



**Konkurrens på transportmarknaden**  
**Sten Westerberg och Per-Johan Östberg**





# *Konkurrens på transportmarknaden*



*Konkurrens  
på  
transportmarknaden*

*Presentation och analys av den nya  
svenska transportpolitiken*

*STEN WESTERBERG*

*PER-JOHAN ÖSTBERG*



Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

# Studier och debatt

utges av Studieförbundet Näringsliv och Samhälle  
Sköldungagatan 2 • Stockholm Ö • Telefon 23 25 20 • Postgiro 35 62 60  
Nr 4 1965 • 13:e årg.

Tryckt hos Gernandts Boktryckeri AB, Stockholm 1965

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 .....	10
Transportsektorns omfattning .....	12
Orsaker till nyorienteringen .....	18
2 TRANSPORTPOLITIKENS SYFTE .....	21
Mål av icke-ekonomisk karaktär .....	21
Ekonomiska mål .....	22
Effektiv resursanvändning — Kostnadsansvarsprincipen, en förutsättning för riktig resursanvändning — Övriga ekonomiska mål	
3 NÅGRA KOSTNADSBEGREPP .....	27
Sär- och samkostnader .....	27
Sambandet sär- och samkostnader — självkostnader ..	28
Samhällsekonomiska och företagsekonomiska kostnader	30
4 INSTRUMENT FÖR TRANSPORTPOLITIKEN ..	32
Fri konkurrens som medel .....	33
Regleringssystem som medel .....	42
Dynamiska aspekter .....	45
Slutsats .....	47
5 SPECIELLA PROBLEM .....	49
Naturliga monopol .....	49
Konkurrens mellan transportgrenarna .....	58
Prissättning vid fixerat utbud .....	60
6 EN FRI TRANSPORTMARKNAD I PRAKTIKEN	62
Speciella förpliktelser .....	62
Trafikeringsplikt och driftbidrag — Taxeplikten — Transportplikten	

Behovsprövningen .....	67
Fullt kostnadsansvar .....	70
Järnvägarna — Bilismen — De kollektiva forskaffnings- medlen — Den inrikes luftfarten	
7 DROSKTRAFIKEN I STORSTÄDERNA — EN STUDIE I REGLERINGSPOLITIK .....	88
Drosktrafiken i framtiden — ett reformförslag .....	89
Fullt kostnadsansvar — Borttagande av körplikten	
Minitaxi — en aktuell fråga inom drosktrafiken .....	93
Reformernas följder .....	95
8 AVSLUTNING .....	97
APPENDIX .....	101
Utbetalningar, utgifter och redovisningsmässiga kostnader — Kalkylmässiga kostnader — Fasta och rörliga kostnader — Ett exempel	

## *Förord*

Oberoende av politisk hemvist är i dag de flesta svenska ekonomer i princip överens om fördelarna av en konkurrensstyrd prisbildning — ett fritt spel mellan tillgång och efterfrågan på varor och tjänster — när det gäller att åstadkomma en förnuftig användning av de tillgängliga resurserna. Möjligheten att utnyttja denna mekanik för att stimulera till ökad effektivitet inom de stora och betydelsefulla samhällsekonomiska områden som f.n. styrs på andra sätt diskuteras flitigt. Vad debatten framförallt inriktar sig på är, förutom den offentliga sektorn, bostäderna och jordbruket. I de båda senare fallen har en reformering av regleringssystem, skapade för helt andra förhållanden än dagens, hämmats av politiska och ideologiska komplikationer. Inom ett annat centralt område, transportsektorn, har emellertid en omläggning av statsmakternas politik i denna riktning ägt rum utan att detta väckt större uppmärksamhet.

I denna skrift presenteras, med den nya transportpolitiken som "praktikfall", de principer som f.n. spelar en viktig roll i debatten om prissättningen på offentliga tjänster och om möjligheterna att genom ökat utrymme för fri konkurrens främja effektiviteten inom de delar av samhällsekonomin som i dag arbetar i skydd av statliga regleringar av olika slag.

Det är SNS förhoppning att denna redogörelse skall vara av intresse inte bara för dem som söker information om den nya transportpolitiken utan även för dem som vill veta mera om ett principiellt viktigt problem i dagens samhälle.

Skriften är en utvidgning och omarbetning av en tidigare uppsats författad av pol. mag. Sten Westerberg, men denne och civilekonom Per-Johan Östberg svarar gemensamt för de synpunkter och värderingar som framförs.

Stockholm i december 1965.

*Karl-Fredrik Km Karlsson*

Verkst. direktör i SNS



# 1 · Inledning

Den 1 juli 1964 inleddes första etappen i en radikal omläggning av den svenska transportpolitiken. Då började man nämligen tillämpa de nya riktlinjer för denna som antogs av riksdagen hösten 1963.

Man kan sammanfatta den transportpolitiska reformen genom att säga att medan den gamla politiken använde sig av ett långtgående system av regleringar, så bygger den nya i huvudsak på konkurrens på lika villkor. Den proposition<sup>1</sup> som ligger till grund för den nya politiken följer i allt väsentligt det förslag som framlades av 1953 års trafikutredning.<sup>2</sup>

Propositionen, som behandlades av sammansatta stats- och tredje lagutskottet, passerade riksdagen utan att tilldra sig större uppmärksamhet. Den debatterades i november 1963. Alla talarna i riksdagen var i stort sett eniga om att principerna i propositionen var riktiga, att man borde kräva kostnadsansvar av transportföretagen, statliga såväl som enskilda, att konkurrens borde råda på transportmarknaden etc. Där emot restes invändningar mot en del av de konsekvenser som en sådan politik skulle föra med sig; dessa invändningar kom från företrädare för grupper som skulle påverkas negativt av denna nya och för dem kärvare transportpolitik.

Enigheten om grunddragen i propositionen torde vara en av orsakerna till att de i princip ganska genomgripande refor-

<sup>1</sup> Kungl. Maj:ts proposition nr 191, 1963 (i fortsättningen kallad transportpropositionen).

<sup>2</sup> Svensk trafikpolitik I—III, SOU 1961:23—24 och 1962:35 (i fortsättningen kallad trafikutredningen).

merna inte föranlett större uppmärksamhet. Detta hade annars varit motiverat även mot bakgrund av transportsektorns stora och växande kvantitativa betydelse.

Vi skall i denna bok se litet närmare på den nya svenska transportpolitiken och i någon mån söka ge svar på frågan huruvida denna politik är rationell. Boken är samtidigt en studie i pristeori med speciell anknytning till prissättningen på offentliga tjänster.

För att göra framställningen mer lättillgänglig har vi tillåtit oss att göra vissa förenklingar i de välfärdsteoretiska avsnitten. Det är dock att märka att ett mera sofistikerat resonemang leder till samma resultat.

Innehållet spänner över så gott som hela det transportpolitiska området med undantag endast av kvantitativt relativt obetydliga grenar, såsom den inrikes sjöfarten.

Inledningsvis bör kanske något sägas om den terminologi som används. I trafikutredningen kallas ämnet för trafikpolitik. Enligt författarnas mening är detta ett mindre väl valt uttryck. Med trafikpolitik avser man vanligtvis mera trafiktekniska frågor, t.ex. frågan om högertrafik, i vilken utsträckning vägar och gator skall vara enkelriktade etc.

Sådana frågor behandlas inte av utredningen. Vad utredningen behandlat och vad som behandlas i denna bok bör med allmänt vedertagen terminologi snarare kallas för transportpolitik.

## SAMMANDRAG AV TRANSPORTPROPOSITIONEN

Som bakgrund till den fortsatta diskussionen kan det vara lämpligt att citera inledningen till den nya 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 möjli-

gaste 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 tillståndsgivningen skall vara en årlig ökning med 15 % 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 ersättnings-

system 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 belastande förpliktelser. I den mån dylika förpliktelser 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. En speciell sakkunnigutredning skall tillsättas för att göra en översyn av 1957 års vägplan, varvid behovet av en samordning mellan trafikledsbyggandet i städerna och vägutbyggnaden på landsbygden skall särskilt beaktas. För SJ:s del förutsättes en fortsatt koncentration av verksamheten genom nedläggningen av trafiksvaga järnvägslinjer och samtidigt härmed en upprustning av för framtiden bestående järnvägslinjer. Vidare behandlas investeringsverksamheten inom sjöfarten och luftfarten.

Slutligen aviseras i propositionen en utredning rörande den transportekonomiska och trafiktekniska forskningen."

## TRANSPORTSEKTORNS OMFATTNING

Vi nämnde tidigare transportsektorns stora och växande betydelse. Det kan i detta sammanhang vara av intresse att se litet närmare på dess omfattning.

För 1964 uppskattas värdet<sup>1</sup> av det totala transportarbetet inom landet, således summan av gods- och persontransporter, till ca 7 % av bruttonationalprodukten, BNP. Beräkningarna är behäftade med vida osäkerhetsmarginaler, bl.a. på grund av svårigheterna att uppskatta värdet av den privata personbilstrafiken, men siffrorna ger trots allt en uppfattning om storleksordningen. Sålunda är transportsektorn, mätt som andel av BNP, två à tre gånger så stor som jordbrukssektorn.

År 1964 användes drygt 10 % av de privata konsumtionsutgifterna till inköp och drift av fordon och 3 % till resor med kollektiva transportmedel. Läger man därtill att en betydande del av skattemedlen tillförs transportsektorn, inser man hur viktigt det är att transportapparaten fungerar effektivt.

Som framgår av tabell 1 domineras transportsektorn av bilismen.

TABELL 1

*Bruttovärdet av det inrikes transportarbetet år 1964*

Sektor	Transportvärde i miljarder kr (löpande priser)	
Personbilstrafik . . . . .	8,7	
Busstrafik . . . . .	0,6	
Lastbilstrafik . . . . .	4,7	14,0
Summa biltrafik . . . . .		14,0
Järnvägstrafik . . . . .	1,8	
Luftfartstrafik (inom landet) . . . . .	0,1	
Inrikes sjöfart* . . . . .	0,1	2,0
Summa all trafik . . . . .		16,0

\* Trafik mellan svenska hamnar enbart.

*Källa:* Beräkningar gjorda för 1965 års långtidsutredning.

Prognoser gjorda för 1965 års långtidsutredning tyder på att transportsektorns snabba expansion kommer att fortsätta. (Se diagram 1—5.) På grund av svårigheterna att uppskatta den relativa prisutvecklingen lämnas prognoserna för 1970 en-

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

miljarder  
personkilometer

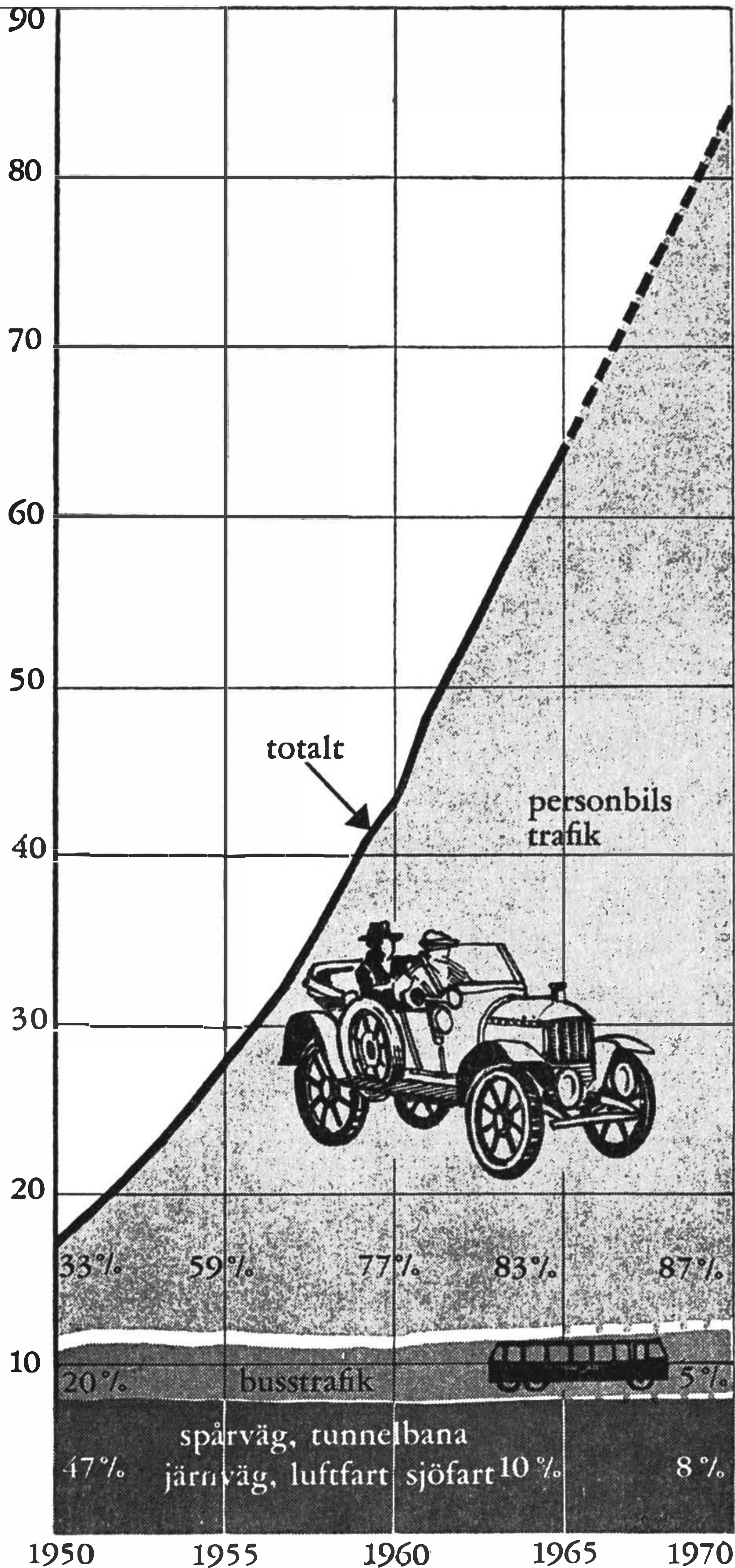


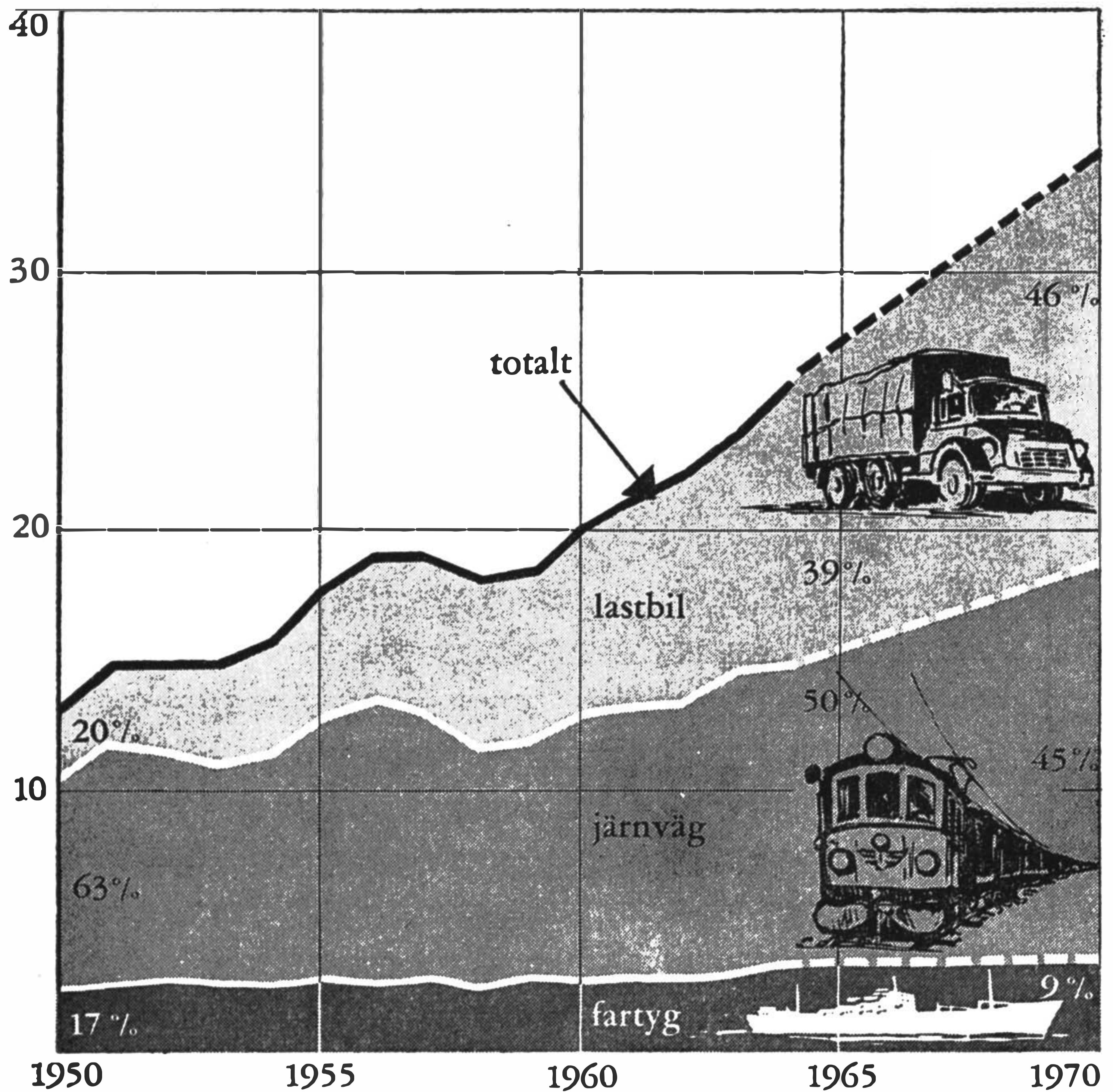
DIAGRAM 1

*Inrikes persontransportarbete i miljarder personkm, totalt och fördelat på trafikmedel, i Sverige åren 1950—1964 (faktiska värden) och 1970*

## DIAGRAM 2

*Inrikes godstransportarbete i miljarder tonkm, totalt och fördelat på olika transportmedel, i Sverige åren 1950—1964 (faktiska värden) och 1970*

miljarder  
tonkilometer



dast i person- resp. tonkilometer. Det bör observeras att de bl.a. bygger på oförändrade beskattningsprinciper för bilismen.

