

Ref

Regleringar inom bostads-, livsmedels- och transportom- rådena — kartläggning och analys

Bil 2001:11
Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015

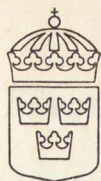


National Library
of Sweden

Ref

Regleringar inom bostads-, livsmedels- och transportom- rådena — kartläggning och analys

Bilaga 22 till LU 87



Regleringar inom bostads-, livsmedels- och transportområdena

— kartläggning och analys

Långfristig utredningen 1987

Förord

LÅNG
TIDS
UTRED
NINGEN
'87

Långtidsutredningen 1987 utarbetas inom finansdepartementets långsiktsenhet. I samband med utredningen har ett antal specialstudier genomförts. Huvuddelen av dessa publiceras som bilagor till utredningens huvudrapport.

Föreliggande bilaga har utarbetats av Statens pris- och kartellnämnd. I bilagan kartläggs och analyseras regleringarna inom bostads-, livsmedels- och transportområdena. Analysen inriktas på de samhällsekonomiska kostnader som följer med administrativa ingrepp i form av regleringar, subventioner och andra bestämmelser inom de olika områdena. Vidare diskuteras vissa möjliga förändringar av dessa regleringar.

Ansvar för långtidsutredningens bilagor och för de bedömningar de innehåller vilar på respektive författare. Av den kommande huvudrapporten framgår hur bilagorna använts i utredningens arbete.

Finansdepartementets kontaktman har varit Thomas Olofsson.

Stockholm i februari 1987.

Lars Mathlein
Planeringschef

Lars Heikensten
Departementsråd

Innehållsförteckning

	Sid
1 Bakgrund	9
2 Utredningens uppläggning och genomförande	11
3 Regleringar – för och emot	13
4 Regleringar inom bostadsområdet	17
4.1 Översiktlig redogörelse för regleringssystemet	17
4.1.1 Inledning	17
4.2 Allmänt om motiv för regleringar på bostadsområdet	20
4.3 Byggnormerna	22
4.3.1 Kritik av byggnormer – pågående förändringsarbete	22
4.3.2 Sk fribyggeprojekt	24
4.3.3 Utländska utvärderingsmodeller	24
4.3.4 Samhällsekonomisk analys av hissinstallationer i trevåningshus	27
4.3.4.1 Sammanställning av kostnader och intäkter	29
4.3.4.2 Andra studier	32
4.3.4.3 De samhällsekonomiska alternativen	32
4.3.5 Sammanfattande synpunkter (byggnormerna)	33
4.4 Subventionssystemet	34
4.4.1 Effekter av nuvarande subventionssystem	35
4.4.2 Subventionernas utformning m m	39
4.4.2.1 "Det stora bostadsexperimentet"	42
4.4.3 Sammanfattande synpunkter (subventionssystemet)	43
4.5 Bruksvärdesystemet	44
4.5.1 Kritik mot bruksvärdesystemet	45
4.5.2 Hyreslägenheter i samhällsekonomin	46
4.5.3 Samhällsekonomisk utvärdering av bruksvärdeprincipens tillämpning i Stockholms innerstad	47
4.5.3.1 Beräkningar	48
4.5.3.2 Sociala konsekvenser	51
4.5.4 Vad händer vid utbudsöverskott?	52
4.5.5 Sammanfattande synpunkter (bruksvärdesystemet)	52
4.6 Avslutande kommentarer	54
4.6.1 Regleringarna och samhällsekonomin	54
4.6.2 Slutsatser och förslag	56

5	Regleringar inom livsmedelsområdet	57
5.1	Kartläggningens omfattning och inriktning	57
5.1.1	Livsmedelsområdets omfattning	57
5.1.2	Avgränsningar, källmaterial, mm	58
5.2	Kartläggning av regelkomplexet inom livsmedelsområdet	58
5.2.1	Jordbruksområdet	58
5.2.2	Övrig primärproduktion	61
5.2.3	Import och export	62
5.2.4	Övriga led i livsmedelskedjan	63
5.3	Sammanfattande slutsatser avseende kartläggning av regelsystemen inom livsmedelsområdet	64
5.4	Analysens omfattning och genomförande	65
5.5	Jordbruksprisregleringen	66
5.5.1	Mål och medel i jordbrukspolitiken	66
5.5.2	De jordbrukspolitiska besluten	67
5.5.3	Internationell utblick	69
5.5.4	Jordbruksprisregleringens effekter på priser och konkurrens	71
5.5.5	Jordbruksprisregleringens totala samhällsekonomiska effekter	74
5.5.6	Jordbruksprisregleringens eventuella effekter på lönebildning och inkomstfördelning	82
5.6	Fiskprisregleringen	83
5.6.1	Bakgrund	83
5.6.2	Mål och medel i fiskeripolitiken	84
5.6.3	Fiskprisregleringens samhällsekonomiska effekter	85
5.7	Regelkomplexet som berör livsmedlens kvalitet	86
5.7.1	Livsmedlens väg till konsument	86
5.7.2	Begreppet livsmedelskvalitet	87
5.7.3	Mål och medel avseende livsmedlens kvalitet	88
5.7.4	De offentliga storhushållen	90
5.7.5	Samhällsekonomiska effekter av regelkomplexet som berör livsmedlens kvalitet	90
6	Regleringar inom transportområdet	93
6.1	Taxinäringens struktur och regelverk	93
6.1.1	Taxinäringens struktur	93
6.1.2	Taxinäringens regelverk	94
6.1.3	Vissa negativa effekter av regleringarna på taxiområdet	95
6.2	Avreglering av taxitrafiken – erfarenheter från USA	97
6.3	Regelsystemets tillämpning	99
6.3.1	Etableringsregler, branschtillträde	99
6.3.2	Reglering av taxa för taxitrafik	101
6.3.3	Driftsregleringar	102
6.4	Regleringens kostnader	104
6.5	Konsekvenser för taxi vid regeländringar eller avreglering i Sverige	108
6.6	Löneutveckling inom taxi jämfört med konkurrensutsatta transportsektorer	109

6.7	Regleringen av taxineringen – slutsatser	111
6.8	Regleringarna inom regelbunden luftfart	111
6.9	Avreglering – erfarenheter och utveckling	113
6.9.1	Regelbunden luftfart – erfarenheter från USA	113
6.9.2	Utvecklingen mot liberalisering av luftfarten i Europa	115
6.9.3	Luftfartssamarbetet i Skandinavien	119
6.10	Regleringens kostnader och prisjämförelser	120
6.10.1	Regleringens administrativa kostnader	120
6.10.2	Biljettpriser och passagerarintäkter på olika destinationer	121
6.11	Möjligheter till avreglering på luftfartsområdet	123
6.12	Löneutvecklingen inom flyget	126
7	Sammanfattande slutsatser	129
	Bilagor till Långtidsutredningen LU87	137

1 Bakgrund

Inom ramen för långtidsutredningarna analyseras den ekonomiska utvecklingen på lång sikt. Avgörande för utvecklingen är bl. a. produktions-
tillväxten. En hög tillväxt bör i sig öka välfärden i ekonomin. Med en högre
tillväxt ökar vidare utrymmet för att sanera statens finanser. Det blir också
lättare att uppnå andra för den ekonomiska politiken centrala mål som hög
sysselsättning och balans i de utrikes betalningarna.

Produktionen inom flertalet sektorer av ekonomin styrs till stor del av
utvecklingen på olika marknader. I prisbildningen återspeglas normalt
såväl konsumenternas betalningsvilja som producenternas kostnader. Re-
gleringar som helt eller delvis sätter marknadskrafterna ur spel har emel-
lertid införts inom en del produktionsområden. Olika motiv – som t. ex.
beredskapsskäl, miljöhänsyn, fördelningspolitiska motiv eller produk-
tionstekniska förutsättningar – har anförts för de ingrepp i marknadspris-
bildningen som gjorts. Samtidigt står det klart att regleringar normalt också
är förenade med samhällsekonomiska kostnader. En avvägning mellan
dessa kostnader och fördelarna med regleringar måste alltså komma till
stånd.

Statens pris- och kartellnämnd (SPK) har av långtidsutredningen (LU
87) fått i uppdrag att belysa omfattningen och utformningen av regleringar-
na på några för samhällsekonomin centrala områden; bostads-, livsmedels-
och transportområdena. Avsikten med uppdraget är att från samhällseko-
nomisk synpunkt belysa konsekvenserna av regleringssystemen på i första
hand effektiviteten i ekonomin. Ett syfte har också varit att belysa eventu-
ella effekter av regleringarna på lönebildning och inkomstfördelning.

2 Utredningens uppläggning och genomförande

Regleringarnas omfattning och inriktning skiljer sig avsevärt mellan de tre studerade områdena. Det har därför varit naturligt att låta arbetet med de tre olika delarna ske relativt fritt utifrån de speciella förutsättningar som finns inom respektive område. Detta har resulterat i att form och uppläggning skiljer sig mellan de olika studierna. Inom varje område har dels gjorts en kartläggning av de regleringar som finns inom området, dels innehåller studierna en utvärdering av effekterna av vissa av de regleringar som finns med avseende på deras effekt på effektiviteten i samhällsekonomin. I möjligaste mån har också i studierna gjorts försök att kvantifiera de samhällsekonomiska konsekvenserna. Det har inte varit möjligt att redovisa en sådan omfattande kartläggning av samtliga regleringar på dessa tre områden inom ramen för en så till omfånget begränsad utredning som föreliggande bilaga till långtidsutredningen. Det omfattande kartläggnings- och analysarbetet har därför resulterat i tre fristående SPK-rapporter, där en mer ingående behandling av regleringarna och deras konsekvenser har skett. Utifrån dessa tre mer omfattande analysrapporter har sedan denna sammanfattande rapport till långtidsutredningen utarbetats, vilket innebär att vissa avsnitt här behandlats mycket översiktligt. I rapporten görs dock hänvisningar till de mer omfattande SPK-rapporterna som hjälp till de läsare som vill ha en mer utförlig redovisning.

De utredare som svarar för de olika delstudierna är för bostadsområdet avdelningsdirektören Owe Gärdin, projektledare, och förste byråsekreteraren Ulf Perbo, för livsmedelsområdet avdelningsdirektören Barbro Thomaus och för transportområdet byråchefen Per-Arne Sundbom och avdelningsdirektören Erik Åkerlund, båda som projektledare, samt avdelningsdirektören Bo Carell och byrådirektören Arne Westling.

Det material som har tagits fram i samband med utvärderingen av regleringar inom dessa tre områden har successivt förelagts en referensgrupp som inom ramen för LU 87-uppdraget bildats för studierna inom bostads-, livsmedels- och transportområdena. I denna grupp, som har letts av avdelningschefen Bo Lindörn, SPK, har medverkat företrädare för finansdepartementet och SPK samt professorn i nationalekonomi vid Stockholms universitet, Peter Bohm, som bidragit med synpunkter på arbetets uppläggning och rapportering.

Syftet med den inledande kartläggningen har inte varit att i detalj redovisa samtliga lagar och förordningar inom respektive område. Det viktiga har varit dels att få en översikt och systematisering av regelsystemet, dels att

beskriva de viktigaste regelkomplexen med avseende på innehåll och målsättningar.

När det sedan gäller att bedöma effekterna av de olika regleringarna, har det inte varit möjligt att göra några egna omfattande empiriska undersökningar, utan utvärderingen har istället baserats på i huvudsak befintligt material. Ett relativt omfattande arbete har därför lagts ned på att via litteratursökning se vilka erfarenheter som finns dokumenterade såväl i Sverige som utomlands. Det har emellertid visat sig att denna typ av övergripande samhällsekonomiska utvärderingar baserade på empiriskt material i stort sett saknas. De studier och utvärderingar som har återfunnits består huvudsakligen i mer teoretiska exempel eller är av mer begränsad företagsekonomisk karaktär.

Det har emellertid funnits tillräckligt med material för att ge en allmän belysning av de samhällsekonomiska effekterna av huvuddelen av regleringarna inom bostads-, livsmedels- och transportområdena.

Materialet har också tjänat som ett underlag för SPKs diskussion och bedömning av regleringarnas effekter. Inom de studerade områdena har dessutom de mer övergripande analyserna kompletterats med olika fördjupade studier för att exemplifiera vilka samhällsekonomiska kostnader och intäkter som kan följa av vissa specifika delregleringar. SPKs utvärdering av regleringarna inom bostads-, livsmedels- och transportområdena kan inte göra anspråk på att ha behandlat dessa enorma problemkomplex ur alla relevanta synvinklar men bör ändå ge en bild av vilka problemen är. Rapporten bör också ge en uppfattning om i vilken riktning man kan söka lösningar på problemen samt peka på sådant som bör utredas ytterligare för att bättre kunna bedöma vilka åtgärder som kan vidtas för att på ett mer effektivt sätt uppnå de målsättningar som gäller för regleringarna inom respektive område.

3 Regleringar – för och emot

Med regleringar avses i utredningen – när inte annat särskilt anges – alla former av styrmedel som används av olika offentliga organ för att styra fysisk tillgång, etablering, utformning av produkter eller priser på de berörda områdena. Till regleringar räknas därmed såväl tvingande regler och föreskrifter som monetära styrmedel (subventioner och avgifter).



Tvingande=
föreläggande och
kontroll



Monetära=
subventioner och
avgifter



Rådgivande
styrmedel

Figur 3.1 Olika typer av styrmedel och deras karaktäristiska drag*.

Exempel	Stadsplan Föreskrift om väggisolering Utsläppsnormer Byggnadslov Byggnadsinspektion Oljeansöning Bilbesiktning	Bostadslån med låg ränta Energisparstöd Energiskatt Lokaliseringsbidrag Skatt på tomgas Skatt på utsläpp	Energispar kampanj Miljöpropaganda Jämlikhetspropaganda Utbildning Teknisk information
Verkningsätt	Direkt påverkan på beteendet	Ändrar kalkylen för beslutsfattaren, vilket kan påverka beteendet	Kan påverka värderingar och därmed bedömningar av kalkylen och därmed kanske beteendet
Några kännetecken	ibland något trubbigt dvs alla dras över en kam. Ibland stor administration. Kan få stark och total effekt	Önskad åtgärd avvägs mot andra faktorer vilket medför att inte alla vidtar önskad åtgärd. Styrmedlets styrka kan varieras. Ibland stor administration	Effekten beror av påverkbarhet, attityd och informationsmängd
När passar de?	Då företagets beteende strider mot allmänintressen.	Då företagets kalkyler avviker från samhällets kalkyl.	Då företagarens värderingar avviker från samhällets värderingar.
Exempel	Då även enskilda beteendeeffekter inte kan tillås, t ex: bilbromsar hissar svartbyggen stöld skattesmitning Då man väl känner de förhållanden som regleras	Då genomsnittliga beteendet skall ändras men det är svårt att ange vilka som skall påverkas. Medför att besluten och avvägningarna delegeras. Då enskilda avsteg kan tolereras	Då effekterna av olika styrmedel är oklara. Då lämpliga åtgärder ej är kända. Då man ej vill lägga sig i en förhandlingssituation. Då kunskap saknas
Exempel på bieffekter	Negativ attityd. Man nöjer sig med normuppfyllelse och eftersträvar ej det som är bäst	»Förhandlingsmässig attityd» »Lånearkitektur», dvs överdriven anpassning till styrningen	Informationströtthet Missförstånd

* Källa: Tage Klingberg, "Val och användning av styrmedel – en studie av byggnadsnämndernas tillsyn". SIB Gävle 1980.

I ovanstående figur visas de olika typer av styrmedel – ekonomiska och administrativa – som finns och deras karaktäristiska drag.

De motiv som anförs för användandet av regleringar varierar givetvis beroende på vad som ska regleras och vem som framför skälen. Det finns emellertid skäl som ofta återkommer som motiveringar till regleringar¹. Dessa grundar sig ofta på uppfattningen att marknadsekonomin inte är effektiv i något avseende, och att en reglering därför bedöms kunna öka systemets effektivitet. Ingrepp i form av regleringar kan också motiveras med att dessa skall bidra till att uppfylla vissa politiska mål.

