

GÖRAN SKOGH

Konkurrens i inrikesflyget – ett slag i luften?

Konkurrenskommittén har till uppgift att klarlägga konkurrensförhållandena i olika sektorer i ekonomin. Kommittén skall också föreslå åtgärder som verksamt kan bidra till ökad konkurrens. Delbetänkandet *Konkurrens i inrikesflyget* (SOU 1990:58) är nu klart. Betänkandet är av intresse, inte bara för inrikesflyget, utan också för konkurrenspolitiken i allmänhet.

Utredningen framhåller inledningsvis att konkurrenspolitiken är till för att skydda konsumenterna – vissa producenter och distributörer kan ha en stark ställning på marknaden, vilket kan orsaka höga priser, låg kvalitet och begränsat utbud. Det är därför viktigt att statliga regleringar fortlöpande omprövas så att de inte begränsar konkurrensmöjligheterna mer än vad som är absolut nödvändigt. Innebär detta ställningstagande att även Sverige drabbats av den avregleringsvåg som sveper över världen?

Lättläst deckare

Utredningen är undantaget som bekräftar regeln om offentliga utredningars oläslighet och kompakta tristess. Den är inte bara lättläst utan också underhållande och spännande! Efter en väl uppbyggd inledning med vackert tal om fri konkurrens på lika villkor undrar man var hunden ligger begraven. Efterhand ramlar liken ur garderoberna och i slutavsnittet "Reservationer och särskilda yrkanden" kom-

mer de definitiva avslöjandena.

Ett grundläggande moment i intrigen utgör beskrivningen av olika former av konkurrensbegränsning (2:3). Det första är naturliga monopol: stordriftsfördelar i produktutvecklings-, tillverknings- eller marknadsföringsleden innebär att det kan finnas plats enbart för en eller några få säljare på marknaden. Ett andra etableringshinder är att ett företag kan få tillgång till strategiska resurser som gör att det kan utestänga andra företag från marknaden. En tredje form av konkurrensbegränsning som nämns är ofullständig information och osäkerhet hos köparen, vilket antas göra konsumenterna obenägna att välja nya oprövade produkter.

Ugglor i mossen

Här börjar man ana ugglor i mossen. Behandlingen av etablerings- och konkurrenshinder är föråldrad (med hänvisning till Bain [1956]) och ofullständig – vissa former för konkurrensbegränsning behandlas inte, samtidigt som de beskrivna etableringshindrens betydelse i viss mån överdrivs.

Effekterna av de etableringshinder som tas upp i utredningen har ingående diskuterats i den ekonomiska litteraturen. Under de senaste decennierna har allt fler forskare ifrågasatt deras betydelse för marknadens effektivitet. Andra former av konkurrensbegränsning tillmätts å andra sidan större betydelse. En komplettering är därför på sin plats.

Beträffande naturliga monopol har det framhållits att gränsen mellan företag och branscher är flytande, varför det sällan föreligger renodlade naturliga monopol. För vissa speciella produkter föreligger nära nog renodlat monopol, men knappast för en industri som trafikflyget. Kon-

GÖRAN SKOGH är docent vid Nationalekonomiska institutionen vid Lunds universitet och projektledare vid Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, Stockholm.

kurrensen inskränker sig inte till flyglinjer på samma sträcka utan gäller också flyg till alternativa orter. Många potentiella resenärer kan tex förlägga ett möte till flera alternativa orter och välja den plats dit kommunikationerna framstår som bäst. Viss konkurrens föreligger också med järnväg, bil och andra kommunikationsmedel, inklusive telefon- och telefaxlinjer.

Ständigt hot

Observera också att potentiell konkurrens av ännu inte öppnade linjer är av stor betydelse, förutsatt att kostnaderna att starta en ny linje är relativt små. Om en ny trafiklinje kan startas inom en snar framtid innebär det ett ständigt hot för det företag som innehar en ensam trafiklinje. Det innebär också att marknadsandelar inte återger en korrekt bild av de egentliga konkurrensförhållandena.

