

Repliker och kommentarer

I den här avdelningen välkomnas kommentarer till tidigare bidrag och korta inlägg med ekonomisk politisk anknytning

BERTIL LINDSTRÖM

Vad kostar regleringen av flyget?

Under 1700-talet fanns i Sverige en lag, Produktplakatet, som föreskrev, att all import till och export från Sverige skulle ske antingen på svenska fartyg eller på fartyg hemmahörande i det land, som levererade respektive tog emot varorna. Förebilden till denna lag var den brittiska Navigationsakten. Liknande lagar fanns i ett antal andra länder.

Motivet till Produktplakatet och de andra ländernas motsvarighet till detta var typiskt merkantilistiska. Man trodde att det egna landet skulle få en mer positiv bytesbalans om "tredje lands" fartyg hölls utanför. Uppfattningen var också att den konkurrensbegränsning, som lagstiftningen innebar, skulle främja det egna landets transporter till/från omvärlden. Det resonemang, som därvid fördes, "biter sig själv i svansen". Man drog nämligen slutsatsen att den förbättrade lönsamhet för rederierna, som konkurrensbegränsningen – och det därav tillbaka-hållna utbudet – möjliggjorde, skulle öka landets utsikter att bli försörjt med transporter.

Historien upprepar sig väl aldrig exakt. Däremot är det mycket vanligt, att nya företeelser, som starkt påminner om tidigare, dyker upp. Efter andra världskriget började man på allvar bygga upp trafikflyg i olika länder, mellan olika länder och

mellan kontinenterna. I Sverige och i många andra länder växte då fram offentliga regleringar av flyget, som bl a har slag helt parallella till Produktplakatet, Navigationsakten etc. Den svenska lagstiftningen på området hänför sig i första omgången till ca 1950. Även om vissa förändringar har gjorts, har vi nu levt med i stort sett samma regleringssystem inom luftfarten i snart 40 år. Detta stillastående har funnits i en i övrigt starkt föränderlig tid. Så sent som 1986 förlängdes ordningen med mer eller mindre bindande utfästelser (bl a till SAS) att ordningen skall bestå in på 2000-talet.

Avreglering i USA

I USA, däremot, påbörjades en liberalisering av flygtrafiken under Carter-administrationen (1978) och fullföljdes under Reagan-administrationen. Även Storbritannien har rört sig i klart liberaliserande riktning (dock med stark favorisering av landets egna flygbolag på landets flygplatser). Särskilt vad gäller utvecklingen i USA har ett stort antal skrifter publicerats, där utvecklingen beskrivs och analyseras. På svenska har det inte funnits särskilt mycket. 1988 publicerades emellertid en mycket kvalificerad beskrivning och analys av Nils Bruzelius (Bruzelius [1988]).

Tyvärr lyckades denna bok inte göra sig gällande i konkurrensen om massmediernas uppmärksamhet när den publicerades. Detta är synd, eftersom en hel del av informationen är inte bara sensationell utan också angelägen.

Det är mycket i den svenska regel-

Ekonomikern BERTIL LINDSTRÖM är verksam vid Högskolan i Sundsvall/Härnösand och vid Industriens utredningsinstitut (IUI), Stockholm.

djungeln som få svenskar har en aning om. Hur många känner till, att det är förbjudet för resebyråer, som säljer flygbiljetter, att sänka biljettpriserna under de fastställda (och samtidigt minska sina egna marginaler men däremot inte betalningen till flygbolagen)? En resebyråföretagare, som skulle göra något sådant, kan enligt gällande svensk lag dömas till fängelse i upp till sex månader. Här ställs svensk konkurrenslagstiftning i övrigt helt på huvudet. I andra fall är det förbjudet för en leverantör i tidigare led att föreskriva vilket pris en säljare i senare led får ta ut av sina kunder (Bruttoprisförbudet). Om leverantören i det tidigare ledet ändå skulle göra detta, skall han dömas till böter eller fängelse.

Bruzelius refererar en stor mängd studier i sin bok. Bl a har man visat, att avregleringen i USA har lett till påtagliga prissänkningar (när biljettpriserna mäts i någon sorts "korg" av andra varor och även när prisutvecklingen för viktiga insatsvaror som flygbränsle beaktas). Främsta förklaringen till detta är att flyget kan bedrivas på ett effektivare sätt efter avregleringen. Ytterligare förklaringar är att t ex piloterna inte längre har möjligheter att vara med och dela på monopolvinster i flygbolagen. Det tycks vara så att de uppseendeväckande höga inkomster, som trafikflygbolagens piloter har lyckats förhandla sig till när flyget varit reglerat, har att göra med flygbolagens monopolställning och deras faktiska förmåga att diktera de priser, som myndigheterna formellt föreskriver.