Otillräcklig information. Om företagen/konsumenterna saknar fullständig information om priser, produktionsteknik, kvalitet, risker osv. kommer deras agerande att avvika från det samhälls- och företagsekonomiskt optimala. I ett sådant fall skulle en reglering kunna höja effektiviteten. Det kan också vara så att det är slöseri med resurser att varje företag eller konsument själv ska samla in den information som krävs för ett rationellt beslut (m a o kan det finnas stordriftsfördelar). Det kan t. ex. gälla hur säker en maskin är, kvaliteten på livsmedel osv. Då kan centraliserad informationsspridning höja effektiviteten. Inom områden där stor enighet råder om acceptabla gränser är det troligen mest effektivt att staten regelmässigt lägger fast dessa.

Inkomstfördelningsaspekter. Om staten inte vill godta det genomslag den rådande inkomstfördelningen får på konsumtionen av en vara eller tjänst kan olika regleringar tillgripas. Exempel på regleringar med detta motiv är mjölksubventioner och bostadsbidrag.

Externa effekter. Många regleringar motiveras med att de företagsekonomiska kostnaderna och intäkterna för att producera en viss vara avviker från de samhällsekonomiska. Detta beror på att produktionen orsakar kostnader eller intäkter som inte registreras av marknadspriset. När produktionen av en vara påverkar nyttan för en individ utan att individen kan påverka detta via marknadssignaler uppkommer en ekonomiskt ineffektiv situation. Det klassiska exemplet är miljöpåverkande utsläpp. En möjlighet att motverka detta kan t. ex. vara att införa en avgift för utsläppen som motsvarar det samlade obehag som vållas för olika individer.

Beredskapsskäl. Flera regleringar inom livsmedelsområdet motiveras utifrån det s. k. försörjningsmålet. Detta mål innebär att livsmedelsförsörjningen ska tryggas såväl i fredstid som under avspärrning och krig.

Interdependens. Genom offentlig styrning anses samordningen mellan olika delar av samhället i vissa fall underlättas, vilket kan öka effektiviteten i ekonomin. Ett exempel är stadsplaner, där man genom central planering försöker skapa en effektiv struktur av bostäder, arbetsplatser, skolor, grönområden m m.

Konjunkturpolitiska skäl. Regleringar har ibland även motiverats med konjunkturpolitiska skäl, t. ex. om det av någon anledning ansetts viktigt att

¹ Genomgången baseras delvis på ESO-rapporten "Regleringar och teknisk utveckling" (Ds Fi 1986: 15).

bibehålla en viss produktionsnivå eller branschstruktur under en period av lågkonjunktur. Ett exempel på detta återfinns bland de tankegångar som framfördes redan på 1940-talet i den s. k. bostadssociala utredningen och som sedan blivit grundläggande för den bostadspolitik som förts efter andra världskriget. Där stod bl. a. att bostadsbyggandet borde inriktas på en nivå som var långsiktigt motiverad av beräknade bostadsbehov, att produktionen borde hållas så jämn som möjligt, att byggnadsarbetarna härigenom skulle beredas en jämn sysselsättning och att hela produktionsapparaten skulle få gynnsamma förutsättningar för en planmässig rationalisering².

Regionalpolitiska motiv. Ett motiv för regleringar kan även vara regionalpolitiska hänsyn. Genom att t. ex. i utbyte mot vissa förpliktelser ge ett transportföretag tillstånd (koncession) att bedriva trafik inom ett visst geografiskt område, kan man bl. a. få en garanti för att en ur samhällssynpunkt önskvärd, men inte lönsam, trafik upprätthålls.

Ett annat regionalpolitiskt skäl kan även vara att det anses politiskt önskvärt att hålla tillbaka biljettpriserna i glesbygder på bekostnad av biljettpriserna i tätbebyggda områden. Man önskar med andra ord en prisutjämning eller korssubsidiering, som inte anses kunna ske utan koncession i kombination med prisreglering.

Kontroll av monopol. Ett argument för regleringssystem är de stordriftsfördelar som kan förekomma vid vissa verksamheter, bl. a. inom vissa delar av transportsektorn, t. ex. luftfarten. Genom att verksamheten regleras kan s. k. monopolprissättning och samhällsekonomisk ineffektivitet undvikas.

Paternalism. Även om full information är tillgänglig och individens beslut inte påverkar någon annan kan staten hävda att vissa individer fattar irrationella beslut. Ett tydligt exempel är drogpolitiken. Förmyndarskap kännetecknar också andra delar av socialpolitiken.

Andra skäl till att införa regleringar kan t. ex. vara för hård konkurrens, ojämn förhandlingsstyrka mellan parter på marknaden, orationell industristruktur m. m.

Mot dessa skäl för regleringar framförs ofta kritik. Bl a. hävdas vanligen att en stor del av de mål som regleringarna syftar till att uppnå, i stället på ett effektivare sätt kan uppnås inom ramen för ett fritt marknadssystem. Därmed skulle en stor del av regleringarnas negativa effekter kunna undvikas. I vissa fall krävs dock att selektiva ekonomiska styrmedel används, t. ex. för att klara regionalpolitiska syften. Vad gäller exempelvis de fördelningpolitiska målen, så kan dessa enligt kritikerna i stället åtgärdas med hjälp av direkta transfereringar till de grupper som önskas stödjas. Därmed undviks de störningar i marknadsmekanismerna som subventioner och prisregleringar orsakar.

² Ralph Johansson/Björn Karlberg, "Bostadspolitik", Liber Förlag, Helsingborg 1979.

4 Regleringar inom bostadsområdet

4.1 Översiktlig redogörelse för regleringssystemet

4.1.1 Inledning

Staten har tillsammans med landets kommuner det övergripande ansvaret för bostadsförsörjningen. Genom en omfattande lagstiftning och ekonomisk- politiska åtgärder försöker statsmakterna i stor utsträckning styra bostadsbyggandets omfattning och utformning. Kommunerna har ett huvudansvar för bostadspolitikens praktiska genomförande genom att svara för en detaljerad planering av bostadsbyggandet, genom att förmedla statliga lån och bidrag och genom att förvalta bostäder och fördela dessa bland kommuninnevånarna.

De grundläggande målen för bostadspolitiken har i huvudsak kvarstått oförändrade under hela efterkrigstiden. Sammanfattningsvis innebär de att samhällets bostadsförsörjning skall möjliggöra för alla människor att skaffa sig goda bostäder i goda bostadsmiljöer till rimliga kostnader. I den nya bostadspolitiska propositionen (1986/87:48) står det bl. a. att "De värderingar som har styrt utformningen av den sociala bostadspolitiken under efterkrigstiden ligger fast" samt att "Det är väsentligt att äldre regler, även om de en gång varit av stor betydelse, kritiskt prövas och att de utmönstras i den utsträckning de inte längre behövs".

Utvecklingen på bostadsområdet har också under de senaste decennierna kännetecknats av stora förändringar, från det s. k. miljonprogrammet och 1970- talets kraftiga uppgång i småhusbyggandet till den senare stagnationen i bostadsbyggandet och dagens satsning på s. k. ROT-projekt. Detta har till stor del åstadkommits med hjälp av ett aktivt förändringsarbete vad gäller de regleringar som används som styrmedel för bostadspolitiken. Åtgärder/medel som därvid varit av stor betydelse är reglerna för bostadsproduktionens finansiering liksom även den omfattande subventionering som skett via bostadsbidragen och skattesystemet. De detaljerade normer som utvecklats för bostädernas fysiska utformning har också spelat en betydelsefull roll, eftersom dessa i viss utsträckning även anger villkoren för möjligheterna att erhålla subventioner genom finansierings-systemet. På hyresområdet har det s. k. bruksvärdesystemet och dess föregångare hyresregleringen haft en avgörande betydelse. Förutom nämnda regleringsåtgärder har den kraftiga inflationsutvecklingen under 1970-talet spelat en minst lika viktig roll för den utveckling som ägt rum på detta område.

En mycket översiktlig redogörelse för de viktigaste av de regleringar som f. n. gäller på bostadsområdet följer här.

A. Bebyggelseplanering, markanvändning, bostadsförsörjning etc

Byggnadslagen (1947:385, omtryckt 1981:872)

Byggnadslagen (BL) reglerar främst bebyggelseplaneringen. Den innehåller bestämmelser om hur kommunernas planläggning av markanvändning och byggande ska gå till och om tillsyn över planläggning och byggnadsväsende. Enligt lagen skall planläggning göras på olika nivåer i form av regionplaner, för planering som berör flera kommuner, generalplaner, som översiktligt skall redovisa markanvändningen samt detaljplaner (stadsplaner eller byggnadsplaner), som reglerar bebyggelsen mer i detalj.

Byggnadsstadgan (1959:612, omtryckt 1981:873)

Byggnadsstadgan (BS) innehåller bestämmelser om byggnaders utförande och om tillsyn över byggandet. Dessutom finns bestämmelser om byggnadsnämndernas uppgifter, byggnadslov m. m. samt vissa kompletteringar till BL i fråga om planläggning och tomtfördelning. Mer om BS följer nedan under B. Byggnaders utförande.

Övrig lagstiftning av betydelse är lagen (1947:523, omtryckt 1975:131) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m m, förordningen (1978:397) om kommunala bostadsförsörjningsprogram, expropriationslagen (1972:719), förköpslagen (1967:868) samt fastighetsbildningslagen (1970:988).

Den kommunala planeringen berörs även av miljöskyddslagstiftningen samt lagar om kultur- och fornminnesvård.

B. Byggnaders utförande

Byggnadsstadgan (1959:612, omtryckt 1981:873)

Som nämnts ovan reglerar BS byggnaders utförande. I stadgan behandlas bl. a. utformning och färg hos byggnaders yttre samt byggnaders förläggning, beskaffenhet, ändring, underhåll och rivning. Vidare ställs krav på god energihushållning samt ges bestämmelser om byggnadslov, tillsyn m. m.

Svensk byggnorm

Enligt 76§ BS skall statens planverk meddela närmare föreskrifter om tillämpningen av kraven i BS. Dessa meddelas i Svensk byggnorm (SBN) som ingår i planverkets författningssamling. Vidare ges i SBN exempel på lösningar och metoder som bedömts uppfylla kraven i föreskrifterna samt utfärdas allmänna råd.

Planverket prövar också frågor om typgodkännande av konstruktioner, utförande m. m. Ett typgodkännande innebär att krav och förutsättningar i BS och SBN bedömts vara uppfyllda för produkten eller metoden i fråga. Som villkor för typgodkännandet föreskrivs i regel en av planverket godkänd tillverkningskontroll. En typgodkänd produkt eller metod skall godtas av byggnadsnämnden.

Som följd av riksdagsbeslut i enlighet med prop 1983/84:119 utger planverket numera endast föreskrifter och allmänna råd som är oundgängligen nödvändiga för förståelse av föreskrifter eller som behövs för att få en likvärdig handläggning i olika kommuner. I princip står det den byggande fritt att välja andra lösningar och metoder än de som anges i SBN. Det råder dock delade meningar om de praktiska möjligheterna att få igenom alternativa lösningar.

I SBN förekommer dessutom hänvisningar till ett flertal lagar och förordningar samt bestämmelser och rekommendationer utfärdade av andra myndigheter, branschorgan, vetenskapliga institutioner m. m.

Lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m m

Denna lag innehåller bestämmelser om påföljder – huvudsakligen avgifter – och om ingripanden i form av handräckning och föreläggande vid överträdelse av BL och BS samt av föreskrifter som meddelats med stöd av dessa författningar.

C. Subventionssystemet

Bostadsfinansieringsförordningen (1974:946, omtryckt 1980:329) har fr. o. m. 1986–11–01 ersatts av tre nya förordningar. Dessa är **nybyggnadslåneförordning (1986:692) för bostäder, ombyggnadslåneförordning (1986:693) för bostäder och förordningen (1986:694) om handläggning, förvaltning, m. m. av bostadslån och räntebidrag**. Förändringen är i huvudsak redaktionell och har tillkommit i syfte att underlätta arbetet både för lånesökande och för handläggare av bostadslåneansökningar. Samtidigt har vissa onödiga regler utmönstrats och oklara regler förtydligats.

Statligt stöd till främjande av bostadsbyggandet utgår enligt dessa förordningar i form av bostadslån och räntebidrag.

Låne- och bidragsverksamheten utövas av bostadsstyrelsen, länsbostadsnämnderna och kommunerna.

Bl. a. gäller i princip som förutsättningar för bostadslån dels det s. k. **markvillkoret**, vilket innebär att lånesökanden skall ha fått tillgång till marken genom kommunen, dels det s. k. **konkurrensvillkoret**, vilket innebär att sökanden skall infordra anbud och ha antagit det förmånligaste anbudet för byggnadsarbetena.

Bostadslånets storlek bestäms utifrån ett av länsbostadsnämnden fastställt låneunderlag som motsvarar av nämnden beräknade mark- och byggnadskostnader. Låneandelens storlek, amorteringstidens längd samt de statliga räntebidragens storlek och avvecklingstakt, vilka även till viss del bestäms av de aktuella villkoren på kreditmarknaden, varierar mellan olika ägarkategorier och upplåtelseformer.

Förordningen (1978:384, omtryckt 1980:778) om beräkning av låneunderlag och pantvärde för bostadslån, BLP

Förordningen innehåller närmare bestämmelser för beräkning av lånens storlek m m.

Bostadsstyrelsens författningssamling, BOFS

Enligt 2 § förordningen (1986:694) om handläggning, förvaltning, m. m. av bostadslån och räntebidrag skall bostadsstyrelsen meddela ytterligare föreskrifter för tillämpningen och verkställigheten av bestämmelserna i förordningarna 1986:692–694. Enligt 24 § BLP skall bostadsstyrelsen även meddela föreskrifter för denna förordning.

I nämnda bestämmelser på bostadsfinansieringens område hänvisas till en rad andra lagar och förordningar, vilka av utrymmesskäl ej tas upp här.

Bestämmelserna om *bostadsbidrag* finns i följande författningar:

Förordningen (1976:263) om statliga bostadsbidrag till barnfamiljer, förordningen (1976:262) om statskommunala bidrag till barnfamiljer m fl, lagen (1962:392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension samt förordningen (1979:830) om statsbidrag till kommunalt bostadstillägg till folkpension.

D. Fastighetsförvaltning, hyressättning m. m.

Hyreslagen (1970:994, omtryckt 1974:1083), 12 kap Jordabalken

Lagen reglerar förhållandet mellan hyresvärd och hyresgäst samt vilka rättigheter och skyldigheter som tillkommer respektive part. De flesta av reglerna är avsedda att utgöra ett skydd för hyresgästernas intressen. Bl a regleras hyresavtals ingående, hyrestid och uppsägning, lägenhetens skick, betalning av hyra, överlåtelse av hyresrätten, hyresrättens förverkande och förfarandet i hyrestvister.

Ett centralt begrepp när det gäller fastställande av hyresbeloppets storlek är den s. k. **bruksvärdeprincipen** (se vidare avsnitt 4.5).

Hyreslagens bestämmelser kompletteras bl. a. av hyresförhandlingslagen (1978:304) och lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder.

För upplåtelse med bostadsrätt gäller:

Bostadsrättslagen (1971:479)

Lagen innehåller bestämmelser om upplåtelse och övergång av bostadsrätt, bostadsrättshavarens rättigheter och skyldigheter, allmänna bestämmelser om bostadsrättsförening, förfarandet i bostadsrättstvister m. m.

Andra regleringar som berör bostadsrätter är bostadsrättskungörelsen (1971:486) och lagen (1951:308) om ekonomiska föreningar.

En mer utförlig redovisning av gällande regleringssystem på bostadsområdet återfinns i SPKs utredning "Regleringar inom bostadsområdet" (SPKUS 1987:2).

När detta skrivs (i slutet av 1986), håller en mängd förändringar på att äga rum på bostadsområdet, bl. a. i form av regeringens bostadspolitiska proposition (1986/87:48) och förslaget till ny plan- och bygglag. Det har dock inte varit möjligt eller nödvändigt för rapportens syfte att här närmare gå in på konsekvenserna av dessa förändringar.

4.2 Allmänt om motiv för regleringar på bostadsområdet

Sverige har sedan länge bedrivit en social bostadspolitik, där statsmakterna på olika sätt försökt styra utvecklingen i en riktning som bedömts önskvärd. De flesta av dessa styrande åtgärder kan betecknas som regleringar i någon form. De allmänna motiven för regleringarna på bostadsområdet är ofta av typen "skapa säkra och ändamålsenliga bostäder", "åstadkomma en rimlig hyra" osv. (se t. ex. §§ 1–18 i 3 kap, förslag till ny plan- och bygglag). Samtidigt måste det, för att regleringar ska vara meningsfulla, finnas orsaker till att utvecklingen utan regleringar skulle leda till oacceptabelt stora avvikelser från den från samhällets synpunkt önskvärda utvecklingen. Dessa skäl borde alltid anges som komplement till den typ av allmänna motiv för regleringar som exemplifierats ovan. Vid en utvärdering av regleringar är det av stor vikt att kunna fastställa vilka dessa skäl är. Här följer därför en genomgång av vilka generella motiv som kan ligga till grund för behovet av byggnormerna, subventionssystemet samt bruksvärdesystemet.

