantitativt som kvalitativt. De nordiska ländernas ställning i det europeiska ekonomiska samarbetet behandlas. Den viktiga frågan om Nordek försvårar eller underlättar en anslutning till EEC diskuteras ingående. Författaren har under flera år varit chef för EFTA:s ekonomiska sekretariat i Genève.

Liljefors, Åke O.—Braunerhielm, Erik

Världshandel

i omvandling 2:a omarb. uppl. 172 sidor 1968 Ca 22: 50

Syftar främst till att ge centrala data om den internationella handelskaraktären i dag och förutsättningarna för utvecklingen. Med aktuell statistik och många tabeller. Behandlar även problem som förelåg inför den andra världskonferensen om handeln med u-länderna som avslutades i New Delhi våren 1968.

Lundberg, Erik

Produktivitet och räntabilitet

286 sidor 1961 Ca 24: —

Studier i kapitalets betydelse inom svenskt näringsliv. Boken är den första systematiska sammanställningen av de resultat investeringar leder till och av de överväganden som föregår dem.

On Incomes Policy 275 sidor 1969 Ca inb. 65: —
*Papers and Proceedings from a Conference
in Honour of Erik Lundberg*

Från en konferens med ett stort antal ledande svenska och utländska ekonomer och ekonomiska rådgivare till statschefer. Temat var inkomstpolitik mot bakgrund av den inflation som rått sedan världskriget. Konferensen studerade ingående de svenska problemen i internationellt perspektiv.

Machlup, Fritz—Dahmén, Erik—Ohlin, Göran

Kris i valutasystemet

— är pappersguldet lösningen? 212 sidor 1970 Ca 22: 50
inb. 27: 50

Lättläst beskriver professor Fritz Machlup, Princeton University — en av männen bakom pappersguldet — krisen i det internationella betalningssystemet och olika försök som gjorts att lösa krisen. Professor Erik Dahmén har skrivit en översikt över hur det nuvarande internationella valutasystemet fungerar. Professor Göran Ohlin beskriver i sin uppsats hur behovet av valutareserver tillgodosetts under skilda perioder, dvs. utvecklingen från metallguld till pappersguld.

Rydén, Bengt

Sammanläggningar och samarbets-

avtal i svensk industri 1953—64 112 sidor 1965 Ca 16: 50
Ett komplement till SNS-utredningen Näringsliv i omvandling.

Segerstedt, Torgny—Lundquist, Agne

Människan i industrisamhället

Fritidsliv—Samhällsliv 560 sidor ca 60 tabeller 1955 Ca 25: —
Den numera klassiska studien av människans anpassning i dagens industrisamhälle, speciellt inriktad på fritidens användning. Analysen av klassmedvetandet i industrisamhället borde läsas och begrundas av alla industri- och personalchefer och sociologer.

Thorsell, Siv

Pryo

147 sidor 1967 Ca 19: 50

Praktisk yrkesorientering i teori och verklighet. Representanter för näringsliv, skola och länsarbetsnämnd har studerat hur "pryo" fungerar lokalt och konkret.

*Tingsten, Herbert—Samuelsson, Kurt—Sampson, Anthony
m.fl.*

Perspektiv på

190 sidor 1970 Ca 23: 50

näringslivsdebatten

inb. 28: 50

Professor *Herbert Tingsten* analyserar de ideologiska strömningarna i dagens svenska samhälle, mr *Anthony Sampson* (författare till "De nya européerna", "Anatomy of Britain") diskuterar den europeiska studentrevolten och docent *Kurt Samuelsson* redovisar bakgrunden till den svenska näringslivsdebatten samt skisserar förslag till reformer på väsentliga områden av näringslivet. Behovet av reformer av både principiell och praktisk art utvecklas också i uppsatser av några svenska företagsledare: *Olle Karleby, Lars Lidén* och *Lars Wirström*.

Asbrink, Sven H.

Personaltjänsten i små och

stora företag

52 sidor 1967 Ca 12: 50

En minneslista för personaltjänsten och en sammanfattning av modern erfarenhet av god personalpolitik i alla slag av företag. För kurser och utbildning.

SNS-böcker kan köpas i bokhandeln eller beställas direkt från SNS, Sköldungagatan 2, 114 27 Stockholm. Tel. 08/23 25 20.

Den ofärdiga trafikpolitiken

Ordet "ofärdig" kan betyda såväl "bristfällig" som "ofullbordad". Denna dubbelmening i bokens titel är avsiktlig.

Många brister i dagens trafikpolitik redovisas. Ett drastiskt tankeexperiment: Antag att en helt ny stad skall börja byggas. En pristävling utlyses om hur trafiken lämpligen bör ordnas.

En planarkitekt föreslår: "Jag har det. Vi utrustar var och en med en bullrig, skrymmande och illaluktande plåtlåda som han får köra till jobbet med. Den totala restiden inklusive stocknin ar behöver inte bli mer än dubbelt så lång som med ett bra kollektivt system och kostnaderna blir bara tio gånger så stora." — Finns det någon som tror att det förslaget skulle få första pris?

Måste köer, avgaser och buller förgifta våra liv? Nej, menar författaren till denna bok. Hans tes är att trafikpolitiken är bristfällig, därför att den är ofullbordad. 1964 års trafikpolitiska reform har blivit en halvmesyra. Mycket mer konsekvent än hittills måste storstadsbilisten bära sina egna kostnader, måste konkurrens på lika villkor säkerställas.

Författaren heter Sten Westerberg och är departementssekreterare i finansdepartementet.

Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

Distribueras av 