Predatory pricing dvs att företag genom "underpriser" (till på kort sikt förlustbringande priser) tvingar bort konkurrenter, kan vara framgångsrikt under vissa speciella betingelser (Koutsoyiannis [1981]). Förutsättningar är att etableringskostnaderna för konkurrenter är stora, att det bara finns ett eller ett fåtal företag i en hel marknad, samt att konkurrenternas möjligheter att få krediter är begränsade.

Dessa betingelser föreligger knappast för trafikflyget: (1) Det föreligger ingaklart avgränsade naturliga monopol, (2) kostnaderna för att starta en ny flyglinje är relativt små (förutsatt att regleringar och institutionella hinder av olika slag inte omöjliggör nyetablering) och (3) kapitalmarknaden förefaller tillräckligt effektiv för att nya företag skall kunna överleva ett relativt långvarigt priskrig. Om ett etablerat flygbolag sätter förlustbringande priser för att hålla ute konkurrenter så garanterar det inte monopolvinster i framtiden, eftersom konkurrenterna kan öppna en ny linje så fort priserna blir konkur-

renskraftiga. Underprissättning är därför inte sannolik.

Den avgörande länken

Kan då ett företag få en monopolställning om de kontrollerar vissa strategiska resurser? En länk i en produktionskedja kan vara förenad med stordriftsfördelar med effekten att det endast finns utrymme för en säljare av denna länk. Kan ett företag kontrollera denna kan det också plocka ut en monopolvinst för hela marknaden. Exempel är järnvägar, eldistribution samt flygplatser och bokningssystem. Det är inte lönsamt att lägga ut parallella sådana system. Därför kommer ett system att slå ut de övriga och det företag som får kontrollen över det kan göra en monopolvinst.

Det är ett argument för offentliga järnvägar, elnät och flygplatser samt att bokningssystem skall vara öppna för alla konkurrenter. Observera dock att det inte innebär att tågen, elproduktionen eller flyget måste drivas som statliga monopol. Olika företag kan i konkurrens driva tåglinjer, järnvägsrestauranger, elproduktion respektive flyglinjer. Om de konkurrerar om den trånga sektorn (spåret, elnätet respektive flygplatsen) på lika villkor så uppkommer inte monopolvinster i dessa företag. Ensamsäljaren av den knappa resursen har dock en monopolställning. Det kan därför vara motiverat att exempelvis ett affärsdrivande verk säljer rätten och planerar utbyggnaden av spår, nät respektive flygplatser utifrån marginalkostnadsprissättning.

Politikerna kan också välja högre priser för att dryga ut statskassan. Det innebär naturligtvis en störning av ekonomin, vilken dock skall jämföras med den störning som uppkommer genom skatteincidens.

Vad beträffar konsumenternas information så förefaller det inte vara ett alltför stort problem. Det behandlas heller inte som ett sådant i betänkandet. Visserligen kan det vara svårt för kunderna att

hålla reda på alla avgångar, men med resebyråers hjälp klaras detta problem på ett av allt att döma effektivt sätt.

Dolda motiv

De angivna etableringshindren förefaller med andra ord hanterbara. Finns det då andra hinder av betydelse för uppkomsten av konkurrens och effektivitet i inrikesflyget?

I en omfattande modern litteratur om regleringar och konkurrens har det påvisats att regleringar som avser att skydda konsumenter (eller andra allmänna intressen) *de facto* ofta motverkar sitt syfte. Anledningen är att starka intressegrupper förmår göra sig gällande, varför särintresse gynnas på det allmänna intressets bekostnad. En kartellartad begränsning av konkurrensen upprätthålls med hjälp av lagstiftning och övervakande myndigheter, även om det uttalade syftet med lagstiftningen varit en annan (se Stigler [1971], Posner [1974], Peltzman [1976] och Skogh [1982]).

Hur är det möjligt? En bidragande anledning är att målen med en viss reglering ofta är diffusa och motstridiga. För flyget gäller t ex att kontrollen skall bidra till effektivitet och säkerhet. Samtidigt skall regionalpolitiska mål uppfyllas. Därtill kommer statsfinansiella intressen. Det kan medföra en snedvridning till särintressenas fördel redan i utredningsstadiet.