Byggnormer

Förekomsten av externa effekter kan motivera vissa regler om fastigheters utseende odyt som kan påverka värdet på kringliggande fastigheter. Ett problem för den reglerande myndigheten är att åsätta den externa effekten ett riktigt värde. Ofta skulle en förhandlingslösning kunna höja de boendes välfärd. Tex kan en persons positiva värdering av något vara högre än övriga berördas gemensamma negativa värdering och dessa skulle kanske vara villiga att mot en viss ersättning acceptera detta (tex en ovanlig husfärg). Externa effekter kan också gälla t. ex. energihushållning (det som är lönsamt för den enskilde kan avvika från det som är mest lönsamt för samhället) och olycksfall (individen tar ej hänsyn till ev sjukvårdskostnader i sin bedömning av hur säker bostaden bör vara).

Otillräcklig information bland konsumenterna torde vara ett tungt skäl för många regleringar. Det är omöjligt eller orimligt dyrt för de flesta konsumenter att bedöma om husets bärande delar är tillräckligt dimensionerade, om ventilationen fungerar, om huset är tillräckligt varmt på vintern osv.. Då kan det förmodligen för många områden vara mer effektivt att staten utfärdar sådana bestämmelser att konsumenten kan lita på att allt sådant är ordnat på ett fungerande sätt.

Övriga motiv för byggnormer kan vara ojämn förhandlingsstyrka eller förmyndarskap.

Subventionssystemet

Subventionssystemets främsta motiv torde vara inkomstfördelningsaspekter. Skattefinansierade bostadssubventioner medför att individernas sammantagna konsumtion av boende ökar på bekostnad av övrig konsumtion jämfört med om konsumenterna fått välja själva. Vi får alltså en högre genomsnittlig bostadsstandard och en lägre genomsnittlig standard på övrig konsumtion. Utifrån detta kan subventionssystemet betraktas som resultat av s.k. förmyndarskap, dvs. staten anser att individerna fattar irrationella beslut om de själva får avgöra hur de skall fördela sin konsumtion.

En annan av finansieringssystemets verkningar består i att byggandet måste anpassas till reglerna för låneunderlaget om maximala räntebidrag ska kunna erhållas. Detta är alltså ett monetärt styrmedel och inte ett tvingande styrmedel. Motiven till denna styrning kan dels vara att byggföretag och/eller konsumenter anses besitta otillräcklig information och därmed behöver styras mot ett bra byggande. Dels kan s.k. förmyndarskap vara aktuellt, dvs. staten anser att även de hus som välinformerade aktörer vill bygga riskerar att bli felaktiga ur någon aspekt.

Regleringar i form av subventionsåtgärder kan även användas i konjunkturstabiliserande syfte. Detta har varit en grundläggande tankegång bakom efterkrigstidens bostadspolitik.

Bruksvärdesystemet

Bakom regleringarna av hyrorna torde inkomstfördelningsaspekter och ojämn förhandlingsstyrka ligga. Fastighetsägarna skulle utan regleringar

kunna göra vinster som upplevs som oskäligen, särskilt när bostadsbrist råder. Samtidigt skulle hyresgästernas besittningsrätt kunna sättas ur spel om hyrorna fick höjas utan begränsning. Vidare befinner sig hyresgästerna ofta i ett förhandlingsmässigt underläge. Det kan också finnas en önskan att gynna de mest inkomstsvaga hushållen.

4.3 Byggnormerna

4.3.1 Kritik av byggnormer – pågående förändringsarbete

Utvecklingen på bostadsområdet under främst senare delen av 1970-talet med ett stagnerande bostadsbyggande, kraftig kostnads- och subventionsutveckling m. m. förde med sig en ökad debatt om orsakerna till, och om hur man skulle kunna komma till rätta med, de ökande boendekostnaderna. I denna debatt har bl.a. frågan om byggnormernas inverkan på kostnadsutvecklingen tagits upp till diskussion. En fråga som därvid uppstår är vilka intäkter – bl.a. i form av uppfyllelse av de grundläggande bostadspolitiska målen (att ha tillgång till en sund, rymlig, välplanerad och ändamålsenligt utrustad bostad till rimligt pris) – som kostnaderna för byggnormerna skall ställas mot.

Förutom kostnadsaspekten har byggnormerna kritiserats från andra utgångspunkter, t. ex. mängden och detaljeringsgraden, bristfällig samordning av olika regler, varierande lokal tillämpning och ständiga förändringar med anpassningsproblem som följd. En vanlig uppfattning är också att byggnormerna hämmar den tekniska utvecklingen i byggbranschen genom att onödigtvis hindra eller minska intresset för att pröva nya lösningar.

Denna uppfattning stöds av det förhållandet att företagens FoU-aktivitet i byggbranschen är låg relativt andra branscher. Detta förhållande kan i sin tur leda till minskade förutsättningar för en effektiv konkurrens och en minskad kostnadspress på företagen, vilket innebär att produktivitetsutvecklingen i branschen hämmas. De etablerade företagen kan då ha ett intresse av att regelsystemet behålls oförändrat, eftersom detta försvårar för potentiella konkurrenter att komma in på marknaden. Andra menar att byggnormer kan ha en positiv effekt på kostnader och effektivitet genom att de bidrar till en standardisering i byggandet.

Mot bakgrund av denna debatt bildade planverket 1978 sex olika intressegrupper med uppgift att kritiskt granska bestämmelserna på byggområdet. Resultatet av planverkets arbete finns publicerat i rapport 52 del 1–4, 1980–82, Byggnormer i utveckling. Gruppernas insats påverkade reglerna i SBN 1980 och ligger delvis till grund för planverkets numera rutinmässiga arbete med frågor som rör byggnormernas ekonomiska konsekvenser. 1978 inrättades också en särskild tjänst för arbete med dessa frågor inom planverket. I rapport 70, 1983, Byggbestämmelsers ekonomiska konsekvenser, görs en metodmässig genomgång av hur ekonomiska analyser bör integreras i normarbetet från ett samhällsekonomiskt perspektiv. Arbetet bedrevs också med utgångspunkt i den s.k. begränsningskungörelsen (1980:388) i vilken bl. a. stadgas myndigheters skyldighet att utreda nya reglers kostnadsmässiga konsekvenser. I rapporten görs en beskrivning

och klassificering av normernas konsekvenser, för- och nackdelar med olika metoder, värderingsproblem, val av ambitionsnivå, känslighetsanalys m. m. Vidare presenteras en analysmodell innehållande sex olika steg samt ett analysexempel rörande energihushållningsbestämmelser för småhus. Detta exempel togs fram i samband med ett nordiskt samarbetsprojekt på byggområdet inom Nordiska Kommittén för Byggbestämmelser, NKB. Resultatet av detta arbete, Konsekvensanalys af bygningsbestämmelser, refereras i avsnitt 4.3.3 nedan.

I regeringens riktlinjer till planverket i samband med uppdrag att utarbeta förslag till föreskrifter m. m. i anslutning till en ny plan- och bygglag (PBL) heter det bl. a. att det är ett grundläggande mål att sänka kostnaderna i byggandet utan några avgörande förluster i välfärd, hälsa och säkerhet och att en noggrann prövning av behovet av de nuvarande reglerna i byggnadsstadgan och SBN förutsätts leda till en påtaglig minskning av kostnaderna i byggandet. Vidare skall kostnadseffekterna av föreslagna regeländringar beräknas för varje del av regelområdet och nya regler bör motiveras och kostnadsberäknas var för sig.

Någon samlad analys av de samhällsekonomiska konsekvenserna av bestämmelserna på byggområdet finns inte och skulle knappast heller kunna utföras med rimliga resursinsatser. Byggprisutredningen gjorde i sitt betänkande (1982:34), Prisutvecklingen inom bostadsbyggandet och dess orsaker, ett försök att beräkna kostnaderna för normförändringar under senare delen av 1970-talet. Dessa beräkningar jämfördes sedan med motsvarande beräkningar utförda av BPA, planverket, Skanska och Byggarna (Byggförbundet och Svenska Byggtreprenörföreningen).

Byggprisutredningens slutsats av detta var att normförändringens påverkan på kostnaden per lägenhet ligger i storleksordningen 8 procent av byggnadskostnadsökningen. Detta innebär att andra faktorer än nya byggnormer spelar en betydligt större roll för kostnadsökningen inom bostadsproduktionen.

Byggarna genomförde under 1981 en kampanj kallad "Bygg Sverige ur krisen – mer valuta för byggkronan" vilken finns redovisad i form av en utredningsrapport. I denna uppskattas att besparingsmöjligheterna i form av avsteg från byggnormerna ligger i storleksordningen 25 procent vid nyproduktion och 20–25 procent vid ombyggnader. Dessa potentiella besparingsmöjligheter har också varit utgångspunkten för de experiment med s. k. fribyggen som genomförts de senaste åren. Målsättningen för det mest omtalade av dessa, John Mattssons fribyggeprojekt i Uppsala, var just att försöka visa att boendekostnaderna kunde sänkas med 20–25 procent om vissa normavsteg fick göras under förutsättningen att en acceptabel boendestandard ändå kunde upprätthållas.

Även i andra länder har dessa frågor fått en ökad betydelse på senare år bl a på grund av en likartad ekonomisk utveckling. En omfattande internationell litteratursökning har genomförts i syfte att försöka finna empiriska samhällsekonomiska utvärderingar av bestämmelser på bostadsområdet. Tyvärr måste det konstateras att det är tunnsått med försök till kvantifieringar och att det mesta behandlar problem och förhållanden som inte direkt går att överföra till den svenska situationen. Vissa av de genom-

gångna studierna har dock ett visst intresse i sammanhanget. Dessa refereras i avsnittet 4.3.3 nedan.

Det har inte heller varit möjligt för SPK att inom ramen för detta uppdrag göra någon samlad kvantitativ samhällsekonomisk utvärdering av regleringarna på bostadsområdet. I syfte att ge ett exempel på hur en utvärdering av en enskild bestämmelse kan göras redovisas i avsnittet 4.3.4 en samhällsekonomisk utvärdering av gällande hissbestämmelser. Utvärderingen åskådliggör på ett tydligt sätt hur viktigt det är att förse beslutsfattarna i samhället med ett bra beslutsunderlag. Det vore mycket intressant att få veta om den nuvarande hissbestämmelsen skulle ha antagits om beslutsfattarna hade haft klart för sig hur stora samhälleliga resursuppostringar den skulle kunna föra med sig samt vilka alternativa insatser som skulle kunna ha genomförts till förmån för samma målgrupper med samma resursmängd till förfogande.

4.3.2 S. k. fribyggeprojekt

Under senare år har en intensiv debatt förts om boendekostnaderna. Byggkostnaderna har stigit kraftigt och nyproducerade bostäder betingar höga kostnader för de boende trots mycket stora statliga subventioner. Tillsammans med minskat bostadsbyggande samt en diskussion om att minska de statliga subventionerna inger detta oro för de sociala följderna för många hushåll.

De mer eller mindre teoretiska beräkningar som gjorts rörande potentiella besparingsmöjligheter genom normavsteg, har följts av verkliga projekt i vilka försök gjorts att uppnå ett billigare bostadsbyggande. Två av de mest uppmärksammade projekten har genomförts i Uppsala – kv Djäknén i centrala Uppsala samt kv Renblomman och Blå Jungfrun i Sävja. Målsättningen med experimentbygget i kv Djäknén var att visa att boendekostnaden kan sänkas med 20–25 procent genom normavsteg med bibehållande av en acceptabel bostadsstandard.

I samband med de utvärderingar som gjordes, konstaterades minskade boendekostnader med 20–26 procent, framförallt genom areaminskningar och slopad hiss i hälften av husen. I husen med hiss minskade boendekostnaderna med 16–22 procent. Dessutom konstaterades att hushållen i större utsträckning än normalt bestod av unga hushåll utan barn och att experimentbygget bl. a. därför inte kan ses som en generell lösning på uppgiften att bygga billiga bostäder för olika typer av hushåll. För en utförlig genomgång av utvärderingar av fribyggen hänvisas till SPKs utredning "Regleringar inom bostadsområdet" (SPKUS 1987:2).

4.3.3 Utländska utvärderingsmodeller

Det finns relativt få exempel på empirisk forskning om byggnormers effekter. Av tids- och resursskäl har det inte varit möjligt att få en fullständig överblick över vad som gjorts på detta område men det förefaller som det framförallt är i USA som de flesta exemplen står att finna. Det är naturligtvis inte möjligt att direkt applicera resultaten av dessa amerikanska studier

på situationen i Sverige eftersom förhållandena är så olika, bl. a. på grund av att många byggnormer i USA är av regional eller lokal karaktär. De problem som skapas av denna bristande enhetlighet tas därför ofta upp som en betydande faktor i dessa analyser. Det är emellertid av visst intresse att ta upp några av de mer principiella antaganden som gjorts om byggnormers effekter och några av de resultat som redovisas och diskuteras i de studier som genomförts på området.

För en utförligare genomgång hänvisas till SPKs utredning "Regleringar inom bostadsområdet" (SPKUS 1987:2). Här följer endast en mycket översiktlig genomgång av tre utländska studier.

John Mc Connaughey: An Economic Analysis of Building Code Impacts: A Suggested Approach¹

Rapporten, som är ofta refererad i annan litteratur på detta område, försöker anvisa hur myndigheter bör gå till väga vid utvärderingar i samband med beslut om byggnormer genom att utveckla en modell för detta. Vidare definieras och kategoriseras normernas ekonomiska effekter i ett försök att klargöra och sammanjämka några av de olika åsikter som finns rörande byggnormernas effekter. Slutligen illustreras det föreslagna angreppssättet med ett exempel – utvärdering av "the 1975 National Electrical Code requirement for the use of Ground Fault Circuit Interrupters (GFCIs) in residences".

Mc Connaughey delar upp effekter och konsekvenser av byggnormer i tre huvudkategorier: effekter av själva byggnormssystemet som sådant, inkomstfördelningseffekter och effekter på kostnader och intäkter (inkl samhällsekonomiska).

Effekter av byggnormssystemet. Dessa effekter delas upp i tre underkategorier: "fördubblingseffekter", innovationseffekter och produktionsorganisatoriska effekter. Med "fördubblingseffekter" avses att byggnormerna utöver kostnader för de som direkt berörs av normerna också genererar tillkommande administrativa, produkttest- och andra kostnader som uppstår hos byggföretagen och tillkommande administrativa kostnader hos myndigheterna. En indirekt effekt kan därför bli att priserna stiger. Innovationseffekter innebär bl. a. att gällande normer kan förhindra eller försena nya produkter och metoder på byggområdet.

Inkomstfördelningseffekter. En förändring av byggnormer kan enligt Mc Connaughey generellt sägas innebära fördelar för vissa intressentgrupper och nackdelar för andra. Han delar in effekterna i "producentpåverkan" och "konsumentpåverkan".

Producentpåverkan. Producenter försöker påverka byggnormsbesluten i syfte att maximera sina inkomster, eftersom normförändringar kan medföra antingen påtagliga fördelar eller ökade kostnader för olika producenter.

Konsumentpåverkan uppstår om byggnormerna medför ökade produktionskostnader. Om boendekostnaderna därmed ökar så blir den långsiktiga effekten att produktionen minskar som en följd av konsumenternas minskade efterfrågan på nya bostäder. Detta får också fördelningsmässiga

¹ U.S Dept of Commerce, NBSIR 78-1528, October 1978

effekter genom att låginkomsttagarna därmed i mindre utsträckning kan skaffa nya bostäder.

"Effekter på samhällsekonomiska kostnader och intäkter". Mc Conaughy ägnar en stor del av sin rapport åt att presentera hur man bör gå tillväga vid samhällsekonomisk utvärdering av potentiella kostnads- och intäktseffekter av enskilda byggnormer. Utvärderingen enligt modellen sker stegvis i sex olika moment. Dessa är följande:

- 1) definiera problemet och klargör vilka målsättningar som gäller,
- 2) identifiera alternativa lösningar,
- 3) identifiera alla kostnader och intäkter (även samhällsekonomiska) som bör beaktas i analysen,
- 4) beräkna/uppskatta årliga kostnader och intäkter,
- 5) genomför analysen och
- 6) "fastställ/uppskatta" resultatet.