Som framgår av diagram 1 har ökningen av persontransportarbetet varit mycket kraftig under tiden 1957—1965 och stigit från 34 miljarder personkilometer år 1957 till drygt 64 miljarder år 1965. Denna ökning om 30 miljarder på 8 år motsvarar en årlig ökning av 8 à 9 %, dvs. ungefär dubbelt så snabbt som bruttonationalproduktens ökning. Prognosen pekar på en

årlig ökning om ca 6 % fram till 1970. Det är personbilstrafiken som helt svarar för denna expansion.

Diagram 2 visar att även godstransporterna vuxit, även om ökningen inte varit lika kraftig som inom persontransportsektorn utan hållit sig vid ca 5 % per år. Lastbilstransporterna har ökat drygt tre gånger så snabbt som järnvägstransporterna. Mellan 1965 och 1970 beräknas godstransportarbetet öka med ca 30 %, dvs. i samma takt som järnvägstransporterna. Lastbilstransportarbetet beräknas öka ungefär dubbelt så mycket som järnvägstransportarbetet.

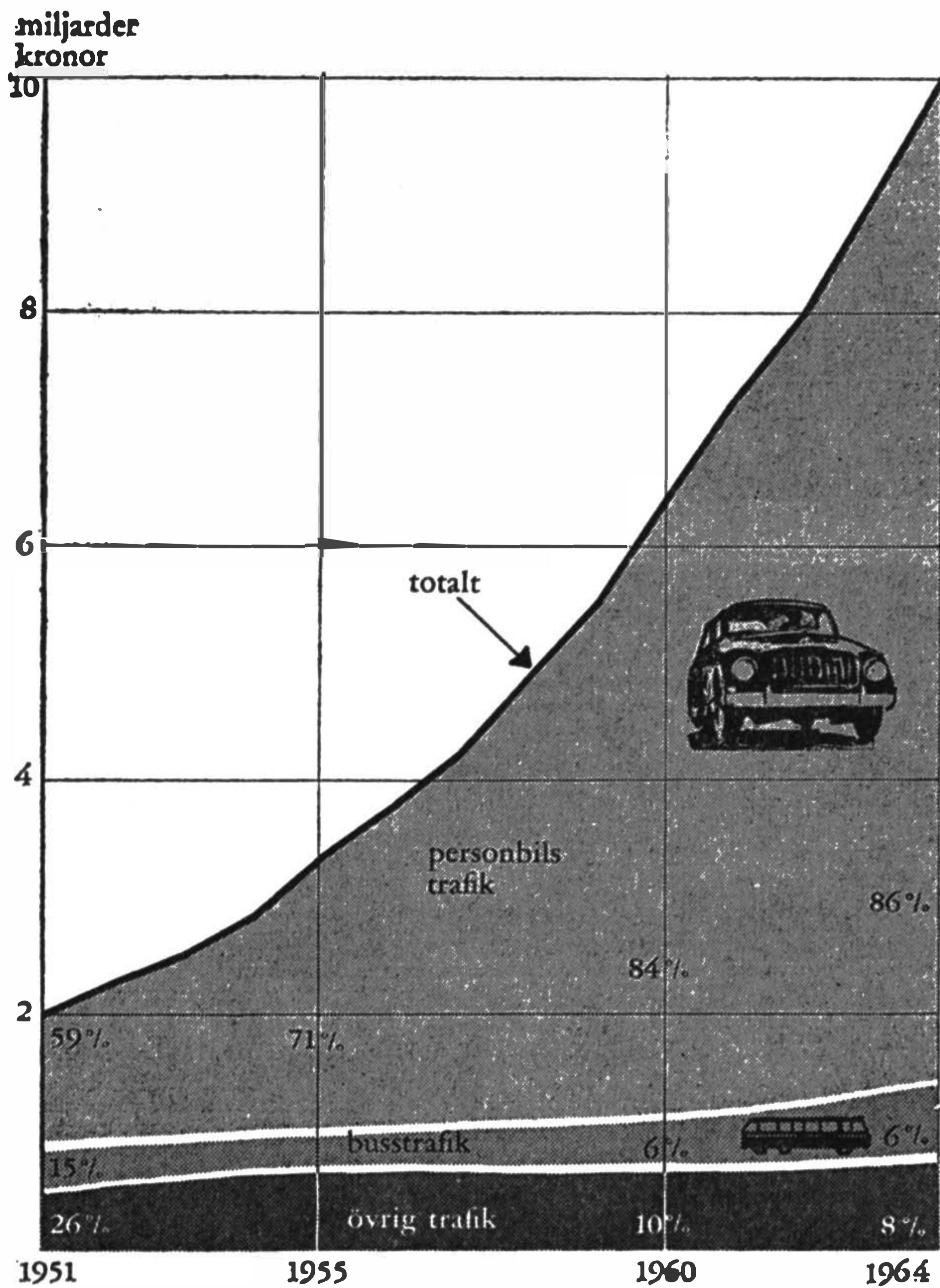


DIAGRAM 3

*Transportvärdet (bruttointäkterna) i inrikes persontrafik, totalt och fördelat på trafikmedel, i Sverige åren 1951—1964 (löpande priser)*

## DIAGRAM 4

*Transportvärdet (bruttointäkterna) i inrikes godstrafik i Sverige 1951—1964 (löpande priser)*

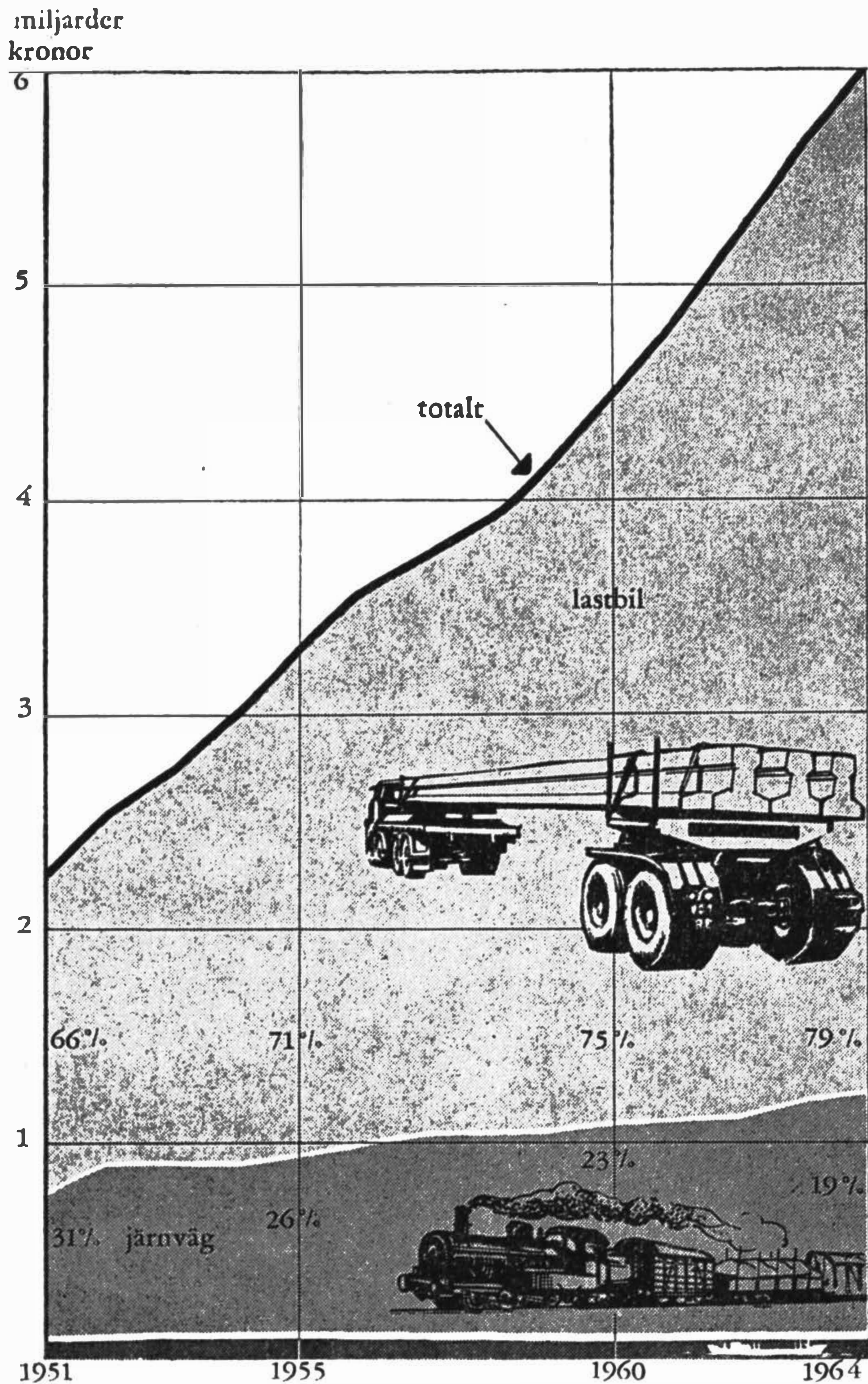
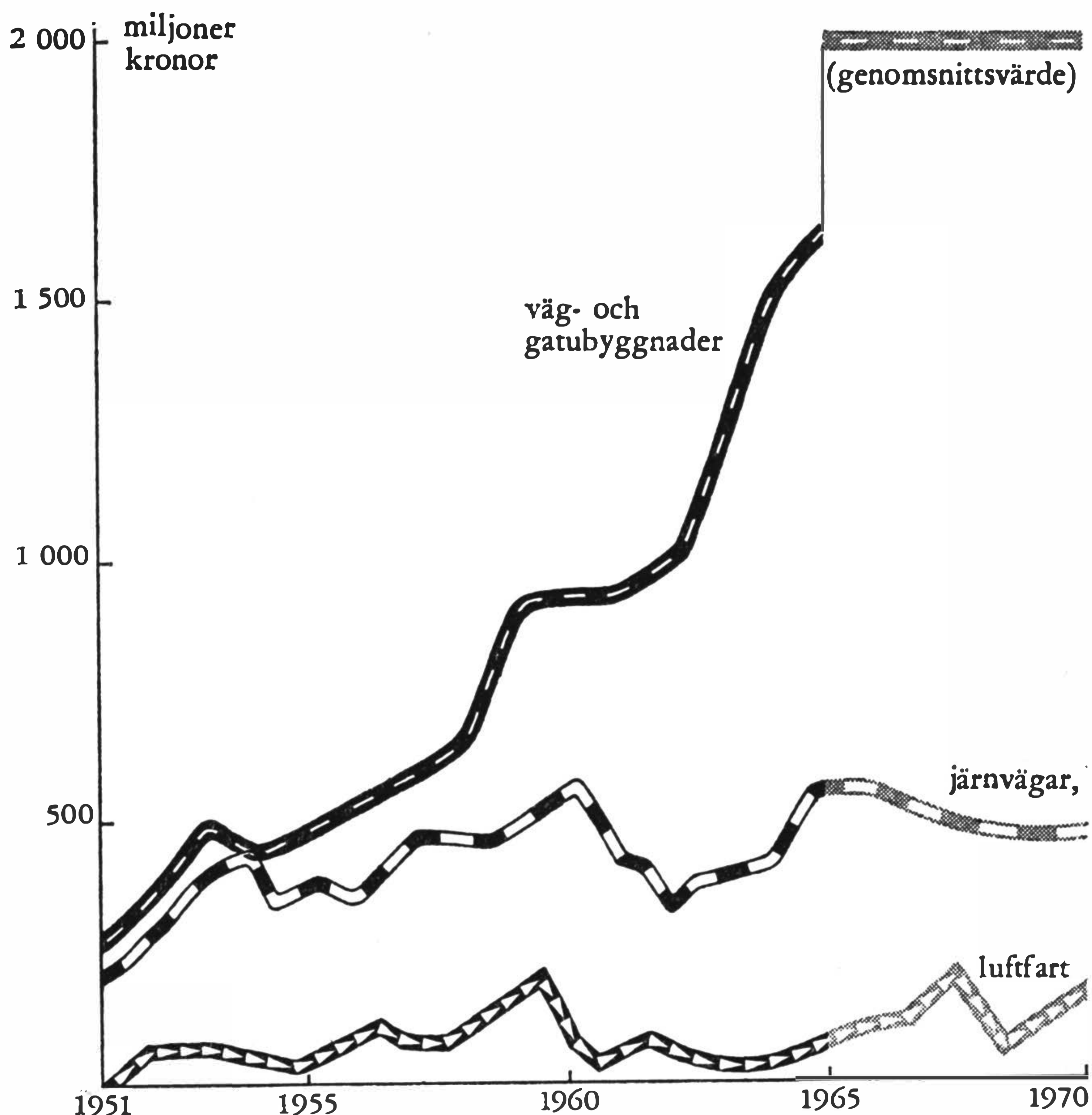


Diagram 3 visar transportvärdet (brutto) av inrikes persontrafik och diagram 4 inrikes godstrafik åren 1951 till 1964. Som synes svarar biltransporterna under hela perioden för den dominerande delen av transportvärdet, en tendens som har

## DIAGRAM 5

*Bruttoinvesteringar (exkl. reparationer och underhåll) i väg- och gatubyggnader, järnvägar, luftfart och sjöfart (1951—64 löpande priser; 1965—70 1964 års priser samt vad gäller väg- och gatubyggnader genomsnittsvärde)*



kraftigt accentuerats under perioden. Dessa båda diagram ger således praktiskt taget samma resultat som diagram 1 och 2.

I diagram 5 slutligen redovisas bruttoinvesteringarna inom transportsektorn. Bilismen tar i anspråk den största delen av investeringarna, dock i betydligt mindre omfattning än vad som svarar mot dess andel av det totala transportarbetet.

## ORSAKER TILL NYORIENTERINGEN

Medan man förr utgick ifrån att man borde ha regleringar — om det inte förelåg speciella skäl för motsatsen — så är enligt den nya transportpolitiken huvudregeln konkurrens, och för eventuella inskränkningar 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 hade man en avsevärd reserv av outnyttjad arbetskraft, varför allokeringsproblemen sköts i bakgrunden, samtidigt som det av sociala skäl rentav framstod som önskvärt att slösa något med produktionsfaktorn arbetskraft — i syfte att nå en högre sysselsättning.

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

De transportpolitiska medel som hittills använts har i vissa avseenden visat sig ineffektiva. Med tiden har de också fått allt flera icke avsedda effekter.

I direktiven till trafikutredningen framhölls, att det regleringssystem som hittills begagnats inte lett till transporter till lägsta möjliga kostnader. Bl.a. hade man fått en från samhälls-ekonomisk synpunkt olämplig fördelning av transporter mellan järnvägs- och lastbilstrafik. En annan aspekt av regleringssyste-

met som bekymrade kommunikationsministern var SJ:s stora och växande förlustsiffror.

Det förhållandet att firmabilar i regel endast tillåts befordra gods i den ena riktningen sågs även som mindre ändamålsenligt från transportservice- och företagsekonomisk synpunkt och har skapat ett behov av totalt sett fler bilar än nödvändigt.

Den restriktiva tillståndsgivningen på den yrkesmässiga biltrafikens område har vidare lett till att den privata bilismen expanderat för kraftigt. Det är uppenbart orationellt att fyra personer med samma destination sitter i var sin bil vid rusningstid i stället för i samma.

I kapitel 6, där de praktiska riktlinjerna för den nya transportpolitiken behandlas, ges ett flertal andra exempel på hur konkreta åtgärder bidragit till en ogynnsam allokering — användning — av resurserna.

I vissa fall har den förda politiken dessutom haft andra icke önskvärda biverkningar. Förbudet mot att mot ersättning ta med arbetskamrater vid färd i egen bil till och från arbetet har t.ex. inte haft något stöd i det allmänna rättsmedvetandet; följden har blivit en mängd överträdelser och en uppluckring i respekten för gällande lag. Här har utrednings- och lagstiftningsarbetet lett till att de rådande förhållandena legaliserats.

Att man inte varit nöjd 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."

Denna målsättning är formulerad i så allmänna ordalag att en närmare kommentar är motiverad.

### MÅL AV ICKE-EKONOMISK KARAKTÄR

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

Vill man göra avsteg från de ekonomiska målsättningarna, måste man 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, men kostnaderna för detta bör då givetvis debiteras försvaret, så att en rationell avvägning möjliggörs, och inte döljas genom något annat förfarande.

I transportpropositionen talas om att en viss minimitransportstandard skall upprätthållas ("tillfredsställande transportförsörjning"). I likhet med propositionen kommer vi inte när-

mare att gå in på det intrikata spørsmålet om vad som är 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, rekreativsmöjligheter, försvarssynpunkter och många andra faktorer. Det synes vara mera praktiskt att förorda 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 residensstad.

Transportväsendets ekonomiskt viktigaste funktion är att förflytta produkter från tillverkare till förbrukare och arbetskraft från bostad till arbetsplats. Utan att närmare gå in på en diskussion om vad som är orsak och verkan kan man konstatera att den ökade specialiseringen och urbaniseringen går hand i hand med en växande transportsektor.

## EKONOMISKA MÅL

### *Effektiv resursanvändning*

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.