Motsvarande problem föreligger i tillämpningen. Kontrollmyndigheten (Luftfartsverket) ställs inför stora problem – myndigheten (verket) skall inte bara tolka och tillämpa de politiska målen utan också genomskåda och motstå särintressen. För detta krävs ingående kännedom om branschen. Men branschen vet naturligt nog mest om sig själv. Dessutom har branschen normalt mycket större utredningsresurser än myndigheten. Det medför att kontrollanten i stor utsträckning måste godta de beskrivningar och utredningar som den kontrollerade väljer att presentera. Kontrollmyndigheten måste

också bygga upp ett förtroendefullt förhållande till motparten för att inte motarbetas.

Därmed finns det risk att branschen får sina kartellintressen tillgodosedda. Denna tendens förstärks av att det kan uppkomma en intressegemenskap mellan kontrollmyndigheten och de som skall kontrolleras – de etablerade företagen vill begränsa tillträdet och för myndigheten är det lättare att kontrollera ett fåtal stora och redan väletablerade företag än många små. Därtill kommer att myndigheter som också är affärsdrivande, åtminstone indirekt, kan få den egna ekonomin förstärkt om motparten utgörs av finansiellt starka företag.

Utredningen anger (s 20) olika risker med en avreglering av inrikesflyget. En risk som tas fram är möjligheten av "underprissättning". Som ovan nämnts förefaller detta inte vara ett större problem. Kommittén anser att det också föreligger risk för att vi får instabilitet i trafikutbudet. Om avregleringen får stora effekter som i USA med större utbud och lägre priser som följd kan det medföra temporära problem vid omDispositioneringar av linjer och omstruktureringar inom företagen. Men det förefaller rimligt att anta att konsumenterna är villiga att ta sådana olägenheter. En expanderande flygindustri är också av långsiktig fördel för personalen.

På längre sikt är det svårt att se att ökad konkurrens skulle medföra problem med ryckigheter i trafikutbudet. Effekten kan bli den motsatta. Strejker och arbetsnedläggelser kan t ex bli mindre attraktiva i företag som saknar monopolskydd. Vissa flygbolag kan också konkurrera med punktlighet och stabilitet i turer.

Boven i dramat

Den verkliga risken med en avreglering förefaller i stället bli att avregleringen inte blir effektiv. Som påtalats räcker det att en central länk i flygtrafiken blir förbehållen ett fåtal företag för att konkurrensen

effektivt skall begränsas. Centralt i trafikflyget är rutternas förläggning – det gäller att anpassa sig till kundernas behov och att samtidigt se till att planen inte går med tomma platser. Tidtabeller och systemen för samordning och bokning är därför viktiga. Avgörande för konkurrensen är att företagen har möjlighet att konkurrera med avgångstider och service av olika slag.

Utredningens förslag om att de nuvarande företagen skall få behålla sina tidsmässiga rättigheter (sk *slots*) kan därför ses som ett typiskt tecken på att en konkurrensbegränsning till de redan etablerade företagens fördel skall bestå. En anledning till att utredningen inte vill frånta de etablerade företagen dessa förmåner är att dessa företag (med rätta) skulle uppfatta detta som en konfiskation. Det skulle därmed försvåra det framtida samarbetet mellan Luftfartsverket, SAS och Linjeflyg.

Ett sätt att bibehålla SAS och Linjeflygs privilegier, men samtidigt skapa effektivt utnyttjande av landningsbanorna, är att låta dem behålla sina rättigheter, samtidigt som dessa görs överlåtbara. I USA förekommer försäljning och byten av sådana *grandfather rights*. Där handlas också med hela flygbolag för att komma åt attraktiva landningstider. Det skulle emellertid innebära att staten avhänder sig möjligheten att få intäkter genom toppbelastningsprissättning (*peak-load pricing*) eller försäljning av rättigheter. Det förefaller förnuftigare att staten tar bra betalt för dessa och exempelvis minskar beskattningen av flyget i stället.