Modellen är användbar vid värdering av normförändringar eller införande av nya normer, vid värdering av vilken "nivå" som är önskvärd, vid rangordning av alternativa lösningar och vid värdering av normbeslut som innebär att införandet av en viss norm påverkar effekten av andra normer.

NKB (Nordiska Kommittén för Byggbestämmelser): Konsekvens-analyse af bygningsbestemmelser²

I en arbetsrapport från en expertgrupp med deltagare från Danmark, Finland, Norge och Sverige (statens planverk), har utarbetats ett förslag till en generell analysmodell för utvärdering av byggnormer. Rapporten syftar till att belysa tre huvudfrågor: 1) stämmer byggnormernas faktiska krav överens med bygglagstiftningens målsättningar?, 2) vilka direkta och indirekta konsekvenser får uppfyllelsen av nya eller förändrade krav för byggbranschen och bostadskonsumenterna? och 3) på vilket sätt kan konsekvenserna ställas upp som fördelar och nackdelar i samma enheter (pengar) så att den samhällsekonomiska nettoeffekten kan beräknas?.

Det finns enligt rapporten ett ökat behov av att använda systematiska ekonomiska metoder på detta område. Allteftersom byggnormskomplexet växt i omfattning, har det blivit allt svårare att överblicka om det uppfyller överordnade mål och om normernas konsekvenser är acceptabla från samhällets synpunkt.

Det är enligt rapporten vidare väsentligt att byggnormer inte betraktas som statiska och oföränderliga utan som bestämmelser som löpande skall anpassas till samhällsutvecklingen. För att få ett bättre beslutsunderlag är det nödvändigt att uppställa en modell för en värdering av överensstämmelsen mellan olika normer, principer och konkreta krav samt en systematisk uppställning och värdering av nya normers indirekta konsekvenser. Den analysmodell som presenteras i rapporten innehåller fjorton olika moment. Genomgången av modellen kompletteras med flera schematiska uppställningar som kan användas som hjälp i en praktisk utvärderingssituation. Den teoretiska framställningen kompletteras med tre exempel på hur utvärderingsmodellen kan användas i praktiken.

² Forslag til en analyse-model med tre eksempler på anvendelsen. NKB, København, april 1983.

Sharon M Oster och John M Quigley: Regulatory barriers to the diffusion of innovation: some evidence from building codes³

Byggindustrin i USA anses allmänt vara en "backward industry" som utmärks av låg produktivitet och en mycket blygsam satsning på forskning och utveckling jämfört med andra industrisektorer. En faktor som har utgjort ett hinder för teknisk utveckling är, vilket bl. a. Douglas⁴- och Kaiser⁵-kommissionerna hävdar, den begränsning som de lokalt utformade byggnormerna utgör. Oster och Quigley (O&Q) gör i sin studie ett försök att identifiera vilka faktorer som förklarar regionala skillnader i villighet att förändra eller införa nya byggnormer till följd av nya innovationer inom byggindustrin.

Det finns enligt O&Q fyra särskilda egenskaper som kan bidra till den låga produktiviteten inom byggindustrin: 1) efterfrågan fluktuerar kraftigt, bl. a. till följd av kreditmarknadens "nyckfullhet", 2) företagen är vanligen ganska små och satsar inte på forskning och utveckling, 3) det är svårt att utvärdera en innovations potentiella fördelar, eftersom effekterna beror på en komplex interaktion med andra delar av "byggsystemets" metoder och normer och 4) eftersom byggnormerna fastställs lokalt är osäkerheten stor beträffande vilka och hur många regioner som är villiga att godkänna en viss produktutveckling.

De empiriska studier som gjorts av de lokala byggnormernas kostnadseffekter har kommit till delvis olika resultat. Flera studier har konstaterat att de direkta effekterna på tillverkningskostnaderna är små (1–2 procent). Andra har påvisat att större kostnadsbesparingar är möjliga, främst genom mer enhetligt utformade byggnormer.

4.3.4 Samhällsekonomisk analys av hissinstallationer i trevåningshus

I byggnadsstadgan och Svensk byggnorm föreskrivs sedan 1977 att hiss skall installeras i flerbostadshus över två plan vid nybyggnad och större ombyggnad. Vid ombyggnader har byggnadsnämnderna hittills i stor utsträckning lämnat dispens från hisskravet på grund av att kostnaderna och ingreppen i byggnaderna bedöms som oskäligt stora. Stora skillnader finns dock i byggnadsnämndernas bedömningar. I regeringens nya bostadsproposition (1986/87:48) föreslås en skärpning av kravet på hissinstallationer vid ombyggnader av bostadshus med minst tre våningsplan. I prop 1975/76:198 motiveras hisskraven. Bl a framhålls att målet är att handikappade skall kunna integreras i samhället och inte utestängas från ett normalt liv. Vidare påpekas att handikappfrågorna av flertalet människor torde uppfattas som angelägna. En bidragande orsak härtill kan vara att stora medborgargrupper är direkt berörda av dessa frågor, bl. a. på grund av arbetsolycksfall, trafik- och idrottsskador samt vissa sjukdomar. För att stimulera till en önskad utveckling har ett speciellt hissbidrag införts vilket innebär att 50 procent av kostnaderna för hissinstallationer i befintliga trevåningshus kan betalas av stat och kommun. I det statliga bostadslån som kan erhållas till resterande kostnad är subventionsdelen ca 50 procent. Vidare arbetar den s. k. Hissgruppen - som består av arkitekter och tekni-

³ The Bell Journal of Economics, Vol 8, No 2, Autumn 1977.

⁴ National Commission on Urban Problems, 1968.

⁵ President's Committee on Urban Housing, 1968.

ker — med teknisk utveckling med stöd från Byggeforskningsrådet (BFR). Detta arbete syftar bl. a. till att få fram metoder som möjliggör billigare och enklare hissinstallationer.

Hissinstallation i flerbostadshus under tre våningar förekommer knappast. I hus med fem våningar och högre installeras hiss troligen oavsett om det krävs i byggnadsstadgan eller inte. I fyrvåningshus finns hiss i ungefär hälften av trapphusen, medan de befintliga trevåningshusen nästan helt saknar hiss. Regleringen påverkar därför främst trevåningshus, varför utvärderingen inriktas på dessa.

Samhällsekonomisk analys

En samhällsekonomisk kalkyl är ett försök att i enhetliga ekonomiska termer mäta de samlade effekterna för alla individer av en viss åtgärd. De samhällsekonomiska intäkterna av en åtgärd är i princip värdet av de produktionstillskott eller motsvarande nytta som åtgärden leder till (i detta fall ökad tillgänglighet genom förekomsten av hiss). De samhällsekonomiska kostnaderna utgörs i princip av alternativkostnaden för de resurser som tas i anspråk för den aktuella åtgärden. Med alternativkostnad menas de intäkter man skulle ha erhållit vid bästa alternativanvändning av resurserna i fråga. De berörda individerna antas vara de bästa bedömarna av sin egen välfärd och deras värderingar mäts genom betalningsvilligheten. Den rådande inkomstfördelningen tas som politiskt sanktionerad i analysen.

Samhällsekonomiska kostnader

Att beräkna de samhällsekonomiska kostnaderna för att installera hiss i trevåningshus innebär inga principiella problem. Marknadspriserna för hissinstallation (inkl byggkostnader) kan användas eftersom marknaden fungerar tillfredsställande (se SPKUS 1985:14 "Marknaden för personhissar") och effekterna på arbetsmarknaden och övriga produktionsfaktormarknader är marginella. Marknadspriset kan därför användas som en beräkning av alternativvärdet av hissinstallationer. Två alternativa kostnadsberäkningar är nödvändiga för analysen. Dels för installation vid nybyggnation, dels för installation i befintlig bebyggelse, vilket är dyrare på grund av ökade byggkostnader. Dessutom tillkommer underhålls- och driftskostnader. Kostnader för andra tillgänglighetsskapande åtgärder, t. ex. breddning av dörrar eller ombyggnader av entréer och badrum, har inte medtagits i räkneexemplet. Vid hissinstallation i befintlig bebyggelse finns en kostnadspost i form av buller, damm, ev utflyttning osv. under själva installationen tillkomma. I analysen har denna post inte kunnat sättas något värde, utan den får värderas kvalitativt.

Samhällsekonomiska intäkter

Den samhällsekonomiska intäkten är först och främst de boendes värdering av att kunna åka hiss istället för att gå i trappor. De grupper som man därvid i första hand tänker på är rörelsehindrade, äldre och barnfamiljer med barnvagnar. Denna intäkt kan approximativt skattas genom att jämföra priserna på likvärdiga bostadsrätter i fastigheter med respektive utan

hiss. På bostadsrätter är prisbildningen fri och individernas värdering av hiss bör därför komma till uttryck i prisskillnaden gentemot bostadsrättslägenheter utan hiss. Denna mätmetod har, trots vissa brister, ansetts vara den enda praktiskt möjliga för denna utvärdering. Fördelen med mätmetoden är att man inte behöver kunna specificera alla grupper som kan tänkas ha en positiv värdering av hiss. I prisskillnaden uttrycks nämligen summan av alla individers värdering, oavsett vilket skäl man har. Där ingår t. ex. även individernas värdering av att kunna få besök av rörelsehindrade. Däremot ingår inte de rörelsehindrades värdering av att kunna göra dessa besök och att de får en större valmängd för sitt boende. Med ekonomisk terminologi kan detta uttryckas som en extern effekt till den värdering vi mäter. En annan extern effekt gäller de som har trapphuset som arbetsplats: brevbärare, tidningsbud, ambulanspersonal osv.. Deras värderingar – positiva och negativa – kommer inte heller till uttryck här. Det händer också en del olyckor i trappor. I analysen har dessa effekter inte kunnat åsättas något värde. En annan invändning mot denna metod att mäta de boendes värdering av att ha tillgång till hiss skulle t. ex. kunna vara att de som efterfrågar bostadsrättslägenheter kanske skiljer sig i något avgörande avseende från dem som bor i hyreslägenheter, t. ex. inkomst- eller åldersmässigt, i fråga om andel rörelsehindrade etc. I analysen antas dock att sådana skillnader inte är av avgörande betydelse.

En ytterligare samhällsekonomisk intäkt är om rörelsehindrade/äldre kan bo kvar hemma i stället för att flytta till en mer handikappanpassad miljö. Detta kan ge två olika samhällsekonomiska intäktsposter. Dels skulle det kunna innebära inbesparade vårdkostnader, dels finns ett värde i att de äldre kan bo kvar i sin invanda miljö. Den första posten har undersökts genom kontakter med bostadsförmedlingen, sociala myndigheter och genom att använda beräkningar från en forskarrapport (se nedan) i vilken denna problematik behandlas. Den andra posten måste värderas kvalitativt.

4.3.4.1 Sammanställning av kostnader och intäkter

Kostnader. Byggekostnaderna för installation i samband med att ett hus nyuppförs uppgår till ca 100 000 kr⁶. Därtill kommer ca 130 000 kr för själva hissen, dvs. totalt ca 230 000 kr. För installation i befintlig bebyggelse är kostnaden ca 460 000 kr för trevåningshus⁷. De årliga kostnaderna för drift och underhåll uppgår till ca 5 000 kr⁸. Med tidshorisonten 30 år och 6 procents realränta⁹ ger en nuvärdesberäkning av de två alternativen en totalkostnad för hissinstallation vid nybyggnad på 300 000 kr respektive 530 000 kr vid ombyggnad.

Intäkter. För att jämföra priserna på likvärdiga bostadsrätter med och utan hiss genomfördes en enkätundersökning. Enkäten ställdes till större mäk-lare och värderingsföretag i Stockholm, Uppsala, Västerås, Malmö och Sundsvall. Dessa ombads att redogöra för vad förekomsten av hiss betyder för priset på bostadsrätter i trevåningshus.

Undersökningen visade att det inte finns någon eller en mycket liten prisskillnad mellan bostadsrätter med respektive utan hiss i trevåningsfas-

⁶ Beräkningar av experter på SBEF. Kostnaden beräknades ligga i intervallet 50 000 – 150 000 kr.

⁷ Enligt bostadsstyrelsens statistik över ansökningar om bidrag till hissinstallationer (Borapporter 1986:3). Siffran kan vara underskattad om de första som sökt bidrag är de som haft de gynnsammaste förutsättningarna för hissinstallation. Hissgruppen har i experimentinstallationer å andra sidan visat att kostnaderna kan pressas.

⁸ Enligt beräkningar byggda på Byggeforskningsrådets rapport "Med hiss bor vi bättre" (T 6: 1986).

⁹ De kalkylräntor som rekommenderats för samhällsekonomiska analyser varierar från 3 procent till 12 procent. En viss koncentration kan skönjas kring 6 procent. Därför används 6 procents realränta i kalkylen. Se t. ex. P Bohm "Samhällsekonomisk effektivitet" för en diskussion kring val av kalkylränta.

tigheter. Av de 14 värderingsföretag och mäklare som besvarat enkäten uppgav sju att hiss inte innebar någon prisskillnad. De andra sju uppgav att det fanns en prisskillnad, åtminstone för lägenheter på tredje våningen. Fyra uppskattade prisskillnaden till ca 10 000 kr per lägenhet på tredje våningen medan tre inte kunde specificera prisskillnaden. Endast ett fåtal enkätsvar uppgav att hiss hade något värde på andra våningen. Det förefaller i och för sig troligt att om hiss på tredje våningen värderas till 10 000 kr per lägenhet, så borde även hiss på andra våningen ha ett visst värde. Analysen utgår dock från enkätsvaren, varför hiss på andra våningen antas sakna marknadsvärde (ett antaget marknadsvärde på t. ex. 5 000 kr skulle inte heller ha påverkat analysen annat än marginellt).

I praktiken tycks hissar i trevåningshus värderas mycket lågt. Eftersom marginalnyttan av hissinstallationer troligen är avtagande och värdet av hiss enligt undersökningen endast högst utgör ca 10 000 kr används 0 respektive 25 000 kr per trapphus i beräkningarna. Noll kr utgör då ett lägsta tänkbart alternativ medan 25 000 kr baseras på 10 000 kr per lägenhet på tredje våningen och inget värde för övriga lägenheter¹⁰.

Nästa möjliga intäktspost är inbesparingar av att äldre och rörelsehindrade kan bo kvar hemma i stället för att flytta till en dyrare vårdform. Det viktiga är att fastställa vad som är alternativet till att bo kvar hemma. Servicebostäder, ålderdomshem, långvård osv.? Det intressanta fallet är en person som kan bo kvar hemma (ev med hemhjälp) om hiss finns men som annars måste flytta, dvs. personen kan klara sig på bottenvåningen eller med hiss. Det alternativ som oftast brukar nämnas när dessa frågor diskuteras är att personen i fråga måste omhändertas på ett för samhället mer resurskrävande sätt, dvs. någon form av institutionsvård. Detta är i praktiken inte vad som i första hand sker. Det relevanta är i stället att personen får förtur till en lämplig lägenhet. Normalt finns det därför inte några vårdkostnader att spara in. Den inbesparing som kan bli aktuell är flyttkostnader till den lägenhet bostadsförmedlingen anvisar¹¹. Som kalkylförutsättning gäller därför att alla som behöver förtur också får det.

I en forskningsrapport av Ratzka 1984¹² görs en beräkning av inbesparade vårdkostnader i ett "normalt" trevånings smalhus vid installation av hiss. Med hjälp av statistiska sannolikheter för att olika åldersgrupper ska vara i behov av olika vårdformer samt uppskattningar av experter på sjukvård görs beräkningar som pekar på att ca 10 000 kr per år och trapphus (1982 års priser) kan sparas in om hiss installeras. Uppräknat med KPI motsvarar detta 12 600 kr per år 1985.

De intäktsposter som på förhand bedömdes som de viktigaste – de boendes (inkl de äldre och rörelsehindrade) värdering av att få hiss plus inbesparade vårdplatser – visar sig alltså vara oväntat små. Då är inte de rörelsehindrades värdering av möjligheten att kunna besöka hus de annars inte skulle kunna besöka medräknade. De rörelsehindrades värdering av att ha hiss i sitt eget hus är däremot medräknad och även de övriga boendes värdering av att ha hiss samt att kunna få besök som de inte skulle kunna ha fått utan hiss.