När det gäller att fastställa nationalproduktens storlek bör en avvägning mellan å ena sidan fördelen av ökad produktion och å andra sidan nackdelen av minskad fritid göras. När det gäller att hitta den bästa, optimala, sammansättningen av nationalprodukten, får man väga fördelen av ökad konsumtion av en vara eller tjänst mot nackdelen av att man då måste

minska produktionen av något annat. Produktionen skall, ekonomiskt uttryckt, spegla individernas preferenser.

Detta gäller även inom transportsektorn. Målet är att producera exakt så mycket tjänster som konsumenterna vill ha, varken mer eller mindre; konsumenterna måste därvid väga en ökad konsumtion av transporttjänster mot antingen minskad fritid eller minskad konsumtion av andra varor och tjänster.

Bakom dessa mål 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.

### *Kostnadsansvarsprincipen — en förutsättning för riktig resursanvändning*

En nödvändig förutsättning för att den enskilde individen skall göra ett rationellt konsumtionsval är att de priser han får betala på ett realistiskt sätt avspeglar kostnaderna<sup>1</sup>. 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, inklusive ökad fritid, som produktionsfaktorerna kunnat användas till.

Om priset för en viss vara är subventionerat, kommer varje individ att konsumera för mycket av densamma, dvs. mer än vad som motsvaras av en avvägning mellan behov och kostnader.

Orsaken till detta kan sägas vara att konsumenterna överskattar det nyttotillskott de har av varan, jämfört med nyttan av de varor som de får avstå ifrån. Ett subventionerat pris

<sup>1</sup> 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.

ger ju intrycket att produktionen tar färre produktionsresurser i anspråk än vad som faktiskt sker. Konsumtionen av varan blir alltså för stor. Konsumenterna förleds att väga nyttotillskottet mot nytto bortfallet av det antal varor som motsvarar det subventionerade priset. Det vore önskvärt att de i stället vägde nyttotillskottet mot det antal varor som man faktiskt måste avstå från att producera.

Alternativt kan man, eftersom de totala resurserna är begränsade, uttrycka saken så att konsumtionen av andra varor är för liten. Varje medborgares välfärd<sup>1</sup> skulle, vid *given* inkomstfördelning, bli större om produktionen (och konsumtionen) av den subventionerade varan minskades till förmån för övriga varor<sup>2</sup>.

Kostnadsansvarsprincipen innebär att den som konsumerar en vara eller en tjänst betalar samtliga kostnader för varan eller tjänsten. Huvudargumentet för kostnadsansvarsprincipen ligger just däri, att om någon eller några varor är subventionerade, så leder det beteende som från individens synpunkt framstår som rationellt inte till största möjliga behovstillfredsställelse för honom. 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<sup>3</sup>. Konsumenterna

<sup>1</sup> Vi bortser tillsvidare från problem i samband med fördelningen av varor *mellan* samhällets individer. Denna fråga tas upp i kap. 4, s. 34.

<sup>2</sup> För att uttrycka saken mera exakt 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.

<sup>3</sup> 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 antagligen är större än av en. Nyttobegreppet som sådant är ett av de mest svårtolkade och omdiskuterade inom nationalekonomin.

når ju den *under dessa omständigheter* maximala nyttan. Men om priserna avspeglade de verkliga kostnaderna, skulle de välja en annan varukombination som bättre motsvarade deras önskemål.

Prisbildningen på storstadbilismen 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 åka i egen bil till och från arbetet. Hans totala nytta skulle bli större, om han skar ner sin bilkonsumtion och de produktionsresurser som därvid friställs användes till att *åt honom* (= given inkomstfördelning) producera andra varor och tjänster.

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

Konsumenternas välfärd blir högst, om konsumenterna varken förleds att under- eller överskatta kostnaderna för en vara. Principen om fullt kostnadsansvar är därför en hörnsten i den nya transportpolitiken.<sup>1</sup>

Produktionen skall emellertid inte bara vara konsumentstyrd. Den skall 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.

Nationalekonomerna brukar sammanfatta effektivitetskravet och kravet att nationalprodukten skall spegla medborgarnas preferenser genom att säga att "resursallokeringen skall vara optimal". Detta krav måste uppfyllas för att transportförsörjningen skall kunna anses vara tillfredsställande och ske till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnader.

<sup>1</sup> Om produktionen av en viss vara på kort sikt inte kan ökas, ens med starkt ökade kostnader, kan det i vissa fall vara motiverat att ta ut priser utöver kostnaderna. Vi återkommer till detta i avsnittet om prisättning vid fixerat utbud i kapitel 5.

I målsättningen talas även om företagsmässig effektivitet. Denna innebär att "... hinder inte böra uppställas för en företagsekonomiskt sund skötsel av de olika trafikföretagens rörelser". Exempel på sådana hinder, som hittills varit vanliga, är behovsprövning, taxeplikt och transportplikt.<sup>1</sup>

### *Övriga ekonomiska mål*

Den ekonomiska politiken har emellertid även andra mål än en effektiv användning av resurserna. Som primära i sammanhanget brukar nämnas: full sysselsättning, en inte alltför snabb penningvärdeförsämring, hög och jämn tillväxttakt och en jämliken jämn inkomstfördelning.

Transportpolitiken är emellertid i allmänhet (men inte alltid) ett olämpligt medel för att nå dessa mål — på grund av att man lätt snedvrider resursfördelningen. Om man t.ex. använder transportväsendet som medel att omfördela inkomster, så leder detta lätt till att nationalprodukten, den materiella levnadsstandarden, blir lägre än vad som är nödvändigt. Resonemanget utvecklas närmare i diskussionen om subventioner, s. 43.

För att nå de uppställda målen vad gäller penningvärde, sysselsättning, tillväxttakt, inkomstfördelning etc. bör man i stället använda medel som är bättre lämpade för dessa syften. Det är liknande tankegångar som ligger bakom propositionens uttryck att transportpolitiken bör vara lokaliseringpolitiskt "neutral". Med "neutral" menas i det sammanhanget att trafikpolitiken inte bör föregripa eller påskynda den lokala befolknings- och näringsutvecklingen, t.ex. genom en trafiknedläggning.

<sup>1</sup> Begreppen definieras på s. 42 o. 67.

### 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 är det nödvändigt att 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 resa 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 man slutar med en viss gren av den verksamhet man bedriver. Man kan således egentligen inte tala om särkostnad utan att också ange den verksamhetsgren till vilken kostnaden är knuten.

Med inrikesflygets särkostnader menar man således de kostnader som skulle sparas, om vi inte hade något inrikesflyg överhuvudtaget.

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 dessa kostnader skulle man slippa, om man inte öppnade linjen ifråga. Kostnaderna kallas den nya linjens särkostnader. Trafikutredningen kallar dessa kostnader för *mer-*

*kostnader*. Begreppen mer- och mindrekostnader är således två andra namn på särkostnader. De anger om det rör sig om en ökning eller en minskning 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. På liknande sätt talar man på intäktssidan om *särintäkter* och *marginalintäkter*. Marginalintäkter är således den extra intäkten av att sälja ytterligare en enhet.

Om ett transportföretag vill öka eller minska sin verksamhet genom att öppna en ny resp. lägga ned en befintlig linje, så finns det vissa kostnader som inte påverkas. Det är de kostnader som är gemensamma för de olika linjerna. Om man t.ex. vill öppna en ny flyglinje till Stockholm med landning på Arlanda under den tid flygplatsen ändå är öppen, så förändras vissa kostnader på Arlanda (linjens särkostnader), medan andra, t.ex. kostnaderna för trafikledningen, är oförändrade. Sådana kostnader kallas för *samkostnader*, en term som i likhet med begreppet särkostnad bör följas av en specifikation. Med *företagets* samkostnader menar man således kostnader som är gemensamma för alla de verksamhetsgrenar som företaget bedriver.

## SAMBANDET

### SÄR- OCH SAMKOSTNADER — SJÄLVKOSTNADER

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

Om man t.ex. i ett godstrafikföretag fördelar samkostnaderna på de olika linjerna i proportion till det antal tonkilo-

meter som respektive linje har presterat, får man fram vad som brukar kallas *självkostnader* (*genomsnittskostnader*).

Det kan inte nog kraftigt understrykas att vid gemensam produktion är sådana beräkningar tämligen värdelösa för ekonomiska bedömningar och som underlag för lönsamhetskalkyler. Ofta leder de till direkt felaktiga slutsatser och beslut. (I appendix ges ett exempel som belyser detta.)

Att självkostnadskalkylen är missledande vid val av produktionsinriktning beror på att samkostnaderna kvarstår även om en verksamhetsgren läggs ned. Det finns ingen anledning att belasta en verksamhetsgren med kostnader som inte orsaksllogiskt kan hänföras till densamma. Detta kan tyckas självklart, men självkostnadskalkyler är alltjämt ganska vanliga i praktiken.

Det avgörande för lönsamheten hos en produkt är inte 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.

Vi bortser från de komplikationer som inträder om företaget har trånga sektorer, hur man fastställer vilka kostnader som verkligen är gemensamma m.m. Dessa komplikationer ändrar ju inte huvudprinciperna för resonemanget.

Vi vill emellertid understryka vikten av att man, när man fastställer kostnaderna för att framställa en tjänst eller vara, tar hänsyn 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 kapitel 2 leder till en oriktig resursanvändning. Ett exempel kan illustrera tankegången.

När man skulle öppna en direkt flyglinje mellan Sverige och Sydamerika, visade det sig att man av operationella skäl be-

hövde en 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 att avstå från den planerade trafikuppbyggnaden och i stället tillgodogöra sig hyran.

Sydamerika-linjen ansågs alltså inte kunna 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 nyttopunkt 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* resp. *företagsekonomiska* kostnader. Uppdelningen har ingenting med kostnadernas art att göra utan syftar endast på vem som är kostnadsbärare. I sak 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 företagen inte känner som sina. Det kan t.ex. vara kostnader för trafik- och transportkontroll, 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 + övrigas kostnader.

För de olika transportgrenarna och i viss utsträckning även

för de företag som är sysselsatta inom transportnäringen gäller:

- Verksamheten är vanligtvis förenad med mycket stora samkostnader; investeringarna är i stor utsträckning irreversibla, dvs. tillgångarna kan inte frigöras och användas i annan verksamhet.
- De anordningar som behövs för verksamheten ofta är ojämnt utnyttjade.
- 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 är en av orsakerna till att statsmakterna varit och alltjämt är speciellt benägna att genom olika åtgärder aktivt söka påverka transportapparatens struktur. Det faktum att delar av transportmarknaden behärskas av så kallade naturliga monopol<sup>1</sup> 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 därför ett mer eller mindre omfattande regleringssystem på just trafikområdet.

I ett flertal länder håller man, liksom i Sverige, emellertid på att genomföra en uppmjukning av regleringarna. Kennedy's "Act of transportation" från 1962 är ett exempel på amerikanska strävanden i denna riktning.

Samhället kan påverka transportgrenarna och deras utveckling bl.a. genom regleringar, skatter, subventioner och genom avgifter. Oavsett vilken politik samhället önskar föra och vilka medel man vill begagna sig av, måste man emellertid vid val av politik och åtgärder ta hänsyn 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 uppfyllda 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 kortfattat frågan om subventioner. Slutligen görs en sammanfattande bedömning av

<sup>1</sup> Definieras och diskuteras i kapitel 5.

konkurrens vis-à-vis regleringar inom det behandlade området. Resultatet av denna bedömning måste dock modifieras på grund av vissa speciella aspekter som tas upp i kapitel 5.

## FRI KONKURRENS SOM MEDEL

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 sin behovsprövning, förbjuder nyetableringskontroll osv.

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

Enligt välkänd ekonomisk teori leder perfekt konkurrens på alla varu- och faktormarknader till optimal allokering *under vissa bestämda förutsättningar*.<sup>1</sup>

För att allokeringsproblemet överhuvudtaget skall vara aktuellt krävs att man har full sysselsättning av alla produktionsfaktorer. Frågan om allokeringen, dvs. fördelningen av resurser på olika områden, är effektiv är tämligen meningslös, om vissa resurser är outnyttjade. I huvudsak har vi i dag en sådan full sysselsättning av produktionsfaktorerna. Det var däremot inte fallet på 30-talet, vilket var ett av huvudmotiven till att regleringarna då skärptes.

*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.*

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

Principen om fullt kostnadsansvar fungerar således i ett system med perfekt konkurrens. Produktionen kommer då (jfr s. 24) 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 produktionsfaktorerna används effektivt. För att resonemanget skall gälla, måste emellertid som tidigare understrukits ett antal bestämda förutsättningar vara uppfyllda:

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

Inkomstfördelningen, som bestämmer hur stor del av nationalprodukten varje medborgare skall få, är närmast en rättvisefråga. Några absoluta normer för hur denna skall lösas finns inte.

Är inkomstfördelningen riktig (rättvis; den politiskt önska- de), kommer bruttonationalprodukten att fördelas på ett lämpligt sätt mellan medborgarna, och varje individ ser till att hans del av kakan får en sådan sammansättning att hans välfärd blir så stor som möjligt. — Vi kommer att utgå från att denna förutsättning är uppfylld eller alternativt att staten genom ett lämpligt utformat skatte- och bidragssystem kan åstadkomma en "rättvis" inkomst- och förmögenhetsfördelning.

### *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 för att åka taxi, så länge som produktionen av transporttjänster avspeglar preferenserna.

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.<sup>1</sup> Skolundervisningen subventioneras bl.a. av liknande skäl. — Motsatta värderingar ligger delvis bakom prissättningen på vin och sprit. Staten menar att en sådan konsumtion i och för sig 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". Den anser helt enkelt att individerna i vissa avseenden inte förstår sitt eget bästa.

### 4 *S.k. externa effekter förekommer icke*

*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 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 luftföroreningarna, om hur ett extra fordon på en trafikerad väg eller gata tenderar att öka köbildningen och därmed

<sup>1</sup> Jämför hur nöjesskatten på revyer antydde värderingar av rakt motsatt slag.

kostnaderna för andra fordon, hur en ny tunnelbana ökar tomtpriserna i en förort, hur ett växande gatunät förstör betydande estetiska och kulturella värden, hur en väg som byggs av ett företag för ett speciellt ändamål kan användas även av andra trafikanter osv.

Att avgaserna från en bil bidrar till att förstöra luften för samtliga invånare i en stad är ett typexempel på en negativ extern effekt. Det vore då rimligt att bilisten får betala inte bara för de kostnader som han *direkt* 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 gjorts på olika håll för att bevara "waxholmsbåtarna" i drift tycks trafiken ha ett trivselmässigt värde, som kommer även andra samhällsmedlemmar än båtarnas 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 de offentliga myndigheterna att påverka kostnaderna, om externa effekter föreligger. Vi kan ytterligare utveckla denna tankegång genom att anknyta till luftfartens negativa externa effekter; bl.a. är motorbullret störande för andra människor, framförallt vid start och landning. Genom att ta ut landningsavgifter i proportion till oväsendet tvingar man flygresenären att ta hänsyn inte bara till sin egen nytta utan även till den minskning i andras trivsel som hans flygkonsumtion medför.

Det är svårt att kvantitativt uppskatta de externa effekterna och det är därför också svårt att avgöra i vilken utsträckning det är lämpligt att subventionera (eller punktbeskatta, när effekterna är negativa) en viss konsumtion eller produktionsverksamhet. Ungefärliga uppskattningar borde dock kunna göras i många fall. Med hjälp av "köteori" och andra matema-

tiska 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. Det skulle dock föra för långt att här närmare gå in på detta; vi återkommer till dessa problem i kapitel 6.

Även om det är svårt att i pengar exakt värdera externa effekter, är det avgjort bättre att man gör grova approximationer än att, som nu ofta sker, anta att externeffekterna har värdet noll. Man måste beakta sådana faktorer som påverkar människors trivsel, hälsa och den miljö vi har att leva i, med andra ord den totala samhällsliga välfärden, även om 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 vi i detta sammanhang framhålla vikten av att man skiljer externeffekter<sup>1</sup> från s.k. priseffekter. Det är inte en extern effekt utan en s.k. priseffekt om t.ex. bilismen möjliggör snabbare och bekvämare transporter mellan två orter.

<sup>1</sup> Lägga märke till att sambandet är rent tekniskt och att det inte har någonting med priser att göra. Definitionen utesluter så kallade priseffekter. 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 priseffekter 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 priseffekter inom transportsektorn är inget argument för subventionering.

Till skillnad från positiva externeffekter är positiva priseffekter inte något skäl att frångå kostnadsansvarsprincipen.

För den ökade snabbheten och bekvämligheten skall de som tillhandahåller transporten (bilfabrikanten, bensinimportören, vägbyggaren 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 inte. Det är först om andra än bilisten och hans uppdragsgivare har nytta av transporten som dessa utomstående bör vara med och betala.

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 på marknaden.

##### *5 Konsumtionsvarorna och -tjänsterna är fullständigt delbara*

Detta innebär att varje vara skall kunna uppdelas i många små (egentligen oändligt många) delar. En familj som har behov av en bil alla dagar i veckan och dessutom av ytterligare en under lördagarna borde alltså kunna disponera "1 1/7 bil". Endast då blir nyttotillskottet för den sista kronan som spenderas på bil lika med nyttotillskottet för den sista kronan som spenderas på andra varor, vilket ju är ett villkor för nytto-maximum.

Hur viktig odelbarheten hos konsumtionsvarorna är beror på vilka möjligheter individerna har att genom krediter, hyresförfarande etc. "jämna ut" sina utgifter i tid och rum. I vårt samhälle är dessa möjligheter som regel ganska stora, varför vi i fortsättningen antar 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. Fri konkurrens, som förutsätter ett flertal konkurrerande företag, är då omöjlig att genomföra. Vi 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.<sup>1</sup>

## 8 *Indirekta skatter drabbar alla konsumtionsvaror lika hårt*

Som tidigare nämnts, uppnås största möjliga behovstillfredsställelse om individerna vare sig förleds att 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 den av den allmänna skatteberedningen föreslagna omläggningen till s.k. mervärdeskatt

<sup>1</sup> Detta innebär inte att man anser att vinstmotivet är 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. Man skulle kunna säga att vinstmotivet förutsätts vara det dominerande. (Jfr Assar Lindbeck: "A study in monetary analysis", Stockholm 1963.)