Prissänkningarna har möjliggjort välfärdsvinster för resenären i USA. I en av de undersökningar, som Bruzelius refererar, nämligen Morrison och Winston [1986], framhålls emellertid, att de största välfärdsvinsterna har uppkommit genom *ökad tillgänglighet och avgångsfrekvens*. Det har blivit lättare att finna en flygförbindelse, som passar in i den egna tidsplaneringen, och detta gäller särskilt för orter, där frekvensen tidigare var låg. I någon mån har resenärerna till och från dessa orter fått längre restider (i betydelsen tidsrymd mellan senast möjliga incheckning vid utgångspunkten och ankomst till målet). Den ökade turtätheten

anses emellertid ha kompenserat detta.

Man har befarat att *flygsäkerheten* skulle minska till följd av dels ökad flygtrafikvolym, dels "stress" i en situation då det gäller att tävla med konkurrenser om att ha så låga kostnader (och så stor punktlighet?) som möjligt. Frekvensen av olyckor har emellertid inte ökat. Bruzelius refererar till undersökningar, som till och med visar på en minskad olycksfrekvens. I en otryckt studie av McKenzie och Shugart II [1987] bekräftas slutsatserna vad gäller olycksfrekvensen. Studien pekar emellertid på att *antalet rapporterade tillbud* har ökat något. Författarna är dock inte säkra på om det är den andel av tillbud som registreras som har ökat eller om ökningen kan förklaras med en ökad tillbudsfrekvens och/eller trafikvolym. Det finns givetvis anledning att ta även så svaga och osäkra indikationer som denna som skäl till vaksamhet, vad gäller flygets säkerhetsfrågor. Det kan finnas anledning att överväga åtgärder inriktade på att *öka säkerheten*. Däremot kan den svaga och osäkra indikationen knappast vara ett skäl för att återinföra marknadsregleringarna i USA eller för att avstå från att ta bort dem i Europa.

McKenzie och Warner har i en annan studie [1987] analyserat *de indirekta verkningarna av avregleringen på frekvensen vägtrafikolyckor*. Denna studie visar, att det med stor säkerhet går att säga, att den minskning av vägtrafik, som den genom avregleringen möjliggjorda ökningen av flygtrafiken har lett till, har medfört en påtaglig minskning av antalet vägtrafikolyckor. Genom att flytta en del trafik från vägarna till luften har man lyckats nedbringa det totala antalet olyckor (jämfört med ett läge med det tidigare trafikmönstret). Denna slutsats kan dock komma att behöva modifieras om den faktiska olycksfrekvensen inom trafikflyget i framtiden ökar.

Europa jämfört med USA

Med utgångspunkt från data över biljettpriser i USA och i Europa, har Bruzelius själv gjort jämförelser mellan de båda världsdelen. För att få jämförelserna meningsfulla, har han standardiserat med

hänsyn till i första hand flygsträcka. Dessutom har han – i ett huvudalternativ – gjort prisjämförelserna i "antal varukorgar" istället för i pengar. Skälet till detta är att växelkursutvecklingen (tex priset på en dollar uttryckt i kronor) har varit så orolig under den tid för vilken data har analyserats. Jämförelserna mellan Europa och USA ger ett entydigt resultat: Hur man än räknar, så är flygbiljetterna i USA billigare än flygbiljetterna i Europa. Då har han "för säkerhets skull" även gjort en jämförelse med priserna omräknade till samma valuta med gällande växelkurser vid mitten av 1980-talet, när dollarn stod som högst. När han räknade i "varukorgar" blev de europeiska flygbiljetterna i storleksordningen 50-60 procent dyrare än biljetterna i USA.

Regleringarnas och avregleringarnas politiska förutsättningar

Även om parlamenten i Danmark, Norge och Sverige har lagt fast en luftfartspolitik fram till 2005 med fortsatt gynnande av främst SAS, kommer en revidering att framtingas. EG, där fö Danmark är medlem, kommer att genomföra en luftfartspolitik, som innebär en liberalisering i jämförelse med EG-ländernas nuvarande luftfartspolitik. Bruzelius genomgång visar emellertid, att det handlar om något som ligger långt ifrån vad som skulle förtjäna beteckningen "avreglering". Det ser därför ut som om det skulle finnas mycket fog för de farhågor, som SAS-chefen Jan Carlzon uttalat för SAS räkning. Carlzon säger sig föredra en ordentlig avreglering i ett steg framför EGs stegvisa avreglering, som för övrigt har ett slutmål, som innebär betydligt mindre långtgående förändringar än i USA. (Se Larsson [1988] för referat av Carlzons ståndpunkter.)