Vad kan det finnas för orsak till att hissar i trevåningshus värderas så lågt i undersökningen? En möjlighet är att de som verkligheten värderar hissar högt kan tillfredsställa sitt hissbehov på annat sätt, t. ex. genom att bo i ett högre hus med hiss, bo på bottenvåningen osv..

¹⁰ Det finns ca 2,3 lägenheter på varje våning. Se not 14 på sid 31.

¹¹ I vissa kommuner saknas denna förtursmöjlighet.

¹² Adolf Ratzka, "The costs of disabling environments – A cost-revenue analysis of installing elevators in old houses". BFR D9:1984.

Aggregerade samhällsekonomiska effekter

Det finns omkring 100 000 trapphus i trevåningshus som saknar hiss¹³. 1983 byggdes ca 350 trapphus i nya trevåningshus¹⁴. Att installera hiss i de ca 350 trapphus som årligen tillkommer skulle kosta ca 105 miljoner kr per år (300 000 kr/st).

De samhällsekonomiska intäkterna är mycket svåra att kvantifiera. I SPKs beräkningar antas hissen av de boende värderas till mellan 0 kr och 25 000 kr per trapphus. Ratzka utgår i sin rapport från ca 12 600 kr per år i inbesparade vårdkostnader, vilket motsvarar ca 175 000 kr per hiss (nuvärde med 6 procents realränta under 30 år). SPKs undersökning tyder på ett lägre värde. För att belysa vilken effekt ett annat antagande om inbesparade vårdkostnader skulle få på resultatet, används Ratzkas uppskattning som exempel på en optimistisk kalkyl. I denna räknas därför med en samhällsekonomisk intäkt på 200 000 kr (175 000 kr + 25 000 kr), medan den samhällsekonomiska intäkten i den pessimistiska kalkylen uppgår till 0 kr. Det samhällsekonomiska nettoresultatet när dessa poster sammanräknats visar på en förlust med ca 35 – 105 miljoner kr per år för de trevåningshus som nyuppförs, beroende på vilka samhällsekonomiska intäkter som anses relevanta. Räknat per trapphus blir motsvarande förlust 100 000 – 300 000 kr.

Förlusten i samband med ombyggnationer beror på hur många hissar som installeras. Hittills har de varit få, de flesta har fått dispens. Skulle hiss installeras i alla trapphus i trevåningshus som f. n. saknar hiss skulle samhällets nettokostnad utifrån de hittills inkluderade posterna ligga i intervallet 33 – 53 miljarder kr beroende på vilka samhällsekonomiska intäkter som anses relevanta. Motsvarande nettokostnad per trapphus blir 330 000 – 530 000 kr. Till detta skall läggas de kvalitativa aspekter som nämnts i texten. Bland de positiva aspekterna kan nämnas att rörelsehindrade får fler lägenheter att välja mellan för sitt boende ju fler hissar som finns och att arbetet för brevbärare, tidningsbud m. fl. underlättas. Samtidigt finns ett värde i att de äldre kan bo kvar i sin invanda miljö. De negativa aspekterna gäller främst hissinstallationer i befintliga hus och är t. ex. att de boende måste flytta ut under åtminstone en kortare tidsperiod under installationen och att arbetet för ambulanspersonal i vissa fall kan försvåras. Om man anser att dessa aspekter uppväger de samhällsekonomiska kostnader som visats ovan är det samhällsekonomiskt lönsamt med hissinstallationer.

Förutsättningar för analysen

Det är mycket viktigt att komma ihåg att detta inte är en utvärdering av om det är lönsamt eller inte med hissar. Detta är en partialanalys av hissar i nybyggda och ombyggda trevåningshus ceteris paribus (dvs allt annat oförändrat). En samhällsekonomisk analys av hissar överhuvudtaget skulle troligtvis visa på ett annat resultat. En partialanalys av hissar i femvåningshus skulle säkert också få ett annat resultat. Denna analys har gjorts under förutsättningen att hissar i övriga fastigheter finns och installeras som vanligt. Det kan också vara så att handikappade och andra som kan förväntas ha en hög värdering av hiss systematiskt har en lägre inkomst än

¹³ Enligt Bostadsdepartementets "Bättre Bostäder" (Ds Bo 1983:2) som avser hus byggda t. o. m. 1975. Uppgifterna torde väl avspeglade dagens förhållanden eftersom hisskravet infördes 1977.

¹⁴ Enligt avsnitten 8 och 9 i Ds Bo 1983:2 bilaga 1 går sju lägenheter på varje trapphus i trevåningshus. Enligt Bostads- och byggnadsstatistisk årsbok 1984 byggdes 2 428 lägenheter i trevåningshus 1983. Detta ger 347 trapphus. Eventuellt går det numera fler lägenheter per trapphus, eftersom hisskravet torde ha inneburit ett incitament till att fördela kostnaderna på fler lägenheter.

övriga grupper och därför inte har ekonomiska möjligheter att låta sina preferenser komma till uttryck på bostadsrättsmarknaden. Den metod som här används för att fastställa folks värdering av förekomsten av hiss kan då leda till en underskattning. Det kan också vara så att denna grupp av någon annan anledning föredrar hyresrätter eller genom sin förtursrätt i första hand återfinns i denna upplåtelseform.

4.3.4.2 Andra studier

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) publicerade under hösten 1986 rapporten "Samhällsekoniskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta bättre beslut" (Ds Fi 1986:2). I rapporten ingår bl. a. en samhällsekonisk analys av hissinstallationer i befintliga trevånings smalhus. Beräkningarna baseras till stor del på nämnda forskningsrapport av Adolf Ratzka (aa). Denna ESO-rapport är delvis en parallell till den studie som SPK bedrivit. I ESO-rapporten konstateras bl. a. att "slutsatsen av analysen blir att det knappast är samhällsekoniskt lönsamt att installera hiss i trevånings smalhus, som bara har två lägenheter på varje våningsplan. För lönsamhet skulle krävas en mycket hög värdering av den kvalitativa förbättringen".

De samhällsekoniska kostnaderna består enligt rapporten av installationskostnaderna. De samhällsekoniska intäkterna är inbesparade kostnader för långvård, hemtjänst och pensionärsbostäder. Andra intäkter är minskade trappolyckor, hissens värde för hyresgästerna samt ökad trivsel. Trots att resultatet blir "knappast samhällsekoniskt lönsamt" är kostnaderna lägre värderade och intäkterna högre värderade jämfört med SPKs bedömning.

4.3.4.3 De samhällsekoniska alternativen

Ett sätt att konkretisera de samhällsekoniska aspekterna är att studera den möjliga alternativanvändningen av de resurser som tas i anspråk om hissar installeras. Vad som är viktigt att klargöra är att om hissar inte installeras friställs resurser som kan användas till andra ändamål som kan ha ett högre samhällsekoniskt värde. Hissbestämmelserna kan betecknas som en metodnorm, dvs genom att föreskriva en viss teknisk lösning vill man uppnå en ökad tillgänglighet för främst äldre och rörelsehindrade. Ett alternativ kan vara att genom en resultatnorm söka nå samma resultat. En från samhällets synpunkt acceptabel tillgänglighet skulle kanske kunna nås genom att på annat sätt förbättra möjligheterna för äldre och rörelsehindrade att bo i de flesta bostadsområden. Främst skulle detta kunna ske genom att lägenheter på bottenvåningarna samt i höghus med hiss genom någon åtgärd görs tillgängliga för äldre och rörelsehindrade. I första hand skulle ett strikt förturssystem kunna tillämpas. Om detta inte skulle visa sig tillräckligt skulle även andra åtgärder kunna vara möjliga, t. ex. lagstadgad bytesrätt, ekonomisk ersättning både till den rörelsehindrade som flyttar till bottenvåningen och till den som flyttar upp från bottenvåningen m. m. Även andra lösningar med krav på att varje bostadsområde ska ha ett visst antal lägenheter med hiss dit behövande har förtur kan tänkas

osv.. Eftersom de samhällsekonomiska kostnaderna troligen skulle minska betydligt mer än de samhällsekonomiska intäkterna med dessa skisserade alternativ, torde de möjliga samhällsekonomiska inbesparingarna vara stora.

Sammanfattningsvis indikerar såväl ESOs som SPKs utvärderingar att andra åtgärder än hissinstallationer i trevåningshus (i så stor utsträckning som lagen syftar till) troligen skulle vara bättre ur samhällsekonomisk synvinkel. Fördelningseffekterna av hissinstallationer är följande: De som "vinner" på de nuvarande hissbestämmelserna är i första hand pensionärer, rörelsehindrade och de som bor högst upp. De som "förlorar" på hissbestämmelserna är främst fastighetsägarna, skattebetalarkollektivet samt hyresgäster utan rörelsehinder på de nedersta våningarna.

4.3.5 Sammanfattande synpunkter (byggnormerna)

Debatten om byggnormerna gäller inte i första hand om dessa bör finnas eller inte, utan är snarare en fråga om hur pass omfattande de bör vara samt vilka effekter, negativa eller positiva, de faktiskt förorsakar. Medan många anser att byggnormerna framför allt innebär ett hinder för den tekniska utvecklingen och för individernas valfrihet i fråga om bostädernas utformning, så anser andra att bostaden i första hand är att se som en social rättighet med varaktigt värde, vars funktioner och kvaliteter hellre bör grundas på en mångårig forskningserfarenhet än på de kortsiktiga preferenserna hos dagens bostadssökande.

Införandet av en ny byggnorm medför ofta ett flertal konsekvenser, varav en del inte alltid är förutsedda eller önskade. Dessutom innebär det oftast en kostnadsökning, vars storlek inte alltid har klarlagts vid beslutstillfället. Den ökade medvetenheten om dessa problem har fört med sig många positiva tendenser på området. De senaste årens experimentbyggen är ett exempel på detta. Tyvärr har dock inte alltid förutsättningarna för dessa experiment varit de allra bästa, genom att många idéer inte kunnat prövas i verkligheten på grund av uteblivna dispenser från gällande regelsystem. Ett mer aktivt intresse från samhällets sida på detta område i syfte att skapa mer gynnsamma förutsättningar för experiment vore önskvärt, bl. a. genom att försöka beakta de synpunkter och krav som olika intressegrupper kan tänkas ha på detta område. En möjlighet vore att under några år genomföra ett omfattande och varierande fribyggeprogram med generösa dispenser och lånevillkor och sedan göra en samlad utvärdering av detta. Endast på detta sätt är det möjligt att få en mer samlad överblick av värdet av gjorda normavsteg. De fribyggen som utförts hittills räcker tyvärr inte för att några entydiga eller generella slutsatser skall kunna dras.

En annan positiv tendens på byggnormområdet är det ökade intresset för att använda samhällsekonomisk analys vid bedömningen av de enskilda byggnormernas konsekvenser. De kostnadsberäkningar som planverket numera skall utföra i sitt normförändringsarbete är ett steg i rätt riktning. Det återstår dock att se hur väl det kommer att fungera praktiskt. Den genomgång som gjorts av utländska utvärderingsmodeller belyser värdet av ett samhällsekonomiskt angreppssätt. De empiriska studier som gjorts på området i USA tyder på att kostnadsbesparingar vore möjliga om vissa

byggnormer förenklades eller togs bort. De största vinsterna skulle dock uppnås om byggnormerna hade en större likformighet mellan olika geografiska områden. Den slutsats som kan dras av detta för de svenska förhållandena, är att det är bra att byggnormerna är enhetliga och att de också tillämpas så enhetligt som möjligt. Det hävdas ofta att så inte alltid är fallet för de kommunala byggnadsnämnderna i landet. En större enhetlighet mellan olika länder borde också vara gynnsam med bl. a. ökade exportmöjligheter för den svenska trähusindustrin och en större konkurrens på den inhemska marknaden, vilket i sin tur skulle kunna inverka gynnsamt på kostnadsutvecklingen i bostadsbyggandet.

I syfte att åskådliggöra värdet av ett samhällsekoniskt beslutsunderlag vid normbeslut har SPK genomfört ett räkneexempel som diskuterar det samhällsekonomiska värdet av hissinstallationer i trevåningshus. Analysen visar att denna bestämmelse kan komma att medföra en mycket hög samhällsekonomisk kostnad. Det är naturligtvis av stort värde att beslutsfattare är medvetna om dessa kostnader både när de tar ställning till den enskilda åtgärden i sig och när denna ställs mot alternativa åtgärder som skulle kunna vidtas. Exemplet visar på ett tydligt sätt hur värdefullt det kan vara att använda ett samhällsekoniskt synsätt. SPK anser därför att utvärderingar av de enskilda normernas samhällsekonomiska konsekvenser bör utvecklas och tillämpas i större utsträckning än vad som hittills varit fallet. Vid dessa utvärderingar bör även olika intressentkategorier på bygg- och bostadsområdet få möjlighet att medverka.

4.4 Subventionssystemet

Det subventionssystem¹⁵ som byggts upp på bostadsområdet har med tiden fått den helt avgörande betydelsen för beteendet hos marknadens olika intressenter. Utan subventioner skulle kostnaderna för nyproducerade bostäder te sig orimligt höga för flertalet bostadskonsumenter samtidigt som de senaste årens kris inom byggbranschen skulle vara av en betydligt större dimension.

Bostadssubventionernas kraftiga ökningstakt på senare år (se vidare tabell 4.4, avsnittet 4.6.1 Regleringarna och samhällsekonomin) har dock lett till att de numera utgör en så kraftig belastning på statsbudgeten att en fortsatt real ökning inte anses vare sig godtagbar för samhällsekonomin eller bostadspolitiskt önskvärd.

I olika sammanhang har bostadslånereglerna kritiserats för att vara komplicerade, svåröverskådliga och svårtillgängliga. Kritiken har bl. a. lett till att reglerna setts över och delvis förändrats som ett resultat av bl. a. utredningen "Översyn av bostadsfinansieringsförordningen (1974:946) m. m." (Ds Bo 1985:1). Senast har en arbetsgrupp med företrädare för olika intressenter på området utarbetat tre förslag till förenklad låneberäkningsmetod, "Ny låneberäkningsmetod – tre modeller" (Ds Bo 1986:2). SPK har i remissyttrande över denna utredning, liksom över bostadskommitténs slutbetänkande (1984:4–6) framfört att den höga subventionsgraden i det nuvarande lånesystemet i sig medför ett minskat kostnadsmotstånd hos intressenterna på byggmarknaden. I remissyttrandet sägs vidare

¹⁵ Till bostadssubventioner räknas i framställningen även den skatteminskning till följd av ränteavdrag för bostadslåneräntor som för de berörda oftast är helt avgörande för deras val av boendestandard. Det råder delade meningar om detta i teorin är ett riktigt synsätt p. g. a. att ränteavdragen i skattesystemet uppvägs av en motsvarande beskattning av ränteinkomster. Detta torde dock inte ha någon praktisk betydelse för det stora flertalet av de bostadskonsumenter som gör ränteavdrag.

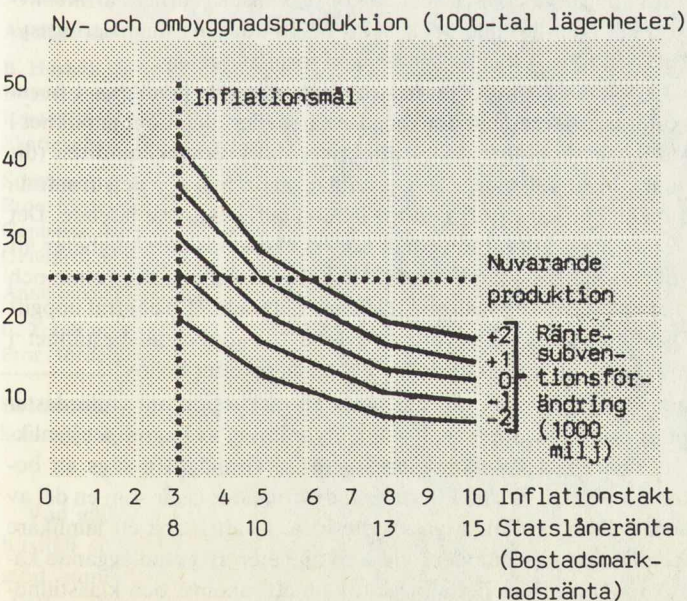
att ett ökat kostnadsmedvetande kan uppnås genom att de generella subventionerna minskas och om möjligt på sikt helt avvecklas. Med denna utgångspunkt har det här ansetts lämpligt att i första hand studera subventionssystemets samhällsekonomiska effekter och diskutera efter vilka principer en förändring kan ske, snarare än att i detalj gå in på det nuvarande subventionssystemets konstruktion och hur det kan förändras.