är just att denna drabbar olika sorters konsumtion avsevärt jämnare än den nuvarande omsättningsskatten. Undantag från principen om en jämn indirekt beskattning kan dock vara motiverade av sådana skäl som angivits under 3 och 4.

### 9 *Inkomstskatten är noll*

Som alla vet är detta icke 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 marginals-katten vore noll. Detta tenderar att medföra att vi konsumerar för mycket, i relation till våra preferenser, 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 dock 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. I praktiken är det emellertid föga troligt att så sker.

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

Det sagda innebär att den mängd arbetstid som ställs till förfogande för produktion av transporttjänster inte är optimal<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> 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 t.ex. vattenskidor att bli för stor i relation till konsumenternas preferenser.

(Detsamma gäller för alla andra sektorer inom vårt näringsliv.) Om förutsättningen att inkomstskatten = noll är uppfylld eller inte 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 — och med de undantag som redan berörts och som närmare kommer att diskuteras i kapitel 5 — torde förutsättningarna för en fri, om än inte perfekt konkurrens vara för handen inom transportsektorn.

Med *fri konkurrens* menar vi då — som tidigare nämnts — 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 att nya företag kan attraheras till marknaden om vinstmarginalerna tenderar att bli höga. Hindren mot fritt tillträde till marknaden (*free entry*) i form av tekniskt kunnande, irreversibla investeringar m.m. skall således vara relativt lätta att övervinna. Vi anser (i likhet med transportpropositionen) att det är möjligt att upprätta fri konkurrens på lika villkor på transportmarknaden (utom där vi har naturliga monopol) och att man härigenom kan uppnå en i stort sett lämplig resursanvändning.

Vi bortser från en tredje fråga, 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 marknader. — Det kan här inskjutas 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 vi 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, vilket 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 Kungl. Maj:t 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. Det är dock att märka att dessa endast svarar för ca 12 % av det totala värdet av transportarbetet (jfr tabell 1). Då stordriftsfördelar föreligger kan ett system av regleringar vara befogat för att hindra att monopolisten — företaget må vara statligt eller privat — missbrukar sin monopolställning. De komplikationer som s.k. naturliga monopol ger upphov till diskuteras närmare i kapitel 5.
- 2) Regleringssystemet har, även bortsett från denna typ av situation, 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.

Det ganska vanliga fenomenet med flera olika bensinstationer vid en och samma korsning är ett ofta anfört exempel.

Transportpropositionen anser att detta "givetvis är en konsekvens 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 "samhällsnödvändig" men inte bärkraftig trafik upprätthålls. Som visas i kapitel 6 är dock ett system med driftbidrag och konkurrens från många synpunkter ett lämpligare sätt att upprätthålla nödvändig underskottstrafik.
- 4) Om fördelningen av nationalprodukten mellan landets invånare inte är tillfredsställande, erbjuder möjligheten att reglera taxorna en utväg. Detta motiv är inte ovanligt, men att på detta sätt subventionera vissa varor och tjänster är icke det mest effektiva sättet att åstadkomma en önskad omfördelning av inkomsterna.

Ett exempel kan åskådliggöra tankegången. Antag att man vill gynna barnfamiljerna och att man gör 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 medborgare. Är denna kostnad 20 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 20 milj. kr, så 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 sådan konsumtion 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 20 milj. kr. — Eller uttryckt på annat sätt: Vill man öka barnfamiljernas välfärd med en myckenhet som svarar mot tågbiljetter för 20 milj. kr, så kan man åstadkomma detta genom att öka barnbidragen med ett lägre belopp.

På samma sätt är det i princip olämpligt att av försvarspolitiska skäl subventionera t.ex. en viss järnvägssträcka. Om Inlandsbanan kostar 30--35 milj. kr/år och behövs av försvarsskäl, bör detta bidrag ges direkt till försvaret (som sedan kan använda pengarna till att betala SJ för banan). 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.

På samma sätt kan en punktbeskattning av vissa varor, som huvudsakligen konsumeras av en viss grupp, visserligen leda till en viss (önskvärd) omfördelning av inkomster från denna grupp, men även detta är ett olämpligt sätt när det gäller att söka åstadkomma omfördelningen i fråga. På senare år har detta blivit allmänt erkänt, och punktskatterna<sup>1</sup> är i stort sett under avveckling.

I fortsättningen förutsätts dock att statsmakterna har möjlighet att lösa fördelningsproblemen med lämpliga medel, enkanerligen ett lämpligt system av direkta skatter resp. bidrag.<sup>2</sup> Genom sådana kan förmånstagarna använda de resurser som ställs till deras förfogande så att de når högsta möjliga behovstillfredsställelse, samtidigt som de direkta skatterna kan finansiera ett givet bidrag med minsta möjliga nytto bortfall hos samhäl-

<sup>1</sup> Reservation får här göras för de punktskatter som motiveras av andra än inkomstomfördelningsskäl.

<sup>2</sup> Som framhölls i diskussionen om inkomstskattens inverkan på valet mellan fritid och arbetstid har dock även direkta skatter vissa snedvridande verkningar. Det är vår uppfattning att dessa är mindre viktiga än en ojämn indirekt beskattning.

lets övriga medborgare. På det sättet snedvrids efterfrågan och produktion i minsta möjliga mån.

Ytterligare invändningar kan resas mot ett regleringssystem. Koncessionsskyddade industrier har ringa intresse av att rationalisera driften och hålla kostnaderna nere. Koncessionsskyddade producenter har också en benägenhet att åsidosätta konsumenternas önskemål. Dessutom blir administrationen av regleringar lätt tungrodd och dyrbar.

En allvarlig olägenhet med den form av regleringar som vi hittills haft är att de satt prismekanismen ur spel. Genom att taxorna har fixerats på ett sådant sätt att de inte täckt särkostnaderna för vissa tjänster (detta gäller bl.a. hälften (!) av SJ:s nät) har det skett en betydande snedvridning i produktionen av olika sorters transporttjänster.

Det bör dock påpekas att denna olämpliga taxesättning teoretiskt inte är en nödvändig del av ett regleringssystem. Även i ett sådant skulle prissättningen kunna ske rationellt, dvs. bygga på principen om fullt kostnadsansvar och inte godta kostnadsutjämnings.

## DYNAMISKA ASPEKTER

Frågan om ett regleringssystem eller 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, leder till högsta möjliga välfärd.

Problemet har emellertid även en dynamisk sida. Hur snabbt *anpassar sig* ett visst ekonomiskt system till ändrade förhållanden på produktionssidan (nya produktionsmetoder, nya produkter etc.) och på konsumtionssidan (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 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 kan inte överleva.

Regleringar däremot tenderar att 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 har emellertid kvarstått praktiskt taget oförändrade. Landsvägstrafiken å sin sida har samtidigt i praktiken blivit föremål för olika kvantitativa begränsningar. Detta har, vilket även transportpropositionen framhåller, lett till en ofta oekonomisk uppdelning av transportarbetet. Sålunda har SJ tvingats att ta ut överpriser på sina trafikstarka linjer för att kunna finansiera de trafiksvaga, med påföljd att lastbilstrafiken kunnat konkurrera ut SJ på vissa sträckor där den i själva verket är samhällsekonomiskt dyrbarare, dvs. har högre samhällsekonomiska särkostnader. Samtidigt har SJ fått behålla sträckor där lastbilstrafiken skulle ställa 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. Man har exempelvis svårt att tro att Taxi — om risken för konkurrens var mera påtaglig — skulle tillåta sig att skifta förare klockan 5 på eftermiddagen, just då trafiken är som livligast.

Ett annat exempel på osmidiga regleringar 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 Loftleiders 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 inkluderar minst en veckas uppehälle, som ev. inte alls utnyttjas. Dessutom har prisregleringen bidragit till lågt kapacitetsutnyttjande av flygplanen (genomsnittlig beläggning 50—60 %), en betydande överkapacitet inom branschen och dåliga affärer för flygbolagen själva.

## SLUTSATS

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

”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 villkor 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 kostnadsmässigt mest ändamålsenliga transportmedlen, och den är därjämte ägnad att stimulera till effektivitet i trafikrörelsernas skötsel.”<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Det bör tilläggas att i ett särskilt yttrande till utredningens förslag framhöll ledamoten Meidner (LO) att han inte ville tillmäta den fria konkurrensen så stort värde som utredningens majoritet. I detta yttrande instämde ledamöterna Asp (åkeriägare) och Odhner (LO).

Detta uttalande måste dock förses med vissa reservationer. Det förekommer 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 om konkurrensmekanismen skall fungera på ett effektivt sätt. Inom transportsektorn utgör järnvägarna ett naturligt monopol. Det är därför meningslöst 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 närmare i nästa kapitel.

## 5 · *Speciella problem*

Tidigare har vi redovisat en rad förutsättningar för att ett system med fri konkurrens skall kunna utnyttjas i transportpolitiken. I praktiken är emellertid inte alltid dessa förutsättningar uppfyllda, vilket komplicerar problemet och motiverar vissa avsteg från huvudprincipen. Så är fallet bl.a. vid s.k. naturliga monopol, dvs. då en av de grundläggande förutsättningarna för en fungerande konkurrens — produktionsfaktorernas delbarhet — inte är för handen.

Det är dock att märka att dessa förhållanden endast råder för järnvägarna, vilka ju bara svarar för en mindre del (12 %) av det totala värdet av transportarbetet. Inom de övriga 88 procenten av transportsektorn torde det inte finnas några oöverstigliga hinder för att upprätthålla konkurrens på lika villkor.

Förutom frågorna om naturligt monopol och konkurrens mellan olika transportmedel behandlas i detta kapitel ytterligare ett i praktiken mycket viktigt specialproblem, nämligen frågan om prissättning vid fixerat utbud, dvs. 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 att på kort sikt 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. 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).

Fri konkurrens påverkar således vinstmaximerande företag till att på kort sikt endast tillhandahålla varor och tjänster som täcker sina särkostnader, samtidigt som vinstmarginalerna pressas mot noll. Marknadens krafter leder till att kostnadsansvarsprincipen upprätthålles, vilket ju är en nödvändig förutsättning för optimal resursallokering — ett så effektivt utnyttjande av företagets och samhällets resurser som möjligt.

Detta gäller emellertid, som tidigare påpekats, endast om förutsättningarna för fri konkurrens föreligger, dvs. om bl.a. produktionsfaktorerna är delbara, något som alltså innebär att man skall kunna sätta in produktionsfaktorn även i mycket små mängder. Behöver man t.ex. 10 stuveriarbetsdagar för att lossa 20 ton varor och en stuveriarbetsdag för att lossa 2 ton och det är möjligt att anställa stuvare på dagskontrakt, så är stuvorna i detta fall en delbar faktor.

Om det å andra sidan är oekonomiskt att bygga lastfartyg som tar mindre än 20 ton, blir det omöjligt att sätta in endast 1/10 sådant fartyg för att frakta två ton; i stället blir man tvungen att chartra hela fartyget. Lastfartyget är i detta exempel en odelbar produktionsfaktor upp till gränsen 20 ton.

Produktionsfaktorernas odelbarhet medför att företagen får sjunkande styckkostnader när den tillverkade mängden stiger — intill en viss gräns. Det föreligger *stordriftsfördelar*. När gränsen nås, måste man sätta in en ny, odelbar faktor, varvid styckkostnaderna stiger med ett språng. Fraktkostnaden per ton blir givetvis lägre, om vi fyller lastrummet helt än om vi endast tar med två ton, dvs. 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 an-

läggningar är ett standardexempel på detta. Inom ett sådant område kan konkurrensen inte bli bestående. När rälsen väl är utlagd och stationerna byggda, så är särkostnaden för att köra ytterligare ett tåg eller koppla på en extra vagn tämligen ringa. Extrakostnaden (= särkostnaden) för att medföra ytterligare en passagerare 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 påföljd att inget av företagen kommer att kunna täcka sina samkostnader. Det uppstår en s.k. ruinerande konkurrens. Man kan i princip tänka sig två konsekvenser. Antingen läggs det ena företaget ned, när rälsen behöver förnyas, eller så ingår företagen en överenskommelse, eventuellt tyst, om att inte sänka priserna mer än att samkostnaderna täcks. 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 däremot är inte ett naturligt monopol. Närmast beror detta på att staten står för vägarna, 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.)

### *Samkostnadernas täckning — ett välfärdsteoretiskt dilemma*

Även ett monopolföretag kommer att tillhandahålla alla produkter som täcker sina särkostnader, 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 konsumtionsvalet snedvrids.

I princip kan man tänka sig två utvägar om man vill komma till rätta med detta avsteg från optimal välfärd. (Vi bortser från att det i praktiken kan vara svårt att fastställa särkostnaderna.) 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.<sup>1</sup> Eventuellt kan denna senare metod kompletteras med någon 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. Från välfärdsteoretisk synpunkt bör emellertid samkostnaderna på något sätt täckas av kunderna. Är inte dessa beredda att betala för samtliga de produktionsfaktorer som de tar i anspråk — även de odelbara — bör företaget läggas ned. De produktionsfaktorer som på så sätt friställs kan då användas till annan produktion, som bättre ansluter sig till konsumenternas önskemål.

Detta är ett olösligt välfärdsteoretiskt dilemma. Å ena sidan bör priserna sättas högre än vad särkostnaderna kräver för att täcka samkostnaderna. Annars fungerar inte den mekanism som garanterar att den nytta företagets produktion medför verkligen motsvarar de resurser det tar i anspråk. Å andra sidan leder prissättning utöver särkostnaderna till att kostnadsansvarsprincipen frångås med de menliga effekter på resursanvändningen som detta innebär.

Observera att detta problem inte uppkommer vid fri konkurrens, eftersom där definitionsmässigt samkostnaderna är små eller obefintliga. Vore de stora, skulle ju konkurrensen på längre sikt upphöra.

Ett inom nationalekonomin klassiskt exempel kan klargöra

<sup>1</sup> Detta kan ske genom att man beskattar deras vinst och subventionerar deras samkostnader.

frågan. Låt oss tänka oss en tullbro med helt obetydliga driftskostnader.

Om bron *redan finns*, lönar det sig från nyttopunkt 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 kunna ta upp en avgift som täcker byggnadskostnaderna. Endast genom att ta upp en avgift kan man förvissa sig om att bron är nyttomässigt motiverad, dvs. att dess byggande överensstämmer med konsumenternas önskemål.

Vi står alltså vid naturliga monopol inför ett problem. Den vinst man uppnår genom att helt utnyttja befintliga resurser måste vägas mot risken att man misshushållar med samhällets resurser.

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

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. Priset kommer alltså att fluktuera, om det sätts lika med särkostnaden. Eftersom kontinuerliga prisändringar skulle vara besvärande, bör

<sup>1</sup> 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—69.

*R. A. Musgrave*: The theory of public finance. New York 1959.  
*J. V. Graaf*: a.a.

antagligen priset sättas efter något slags "medelmarginalkostnad". Fördelen med stabila priser får vägas mot nackdelen att priset ibland är för högt, ibland för lågt.

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

- *Finansiering via skattsedlarna*

Fördelen med detta system 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 man omfördelar en del av nationalinkomsten från dem som inte använder bron till dem som använder den. Om detta är en fördel eller inte beror på vilken inkomstfördelning man anser vara önskvärd — en fråga som endast kan avgöras utifrån subjektiva värderingar<sup>1</sup>. Subventionering är dock i allmänhet ett olämpligt medel, om man vill åstadkomma en omfördelning av inkomster.

- *Avgiftsfinansiering med enhetliga priser*

Nackdelen med en sådan finansiering är 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. Någon inkomstomfördelning mellan dem som använder bron och dem som inte gör det äger inte rum.

- *Avgiftsfinansiering i samband med prisdiskriminering*

Om det är möjligt att prisdiskriminera, dvs. att ta ut olika priser av olika kundgrupper för samma vara eller tjänst, kan

<sup>1</sup> Några objektiva normer finns inte. 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.

man uppnå avgiftsfinansieringens fördelar utan att behöva dras med de här antydda nackdelarna.

Genom prisdiskriminering kan man ta ut kostnadstäckning 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 misshålla med produktionsfaktorerna) och fullt utnyttjande av kapaciteten.

Även nu får man i sista hand ett inkomstomfördelningsproblem. 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 dels att man vet vilka kunder som är beredda att betala ett relativt högt pris, dels att man kan hindra dessa grupper från att köpa tjänsten (eller varan) till det lägre priset.

Som exempel kan nämnas SJ:s specialrabatter för pensionärer och studenter. Särkostnaderna för dessa passagerare är låga, varför även låga biljettpriser räcker till för att täcka dessa och för att lämna något bidrag till samkostnaderna. Grupperna är lätt identifierbara och kan skiljas från andra, mera betalningskraftiga grupper.

Observera att dessa rabatter endast gäller under lågsäsong, när särkostnaderna för att transportera dessa grupper verkligen är låga. Under högsäsong tvingas SJ sätta in extra tåg, vilket ökar särkostnaderna och gör rabatterna omotiverade. Att döma av insändarspalterna i dagspressen och av motioner i riksdagen känner många inte till motiveringen för dessa rabatter. De uppfattas som ett instrument för inkomstomfördelning, och med utgångspunkt från detta angriper man SJ för att rabatterna inte gäller när behovet är som störst. De är emellertid företagsekonomiskt betingade rabatter, och den ökade välfärd som kommer de rabatterade grupperna till del är en biprodukt av en sund företagspolitik. Denna välfärdsökning förorsakar S. J. endast obetydliga extra kostnader, vilket inte

skulle bli fallet om rabatterna utsträcktes att gälla även under högsäsong.