Vad har vi då att räkna med? I nuvarande läge kan vi knappast räkna med mer radikala förändringar än dem som EG-politiken innebär. Vi tvingas anpassa oss till denna vare sig vi vill eller inte. När vi skall bedöma verkningarna av en sådan anpassning, måste vi skilja mellan vad som är bra för SAS och vad som är bra för

befolkningarna i de skandinaviska länderna.

Vi skall emellertid ha klart för oss att luftfartspolitik utformas av politiker som agerar i ett opinionsklimat. Opinion är något som kan förändras. Avregleringen i USA gick hand i hand med en mycket kraftig förändring av opinionsklimatet. En mycket fängslande beskrivning av hur detta gick till finns i Derthick och Quirk [1985]. I denna bok beskrivs bl a hur det blev möjligt att göra karriär som avregleringsförespråkare, när det tidigare hade varit betydligt mer lönsamt för den enskilde individen att försvara de avregleringarna skyddade företagens sk vested interests. Under en tid uppkom ett massmedieklimat, där de regleringsförsvarare, som företrädde flygbolagen, mobbades.

Tyvärr tycks det i en del fall vara omöjligt att åstadkomma avgörande opinionskantringar utan visst inslag av personförföljelse. I det här fallet låg emellertid grymheterna långt ifrån vad som förekom tex under franska revolutionen. Även den här gången handlade det emellertid om att undanröja skadliga stelheter i det ekonomiska systemet. I detta sammanhang är det också rimligt att betrakta regleringarnas avlönade eller på annat sätt belönade försvarare som representanter för "l'ancien regime". Åtminstone i Sverige är de dessutom förespråkare för ett system där – som illustrerades ovan – människor, som visar ett i andra sammanhang respektabelt företagarbeteende, skall sättas i fängelse.

Konsumenterna drabbas av att det är onödigt dyrt att flyga. Vi får underkasta oss olägenheterna av långsammare transportsätt, tex att satsa en dag på att åka tåg istället för att flyga på ett par timmar. Vi får försöka trassla oss fram med APEX-arrangemang istället för att låta en resa ta den tid, som behövs för förrättningen. Etc. De verkligt stora förlusterna har emellertid att göra med *missade utvecklingsmöjligheter*. Vi vet tex att flygförbindelser betyder mycket för en regions utveckling. Regleringarna skapar inte förutsättningar för några flygförbindelser. Åtminstone i praktiken har trafikeringsplikt som villkor för trafiktillstånd (koncession) inte hävdats gentemot Linjeflyg

och SAS. De båda bolagens företrädesrättigheter har däremot hindrat andra företag från att inrätta en del linjer. Ett exempel är att förutsättningen för lönsamhet för en förbindelse mellan Sundsvall och Trondheim rycktes bort, när flygbolaget ifråga inte fick tillstånd att ta upp och lämna av passagerare i Östersund.

Det är alltså angeläget att vi så snart som möjligt kommer bort från de regleringar som hämmar trafikflygets utveckling. Det är troligen bra att utvecklingen inom EG kommer att tvinga oss. Det vore ännu bättre om vi inom hela Europa tvingades till en mer fullständig liberalisering.

Referenser

- Bruzelius, N, [1988], *Behövs en ny luftfartspolitik?*. Industriförbundets förlag, Stockholm.
- Derthick, M & Quirk, P J, [1985], *The Politics of Deregulation*. Brookings, Washington D C.
- Larsson, J, [1988], "Avreglering bingo för resenärer". *Svenska Dagbladet*, 27 januari.
- McKenzie, R B & Shugart II, W F, [1987], "Deregulation On Air Safety: Separating Fact From Fiction", stencil. Center for the Study of American Business (CSAB), Washington University.
- McKenzie, R B & Warner, J T, [1987], "The Impact of Airline Deregulation on Highway Safety", stencil. Center for the Study of American Business (CSAB), Washington University.
- Morrison, S & Winston, C, [1986], *The Economic Effects of Airline Deregulation*. Brookings, Washington D C.