En studie av subventionssystemet och dess effekter bör lämpligen utgå från de viktigaste av de målsättningar det är avsett att uppfylla. Hur ser t. ex. verkligheten ut när det gäller boendekostnaden för likvärdiga bostäder av olika ålder (paritetsmålet) och hur har de svaga gruppernas ställning (socialt mål) påverkats av åtgärder inom finansieringssystemets ram? Dessa frågor samt frågan om hur subventioner bör utformas för att på bästa sätt uppnå sina syften får sin belysning i detta kapitel.

4.4.1 Effekter av nuvarande subventionssystem

I artikeln "Finansieringssystem, boendevälfärd och samhällsekonomi"¹⁶ tar Bengt Turner upp bostadssubventionernas effekter utifrån främst den målsättning om paritet som finns uppställd. Bland diskuteras hur paritets-egenskaperna och de totala räntesubventionernas storlek påverkas av olika antaganden om inflationsutveckling och bostadsproduktionens storlek. Vidare diskuteras vilka korrigeringsåtgärder samhället måste vidta för att uppfylla de bostadspolitiska målsättningarna utan att räntesubventionerna samtidigt ökar i reala termer.

Turner konstaterar bl. a. att räntesubventionerna tenderar att öka om inflationstakten är hög, och den nominella räntan och byggkostnaderna anpassas efter inflationstakten. De tenderar att minska om inflationstakt, byggkostnader och ränta är låga. Sambandet mellan inflationstakt, produktionsvolym och räntesubventionernas storlek framgår av följande figur.



Figur 4.1 Kombinationer av produktionsvolym och inflationstakt som ger en bestämd förändring i räntesubvention (miljarder kr). Flerbostadshus med hyresrätt eller bostadsrätt 1984 års priser. 1984 års situation, jämförd med situationen år 2000.

¹⁶ Ur "Forskare om bostadspolitik och bostadsmarknad", T6:1986, Statens råd för byggnadsforskning, April 1985

Figuren visar t. ex. att ny- och ombyggnadsproduktionen kan tillåtas stiga till 30 000 lägenheter utan att räntesubventionerna stiger realt fram till år 2000 under förutsättning att inflationstakten är 3 procent och räntenivån 8 procent. En högre inflationstakt innebär att det krävs en lägre produktionsvolym för att hålla bostadssubventionerna på dagens nivå.

Det finns avsevärda paritetsproblem i det befintliga bostadsbeståndet. Med den inflationstakt som rådde 1984 (8,2 procent) och med en realt oförändrad räntesubvention är det enligt Turner inte möjligt att åstadkomma önskvärd paritet utan att förändra finansieringssystemet. En korrigeringsåtgärd som skulle kunna vidtas är att införa någon form av utgiftsökning t. ex. i form av en fastighetsskatt för det äldre bostadsbeståndet. För äldre egnahem och bostadsrätter skulle en sådan skatt få fullt genomslag i form av ökade bostadskostnader medan effekten för hyresgästerna skulle bli mindre och på grund av bruksvärdesystemet fördelad ungefär jämnt i hela beståndet.

De sociala konsekvenserna av en utgiftshöjning i det äldre bostadsbeståndet förefaller bli måttliga om motsvarande utgiftssänkningar genomförs i det yngre bostadsbeståndet pga de fördelnings- och anpassningsmekanismer som finns på bostadsmarknaden. Bl.a. kan man enligt Turner räkna med att bostadsbidragen för barnfamiljernas del skulle minska den förväntade hyreshöjningen med uppemot 80 procent.

Det som är avgörande för vilka bostadssociala konsekvenser som kommer att uppstå är i första hand utvecklingen av räntesubventionernas storlek. Det finns en konflikt mellan målet hög tillväxt i disponibel inkomst och kravet på att räntesubventionerna inte skall öka. Hög tillväxt – vilket antas medföra en ökning av efterfrågan och därmed även en ökning av nyproduktionen av bostäder – medför ökade räntesubventioner om inte inflationstakten blir mycket låg. Ett upprätthållande av paritetsmålet skulle därvid kräva ett ensidigt avgiftsuttag i det äldre bostadsbeståndet vilket skulle medföra negativa bostadssociala konsekvenser. Turners artikel avslutas med frågan om det inte är dags att ersätta dagens finansieringssystem med ett helt nytt – kanske med någon form av reallån.

I Tofte Frykmans artikel **"Bostadssubventioner och jämlikhet i boendet"**¹⁷ diskuteras i vilken mån det sociala målet eller målet om jämlikhet i boendet kan anses uppfyllt. Enligt direktiven till bostadskommittén (dir 1982:94) sades bl. a. följande: "Ett grundläggande mål för den framtida bostadspolitiken bör vara att främja ett jämlikt och integrerat boende. Det innebär i första hand att varje hushåll bör ha ekonomiska möjligheter att uppnå en tillräckligt god standard när det gäller utrustning, utrymme och yttre miljö, oavsett besittningsform." Vidare sades att "En central uppgift för bostadspolitiken blir alltså att medverka till att bostadsbeståndet i större utsträckning än hittills fördelas till hushållen efter behov".

Frykmans analys har som utgångspunkt en diskussion om välfärdsstatens uppgifter utifrån bl. a. en analys och utvärdering av begreppet jämlikhet gjord av den engelske ekonomen Julian Le Grand. Bl.a. sägs att bostadspolitiken i Sverige liksom i flertalet industriländer ingår som en del av den allmänna välfärdspolitiken vars syfte bl. a. är att skapa ett jämlikare samhälle genom att subventionera vissa nyttigheter av grundläggande karaktär. Frykman beskriver detta synsätt som att inkomst och klasstillhö-

¹⁷ Ur "Forskare om bostadspolitik och bostadsmarknad", T6:1985, Statens råd för byggnadsforskning, April 1985.

righet inte skall få vara avgörande för möjligheterna för var och en att t. ex. få utbildning efter sina förutsättningar, hälsovård efter behov eller bostad som i fråga om storlek och kvalitet motsvarar hushållets behov.

Hur står det då till med jämlikheten i dagens boende? Frykman försöker besvara frågan utifrån främst tre synvinklar – jämlikhet mellan hushåll 1) i olika besittningsformer, 2) med olika inkomst och 3) beträffande fördelningen av utrymmesstandard. Frågan är hela tiden hur samhällets finansiella subventioner fördelas, dvs. hur stora andelar som tillfaller respektive grupper.

För hushåll i olika besittningsformer kan konstateras att 63 procent av bostadssubventionerna 1980 gick till hushåll som ägde småhus. Då inräknas även de indirekta subventioner som ges i form av underskottsavdrag. Barnfamiljer i småhus, som utgjorde 22 procent av alla hushåll, fick 48 procent av subventionerna. Detta kan jämföras med barnfamiljer i hyres- eller bostadsrätter som fick 16 procent av de totala subventionerna. Den senare kategorin utgjorde 14 procent av hushållen. Följande tabell visar bostadssubventionernas fördelning 1980 efter upplåtelseform.

Tabell 4.1 Bostadssubventionernas fördelning 1980 efter upplåtelseform. Miljarder kr. Hushåll i befolkningen 15–75 år i 1 000-tal.

	<i>Ägd bostad</i>	<i>Bostads- rätt</i>	<i>Hyrd bostad</i>	<i>Totalt</i>	<i>Procent</i>
A. Barnfamiljer					
Bostadsbidrag	1,1	0,2	1,1	2,3	21
Räntebidrag	1,5	0,4	1,0	2,9	27
Skattesubvention	5,6	0,1	—	5,7	52
Summa, mrd kr	8,2	0,7	2,1	10,9	100
Proc. fördelning	75 %	6 %	19 %	100 %	
Genomsn./hushåll, kr	11 130	6 280	5 910	9 150	
Genomsn./person, kr	2 920	1 900	1 850	2 510	
Antal hushåll i 1 000-tal	735	105	355	1 195	
B. Hushåll utan barn					
Bostadsbidrag	0,4	0,3	1,4	2,1	35
Räntebidrag	0,4	0,4	1,3	2,1	35
Skattesubvention	1,8	0,1	—	1,9	30
Summa mrd kr:	2,6	0,8	2,7	6,1	100
Proc. fördelning	43 %	12 %	45 %	100 %	
Genomsn./hushåll kr	3 820	2 305	2 500	2 900	
Genomsn./boende kr	2 310	1 770	2 100	2 120	
Antal hushåll i 1 000-tal	690	332	1 096	2 118	
C. Totalt mrd kr					
	10,8	1,4	4,8	17,1	
Proc. fördelning	63 %	8 %	28 %	100 %	

Bostadsbidrag till pensionärer över 75 år utgör 1,6 mrd kr (ingår ej här). I några kolumner förekommer avrundningsfel.

Vad gäller hushåll med olika inkomst konstaterar Frykman bl. a. att de hushåll som att döma av inkomsterna hade minst behov av samhällets stöd, samtidigt var de som åtnjöt de största subventionerna bland barnhushållen. Det är framförallt skattesubventionerna som ökar dessa skill-

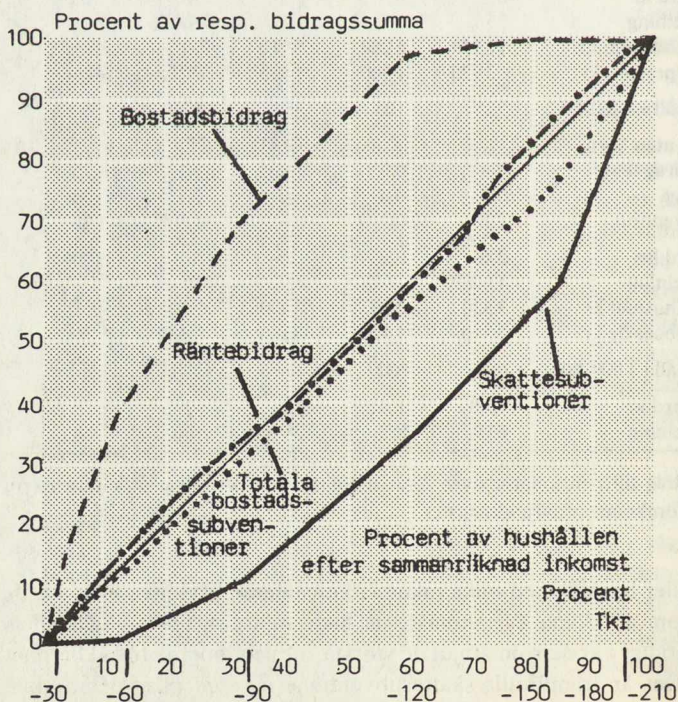
nader. Med hjälp av lorenzdiagram kan på ett mycket talande sätt de olika bostadssubventionernas fördelningsprofiler åskådliggöras. I diagrammet nedan visas för barnfamiljer hur stor andel av respektive subventionslag som tillfaller respektive inkomstgrupp. Tex kan man i figur 4.2 se att 77 procent av bostadsbidragen gick till de 40 procent av hushållen som hade de lägsta inkomsterna 1980 medan 45 procent av skattesubventionerna gick till de 20 procent av hushållen som hade de högsta inkomsterna.

Bostadsbidragen har en låginkomstprofil medan skattesubventionerna har en höginkomstprofil. Diagonalen i diagrammet motsvarar en situation när alla hushåll får samma andel av subventionerna. Räntebidragen följer i stort sett diagonalen i figuren vilket innebär att dessa är i det närmaste inkomstneutrala för gruppen barnfamiljer. De totala subventionerna hade en liten höginkomstprofil.

För gruppen icke-barnfamiljer är låginkomst- respektive höginkomstprofilerna för bostads- respektive skattesubventionerna än mer uttalade medan räntebidraget har en höginkomstprofil. Både låg- och höginkomsttagarna i denna kategori fick en större andel av de totala bostadssubventionerna än vad som motsvarade deras andel av samtliga hushåll (inkl barnhushåll).

Beträffande hushållens utrymmesstandard konstateras att stora framsteg har gjorts under den studerade perioden. 1968 var t. ex. nästan var tredje barnhushåll trångbott medan endast 5 procent var det 1981. Med trångbodd menas därvid att det bor fler än två personer per rum i bostaden, kök och vardagsrum oräknat. Bland de som fortfarande var trångbodd 1981 dominerade hushåll med många barn samt de som hade de lägsta inkomsterna.

Figur 4.2 Lorenzdiagram över bostadssubventionernas fördelning 1980. Barnhushåll 1,2 milj. hushåll. 10,9 mrd kr.



Frykmans slutsats är att subventionssystemet på bostadsområdet som det var utformat 1980 inte skapat jämlikhet i de avseenden som studerats utan snarare bidragit till en ökad ojämlikhet. Den marginalskattereform som nyligen genomförts, med bl. a. en begränsning av avdragsrätten, är dock avsedd att minska inkomstojämlikheten i subventionssystemet. En överslagsberäkning av reformens fördelningspolitiska effekter på kort sikt visar också enligt Frykman att den bidrar till att minska denna inkomst-
ojämlikhet. Avslutningsvis pekar Frykman på det förhållandet att bostads-
bidragens värde alltmer kommit att urholkas.

4.4.2 Subventionernas utformning m. m.

I ESO-rapporten **”Driver subventioner upp kostnader?”** (Ds Fi 1983:19) studeras vilka prisbildningseffekter som statliga subventioner kan ha. Rapporten består dels av en teoretisk diskussion, dels av fyra fallstudier.

Den teoretiska delen inleds med en genomgång av subventioners effekter för homogena varor under olika förutsättningar beträffande efterfråge- respektive utbudselasticitet. Vidare diskuteras bl. a. principer för utformning av subventioner. Därvid dras följande slutsatser. En subvention bör placeras nära den vara vars användning man vill stimulera. Vidare bör subventionssatsen utformas med hänsyn till utbudselasticiteten, dvs. subventionssatsen får inte vara så stor att efterfrågan hamnar i utbudskurvans oelastiska delar. I ett sådant läge skulle varje höjning av subventionssatsen endast generera en motsvarande prishöjning. Det är alltså, annorlunda uttryckt, viktigt att det finns ledig kapacitet så att en efterfrågeökning kan mötas med en produktionsökning. I annat fall, dvs. om det inte finns ledig kapacitet, kan en förhandsannonsering av subventionen ge företagen ökade möjligheter att förbereda efterfrågeökningen genom att bygga ut kapaciteten.

Det mest intressanta resultatet av de fyra fallstudierna (stöd till kommunala avloppsverk, stöd till kommunala barnstugor, stöd till dagspressen samt subventionerade exportkrediter) är att subventionerna inte gav upphov till någon signifikant faktorprispåverkan dvs. priset på olika produktionsfaktorer, t. ex. löner eller råvaror, förändrades inte så att slutsatsen skulle kunna dras att det orsakats av subventionerna i fråga. I övrigt ansågs fallstudierna bekräfta de slutsatser som dragits i det teoretiska avsnittet.

Det finns emellertid enligt SPKs uppfattning mycket som talar för att de omfattande subventionerna på bostadsområdet kan medverka till en ökning av faktorpriserna. Detta berörs ytterligare nedan.

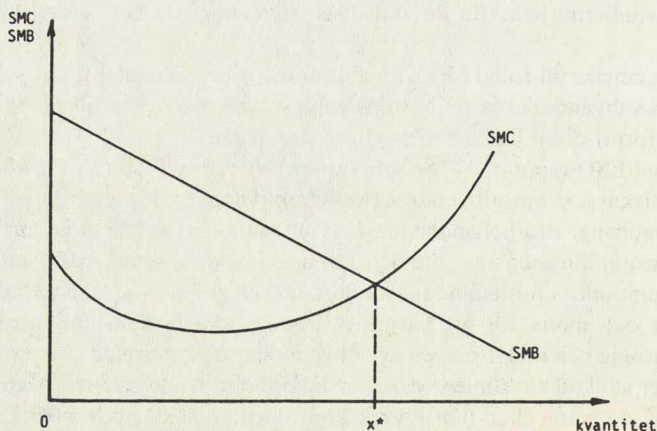
I en annan ESO-rapport – **”Är subventioner effektiva?”** (Ds Fi 1984:8) – förs en diskussion om subventionernas effektivitet i ett fördelningspolitiskt sammanhang. Bl a behandlas bostadssubventionernas effekt på hushållens konsumtionsmönster. Studien tar upp vissa bakgrundsdata som t. ex. konsumtionens fördelning i olika hushållskategorier, statsmakternas möjligheter och motiv för att påverka den individuella konsumtionens sammansättning och omfattningen av subventioner och indirekta skatter.