Prisdiskriminering är synnerligen 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.

Olika priser för samma produkt förekommer även ofta på varumarknaderna. Ett rakblad kan säljas för 15 öre i ett kedjeveruhus, medan precis samma blad, kanske i elegantare förpackning, säljs för 25 öre i en mera exklusiv butik. Höga priser på hemmamarknaden, där man kanske har en monopolistisk ställning, och låga på världsmarknaden (s.k. dumping), där man arbetar under konkurrens, är en vanlig företeelse i samband med t.ex. jordbruksvaror.

Det förtjänar påpekas att prisdiskriminering inte är något moraliskt förkastligt. Tvärtom kan den ju leda till att även studenter och andra som bara vill eller bara har råd att betala ett lågt pris också får möjlighet att utnyttja SJ:s tjänster — utan att man fördenskull behöver tillgripa subventionering med dess nackdelar. Vi utgår då från den subjektiva värderingen att det inte i och för sig är ett moraliskt krav att samma vara skall ha ett enhetligt pris, oavsett konsumentens vilighet och möjlighet att betala; vi utgår också från att eventuellt icke önskvärda konsekvenser för inkomstfördelningen kan elimineras.

Däremot har vi bortsett 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.

De naturliga monopolen medför således ett olösligt dilemma.

Man kan inte "vetenskapligt bevisa", dvs. avgöra utan att ha en subjektiv värdenorm med vars hjälp man kan jämföra olika individers tillfredsställelse, om det från nyttopunkt är riktigast att täcka samkostnaderna med avgifter eller med skattemedel.

### *Sammanfattning*

Med utgångspunkt från våra förutsättningar (att inkomstfördelningsproblemen är möjliga att lösa, att möjligheterna till viss prisdiskriminering är goda m.m.) anser vi att man i princip bör kräva att transportföretagen skall vara självbärande och att varje transportgren skall stå för alla de kostnader (inkl. samkostnaderna) den orsakar. Orsaken är främst att vi annars riskerar att använda våra produktionsresurser på ett från välfärdssynpunkt felaktigt sätt.<sup>1</sup> Denna nackdel är särskilt markant i ett samhälle med full sysselsättning och svår brist på arbetskraft och kapital. Hur kan man t.ex. veta om folk verkligen vill ha en autostrada mellan Stockholm och Uppsala, som kostar mer än 2 000 kronor metern, om man inte låter dem som använder vägen betala för den?

Vid avgiftsfinansiering bör man beakta möjligheterna till prisdiskriminering. Även om detta är en huvudregel, som vi anser rimlig, kan det i vissa fall finnas skäl starka nog för att man bör göra avsteg från den.

Anser man i något specialfall att samkostnaderna bör subventioneras, dvs. täckas skattevägen, är det viktigt att man verkligen väger samtliga kostnader mot eventuellt vunna fördelar. Subventionerna bör finansieras så att välfärdsminsk-

<sup>1</sup> En annan risk för felinvestering, som inte tas upp här, kan givetvis aldrig undgås. Vi tänker på det fall då företagaren felbedömer de prospektiva kundernas villighet att betala. Det är givetvis först sedan bron är byggd som man kan vinna full visshet om den kommer att bära sig. Det är 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.

ningen hos dem som betalar de olika skattepålagor som kan krävas blir så liten som möjligt.

Vidare bör man beakta att subventioner har olyckliga dynamiska biverkningar; subventionerade företag blir av naturliga skäl ofta föga kostnadsmedvetna. Slutligen är, som tidigare framhållits (s. 43 f.), subventioner oftast ett olämpligt instrument för inkomstomfördelning.

Inom områden, där fri konkurrens är möjlig, existerar inte problemet om man skall subventionera samkostnaderna eller ej. Där upprätthålls principen om fullt kostnadsansvar automatiskt samtidigt som samkostnaderna är relativt små, varför man kan bortse från de välfärdsteoretiska komplikationer som dessa annars medför.

## KONKURRENS MELLAN TRANSPORTGRENARNA

Även om det på grund av monopolsituationen är lönlöst 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 transporterna fördelar sig mellan de skilda transportmedlen på ett rationellt sätt.

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

En trafikants priskänslighet 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 således av det näst billigaste transportmedlets särkostnader.

<sup>1</sup> Vi antar t.v. att de samhällsekonomiska särkostnaderna = de företagsekonomiska.

Om man t.ex. antar att särkostnaderna för tåg är mindre än särkostnaderna för bil, så 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 för styckegods. Överskrids taket av SJ, kommer styckegodset att söka sig till bilföretaget. Detta är samhällsekonomiskt olämpligt, eftersom särkostnaderna för tåg är mindre än särkostnaderna för bil.

Teoretiskt kan man naturligtvis tänka sig att skillnaden mellan särkostnader och det övre taket 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 dilemma. Transportpropositionen anser emellertid att både järnvägar och bilism har goda möjligheter att täcka sina samkostnader, varför även vi i fortsättningen utgår från denna förutsättning. 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 hög utsträckning bör kunna tas ut av personbilismen.

Observera att detta inte kan sägas vara oskäligt gentemot fjärrtrafikanterna respektive personbilisterna. De skulle ju vara tvungna att stå för samkostnaderna, *även om* all annan järnvägs- respektive biltrafik upphörde. I själva verket leder varje annan lösning av samkostnadsproblemet till en onödig 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 gäller att den utbudna mängden av varan även på lång sikt är fixerad (= den extremaste formen av odelbarhet), 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, så leder detta till att en viss kapacitet står outnyttjad, vilket inte är till glädje för någon 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.<sup>1</sup> Därtill kommer att kön som sådan ofta orsakar extra kostnader.

Man kan också försvara jämviktspriset genom att hänvisa till alternativkostnaderna. Om A är villig att betala 3 kr för varan och B 2 kr, så är alternativkostnaden av att sälja varan till B 3 kr (= det pris A vill betala) och alternativkostnaden av att låta A få varan 2 kr (= det pris B vill betala). Endast A är således villig att täcka de totala kostnaderna och bör enligt kostnadsansvarsprincipen få köpa varan.

Avgifterna har en dubbel funktion. De behövs dels för att genomföra kostnadsansvarsprincipen, vilken ju är en nödvändig förutsättning för att nå bästa möjliga användning av produktionsresurserna, dels 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

<sup>1</sup> 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.

betala även för en parallell väg, bör en sådan byggas.) I USA är avgiftsfinansiering av broar och motorvägar (turnpikes) ganska vanlig. Avgifternas ransonerande funktion brukar dock försummas med ty åtföljande trafikstockningar i rusningstid.

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

Om trängselaspekten nödvändiggör ett tillräckligt högt pris, kan det hända att hela problematiken kring samkostnadernas täckning försvinner. 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, så är ransonering via avgifter det enda sätt på vilket man kan förvissa sig om att knappa varor fördelas på ett sådant sätt att de ger maximal tillfredsställelse.<sup>1</sup>

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

## 6 · *En fri transportmarknad i praktiken*

Vi har i föregående avsnitt i korthet redogjort för den teoretiska bakgrunden till den aktuella debatten om prisbildnings- och allokeringsproblemen samt dragit den slutsatsen att en marknadsstyrd resursanvändning i princip är den effektivaste.

I detta kapitel skall vi kommentera den tidigare av statsmakterna förda transportpolitiken och de konkreta reformer som presenterades i transportpropositionen.<sup>1</sup>

Från allokeringssynpunkt är den nya politiken i de flesta stycken överlägsen sin föregångare. Propositionen gör dock vissa undantag från sin huvudprincip, av vilka en del förefaller mindre väl motiverade. Dessa fall tas upp i det följande. Generellt försummar propositionen också i alltför hög grad att behandla externa effekter och prissättningen vid fixerat utbud.

Som framgår av sammandraget av propositionen i kapitel 1 skall den nya politiken genomföras successivt i tre etapper under tiden 1964—70. För att inte i onödan tynga framställningen med detaljer om reformernas tidsschema har vi emellertid valt att skriva som om den gamla politiken alltjämt var helt i kraft.

### SPECIELLA FÖRPLIKTELSER

Med speciella förpliktelser avses här trafikerings-, transport- och taxeplikter. Sådana åligger visserligen formellt både SJ och

<sup>1</sup> Av utrymmesskäl måste en rad frågor förbigås. Dit hör bl.a. frågan om hur man i tiden skall samordna olika åtgärder och övergångsbestämmelser när man nu 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.

stora delar av landsvägstrafiken och innebär i så måtto lika villkor för dessa två transportmedel, men i praktiken är de betungande endast för SJ. Som exempel kan nämnas lastbilsföretagens möjlighet att i beställningstrafik, som inte är taxereglerad, för styckegodssändning fordra betalning för hel bilast vilket gör transportplikten för styckegods helt illusorisk för deras del. Den tvingar emellertid SJ att upprätthålla trafik i långt större utsträckning än vad som är företagsekonomiskt motiverat, dvs. att tillhandahålla en mängd tjänster som inte täcker sina särkostnader.

I nära samband med dessa skyldigheter står tvånget att offentliggöra tidtabeller och tillämpade taxor. Detta är emellertid även företagsekonomiskt motiverat, varför offentlighetstvånget i sig knappast kan sägas vara betungande. I praktiken kan det dock verka hämmande på SJ:s förmåga att bedriva en flexibel prispolitik, t.ex. att bevilja affärsmässigt motiverade individuella rabatter. Det finns ingen anledning varför SJ men inte de privata transportföretagen skall behöva tala om för alla sina kunder, vilka rabatter de i enskilda fall beviljar.

- *Trafikeringsplikt och driftbidrag*

Trafikeringsplikten, avsedd att säkerställa samhällsnödvändig trafik som går med underskott, har resulterat i att hälften av SJ:s linjer inte lönar sig.

I propositionen föreslås att SJ genom driftbidrag skall få full kompensation för dessa förluster. Bidragen skall vara så stora att de, tillsammans med intäkterna, helt täcker särkostnaderna för linjerna ifråga. 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 finnes.

Sedan driftbidraget tillkommit behöver SJ inte längre sätta sina priser högre än särkostnaden för de trafikstarka bande-

larna, varför de snedvridande effekter detta har haft bör kunna elimineras.

Denna sorts driftbidrag bör inte ses som subventioner till SJ. Snarare är det vissa trafikanter eller landsändar som subventioneras. Man skulle kunna säga att det allmänna köper vissa nödvändiga tjänster av SJ. Propositionen anser fullt riktigt att bidraget bör utgå av allmänna medel.

Om det till exempel är försvarsmässigt nödvändigt att upprätthålla en viss järnvägslinje, är det helt orimligt att, som hittills, låta vissa SJ-kunder — de som trafikerar de starka linjerna — stå för en tjänst som kommer alla medborgare till godo. Det kan nämnas att ett bidrag enligt dessa principer för budgetåret 1965/66 uppgår till ca 210 miljoner kronor.

Med hjälp av driftbidrag av detta slag kan man uppnå de sociala, försvarspolitiska, kulturella m.fl. mål som ett regleringssystem avser att nå — utan nackdelar i form av inoptimal resursallokering. Driftbidragen bör uppfattas som kostnader för att uppnå de sociala eller andra mål man önskar. Endast på detta sätt kan man 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 samhällsnödvändig 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 föreslår emellertid propositionen att SJ bör ges företrädesrätt när man skall ordna ersättnings trafik 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.

En risk med bidragssystemet är att, som det heter i propositionen, ”det företag (eller avdelning av ett företag) som på detta sätt får sin driftsförlust täckt icke fäster tillbörlig vikt vid

nödvändigheten av att hålla driftunderskottet på lägsta möjliga nivå”. För att åtminstone i någon mån motverka denna olägenhet skall driftbidraget därför årligen omprövas till sin storlek. Dessutom skall frågan om trafiken fortfarande skall anses som samhällsnödvändig tas upp på nytt vart tredje år. Som alla subventioner har driftbidraget också den nackdelen i jämförelse med direkta bidrag, att det inte ger mottagaren valfrihet (jfr s. 43 f.).

### ● *Taxeplikten*

När det gäller taxorna föreslår utredningen att SJ skall få rätt att tillämpa normaltaxor, vilka skall kunna såväl över- som underskridas i enskilda fall — beroende på vad som är företagsekonomiskt riktigt. Detta innebär att taxorna kan sättas så att särkostnaderna täcks av varje trafikantgrupp och samkostnaderna tas ut av konsumenter med låg priskänslighet. Maximitaxor ansågs inte längre behövas i ett system med friare konkurrens.

Propositionen har emellertid inte godtagit utredningens förslag att järnvägsstyrelsen skulle få rätt att i större utsträckning än tidigare själv utforma sin taxepolitik efter dessa principer. Den föreslår att SJ även i fortsättningen skall arbeta med maximitaxor fastställda av Kungl. Maj:t, med rätt för järnvägsstyrelsen att bevilja affärsmässigt motiverade rabatter.

Propositionen anser detta tillräckligt för att SJ skall kunna anpassa sin taxepolitik till kostnads- och konkurrensförhållandena och hänskjuter frågan om principerna för SJ:s taxesättning till den sittande affärsverksutredningen.

Den invändningen kan riktas mot propositionens förslag att det inte är i konsekvens med de allmänna riktlinjerna för den nya transportpolitiken. Huruvida detta bottnar i misstro mot järnvägsstyrelsens förmåga att sköta sin prispolitik eller i allmän ovilja att släppa från sig en kontrollmöjlighet vill vi låta

vara osagt. I praktiken torde inskränkningen i SJ:s prispolitiska frihet dock vara av liten betydelse.

I samband med taxefrågan kan det vara lämpligt att ta upp frågan om SJ:s ekonomiska målsättning. Denna föreslås differentierad mellan den trafikstarka och den trafiksvaga delen av nätet. När det gäller den senare skall man 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. En förräntning på 5—6 procent (= statens normalränta) föreslås. Det är inte tänkt att affärsbanenätet skall gå med vinst utöver detta. Vid överskott bör detta komma affärsbanedelens kunder tillgodo i form av sänkta avgifter<sup>1</sup>.

Detta förräntningskrav förefaller dock vara i minsta laget jämfört med de krav man torde ställa inom det enskilda näringslivet. Skall verklig likhet i konkurrensförhållandena föreligga, måste SJ även konkurrera om kapitalet på lika villkor. Huruvida ovanstående procenttal uppfyller detta anspråk är diskutabelt och propositionen har hänskjutit frågan till affärsverksutredningen.

### ● *Transportplikten*

Transportplikten innebär, som tidigare framhållits, skyldighet att befordra allt det gods som söker sig till transportmedlet ifråga. Den är givetvis ett nödvändigt komplement till taxeplikten. Den har emellertid medfört att SJ kommit att tjäna som gemensam reserv för samtliga trafikgrenar. Detta har i sin tur lett till att järnvägens anläggningar ofta getts större dimensioner än vad som är affärsmässigt motiverat. Även transportplikten kommer enligt propositionen att slopas.

Det bör slutligen framhållas att de ovannämnda specialförpliktelseerna i hög grad tillkom för att hindra dåvarande stat-

<sup>1</sup> SJ skall m.a.o. inte utnyttja sin ställning till att ta ut monopolvinster.

liga 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.

## BEHOVSPRÖVNINGEN

Behovsprövningen, som hittills reglerat all yrkesmässig trafik, innebär att det krävs speciella tillstånd, grundade på administrativa värderingar av behovet. När den nya transportpolitiken är genomförd, skall behovsprövningen i stor utsträckning vara avskaffad. Det kommer alltså att bli den enskilde företagarens sak att avgöra om det föreligger behov av hans tjänster eller ej. En sådan liberalisering ligger givetvis i linje med utredningens principiella syn, så mycket mer som många av de hittillsvarande bestämmelserna saknar stöd i det allmänna rättsmedvetandet, med en mängd överträdelser som följd.

Systemet med behovsprövning har, som tidigare framhållits, givit upphov till betydande snedvridningar. Det råder således allmän enighet om att antalet firmabilar är oekonomiskt stort och att bilarna ofta är dåligt utnyttjade. En firmabil får exempelvis inte medföra ett annat företags varor på återfärden utan måste då gå tom. Landets vitt förgrenade nät för uppsamling av mjölk (2 900 linjer) får inte utan dispens användas för några andra transporttjänster med betydande outnyttjad kapacitet som följd. Exemplen kan mångfaldigas. Rent groteska förhållanden har tidvis rått ifråga om städernas snöröjning. Medan häftiga snöfall har lamslagit en hel stad, har i röjningen endast fått delta fordon med särskilt tillstånd, under det att det stora flertalet lastbilar stått outnyttjade.

De ofta framförda farhågorna för en överdimensionering av den yrkesmässiga lastbilstrafiken betraktas i propositionen som överdrivna. I varje fall på längre sikt medför en effektiv kon-

kurrens att transportutbudet anpassas till efterfrågan, vilket leder till en samhällsekonomiskt riktigare dimensionering av beståndet. Snarare torde den hittillsvarande restriktiva tillståndsgivningen ha lett till en i hög grad oekonomisk ökning av bilparken.

I detta sammanhang har utredningen emellertid gjort en anmärkningsvärd reservation. Man uttrycker farhågor för att firmabilarna kan 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?

Utredningen påpekar 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 omställningssvårigheter av olika slag ett vägande skäl för att liberaliseringen genomförs successivt.

Överhuvudtaget finner man vid 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”.<sup>1</sup>

I propositionen föreslås även att ägare av personbil skall ha rätt att mot ersättning medföra högst fyra personer vid färd mellan hemmet och arbetsplatsen. Den samhällsekonomiska kostnaden för att på detta sätt transportera arbetskamrater är praktiskt taget lika med noll. Förslaget får således anses som synnerligen väl motiverat.