Ett annat betänkligt förslag är att behovsprövning skall bestå på linjer med mindre än 300 000 passagerare per år. Ensamrätt på de mindre linjerna förhindrar en effektiv konkurrens på denna del av marknaden. För de trafiktäta linjerna gäller att de alla går via Arlanda där landningstiderna är flaskhalsen. Eftersom landningsrätten skall tilldelas de redan etablerade företagen hindras konkurrens

sen alltså från att bli effektiv på samtliga linjer.

Upplösningen

Slutkapitlet i boken utgörs av reservationer och yrkanden av Christer Eirefelt, Göran Lagerholm, Bo Lindörn och Staffan Sandström. De avslöjar effektivt vissa av utredningens brister och förordar en mer långtgående avreglering. Den måste avse avgångstider och ankomsttider vid Arlanda och andra flygplatser där trängsel föreligger. *Peak-load pricing* eller auktioner där landningsrätter säljs är framkomliga lösningar. Att bibehålla de etablerade flyglinjernas rätt till de bästa landningstiderna, samt behovsprövning på de små linjerna, framstår som oförenligt med utredningens målsättning att skapa en effektiv konkurrensmarknad till konsumenternas fördel.

Däremot framförs inte teorierna om ränteskapande aktiviteter (*rentseeking*) och politikmisslyckande samt omständigheten att utredningens resultat kan vara en följd av att den är fångad i ett nät av särintressen.

Fortsättning följer?

Det påpekas i utredningen att en övergång till utauktionering av landningsrätter skulle leda till en helt ny syn på regleringsfrågorna i Sverige. En sådan förändring förefaller åtminstone inte utredarna beredda på. Tveklöst innebär en övergång till avreglerade marknader en ny princip i Sverige som länge litat på den korporativa "svenska modellen".

För att en sådan förändring skall bli lyckosam kravs insikt bland annat i den forskning som skett parallellt med den avregleringsväg som pågår i västvärlden. En central del av denna behandlar myndigheternas dubbla roller och egna (oavsiktliga) bidrag till konkurrensbegränsningen.

Sandström (NO) föreslår i sitt yrkande att en särskild utredare tillsätts för att utreda tillämpningen av *peak-load pricing*

eller auktionsförfarande. Det förefaller mycket förnuftigt. Men det finns också tydliga behov av ytterligare utredningar inom Konkurrenskommitténs ram, eventuellt inom det uppdrag som NO föreslår. Principerna för hur olika mål som säkerhet, konkurrens mellan företag, effektiv försörjning av infrastruktur, fördelnings- och regionalpolitik samt statsfinansiella krav skall förenas behöver klargöras. Hur skall ansvarsfördelningen mellan myndigheter och affärsdrivande verk vara? Bör regional- och fördelningspolitik separeras från säkerhetsövervakningen, eller skall kontrollen av säkerhet och utbyggnad av infrastruktur som för närvarande kombineras med kontroll av enskilda företags prissättning?

Det är viktigt att de korporativa tendenserna klargöras och att ansvarsfördelningens principer fastställs. I annat fall kan avregleringen av inrikesflyget, lika

väl som annan avreglering, bli halvmesy-rer, samtidigt som offentliga utredare fortsätter som marionetter i dramat om rätten till marknaderna.

Referenser

- Bain, J S, [1956], *Barriers to New Competition*. Harvard University Press.
- Koutsoyiannis, A, [1981], *Modern Microeconomics*, andra uppl. Macmillan.
- Peltzman, S, [1976], "Toward a More General Theory of Regulation". *Journal of Law and Economics*, Vol 19, s 93-117.
- Posner, R, [1974], "Theories of Economics Regulation". *Bell Journal of Economics*, Vol 5, s 335-358.
- Skogh, G, [1982], *Marknadens villkor*. Timbro.
- SOU 1990:58. *Konkurrens i inrikesflyget*. Delbetänkande av Konkurrenskommittén.
- Stigler, G, [1971], "The Theory of Economic Regulation". *Bell Journal of Economics*, Vol 2, s 3-21.