Vad gäller stöd till konsumenter, säger sig författaren inte ha hittat något exempel på en vara eller tjänst vars konsumenter bäst stöds med en

subvention. För producentsubventioner kan det däremot finnas fall där dessa är lämpliga för fördelningspolitiska syften. Av andra skäl kan de dock ändå vara olämpliga. Beträffande fördelningspolitiska skäl för subventioner, hävdas i rapporten att sådana bara i undantagsfall kan vara motiverade. Endast om man direkt önskar stödja just dem som konsumerar en viss vara eller tjänst kan en subvention vara lämplig. I annat fall är det alltid bättre att i stället ge stödet till den grupp man önskar stödja, t. ex. barnbidrag till barnfamiljer. Det är enligt rapporten uppenbart att de ca 2,5 miljarder kronor som används till mjölksubventioner i avsikt att stödja just barnfamiljer, skulle vara till större nytta i form av barnbidrag, eventuellt differentierat efter t. ex. antal barn, barnens ålder och hushållets inkomst.

De klassiska argumenten för att ingripa i marknadsmekanismen med subventioner kan åskådliggöras med nedanstående figur.

För att produktionen av en vara eller tjänst skall vara samhällsekonomiskt effektiv gäller att produktionen vid punkten X skall eftersträvas. Är produktionen lägre än X innebär det att den samhällsekonomiska marginalnyttan av en ytterligare producerad enhet av varan eller tjänsten är större än den samhällsekonomiska marginalkostnaden. Om marknaden fungerar effektivt uppnås denna optimala produktion automatiskt. Det finns emellertid fall då marknadsfunktionen utsätts för störningar. Dessa störningar kan enligt ekonomisk teori bl. a. förekomma i form av externa effekter, stordriftsfördelar och monopolism. För att uppnå samhällsekonomisk effektivitet kan en subvention i ett sådant fall komma till användning. Ett annat motiv för subventioner som är av särskilt intresse på bostadsområdet är paternalism, dvs. om samhället inte accepterar det konsumtionsmönster som skulle erhållas om de enskilda konsumenternas värderingar fick fullt genomslag på marknaden. I fallet med paternalism har en subvention samma roll som i fallet med positiva externa effekter, dvs. den sociala marginella värderingen av konsumtionen är större än de enskilda konsumenternas. Vad som sedan återstår att diskutera är förstås vilken av dessa värderingar som skall anses vara den "rätta". En samhällsekonomisk värdering blir därvid delvis avhängig av "värderarens" värderingar. I rapporten konstateras att alla uttryck för paternalism är kontroversiella.



Figur 4.3 Den sociala marginalkostnaden respektive marginalvärdet av viss produktion

Vad som för somliga framstår som en vänlig omtanke, tolkas av andra som maktmissbruk.

I rapporten behandlas också bostadssubventionernas effekter på konsumtionsmönstret. Detta avsnitt inleds med en genomgång av prisbildningsmekanismen för bostäder. Resonemanget går ut på att det i princip är hyresnivån hos de allmännyttiga bostadsföretagen som är bestämmande för priserna i hela det övriga bostadsbeståndet. Detta under förutsättningen att det i viss utsträckning finns lediga hyreslägenheter i allmännyttan. I så fall, säger analysen, hamnar överlåtelsepriserna för bostadsrätter och egenhem på den nivå där boendekostnaden för dessa varken blir högre eller lägre än i motsvarande hyreslägenheter. Rapporten menar att subventioner riktade till den del av bostadsmarknaden som har fri prisbildning inte har någon bestående effekt på boendekostnaden utan i stället blir kapitaliserade i form av högre överlåtelsepriser. Däremot leder subventionerna till en sänkning av hyrorna i allmännyttan och detta leder i sin tur till att boendekostnaden sjunker på hela bostadsmarknaden p g a den prisledande funktion som tillskrivs allmännyttan.

Därefter görs i ESO-rapporten en uppskattning av effekterna av en samtidig subventionering av livsmedelspriserna med 5 procent och boendekostnaderna med 10 procent. Med utgångspunkt från skattningar av s. k. kompenserade priselasticiteter visas vilka effekterna blir på konsumtionsmönstret för vissa områden.

Enligt rapporten medför förhållandet att en subvention av en viss vara också påverkar konsumtionen av andra varor slutsatsen att ju fler varor och tjänster som subventioneras, desto svagare blir subventionernas effekt på konsumtionsmönstrets utseende. Eftersom subventioner förekommer på områden som täcker åtminstone 75 procent¹⁸ av den totala individuella konsumtionen i Sverige, måste därför den samlade effekten därav bli ganska liten. Detta gör det också svårt att föra en medveten och rationell politik på dessa områden.

Även subventioners fördelningsmässiga effekter behandlas i rapporten. Därvid konstateras bl. a. att låginkomsttagarna, p g a sitt konsumtionsmönster, gynnas något mer än höginkomsttagarna av en subventionering av bostäder och livsmedel. I absoluta tal vinner dock höginkomsttagarna väsentligt mer på subventionerna. Vidare sägs att subventionerna betraktade som fördelningspolitiska medel är hopplöst ineffektiva och att direkta bidrag skulle ge ett mångfaldigt större utbyte för låginkomsttagarna. T o m ett system där samtliga hushåll fick ett lika stort bidrag i kronor räknat skulle gynna låginkomsttagarna. Slutligen tas bostadssubventionernas förmogenhetseffekter upp. Dessa är sannolikt högst betydande.

Om villapriserna genom subventionerna hålls på en hög nivå, konstaterar ESO-rapporten, kan byggnadsföretagen relativt lätt finna avsättning också för dyra hus. Detta kan i sin tur bidra till onödigt höga produktionskostnader, vilket även kan gynna bl. a. underleverantörerna. Denna slutsats stöder SPKs uppfattning att de omfattande subventionerna leder till ett minskat kostnadsmotstånd hos aktörerna på bostadsmarknaden.

¹⁸ Observera att denna siffra ej anger subventionernas värdemässiga andel av den individuella konsumtionen. Subventionerna uppgick 1982 till ca 100 miljarder kr, vilket motsvarar 20–25 procent av den individuella konsumtionen.

4.4.2.1 "Det stora bostadsexperimentet"

"Det stora bostadsexperimentet" eller The Great Housing Experiment är en sammanställning av resultaten av ett av de största sociala experiment som någonsin genomförts i USA, det s.k. Experimental Housing Allowance Program, (EHAP). EHAPs huvudsakliga syfte var att undersöka vilka effekter direkta bostadsbidrag skulle ha jämfört med de olika former av bostadssubventioner eller andra samhälleliga insatser på bostadsområdet som redan var i bruk. EHAP pågick under perioden 1973–1982 och involverade drygt 25 000 hushåll i 12 tätortsområden till en kostnad av närmare 200 miljoner dollar. Drygt ett hundratal forskare var engagerade i detta gigantiska experiment. EHAP bestod av tre huvuddelar – the Demand, the Supply och the Administrative Agency Experiment.

Den form av direkta bostadsbidrag som har använts genomgående i alla tre experimenten betecknades HGMS (Housing Gap Minimum Standards programs). HGMS innebar direkta kontantutbetalningar till bidragsmottagarna och var beroende av hushållsstorlek och bruttoinkomst. Bidraget avsågs täcka skillnaden mellan kostnaden för en ("modest") standardlägenhet i det aktuella området och vad hushållet rimligtvis kunde förväntas ha råd med att betala för sitt boende med sina egna resurser (cirka 25 procent av bruttoinkomsten). För att kvalificera sig för bostadsbidraget måste dessutom hushållet bo i (eller flytta till) lägenheter som uppfyllde en viss lägsta standard beträffande kvalitet och utrymmen¹⁹. Så länge bidragsmottagaren var kvalificerad för bostadsbidrag stod det denne fritt att bosätta sig var som helst. Bidraget var alltså inte knutet till en viss bostad och måste inte heller användas direkt eller i sin helhet till bostadskonsumtion.

Huvudresultatet (av EHAP) är att alla tidigare former av offentligt bostadsstöd som använts i USA bör ersättas med denna typ av direkta bostadsbidrag. De flesta av de negativa effekter som många befارade skulle uppstå vid införandet av bostadsbidragen uteblev eller var av mindre betydelse.

De mest behövande visade det största intresset för att delta i försöken och ännu fler skulle ha deltagit om inte minimistandardkravet hade funnits. Standardkravet ledde dock till påtagliga förbättringar av bostadsstandarden. Många av dem som inte var kvalificerade för bostadsbidragen skulle snabbt med hjälp av dessa ha kunnat betala den nödvändiga upprustningen för att uppfylla standardkravet. Ett deltagande i bostadsbidragsprogrammet reducerade andelen bostadskonsumtion från cirka 50 till cirka 30 procent av bruttoinkomsten. Utgifterna för boende ökade med endast 8 procent för "medelbidragsmottagaren". Större delen av bidragen allokerades till annan konsumtion ("budgetary relief purposes"). Bostadsbidragsprogrammet hade ingen synbarlig effekt på hyresnivån. Den totala bostadsefterfrågan i de aktuella områdena ökade med mindre än två procent och hyran för en bidragsmottagare som bodde kvar i sin lägenhet ökade också med högst två procent. Några segregationstendenser kunde inte upptäckas och över huvud taget var en majoritet av deltagarna och även allmänheten i övrigt positivt inställda till försöken.

Stephen Mayo gör i kapitlet "Benefits from Subsidized Housing" en

¹⁹ Formeln för HGMS: $S = C^*(H) - bY$, där $C^*(H)$ är standardutbetalningen C^* som är beroende av hushållsstorlek (H) och geografiskt läge; Y är justerad ("adjusted") hushållsinkomst; och b är bidragsreduktionens storlek ("the benefit reduction ratio", varierade i de olika experimenten från 15 procent till 35 procent av bruttoinkomsten).

jämförelse mellan de tre viktigaste bostadssubventionsprogrammen i bruk och HADE- experimentet. Mayo's slutsats är att efterfrågeorienterade subventionsåtgärder är klart att föredra framför utbudsorienterade.

Edgar Olsen summerar i kapitlet "Implications for Housing Policy" vilka han anser är de viktigaste bostadspolitiska slutsatser som kan dras från EHAP. Olsen anser att låginkomsthushåll skulle få ett bättre stöd om de existerande bostadssubventionsprogrammen ersattes med rena penningbidrag utan några som helst villkor för bidragets användning. En bidragstagare skulle enligt Olsen föredra ett sådant villkorslöst stöd framför en indirekt eller villkorlig subvention. Det enda som skulle rättfärdiga subventioner av just boende är om man anser att folk i allmänhet undervärderar en bättre bostad och därför måste styras till en ökad bostadskonsumtion. I så fall bör stödet endast utgå i form av direkta bostadsbidrag där bidraget förutsätter en viss garanterad minimistandard.

4.4.3 Sammanfattande synpunkter (subventionssystemet)

Behovet av att förändra det nuvarande subventionssystemet har på senare år blivit allt mer akut, främst på grund av de samlade bostadssubventionernas kraftiga ökningstakt och besvärande belastning på statens budget.

Genomgången i detta kapitel visar att det nuvarande systemet med olika former av bostadssubventioner medfört flera negativa effekter samtidigt som vissa centrala bostadspolitiska målsättningar som bl. a. är avsedda att uppfyllas via detta system, inte utvecklats i önskvärd riktning. Dessutom har vissa yttre faktorer som t. ex. inflationen en avgörande inverkan på bostadssubventionernas utveckling.

Beträffande subventioners olika effekter är det värt att notera att de knappast kan anses lämpliga som fördelningspolitiskt instrument samtidigt som de samlade effekterna av olika subventioner och indirekta skatter inte kan överblickas. Både ESO-rapporten "Är subventioner effektiva?" och de omfattande amerikanska bostadsbidragsexperimenten stöder uppfattningen att det är mer effektivt att direkt stödja den eller de grupp/er som av någon anledning anses behöva det. Är det t. ex. barnfamiljer med låga inkomster som är bostadsbidragens huvudsakliga målgrupp så bör dessa ges ett direkt ekonomiskt stöd i stället för både bostadsbidrag och andra subventioner som t. ex. mjölksubventioner. Ett ökat användande av riktade åtgärder där bidragen ges efter behov (typ det refererade HGMS-programmet) skulle kunna ha vissa fördelar framför dagens system. Antalet bidragstagare skulle troligen bli stort men ett sådant system borde t. ex. vara betydligt mer lättadministrerat än vad dagens komplicerade låneberäkningsmetod medger.

En fördel med ett individuellt konsumtionsstöd framför dagens i huvudsak generella subventionssystem är det större incitament som då skapas för bidragsmottagaren att söka sig den önskade bostadsstandarden till så låg kostnad som möjligt eftersom det som "blir över" kan användas till annan konsumtion. Detta innebär att det kostnadsdrivande moment som finns inbyggt i det nuvarande finansieringssystemet försvinner. Eftersom en så stor del av dagens kostnader både för bostadsproduktionen och konsumtionen inte är "synliga", har sannolikt ett med tiden försvagat

kostnadsmedvetande uppstått. Hyran i en nyproducerad lägenhet är i dagsläget till cirka 60 procent subventionerad via statliga räntebidrag. Det innebär att en verklig kostnadskillnad mellan två lägenheter på t. ex. 5 000 kr per år, i den potentielle hyresgästens kalkyl endast förefaller vara 2 000 kr.

Eftersom kostnadsmotståndet är försvagat hos konsumenterna leder detta till ett motsvarande beteende på producentsidan på grund av en minskad kostnadspress på företagen och på de produktionsfaktorer som används i bostadsbyggnadsprocessen.

Ett stort problem vid en övergång från ett generellt till riktat stöd är de marginaleffekter som uppstår om stödet är inkomstprövat. Som framgår av bostadskommitténs slutbetänkande, del 1 (SOU 1986:5) leder den samlade effekten av marginalskatt, ökad barnomsorgskostnad och minskat bostadsbidrag till kraftiga marginaleffekter vid en inkomstökning för de låginkomsttagare med barn som återfinns som bidragstagare i dagens bostadsbidragssystem. Systemet avses nu förändras bl. a. i syfte att mildra dessa effekter. Mot bakgrund av vad som anförts i de rapporter som redovisats ovan, anser SPK emellertid att det vore värdefullt med en noggrann prövning av hur ett system med riktade åtgärder skulle kunna utformas, bl. a. med syfte att minimera sådana oönskade effekter. En annan faktor som måste beaktas vid ett övervägande av en så drastisk omläggning av subventionssystemet som en övergång till enbart riktade åtgärder skulle innebära, är de dramatiska och i vissa fall mycket olyckliga konsekvenser som kan uppstå för vissa grupper på bostadsmarknaden. En eventuell förändring av reglerna måste därför genomföras varsamt och successivt under en relativt lång tidsperiod för att mildra dessa kortsiktiga negativa effekter och ge alla inblandade en rimlig chans att anpassa sig till omställningen.

4.5 Bruksvärdesystemet

I Sverige finns ca 3,5 miljoner hushåll, varav drygt 40 procent bor i hyrda bostäder. Ca hälften av dessa bor i lägenheter ägda av allmännyttiga bostadsföretag. Hyran för hyresrätter regleras av det s. k. bruksvärdesystemet. I den allmänna bostadsdebatten har bruksvärdesystemet ofta utsatts för kritik från olika håll. Mot bl. a. denna bakgrund har det ansetts motiverat att ägna diskussionen i detta kapitel huvudsakligen åt bruksvärdesystemet och dess effekter.

Bruksvärdesystemet²⁰ infördes år 1968 som norm för hyressättningen, främst för att trygga bostadshyresgästernas besittningsskydd. Systemet var tänkt att efterlikna en ordning med marknadsbestämda hyror där i huvudsak likvärdiga bostäder skulle ha samma hyra. Systemet ersatte den alltsedan 1940-talet gällande hyresregleringen, vilken innebar att hyrorna fastställdes genom myndighetsbeslut på grundval av fastigheternas produktions- och driftskostnader. Denna reglering avvecklades successivt och upphörde helt med utgången av år 1978.