Behovsprövningen för uthyrningsverksamhet kommer också

<sup>1</sup> Det enda tillfälle vid vilket man skulle kunna tala om överdriven konkurrens vore om ett företag sålde tjänster under sina särkostnader i syfte att, när konkurrenterna slagits ut, ta ut överpriser. De breda marginaler som då uppkommer skulle dock locka till sig nya konkurrenter om de tekniska och ekonomiska hindren för nyetablering är små.

att slopas, vilket framförallt storstadsbilisten har anledning att notera. — Däremot vill propositionen ha kvar koncessionsskyddet för viss buss- och drosktrafik. Utredningen har varit mycket knapphändig när det gäller persontrafiken med buss och bil och har inte lagt fram något detaljerat reformförslag. Propositionen motiverar sitt förslag — vilket inte överensstämmer med principerna för den nya transportpolitiken — med ordningshänsyn, med önskvärdheten av en viss regularitet och med samhällsekonomiska synpunkter. Det framhålls att ett koncessionsskydd (vilket blir konsekvensen av bibehållen behovsprövning) för till exempel 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 samhällsekonomiska kostnader. Tvärtom riskerar man att få snedvridningar av samma typ som inträffat vid uppdelningen mellan järnvägs- och landsvägstrafik. Det är olämpligt 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 betalas av samtliga medborgare. Om ett företag kan framgångsrikt konkurrera på endast de trafikstarka turerna, skall det få göra detta.

Beslutar man sig trots detta för ett system med koncessionsskydd, så skall koncessionen inte ges bort av staten utan auktioneras ut. Så gör man t.ex. när det gäller taxitrafiken i New York.

Att slopa behovsprövningen innebär givetvis inte att man ger avkall på nuvarande bestämmelse angående lämplighet, arbetstider och trafiksäkerhet. I de båda senare avseendena föreslår propositionen snarast en skärpning. Lämplighetsprövningen omfattar huvudsakligen vissa krav på personlig lämplighet.

Utredningen har detaljgranskat de skäl som framförts mot att slopa behovsprövningen. Den mest vägande invändningen är farhågorna för att arbetstids- och trafiksäkerhetsbestämmel-

serna skall överträdas. Utredningen anser att man genom en kombination av bättre polisövervakning på vägarna, effektivare färdskrivarkontroll och straffskärpning (indragning av trafik tillstånd) kan övervinna dessa svårigheter.

En förutsättning för att behovsprövningen skall kunna slopas är dock en grundlig omarbetning av yrkestrafikförordningen.

Vad gäller de hittills behandlade frågorna innebär den nya trafikpolitiken som den kommer till uttryck i propositionen — med vissa i och för sig remarkabla undantag — ett betydande steg mot målet att mera rationellt utnyttja våra resurser.

## FULLT KOSTNADSANSVAR

Ytterligare en nödvändig förutsättning för effektiv konkurrens och optimal allokering är att principen om fullt kostnadsansvar genomförs.

Att beräkna kostnaderna erbjuder i många fall svårigheter. Det är i regel endast trafikanten själv som kan avgöra hur stor hans kostnad är, och det är alltid bara han som kan avgöra hur stor nytta han har av att utnyttja ett visst transportmedel. När han väljer transportmedel, väger han saldot mellan sin egen kostnad<sup>1</sup> och sin nytta — behovet — 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. De sistnämnda behandlas i avsnitten om externa effekter och vi bortser tillsviðare från dem.

Dessa villkor är för närvarande icke uppfyllda. Vissa grupper betalar betydligt mer än sina kostnader — exempel: resande på SJ:s linje Stockholm—Göteborg. Andra betalar betydligt mindre än sina kostnader — exempel: bilister i storstäderna under rusningstid.

<sup>1</sup> Vanligen hans uppoffring av tid.

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 preferenser, av de varor för vilka de betalar underpriser; av andra varor konsumerar de för litet. Det är till exempel inte otroligt att många skulle föredra att spendera sina pengar på annat sätt, om de tvingades direkt betala kostnaderna för att köra bil i rusningstid.

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

I fortsättningen av detta avsnitt behandlas kortfattat några förslag om hur man inom olika områden i praktiken skall kunna realisera kostnadsansvarsprincipen.

## ● JÄRNVÄGARNA

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

Även av taxesättningen framgår att SJ f.n. i stor utsträckning tillämpar kostnadsansvarsprincipen. SJ har, i synnerhet för persontrafiken, utpräglade belastningstoppar (vid jul, påsk, industrisemestern 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. Studenter m.fl. har således möjlighet att resa extra billigt under lågsäsong. Vidare finns det rundtursbiljetter som inte gäller under de relativt hårt belastade veckosluten m.m. Differentiering av taxorna bör *dessutom* ske för att ta ut samkost-

naderna av de grupper som har låg priskänslighet. Efter samma huvudprinciper bör taxorna differentieras i rummet.

## ● *BILISMEN*

Även biltrafiken, såväl den privata som den yrkesmässiga, borde själv stå för sina kostnader. Hur viktigt detta är i fråga om privatbilismen framgår bland annat av att denna år 1965 beräknas svara för 80—85 % av det totala persontransportarbetet. Vägar och gator<sup>1</sup> 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 trafikanterna konfronteras med differentierade avgifter. Frågan är hur detta skall gå till. Både utredning och proposition är mycket kortfattade på denna punkt.

Nedanstående förslag om avgiftsfinansiering är därför författarnas egna. De kan emellertid sägas vara i utredningens anda.

Bilismen beskattas för närvarande på i huvudsak tre sätt (förutom genom den allmänna omsättningsskatten och H-trafikavgiften): genom accis, årlig bilskatt (varierande efter fordonets storlek) och genom skatt på drivmedel. Det är uppenbart att, även om totalbeloppet av dessa skatter täcker bilismens totalkostnader<sup>2</sup>, så drabbas inte enskilda trafikanter i relation till de kostnader som de förorsakar. Bilskatten 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 oan-

<sup>1</sup> Observera att om man anser att järnvägarna endast skall förränta sitt kapital med 5—6 procent, bör inte heller det kapital som investeras på andra håll inom transportsektorn, t.ex. i gator och vägar, belastas med högre procentsats, om principen lika villkor skall gälla.

<sup>2</sup> Trafikutredningens majoritet anser att så är fallet, men frågan är omstridd.

senliga grusvägar. Som framgått ovan måste den offererade transportavgiften inrymma de kostnader som det allmänna åsamkas. För att ge en uppfattning om storleken av dessa kostnader kan nämnas att enligt en nyligen gjord undersökning i Washington DC, där man håller på att bygga ut ett omfattande flerfiligt vägnät, så uppgår extrainvesteringen för en extra rusningstidsbilist till 23 000 dollar. Detta innebär, med hänsyn till bilpriserna, att den privata investeringen i genomsnitt uppgår till mindre än 1/10 av den totala. Naturligtvis får man reservera sig för viss osäkerhet i dessa beräkningar, men exemplet belyser hur vägnätet sannolikt skulle få en helt annan dimensionering om trafikanterna konfronterades med de verkliga kostnaderna.

### *Bilismens externeffekter*

Det är väsentligt att man vid en bedömning av bilismens kostnader verkligen tar med samtliga sådana. I den allmänna debatten hävdas ibland att eftersom bilskattemedlen mer än täcker utgifterna för vägar och gator, så används bilismen "som mjölkossa". Som exempel på kostnader (negativa externeffekter) som i dessa sammanhang ofta glöms bort kan nämnas följande: kostnader för olycksfall, luftförstöring, buller, förstörda miljö- och kulturvärden osv.

Sådana indirekta kostnader måste också betalas av den som ger upphov till dem. Härigenom uppnår man inte bara bättre resursallokering. Dessutom skulle bilfabrikanterna få ett ekonomiskt incitament till att konstruera avgasfria, tystgående och trafiksäkra fordon. Kostnadsargumentet skulle säkerligen vara starkare än t.ex. NTF:s nuvarande patetiska maningar till bilisterna att "köra försiktigt".

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 miljövärde av en vacker landsvägsbro eller möjligheter för flygvapnet att använda raka vägsträckor som landningsbanor i händelse av krig etc. Det förefaller dock som om de negativa externeffekterna överväger. Om man av sociala eller andra skäl vill göra avsteg från kostnadsansvarsprincipen, kan det vara rätt att täcka 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. Det är, som tidigare framhållits, väsentligt att man vid sådana avsteg från den optimala allokeringen verkligen väger samtliga kostnader mot vunna sociala och andra fördelar.

I detta sammanhang kan det vara lämpligt att ta upp den omdiskuterade 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 givetvis de som använder T-banan stå för dennas driftskostnader — dessa skulle man ju ha även om bilarna inte fanns och alltså tågen kunnat köra ovan jord.

Vi vill än en gång understryka vikten av att inte förväxla pris effekter och externa effekter. Bilismen bör således endast subventioneras för de positiva effekter för vilka den inte får direkt betalt; på samma sätt skall beskattningen täcka de kostnader som bilismen annars inte betalar.

### *Avgiftsfinansiering av gator och vägar — tekniska metoder*

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 lovande systemen har utvecklats i USA och England. Vi skall här kortfattat skissera några av dem.

Det är bl.a. möjligt att utrusta varje fordon med en plombe-

rad 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. (Särkostnader för icke rusningstrafikanter består ju egentligen bara av förslitning, kostnader för trafikljus, viss övervakning, viss olycksfrekvens m.m.) 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.

Alternativt kan man 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 för närvarande används för telefonsamtal. Totalinvesteringen i utrustning för ett sådant system av måttlig storlek har uppskattats till ca 200 kr/fordon. Driftkostnaderna är desamma som för telefonsystemet i en stad. Det kan tilläggas att det senare alternativet redan använts för att ta betalt av bussar på motorvägar i USA.

Ett tredje alternativ är att utrusta varje fordon med en "taxameter"-låda på utsidan. Olikfärgade flaggor, 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 fordon, 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. i enlighet med deras preferenser.

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

En enkel, men särskilt i städerna åtminstone provisoriskt användbar metod, vore att sälja särskilda tillstånd, som berättigade till att köra i innerstaden under rusningstid. 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 vara avsevärt mindre snedvridande än den nuvarande motorfordonsbeskattningen.

Självfallet skulle de nya avgifterna ersätta den gamla formen av bilskatt. Från resursallokeringsynpunkt skall bilismen stå för sina kostnader, men heller inte mer.

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 man skall anse att trängsel uppstår skall vi inte ta upp här. Man skall emellertid, i detta fall, inte sluta att ta avgifter därför att en väg eller gata är betald.<sup>1</sup>

### *Avgiftsfinansiering av vägar och gator — en sammanfattning*

De ovan nämnda förslagen kan möjligen förefalla alltför radikala och ogenomförbara.<sup>2</sup> Någon påpekar kanske det "orättvisa" i att högre inkomsttagare på detta sätt kan få möjlighet att konsumera mer gatuutrymme än andra. Till detta har genmälts att "välsituerade personer ju kan konsumera mer av alla varor och tjänster. Det finns ingen anledning att bli särskilt

<sup>1</sup> Principiellt borde man ta betalt även av cyklister och fotgängare, även om deras särkostnader är ganska små, men i praktiken skulle ett sådant system naturligtvis bli för otympligt.

<sup>2</sup> Enligt en uppgift i pressen (DN 28/11 1965) har emellertid den brittiske transportministern föreslagit en "trängselskatt" om 33 % för bilar som framförs i centrala London. Den som betalt skatten skulle få ett märke avsett att fästas på vindrutan. För färd under veckosluten krävs ingen särskild skatt.

upprörd över att de kan konsumera mer av just gatuutrymme i rusningstid.”<sup>1</sup> Dessutom har vi förutsatt att inkomstomfördelningen kan lösas skatte- och bidragsvägen.

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.

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 — bl.a. i form av förlängda restider — är mycket betydande särskilt i storstäderna. Road Research Laboratory har beräknat att i centrala London belöper de sig till 15 öre per km och fordon, om trafiken flyter med en hastighet av ca 30 km/tim. Om hastigheten sjunker till 20 km/tim. stiger kökostnaderna till 90 öre och om den sjunker till 13 km/tim. till icke 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. En sådan företeelse som trafikstockningar kan aldrig lösas rationellt så länge priset för knappt gatuutrymme sätts lika med noll. Bilskatten påverkas ju endast i mycket liten utsträckning (via bensinskatten) av om 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 tillfredsställa bilismens efterfrågan på gatuutrymme vid priset noll och att hela stadskärnor, ibland med stora miljövärden, därför skall behöva rivas ned.

<sup>1</sup> Ur en PM av professor Assar Lindbeck.

Vi måste undersöka 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 det aktuella priset avviker från den prisnivå där det råder jämvikt mellan utbud och efterfrågan. Om vi gör tankeexperimentet att priset på att köra bil i rusningstid sänktes ytterligare under jämviktsnivån, t.ex. genom att man slopade bil- och bensinskatten, skulle givetvis trafikköerna öka ännu mer. Men kan man därför påstå att behovet av att åka bil under rusningstid 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 det i debatten föreslagna totalförbudet mot privatbilkörning i city. Detta skulle innebära att man höjde 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* (Pricing in urban and suburban transport, *American Economic Review*, Nr 2/1963):

”Ett sådant avgiftssystem . . . skulle bidra till en ekonomiskt sett bättre uppdelning på olika trafikmedel. Dessa skulle komma att användas mera 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 en i stort sett smidigt fungerande trafikapparat. De avgifter som folk är beredda att betala skulle utgöra en mycket riktigare och mera pålitlig 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.<sup>1</sup> Parkeringsautomaterna t.ex. fyller en ransonerande funktion och gör det delvis ganska väl, eftersom avgifterna successivt höjs när efterfrågan tenderar att växa.<sup>2</sup> Eftersom bilister i allmänhet också vill kunna ställa ifrån sig bilen, medför den begränsade tillgången på parkeringsplatser även en mindre efterfrågan på utrymme för själva körningen.

Man får naturligtvis räkna med vissa övergångssvårigheter innan ett nytt system accepteras. I längden torde det dock inte

<sup>1</sup> 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 i debatten, åtminstone delvis, vunnit ganska stor genklang.

<sup>2</sup> Enligt SOU 1959:19 (Statsbidragen till städernas vägar och gator m.m.) får bestämmelsen att ekonomiska vinningssynpunkter ej får påverka avgiftsättningen inte uppfattas så att man inte genom ”en smidig differentiering” skall trygga balans mellan tillgång och efterfrågan på parkeringsplatser (s. 234).

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.

### ● *DE KOLLEKTIVA FORTSKAFFNINGSMEDLEN*

En detaljerad redogörelse för frågan om de kollektiva fortskaffningsmedlens kostnadsansvar skulle till stor del bli en parallell till den tidigare diskussionen. Här skall endast konstateras att även bussar, spårvagnar etc. måste ta ut sådana avgifter av passagerarna att minst deras särkostnader täcks, om de nya transportpolitiska riktlinjerna skall tillämpas. Nuvarande enhetstaxor är föga ändamålsenliga. Särskild nattaxa tillämpas visserligen, men man bör differentiera mer — både i tid och rum. (Ca 3/4 av Stockholms Spårvägars vagnpark används enbart av rusningstidstrafikanter.) Som ovan framgått är det dock lämpligt att täcka tunnelbanans anläggningskostnader med bilskattemedel.

Det ibland i debatten framförda förslaget att låta buss- och spårvagnsresor vara helt gratis framstår mot bakgrunden av vårt resonemang som felaktigt. Men om det av politiska skäl är ogenomförbart att ta betalt av rusningstidsbilister m.fl., så kan gratis bussresor etc. möjligen vara det bästa alternativet. På så sätt skulle rusningstrafik både med kollektiva och privata fortskaffningsmedel subventioneras<sup>1</sup>. Därmed skulle man 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.

<sup>1</sup> Det kan här nämnas att t.ex. Stockholms Spårvägar redan nu subventioneras. Naturligtvis vinner man ingenting genom att ha nolntaxa för sådana trafikslag som redan har fullt utnyttjad kapacitet. (T-bana under rusningstid är ev. ett sådant fall.)

En annan metod, som prövats bl.a. i Stockholm 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. Detta skapar dock problem vid korsningar och hållplatser m.m. Vidare blir specialfilerna knappast tillräckligt utnyttjade.

Till sist skulle ytterligare ett argument kunna anföras till förmån för gratis eller åtminstone subventionerade resor med kollektiva trafikmedel. Den nuvarande bostadspolitiken innebär ju att samhället kraftigt subventionerar de personer som bor i äldre hus. Dessa ligger i stor utsträckning i städernas centrum. Det kan då vara rimligt att de som bor längre bort som en sorts kompensation åtminstone får sina resor subventionerade. Vid en fri prisbildning på hyresmarknaden skulle naturligtvis det problemet falla bort.

Som nämnts diskuterar inte utredningen frågan om hur särkostnaderna skall kunna läggas på den trafik som bestämmer dimensioneringen av investeringarna i vägar och gator. Problemet tas inte heller upp i propositionen. Utredningen framhåller emellertid på tal om förutsättningarna för en effektivare konkurrens att det är nödvändigt med en revision av vägtrafikbeskattningen<sup>1</sup>. Propositionen inskränker sig till att framhålla att frågan om de olika transportgrenarnas kostnadsansvar "torde beaktas i samband med en revision av vägtrafikbeskattningen". En utredning med uppgift att behandla frågan om en sådan revision tillsattes i februari 1965. En annan med uppgift att särskilt behandla bilismens kostnadsansvar tillsattes i november 1965.

<sup>1</sup> I detta sammanhang kan nämnas att ett betänkande år 1962 framlades av 1960 års vägsakkunniga rörande "Avgiftsbelagda trafikanklägningar" (SOU 1962:26). Där fäster man inte det minsta avseende vid de synpunkter som trafikutredningen ett år tidigare framfört. Det heter t.ex.: "Grundregeln om att de för . . . samfärdseln nödiga vägarna . . . skall byggas genom det allmänna samt att avgifter icke får uttagas för deras begagnande, finner de sakkunniga helt riktig samt i sig själv innebära stora fördelar". (S. 42.) Den kostnadsutjämning som den nuvarande beskattningen innebär framhålls som en särskild finess!

## ● DEN INRIKES LUFTFARTEN

är ytterst knapphändigt behandlad i propositionen och det av flera skäl. För det första är inrikesflygets transportarbete kvantitativt sett ytterst blygsamt i förhållande till de andra transportgrenarnas. Det uppgår till endast  $\frac{1}{2}$ —1 procent av det totala transportarbetet inom persontrafiken. För det andra hade en särskild utredning, 1963 års luftfartsutredning, tillsetts redan innan transportpropositionen lades fram. Denna utredning har bl.a. till uppgift att utreda frågan om samhällets kostnader för den inrikes luftfarten. — Slutligen saknar det reguljära flyget aktualitet när det gäller att bedöma den kinkiga frågan om vad som skall anses som "tillfredsställande transportförsörjning".

Luftfarten hade vid sin tillkomst tekniska och ekonomiska betingelser som gjorde det naturligt att skilja mellan begreppen transportled och transportmedel. Transportleden var en fri nytthet. Start- och landningsplats, som för luftfartens del numera utgör en väsentlig del av transportleden, var till att börja med föga kostnadskrävande — i varje fall i förhållande till flygplanen, dvs. transportmedlen. Luftfarten hade därvid samma förutsättningar som sjöfarten, vilken ju också utnyttjar en trafikled som är nästan gratis. För luftfartspolitikerna gäller att transportleder och transportmedel kan drivas separat men att det inte finns tekniska eller ekonomiska hinder mot att bedriva dessa verksamheter gemensamt.

Samtidigt måste man emellertid konstatera att, medan luftlederna från början var en fri nytthet, så har de numera kommit att bli kostnadskrävande element i lufttransporterna. Även om luften fortfarande är ett transportmedium som står till förfogande gratis, så är i praktiken både det kommersiella flyget och i stor utsträckning också det s.k. allmänflyget 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. Man kan säga att trängseln i lufthavet och flygplanens tillta-

gande snabbhet har lett till att luftfarten har blivit vägbunden på ett helt annat sätt än den var från början.

Kravet på full täckning för de kostnader som trafikanterna förorsakar samhället gäller även inrikesflyget, och i propositionen framhålls särskilt att luftfartsutredningen skall beakta detta i sitt arbete. Trafikutredningen ansåg att målet för statsmakternas politik gentemot inrikesflyget borde vara att den inrikes luftfarten efter två år skulle täcka ca två tredjedelar av statsverkets kostnader för den inrikes luftfarten.

Utredningen inskränkte försiktighetsvis sina ambitioner till att omfatta endast de samhälleliga kostnader som bärs av staten. Inom den inrikes luftfarten har det utvecklats en kraftig kommunal aktivitet för att åstadkomma reguljära flygförbindelser mellan olika orter och framförallt huvudstaden. Motiven har oftast varit lokaliseringspolitiska, för att inte säga lokalpatriotiska, och de ekonomiska konsekvenserna har kommit i skymundan.

Som vi tidigare framhållit leder all subventionering till att konsumenterna underskattar kostnaderna för en tjänst och konsumerar mer av den än vad de skulle göra, om priset speglade de verkliga kostnaderna. Resultatet av denna överkonsumtion blir en motsvarande överproduktion, vilken är mycket påfallande inom den reguljära luftfarten. Transportgrenen har utvecklats under felaktiga kostnadsförutsättningar.

Detta gäller emellertid praktiskt allt reguljärt flyg över hela världen. 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.

Detta torde emellertid ta emot subventioner i mindre utsträckning än vad som är fallet i andra länder. En jämförelse

mellan biljettpriserna för resor med inrikesflyg i Sverige och i andra länder är därför ofta missvisande.

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 bananläggningarna 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 dock utbildats vissa konkurrensbegränsande kutymer inom den inrikes luftfarten, som inte rimmar med riktlinjerna för den nya transportpolitiken. SAS har fått en mycket gynnad ställning, när det gäller koncessionsgivningen inom den svenska, inrikes luftfarten. Sverige har i detta hänseende gått längre än Norge. Vid förhandlingarna förbehöll sig norrmännen viss rätt att ge koncessioner för inrikes reguljär trafik även till andra företag. Det bör således 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.

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 tendenser till en kraftig utveckling, och det är då framförallt beställningsflygning som utgör basen för dess kommersiella verksamhet. Denna form av flygning tycks erbjuda 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.

Luftfarten befinner sig fortfarande i ett begynnelsestadium, och verksamheten är ännu av ringa omfattning. Den växer emellertid mycket snabbt, närmare bestämt med 10—15 procent per år, vilket betyder en fördubbling på 7—5 år. Denna snabba utveckling gör det angeläget för samhället att beakta verksamhetens externa effekter. Negativa externa effekter i en snabbt växande industri kan bli svåra att handskas med, om samhället inte söker påverka utvecklingen. Det har bilismen och dess utveckling bevisat.

Luftfartens negativa externa effekter är främst trängselkostnader och buller. Trängselkostnader eller kökostnader har behandlats i kapitlet om bilismen. För luftfarten kan detta i framtiden bli ett minst lika stort problem som det för närvarande är för bilismen. Flygplan i luften kräver ett betydande utrymme per enhet, och de är dessutom svåra och dyrbara att dirigera. Kostnaderna för trafikledning och vissa terminaltjänster stiger mer än proportionellt med den ökade flygtrafiken, dvs. varje nytillkommande flygplan drar större styckekostnader än de föregående. Samhällets kostnader för den ökade trafiken kommer därför i framtiden att öka mycket kraftigt. Luftfartspolitikerna bör utformas med hänsyn till detta. Om samhället inte tar dessa stigande kostnader i beaktande, kan utvecklingen bli ytterst besvärande. Har de som sysslar med flygning i olika former hunnit bli tillräckligt många, kan dessa lätt bli en pressure-group, som väsentligt inskränker statsmakternas möjligheter att handla.

Resultatet av att inte beakta de externa effekterna kan bli överproduktion av luftfartstjänsten, inoptimal resursallokering och lägre levnadsstandard än nödvändigt.

En omfattande utredning av bullerproblemet framlades av

1956 års flygbullerutredning i betänkande av år 1961 (SOU 1961:25). De ekonomiska synpunkterna på denna fråga kan närmast knytas till två fakta. För det första har man aldrig sökt lösa själva grundproblemet, dvs. de bullrande flygmotorerna. I stället har man nöjt sig med att försöka modifiera befintlig materiel så att de värsta olägenheterna kunnat om inte elimineras så åtminstone minskas. För det andra har man inte sökt skapa ekonomiska incitament till att få fram mindre bullrande flygplan. Jetmotorer blir med tiden allt vanligare även på mindre flygplan, och för de människor som bor i närheten av flygplatser och flygleder kommer flygplansbuller att bli en allt större olägenhet.

Flygplanens ägare har däremot ingen ekonomisk anledning att söka minska bullret från planen. Tvärtom bidrar varje dämpningsanordning till att minska effekten och därmed öka kostnaderna för att driva flygplanen. Flygplansbullret är ett utmärkt exempel på sådana kostnader, samhällseliga uppoffringar av miljöfaktorer, som f.n. 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 sådana flygplan och sådan flygtrafik som åstadkommer mindre buller.

Först om man tillämpar ett sådant system kan konstruktörer och flygplansägare tänkas bli tillräckligt intresserade av att frambringa resp. anskaffa flygplan som inte är så störande.

Eftersom flyget är ett nytt transportmedel, bör det finnas möjligheter att med en riktig prispolitik styra utvecklingen, så att den optimala mängden produktionsresurser ställs till luftfartens förfogande. Principerna för den nya transportpolitiken rymmer bättre möjligheter till konkreta förslag i det avseendet än den gamla regleringspolitiken. En viktig förutsättning är emellertid att den genomförs med tanke på den effekt den får på tillväxten, inte enbart på den verkan den har på befintlig trafik.

Som inledningsvis framhölls arbetar 1963 års luftfartsutredning med luftfartens transportpolitiska problem. Först sedan denna utredning lagt fram resultatet av sitt arbete kan man uttala sig om i vilken utsträckning luftfartspolitiken kommer att utformas i enlighet med de allmänna transportpolitiska principerna.

Likaså arbetar Sjöfartsutredningen med direktiv grundade på transportpropositionens allmänna riktlinjer. Målet synes vara att utredningen skall lägga fram förslag om åtgärder som bl.a. leder till att kostnadsansvarsprincipen tillämpas. Jämfört med förhållandena inom andra transportgrenar är emellertid avstegen från denna princip små inom den inrikes sjöfarten.

## 7 · *Drosktrafiken i storstäderna en studie i regleringspolitik*

Ett av de områden där man i den nya politiken inte dragit de praktiska slutsatserna av sitt principiella synsätt är drosktrafiken. För närvarande krävs behovs- och lämplighetsprövat tillstånd för all drosktrafik; denna prövning görs av poliskammaren i respektive stad. Marknaden domineras av småföretag, de flesta med endast en bil vardera. Vissa, tämligen begränsade stordriftsfördelar har man dock uppnått genom bildandet av centrala inköpsorganisationer etc.

De auktoriserade droskägarna har således ett av lagen skyddat monopol på persontransport mot ersättning i personbil. Att monopolställningen är attraktiv framgår bl.a. av att väntetiden i droskägartillståndskön 1964 var uppe i 14 (!) år. I praktiken har dock detta monopol alltmer uppmjukats — dels genom den sedan 1954 mycket liberala prövningen av ansökningar om sambruk av personbil vid färd från och till arbetsplatsen, dels genom att det förekommer en betydande mängd illegala sådana och andra resor. Kravet på särskilt tillstånd för arbetsresor är ett typexempel på en bestämmelse som saknat stöd i det allmänna rättsmedvetandet.

I enlighet med sina allmänna riktlinjer förordar utredningen att behovsprövningen skall 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 fogas en mycket viktig reservation: ”Emellertid begränsas möjligheterna till en sådan frihet tillsviare av hänsyn till upprätthållandet av en tillfredsstäl-

lande transportförsörjning med reguljära transportmedel.” — Drosktrafikfrågan är således fortfarande inte avgjord.

## DROSKTRAFIKEN I FRAMTIDEN — ETT REFORMFÖRSLAG

Vi har tidigare nämnt ett antal skäl varför den nuvarande politiken beträffande drosktrafiken behöver reformeras. De mest vägande är

- Orationell drift — Ex.: Taxi använder ett flertal olika bilmärken, vilket medför onödigt dyr service m.m.; dålig organisation av driften med bl.a. samma kapacitet  $\frac{1}{2}$  på söndagsmorgnarna som under vardagarnas rusningstimmar.
- Dålig anpassning till konsumenternas önskemål — Ex.: Man byter förare klockan fem på eftermiddagen mitt under värsta rusningstid.
- Godtyckliga inkomstöverföringar mellan taxikonsumenterna — Ex.: Den bristande taxedifferentieringen medför att de som åker på vardagarna får vara med och betala en del av de högre löner som krävs för sön- och helgdagstrafiken.
- För höga samhällsekonomiska kostnader för biltransporter — Ex.: Privatbilar får inte ta upp passagerare mot betalning, vilket bl.a. medför en betydande mängd outnyttjad kapacitet.

Följande åtgärder — förslagen är författarnas — kan bidra till att rätta till missförhållandena. Liksom i tidigare avsnitt läggs tonvikten vid de ekonomiska aspekterna.

### ● *Slopande av behovsprövningen*

Ett första steg borde vara att, som trafikutredningen — om än endast i princip — föreslår, slopa behovsprövningen.

De viktigaste konsekvenserna av detta skulle bli *dels* att privata personbilar fick brukas till mer eller mindre tillfälliga körningar mot ersättning, utan att föraren har detta som ordinarie yrke, "deltidstaxi", *dels* att man tillät trafik med s.k. minitaxi. Den senare frågan skall vi på grund av dess aktualitet diskutera särskilt längre fram (s. 93).

Redan 1944 års trafikutredning föreslog att ägare av personbil skulle få rätt att, vid färd för egen räkning, mot ersättning medföra passagerare. Detta förslag avstyrktes 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 bl.a. 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 inte i ett fullsysselsättningsamhälle med svår 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 Västerbron i stället för att fyra åker i en.

I 1963 års transportproposition begränsas "sambruket" av privat personbil till att avse resor mellan bostad och arbetsplats med högst fyra passagerare. I propositionen heter det att "i vad gäller drosktrafiken talar också vissa allmänna servicehänsyn för att i viss utsträckning behålla en behovsgrundad till-

ståndsgivning. Även inom drosktrafiken är nämligen en tidsmässig resultatutjämnning i viss mån nödvändig för att säkra rimliga krav på tillfredsställande service . . .”

Resonemanget om att servicehänsyn gentemot konsumenterna m.m. nödvändiggör resultatutjämnning bygger på en sammanblandning av statliga och samhällsekonomiska kostnader. Som ovan visats kan och bör en ”tillfredsställande service” upprätthållas genom driftbidrag och konkurrens. Endast då minimeras de samhällsekonomiska kostnaderna, även om de statliga utgifterna eventuellt blir större än med resultatutjämnningssystemet.

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 trafiktillstånd; detta torde inte innebära några större administrativa svårigheter. Som stöd för fortsatt behovsprövning åberopar man ofta diverse ordningshänsyn: det skulle uppstå kaos i trafiken, och allmänheten skulle förvirras om vem som helst fick ta upp passagerare. Dessa invändningar har emellertid inte någon större tyngd så länge de lokala trafikföreskrifterna efterlevs och om man kräver vanliga ”ledig”-skyltar hos de förare som önskar få en körning.

För att motverka skattefusk, vilket — förutom att det inger moraliska betänkligheter — snedvrider konkurrensvillkoren, är det antagligen nödvändigt att kräva taxametrar i ”deltidstaxi”.

#### ● *Fullt kostnadsansvar*

Vidare måste 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 dels efter körsträcka, dels 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 prisedveten än en person

som åker ensam. Differentiering förekommer dessutom vid telefonbeställning, då man tar ut en särskild framkörningsavgift. Även detta är väl motiverat från särkostnadssynpunkt. I den mån de ovannämnda "deltidsdroskorna" vill få telefonbeställningar, bör de ha möjlighet att mot en särskild avgift få bli anslutna till systemet.

Differentieringen bör dock drivas längre. En speciell högre natt- och helgtaxa är ett särskilt angeläget önskemål; oönskade arbetstider medför ju högre löner.<sup>1</sup> Denna högre taxa skulle kompenseras av att vardagstarifferna sänktes. En revision av motorfordonsbeskattningen i linje med förslagen i kapitel 6 påverkar givetvis också sättet att ta ut taxor av passage-rarna. 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.

- *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 storstaden och dess förorter ("taxeområdet"). Eftersom chansen att få en 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-returresa). Härigenom skulle körplikten förlora sin karaktär av börda och det finnes då ingen anledning att ha den kvar.

Om man emellertid anser att det är samhällsnödvändigt att behålla den nuvarande ordningen med körplikt till "normal" taxa överallt, bör skillnaden mellan särkostnad och taxa täckas med allmänna medel.

<sup>1</sup> Sedan detta skrevs har taxi infört speciell natt-taxa.

På samma sätt bör driftbidrag utgå för all samhälls nödvändig trafik som inte kan bära sina särkostnader. Även om man till exempel anser det nödvändigt att, som nu, ha samma kapacitet klockan 9 på söndagsmorgnarna som under rusningstiden vardag, eller att varje taxi skall kunna ta fyra passagerare, är det orimligt att "vardagskunderna" respektive de som åker ensamma skall betala för detta. (Givetvis kan det däremot vara lämpligt att ta ut samkostnaderna av just dessa, om de har mindre priskänslighet.) Driftbidraget kan i praktiken till exempel utbetalas månatligen till de bilar som åläggs, eller åtar sig, att sköta sådan trafik som går med underskott.

Man kan naturligtvis invända att driftbidraget inte främjar kostnadsmedvetandet, men det är en anmärkning som i minst lika hög grad drabbar det nuvarande koncessionssystemet.

#### MINITAXI — EN AKTUELL FRÅGA INOM DROSKTRAFIKEN

Minitaxi är en sammanfattande benämning på företag som önskar bedriva drosktrafik i bolagsform med småbilar. Genom att använda en enda biltyp och genom att centralisera en rad funktioner (försäkring, inköp, tvättning m.m.) kan man uppnå betydande stordriftsfördelar.

För att ge en uppfattning om besparingarnas storlek kan nämnas att i Västtyskland minitaxi håller priser som ligger 25—50 % under de ordinarie. De svenska minitaxiföretagen räknar med att deras priser skall kunna ligga 30 % under de nuvarande priserna.

I konsekvens med våra förslag ovan anser vi självfallet även att minitaxi skall tillåtas, varvid de ovan angivna riktlinjerna för eventuella driftbidrag, fullt kostnadsansvar osv. skall gälla. De svenska myndigheterna har dock hittills avslagit alla ansökningar om tillstånd för minitaxi. Vi skall här som exempel ta upp fallet med minitaxis ansökan i Göteborg.

Där har poliskammaren, trots att den inte bestrider att det föreligger ett behov, vägrat tillstånd för minitaxi, med motive-

ringen att den aktuella biltypen (Renault 4 L) inte uppfyller bestämmelsen om att en taxi skall kunna ta minst fyra passagerare! Beslutet överklagades, och ärendet gick upp till regeringen, som dock, med hänvisning till trafikutredningens pågående arbete, stödde poliskammaren.<sup>1</sup>

Den aktuella biltypen har godkänts av statens bilinspektion. Den uppfyller således nu gällande bestämmelser om förarplatsens dimensioner etc. (Dessa bestämmelser är tillkomna för att hindra uppkomsten av yrkesskador med anledning av olämpligt konstruerade förarplatser med mera. De är för närvarande föremål för översyn inom Väg och Vatten samt Arbetarskyddsstyrelsen, men någon förmodan att just Renault 4 L skulle drabbas av en eventuell skärpning har inte åberopats.)

Vi anser att följande starka skäl talar för att man inför minitaxi:

- Trafik med minitaxi skulle komma allmänheten till godo i form av billigare taxor och bättre service; det skulle bl.a. bli lättare att få tag i en taxi under rusningstid.
- Att döma av presskommentarerna finns det en stark konsumentopinion till förmån för minitaxi.
- Att införa minitaxi skulle inte medföra någon av de nackdelar som möjligen, ehuru vi inte anser invändningarna berättigade, vidlåder den ovan föreslagna drosktrafiken med privata personbilar. Minitaxi skulle operera med exakt samma sociala förpliktelser mot sina anställda som ordinarie taxi; förarna skulle bl.a. ha samma rätt till drickspengar. Minitaxi skulle också underkastas samma trafiksäkerhets- och arbetstidsbestämmelser som ordinarie taxi, och efterlevnaden är lika lätt (eller lika svår) att kontrollera. Minitaxi skulle beställas på samma sätt som ordinarie taxi — per telefon eller direkt på gatan — samt ha samma dygnet-runt-service som ordinarie taxi.

<sup>1</sup> Beslut den 24/7 1964.

- Enligt en undersökning, gjord vid Handelshögskolan i Stockholm, sker f.n. endast 10 % av alla taxiresor med fyra eller flera passagerare. Det irrationella i att samtliga taxibilar skall vara byggda för minst fyra passagerare ligger i öppen dag.

## REFORMERNAS FÖLJDER

Om en reform efter dessa riktlinjer kom till stånd, skulle drosktrafiken sannolikt efter en tid skifta karaktär. Ger man tillstånd för ett stort antal minitaxi, finns det anledning förmoda att dessa bilar så småningom skulle konkurrera ut många av de nuvarande taxiföretagen, eftersom allmänheten troligen i stor utsträckning skulle föredra att åka i något mindre, men billigare och i storstadstrafiken smidigare bilar.<sup>1</sup> Utländska erfarenheter bestyrker detta antagande.

Effektiva och rationellt arbetande "traditionella" droskföretag och -förare skulle också tjäna på en nyordning, medan deras ineffektiva kollegor skulle slås ut.

Allmänheten skulle givetvis dra fördel även av "deltidstaxi", som med sina låga särkostnader säkert kan erbjuda en inte obetydlig konkurrens.

Sannolikt kommer man även i fortsättningen att behöva droskor av nuvarande typ, men konkurrensen skulle tvinga fram en betydande strukturrationalisering, vilket skulle komma allmänheten tillgodo i form av sänkta taxor. De stora bilarna skulle i princip betalas av dem som använder dem.

Vissa taxipassagerare skulle då inte längre subventionera andra, utan var och en skulle få möjlighet att träffa rationella val mellan olika alternativ, t.ex. mellan egen bil och flitigt taxiåkande. Den bilpark som finns skulle därigenom utnyttjas mera effektivt. Detta skulle mer än väl uppväga de nackdelar som

<sup>1</sup> Från droskågarhåll framförs ofta den invändningen mot minitaxi att "folk inte vill ha sådana utan föredrar att åka i bilar av ordinarie typ". Även om detta vore riktigt så är det ju inget argument mot att tillåta minitaxi. Den senare typen vore ju i så fall helt ofarlig som konkurrent!

i vissa fall kan följa av att statsbudgeten belastas med driftbidrag till samhällsnödvändig underskottstrafik med taxi.

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

## 8 · Avslutning

Den i inledningskapitlet ställda frågan: "Är den svenska transportpolitiken rationell?" kan besvaras på följande sätt.

Den hittills förda politiken har inte varit det. Den har inrymt element som lett till betydande snedvridningar. Den nya transportpolitiken är i detta avseende bättre, men vi har sökt visa att man genom att i ännu större utsträckning gå ifrån regleringspolitiken och genom att mer konsekvent genomföra kostnadsansvarsprincipen kan uppnå en bättre resursfördelning både inom transportsektorn och mellan transportsektorn och andra näringsgrenar. Endast om vi tillvaratar våra resurser på effektivaste sätt, kommer levnadsstandarden — varje medborgares materiella välfärd — att bli den högsta möjliga.

Vårt resonemang har givetvis ett flertal begränsningar, både teoretiska och praktiska, vilket sammanhänger med de förutsättningar och avvägningar som vi gjort. Vi har bl.a. antagit att man med direkta skatter och bidrag kan åstadkomma en lämplig inkomstfördelning mellan samhällets individer, att det är möjligt att med framgång främja fri konkurrens på lika villkor inom stora delar av transportsektorn (de som inte är naturliga monopol), liksom även mellan de olika transportgrenarna. Vi anser att fördelarna hos ett system med fri konkurrens väger tyngre än dess nackdelar. Vi har i likhet med transportpropositionen ansett det rimligt att även samkostnaderna bör täckas avgiftsvägen.

Utgående från våra förutsättningar har vi visat varför principen att varje konsument skall bära samtliga de kostnader han förorsakar samhället måste vara en hörnsten i en rationell transportpolitik. Vi har understrukt vikten av att ta hänsyn till externa effekter vid beräkning av kostnaderna. Vi har fram-

hållit att priset på varor med fixerat utbud, bl.a. gatuutrymme, måste sättas så att utbud och efterfrågan väger jämnt. Endast då kommer den knappa varan att fördelas så att den gör störst nytta. Det tycks råda enighet om att trafiksituationen i storstäderna är olidlig. Trafikproblemen kommer emellertid aldrig att kunna lösas, om man inte inser att de är inte endast en stadsplaneringsfråga utan även ett prisbildningsproblem.

Vi har inte gått in på en rad problem sammanhängande med hur man i praktiken fastställer olika slags kostnader, hur man bestämmer förräntningskrav, hur man värderar externa effekter m.m. Här stöter man på många svårlösta problem och blir tvungen att tillgripa schablonmässiga uppskattningar. Men även schablonmässiga lösningar vore bättre än nuvarande metoder, med vilka man ofta dels klassificerar kostnaderna på ett irrelevant sätt, dels avstår från att uppskatta de externa effekterna, dvs. sätter deras värde till noll. Redan genom att försöka sätta upp en fullständig kostnads/intäktskalkyl för varje transportmedel och för varje projekt, tvingas man att tänka igenom problemen, vilket ger ett bättre beslutsunderlag.

Det är svårt att fatta rationella beslut, om man inte vet vad saker och ting verkligen kostar. Om man av något skäl — t.ex. lokaliserings- eller försvarspolitiskt — önskar stödja viss trafik, som annars inte skulle komma till stånd, måste kostnaden för detta stöd belasta lokaliserings- resp. försvarsanslagen i budgeten. Detta är icke ett krav, rest i syfte att åstadkomma en prydlig bokföring, utan helt enkelt en förutsättning för att redovisningen skall kunna tjäna som underlag för rationella beslut. Detta är nödvändigt om statsmakterna skall kunna fatta beslut i transportpolitiska frågor med full insikt om vad besluten innebär för allokeringen av våra resurser.

Ett rättvisande underlag för rationella beslut har tidigare saknats, och vissa företeelser på dagens transportmarknad är också ganska uppenbart irrationella. Vi skall här endast nämna några exempel:

Genom att frångå kostnadsansvarsprincipen snedvrider man inte bara användningen av våra resurser utan man genomför

också en inkomstomfördelning, som kanske inte alltid stämmer överens med våra intentioner. Finns det t.ex. något rimligt skäl, varför flygpassagerare skall få en del av sina kostnader betalda av samhällets övriga medborgare? Varför skall t.ex. bilister som kör mellan Falkenberg och Göteborg vara med och betala en del av motorvägen mellan Stockholm och Uppsala?

Det kan icke vara riktigt att investera miljardbelopp i vägar och gator, att fundamentalt omdana miljön i våra städer, utan att först försöka ta reda på om detta verkligen överensstämmer med medborgarnas preferenser; detta kan ske genom att man ersätter nuvarande former för bilismens beskattning med avgifter.

Det är uppenbarligen slöseri med befintliga resurser att genom lagstiftning, som förbjuder bilister att mot betalning ta med passagerare, förhindra att den existerande bilparken utnyttjas till fullo.

Exemplen kan mångfaldigas. Vi har här endast skisserat den praktiska utformningen av transportpolitiken. Bl.a. har vi gått förbi de övergångsproblem som uppstår; men det kan i princip inte vara riktigt att låta dessa problem, som ju till sin natur är av engångskaraktär, stå i vägen för reformer som kan öka vår levnadsstandard. Genom successiva förändringar och omställningshjälp åt de närmast drabbade torde dessutom övergången kunna göras tämligen smärtfri.

Vi är medvetna om att en del av de förslag vi framlagt innebär mycket vittgående förändringar, och sådana tenderar alltid att möta motstånd. Några anser kanske att vi är "bilfientliga", "flygfientliga", osv. Så är icke fallet. Vi anser endast, att det är både rationellt och rimligt att de som har nytta av en tjänst också ska stå för samtliga kostnader som denna tjänst medför. Sociala och andra målsättningar bör man försöka uppnå genom direkta bidrag, inte genom subventioner. Subventioner är i allmänhet ett olämpligt sätt att åstadkomma en önskad inkomstomfördelning, eftersom de inte ger valfrihet

och dessutom ofta snedvrider konsumtionen. Transportsektorn är kvantitativt så betydande att det är utomordentligt viktigt, att produktionen inom densamma är effektiv och att den speglar konsumenternas smak.

Vi har med denna skrift velat visa, att statsmakterna genom att föra en ändamålsenlig politik verksamt kan bidra till att vi når målet optimal resursallokering och därmed högsta möjliga levnadsstandard. En transportpolitik, som i stort sett bygger på fri konkurrens på lika villkor, på kostnadsansvarsprincipen och jämviktspriser vid fixerat utbud, är väl förenlig med övriga mål beträffande inkomstfördelning, full sysselsättning, starkt försvar, trafiksäkerhet, m.m., om vilka det i vårt land råder en ganska allmän enighet.

# Appendix

## *Utbetalningar, utgifter och redovisningsmässiga kostnader*

Inom redovisningen (bokföringen) talar man om *utbetalningar, utgifter och kostnader*.

Med utgifter menar man då företagens finansiella uppoffringar, dvs. sådana transaktioner som antingen

- minskar företagens kassabehållning;
- minskar företagens fordringar; eller
- ökar deras skulder.

Utbetalningar är ett begrepp som används för överföring av kassamedel (kontanter, postgiro, checkar etc.) från ett subjekt till ett annat.

Utgifter är till sin karaktär en notering av affärstransaktioner. Den tidsbestämning som förekommer är knuten till den tidpunkt då noteringen skedde. Redovisningen har emellertid ett behov av att föra vissa noteringar till en viss tidsrymd för att kunna fastställa resultatet av verksamheten under den perioden. Man brukar säga att man periodiserar utgifterna. Sådana periodiserade utgifter kallas inom resultatredovisningen (boksluten) för kostnader. Dessa *redovisningens kostnader* skall skiljas från det kostnadsbegrepp som används i ekonomiska analyser och som kallas för kalkylmässiga kostnader.

## *Kalkylmässig kostnad*

är ett mått på de uppoffringar som måste göras för att en vara eller tjänst skall kunna framställas. Kostnaden uttrycks vanligen i pengar, vilket har den förtjänsten att man kan jämföra olika prestationer. Begreppsmässigt är detta dock icke nödvändigt. I denna sin rent ekonomiska betydelse är kostnadsbegreppet alltid knutet till en förbrukning eller förslitning av någonting, t.ex. av arbetskraft, av bränsle eller av en maskin.

Denna begreppsmässiga skillnad mellan redovisningens kostnader och kalkylmässiga kostnader betyder inte att inte redovisningen presenterar vad som varit uppoffringar. Oftast gör den det, men det är med dessa definitioner icke a priori säkert. Särskilt när det gäller förslitning av maskiner kan redovisningens siffror, de s.k. avskrivningarna, ofta vara diskutabla som uttryck för egentliga kostnader.

## *Fasta och rörliga kostnader*

Härutöver har man behov av begrepp som täcker skilda slag av kalkylmässiga kostnader; man brukar ju även i dagligt tal skilja mellan fasta och rörliga kostnader. Med *fasta kostnader* förstås då kostnader som inte varierar med den mängd som produceras. Med *rörliga kostnader* förstås kostnader som varierar med den producerade mängden. Bensinkostnaderna för en bil varierar med det antal mil man kör, medan bilskatten förblir densamma vare sig bilen körs 500 eller 5 000 mil per år.

Samkostnader och särkostnader kan vara både rörliga och fasta. I det följande exemplet har vi dock inte velat tynga framställningen genom att dela upp sam- och särkostnaderna i fasta och rörliga. I exemplet är bilskatten på oljebilar en fast särkostnad. En rörlig samkostnad vore t.ex. VD:s lön, om denna varierade med bruttointäkterna.

### *ETT SPEDITIONSFÖRETAG*

fraktar olja och styckegods på landsväg. Företagets kostnads-intäktskalkyl ser ut på följande sätt.

#### INTÄKTER

a. Intäkter av oljetransporterna .....	500	
b. Intäkter av styckegodstransporterna .....	600	1 100

#### KOSTNADER

1. Samkostnader (lön till VD, kontorskostnader etc.)	200	
2. Särkostnader		
a. för oljetransporter (t.ex. bilskatt, chaufförlöner, driftskostnader) .....	400	
b. för godstransporter .....	450	1 050

VINST .....		50
-------------	--	----

3/4 av VD:s och kontorets tid upptas av arbete som närmast anknyter till oljedistributionen. Det kan då vara rimligt att fördela samkostnaderna med 3/4 på oljan och 1/4 på styckegodset.

De totala självkostnaderna för oljedistributionen blir då :

Särkostnader .....	400	
Del av samkostnaderna (0,75·200) .....	150	
Summa självkostnader .....	550	

Eftersom intäkterna av oljedistribution endast uppgår till 500, får man enligt självkostnadskalkylen en förlust på 50.

För styckegodstransporterna blir resultatet vid samma kalkylförfarande:

Särkostnader .....	450	
Del av sanikostnaderna .....	50	
Summa självkostnader .....	<u>500</u>	

Eftersom intäkterna uppgår till 600, får man en vinst på styckegods-transporterna om 100.

”Vinsten” på styckegodstransporter, 100, minus ”förlusten” på oljetransporterna, 50, ger en total vinst om 50. Av dessa siffror förleds man lätt att dra den slutsatsen att oljedistributionen inte lönar sig och att man därför bör upphöra med denna del av verksamheten. Gör man så, kommer emellertid resultatet av företagets verksamhet att se ut på följande sätt:

INTÄKTER (från styckegodstransporterna) .....	600
---	-----

#### KOSTNADER

1. Samkostnader .....	200	
2. Särkostnader (endast för styckegods) .....	<u>450</u>	./. 650

FÖRLUST .....	<u>50</u>
---------------	-----------

Utan oljetransporterna kommer företaget att gå med förlust!

Gör man i stället en s.k. *bidragkalkyl*, dvs. beräknar hur stort bidrag oljetransporterna lämnar till att täcka företagets samkostnader och till dess vinst, blir resultatet följande:

#### 1. BIDRAGSKALKYL FÖR OLJEDISTRIBUTIONEN

<i>Intäkter</i> .....	500	
<i>Särkostnader</i> .....	<u>400</u>	./. 400
<i>Bidrag</i> till samkostnader och vinst .....		<u>100</u>

#### 2. BIDRAGSKALKYL FÖR STYCKEGODSTRANS- PORTERNA

<i>Intäkter</i> .....	600	
<i>Särkostnader</i> .....	<u>450</u>	./. 450
<i>Bidrag</i> till samkostnader och vinst .....		<u>150</u>

Sammanställer man dessa kalkyler, blir resultatet av företagets totala verksamhet :

#### BIDRAG TILL SAMKOSTNADER OCH VINST

1. från oljedistributionen .....	100		
2. från styckegodstransporterna .....	<u>150</u>		250
SAMKOSTNADER, fasta .....	<u>200</u>	./.	<u>200</u>
VINST .....			<u><u>50</u></u>

Bidragkalkylen visar att oljedistributionen lönar sig så länge som denna verksamhet ger ett positivt bidrag till täckande av fasta samkostnader. — Omvänt: Det lönar sig inte att tillverka produkter som ger ett negativt bidrag.

Exemplet visar faran av att använda självkostnaderna som underlag för lönsamhetskalkyler.



# Studier och debatt

1965 : 4

Pris 12 : 50

Studieförbundet Näringsliv och Samhälle  
Sköldungagatan 2 • Stockholm Ö

*Rationell transportpolitik — högre levnadsstandard  
Regleringar eller konkurrens inom transportsektorn?  
Vad innebär kostnadsansvarsprincipen?  
Prissättningen av offentliga tjänster  
Bilköerna — en prisfråga*

Utan att det väckt större uppmärksamhet har vi i Sverige fått en ny transportpolitik. Första etappen i den i princip radikala omläggningen inleddes den 1 juli 1964, då man började tillämpa de nya riktlinjer för transportpolitiken som antagits av riksdagen i november 1963.

Medan man tidigare använt ett system av regleringar, så söker den nya transportpolitiken så långt som möjligt utnyttja och stimulera konkurrens på lika villkor.

I denna bok presenteras och granskas denna nya svenska transportpolitik av pol. mag. STEN WESTERBERG och civilekonom PER-JOHAN ÖSTBERG. Boken kan samtidigt sägas vara en studie i pristeori med speciell anknytning till prissättningen på offentliga tjänster.