Enligt gällande ordning kan hyresvärden och hyresgästen i princip fritt bestämma hyrans storlek. Hyresgästen har vid hyrestidens utgång i de

²⁰ Beskrivningen i detta avsnitt baseras på prop 1983/84:137 och SOU 1981:77 Hyresrätt 3 samt Lindqvist, "Hyreslagsfrågor". SABO, 1984

flesta fall rätt till förlängning av hyresavtalet, dvs. ett besittningsskydd. För att hindra att besittningsskyddet förlorar sitt innehåll till följd av oskäliga hyreskrav ges i 55 § hyreslagen normer för hyressättningen, de s. k. bruksvärdereglerna. Reglerna innebär efter ändringar år 1974 och 1985 bl. a. följande.

Om hyresvärden och hyresgästen tvistar om hyrans storlek, skall hyran fastställas till skäligt belopp, dvs. den får ej vara påtagligt högre än hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga. Jämförelsen görs därvid främst med hyran i allmännyttiga bostadsföretag. Med en lägenhets bruksvärde avses vad den med hänsyn till beskaffenhet och förhållanden samt övriga faktorer kan anses vara värd från konsumentens – hyresgästens – synpunkt i förhållande till likvärdiga lägenheter på samma ort.

Även om hyreslagen bygger på att hyresvärden och hyresgästen själva kommer överens om hyrans storlek bestäms hyrorna numera oftast vid regelbundet återkommande hyresförhandlingar. Hyran för lägenheter som tillhör allmännyttiga bostadsföretag bestäms efter förhandlingar enligt hyresförhandlingslagen mellan företaget och en organisation av hyresgäster, i regel tillhörig Hyresgästernas Riksförbund. Hyrorna fastställs så att de i princip skall täcka företagets självkostnader för drift, kapital och underhåll av bostäderna. Inom bostadsbeståndet förekommer i varierande grad en hyresutjämning som innebär att en del av den erforderliga hyran för nya bostäder fördelas på hyrorna för lägenheterna i det äldre beståndet.

Även inom det enskilt ägda bostadsbeståndet bestäms hyrorna numera oftast vid förhandlingar mellan hyresvärden och en organisation av hyresgäster, som ofta tillhör Hyresgästernas Riksförbund. Cirka 80 procent av lägenheterna omfattas av förhandlingsordningar. Hyrorna bestäms efter en jämförelse med hyrorna i allmännyttiga bostadsföretag. Till skillnad från huvudprincipen vid hyresförhandlingar inom det allmännyttiga bostadsbeståndet, nämligen självkostnadstäckning, sker alltså förhandlingarna inom det enskilt ägda beståndet i princip utan alla kostnadsjämförelser.

Bruksvärdeprincipens främsta uppgift sägs vara att trygga besittningsskyddet. I tider av bostadsbrist skall bruksvärdesystemet hålla tillbaka prisstegringar som är föranledda av efterfrågetrycket men som överstiger vad som anses godtagbart från samhällssynpunkt. Bruksvärderregeln ger uttryck för två målsättningar för dagens hyrespolitik²¹ – en målsättning om rimlig hyresnivå och en målsättning om rättvis hyresstruktur.

4.5.1 Kritik mot bruksvärdesystemet

Den kritik som har riktats mot bruksvärdesystemet består bl. a. av följande:

De allmännyttiga bostadsföretagen får bära ett större socialt ansvar än andra fastighetsägare, vilket ökar kostnaderna i det allmännyttiga beståndet. Till följd av jämförelseprövningen blir hyrorna i det privatägda beståndet för höga i förhållande till kostnaderna i detta bestånd. Å andra sidan kan hyrorna i de privatägda fastigheterna påverkas i motsatt riktning genom att de allmännyttiga bostadsföretagen inte tar ut full täckning för

²¹ B Turner, M83:8 från SIB, "Hyrer och hyrespolitik i Sverige"

sina kostnader. Fastighetsägareförbundet hävdar bl a²² att de allmännyttiga bostadsbolagen på många sätt gynnas av gällande lagstiftning, med kommunala subventioner m m, vilket leder till att de privata fastighetsägarna får bedriva sin verksamhet på andra (mer ogynnsamma) villkor än allmännyttan. Bl a sägs detta leda till att underhållet eftersätts, eftersom bruksvärdesystemet inte ger tillräckligt utrymme för fonderingar. Vidare hävdar Fastighetsägareförbundet bl. a. att bruksvärdesystemet leder till dåligt resursutnyttjande och en bristande neutralitet i kostnaderna mellan olika boendeformer.

Bruksvärdeprincipen kan också leda till att det inte är möjligt att få hyran att täcka de numera kraftigt ökande kostnaderna för nyproduktion av bostäder. Den hyresutjämning mellan yngre och äldre bostadshus som förekommer inom de allmännyttiga bostadsföretagen medverkar till att hyrorna blir alltför låga i nyproduktionen och för höga i det äldre bostadsbeståndet. De allmännyttiga företagen är prisledande och hyresförhandlingarna har bl. a. till mål att sätta hyrorna så att de täcker kostnaderna hos dessa företag. Dessa faktorer kan medföra en risk för en reducerad kostnadspress.

4.5.2 Hyreslägenheter i samhällsekonomin

Bostaden är till sin natur en varaktig nyttighet. Beståndet vid en viss tidpunkt bestäms därför av bostadsproduktionens storlek under en lång tid tillbaka. På en oreglerad marknad leder efterfrågeförändringar enbart till att priset ändras. Utbudet är givet och kan inte förändras på kort sikt. Prisernas enda uppgift, på kort sikt, blir därför att fördela ett givet bestånd mellan konsumenterna. Vad får då nuvarande reglering av priserna för effekter? I vissa mindre attraktiva områden står lägenheter outhyrda. Samma priser leder i mer attraktiva områden till köer, svarta affärer, onaturligt låg rörlighet i beståndet m. m. Det tydligaste exemplet idag är centrala Stockholm. När det finns en kö och priserna inte tillåts stiga förlorar priset delvis sin betydelse som fördelningsinstrument. Det enda vi därför med säkerhet vet är att det till rådande priser råder en överskottsefterfrågan på lägenheter.

Samhället bör eftersträva ett effektivt resursutnyttjande av alla knappa resurser. Vid överskottsefterfrågan innebär det att i första hand de som behöver lägenheterna bäst bör få disponera lägenheterna. En definition av lägenhetsbehov är t. ex. det normativa påståendet att varje person ska ha en viss yta. Detta kriterium ger dock ingen hjälp när kö råder till vissa populära områden medan bostäder finns tillgängliga i mindre populära områden.

Om istället den rådande inkomstfördelningen betraktas som politiskt sanktionerad och konsumenterna anses vara de bästa bedömare av sin egen välfärd och uttrycker detta med sin betalningsvilja kan en samhälls-ekonomiskt optimal lägenhetsfördelning uppnås genom att låta marknaden styra fördelningen av det befintliga beståndet, dvs. genom en fri prisbildning. Av skäl som redogjorts för ovan har vi i Sverige ansett att priset inte bör användas som fördelningsinstrument vid överskottsefterfrågan. Ett av de främsta skäl som brukar framföras för detta är att besittningsrätten då

²² Hyresrätt i utveckling, Sveriges Fastighetsägareförbund 1985

skulle kunna sättas ur spel. Den tillfredsställelse som samhället vill skydda hos personen som bor i lägenheten innebär dock en förlust av tillfredsställelse hos den person som alternativt skulle haft lägenheten. Kontakter, bostadsförmedlingens förtursregler, kötid m. m. avgör vilka som får lägenheterna. Dessutom fördelas lägenheter genom direkta byten samt via såväl "svarta" som "grå" affärer.

Via bruksvärdesystemet uppnås en viss inkomstfördelning mellan hyresvärdar och hyresgäster. Förenklat kan det sägas att värdarna får kostnadstäckning inklusive "normal" vinst = allmännyttans självkostnader för kapital, underhåll och drift vid uthyrning av ca 99 procent av beståndet. Indirekt ska detta innebära att hushållen får en "rimlig" utgift för sitt boende. Någon direkt koppling mellan hushållens inkomster och hyrornas storlek finns dock inte. Delvis uppnås också målsättningen att likvärdiga bostäder ska betinga samma pris oavsett ålder eller upplåtelseform. På många orter finns det dock faktorer som bruksvärdesystemet inte tar hänsyn till men som påverkar konsumenternas värdering av lägenheternas värde, vilket leder till att denna målsättning endast delvis uppfylls. Exempel på en sådan faktor är fastighetens läge (detta nämns visserligen i lagen men tillämpas ej i praktiken). På senare tid har också nyproducerade lägenheter blivit markant dyrare än äldre.

För att kunna göra en samlad samhällsekonomisk bedömning av tillämpningen av bruksvärdeprincipen bör alla fördelar och nackdelar kunna specificeras. Detta är mycket svårt därför att många effekter inte är entydigt positiva eller negativa utan bedöms olika av olika personer. De flesta effekterna går inte heller att kvantifiera i kronor. Ett sätt att försöka få en helhetsbedömning är att studera syftet med bruksvärdeprincipen och vad som uppnåtts. Mot detta ställs den kritik som framkommit. Nedan redovisas en fallstudie av samhällsekonomiska effekter vid överskottsefterfrågan. Stockholms innerstad har specialstuderats som det tydligaste exemplet i Sverige på en ort med lägenhetsbrist.

4.5.3 Samhällsekonomisk utvärdering av bruksvärdeprincipens tillämpning i Stockholms innerstad

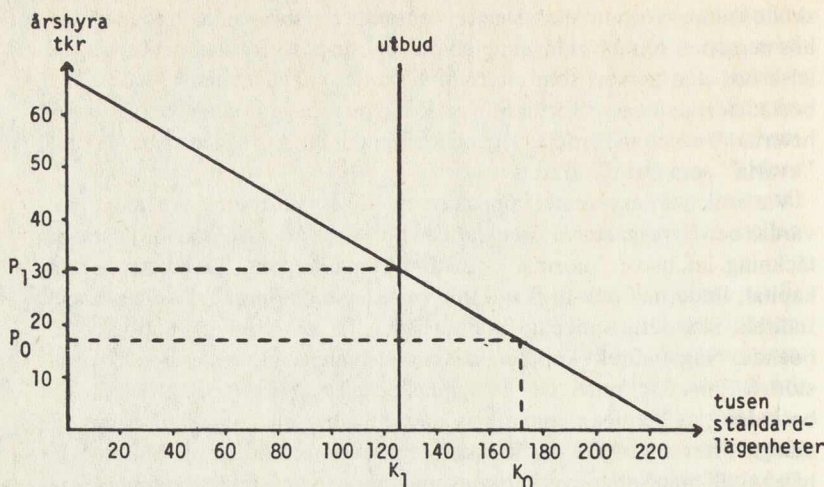
Fördelarna med bruksvärdesystemet har framgått av det inledande avsnittet. Mot detta skall ställas de samhällsekonomiska kostnaderna. En stor del av dessa kostnader kan sammanfattas med att lägenheterna inte går till de som har den högsta betalningsviljan²³ för dessa utan fördelas efter andra metoder.

Kostnaderna för detta kan illustreras med hjälp av en figur (s. 48).

Det finns K_1 lägenheter i beståndet. Jämviktspriset, dvs. det pris som skulle råda vid en fri marknadsprusbildning, är P_1 . I den rådande situationen är priset via bruksvärdesystemet reglerat till P_0 , vilket skapar en bostadskö som är lika med avståndet $K_1 - K_0$. Hela efterfrågekurvan består av olika individer med olika betalningsvilja för lägenheter. Ur samhällsekonomisk synvinkel bör de med högsta betalningsviljan få de tillgängliga lägenheterna. I diagrammet är detta individerna med betalningsviljan P_1 eller större. Varje gång någon med lägre betalningsvilja än P_1 får en

²³ I analysen tas den rådande inkomstfördelningen som politiskt sanktionerad och individerna antas vara de bästa bedömare av sin egen välfärd. Därmed uttrycker betalningsviljan också individernas nytta av en lägenhet.

Figur 4.4 Hyresmarknad med efterfrågeöverskott.



lägenhet, via t.ex. ett administrativt förfarande, trängs en individ med högre betalningsvilja undan och en samhällsekonomisk förlust uppstår. Det är värdet av denna "utträngning" som skall undersökas i denna studie.

Om den nuvarande hyressättningen skulle ersättas med en fri hyressättning kan följande effekter förutses. Hyresnivån stiger. De som inte vill eller kan betala mer än i dagsläget flyttar och de som vill och kan betala den nya hyresnivån som etableras stannar eller flyttar in. De som flyttar kan göra det av två orsaker. En del väljer en billigare bostad för att kunna lägga en större del av inkomsten på annat i enlighet med sina konsumtionspreferenser. Andra har, sedan de betalt övriga nödvändiga utgifter, inte inkomster kvar att betala en central lägenhet med.

Fördelningen av bostäder på en marknad med jämviktsprisbildning kan sägas vara bestämd av inkomstfördelningen och de enskilda konsumenternas preferenser medan fördelningssystemet i bruksvärdesystemet består av att de om en gång fått en lägenhet har besittningsrätt till den oavsett andras behov och önskemål, att den som har en lägenhet överlåter den till släktingar, vänner och bekanta, mer eller mindre olagliga transaktioner, direkta lägenhetsbyten samt genom behovsprövning och kötid i bostadsförmedlingens regi.

4.5.3.1 Beräkningar

Det måste i sammanhanget understrykas att de räkneexempel som följer endast är avsedda som en belysande illustration till den diskussion som förs i detta kapitel. Storleken på den samhällsekonomiska förlust som uppstår till följd av bruksvärdesystemets nuvarande tillämpning är således mycket känsligt för variationer i kalkylförutsättningarna. De belopp som anges för välfärdsförlusten i räkneexemplena nedan bör därför ej uppfattas som de "rätta" värdena, utan endast som de välfärdsförluster som uppstår under just de förutsättningar som exemplen baseras på.

I centrala Stockholm ("innanför tullarna") finns ca 126 000 hyreslägenheter²⁴. Den genomsnittliga lägenhetsstorleken är på två rum och kök²⁵.

²⁴ Källa: USK statistisk årsbok för Stockholm 1986 tabell 71

²⁵ Källa: USK statistisk årsbok för Stockholm 1986 tabell 69

En tvåa i Storstockholm är i genomsnitt 58 m^2 ²⁶. Detta blir totalt $7\,308\,000 \text{ m}^2$ eller 126 000 "standardlägenheter" på vardera 58 m^2 . Genomsnittshyran 1985 var för två rum och kök i hela Stockholmsregionen 291 kr/m^2 ²⁷ och år. För vår standardlägenhet blir detta ca 17 000 kr per år.

Jämviktshyran på en fri marknad skulle kunna approximeras utifrån priserna på den fria bostadsrättsmarknaden. Kostnaden för en bostadsrätt består dels av avgiften till föreningen, dels av kostnaden för köpeskillingen. Årsavgiften till bostadsrättsföreningen för en lägenhet på två rum och kök var 1985 230 kr/m^2 i genomsnitt²⁸. För standardlägenheten på 58 m^2 blir detta ca 13 500 kr²⁹. Köpeskillingen för en bostadsrätt på två rum och kök var 1985 ca 400 000 kr i Stockholms innerstad³⁰. Den för analysen relevanta kostnaden för detta är svår att fastställa. En strikt ekonomisk kalkyl baserad på ett antagande om en realränta på ca 6 procent (därvid har den nominella räntan antagits vara ca 12 procent och inflationstakten ca 6 procent), skulle efter ränteavdrag (marginalskatten har antagits vara 50 procent) innebära att den reala kapitalkostnaden (exkl förslitning) för bostadsrätter skulle närma sig noll. Samma kalkyl baserad på de förhållanden som rådde på 1970-talet skulle ge en så negativ realränta att det skulle framstå som klart billigare att bo i bostadsrätt än i hyresrätt. Detta är också det förhållande som faktiskt har rått på bostadsmarknaden under de år inflationen stadigt låg på en hög nivå. Om denna kalkyl vore den som bäst speglade marknadens värdering av kostnaden för att bo i bostadsrätt, skulle det inte gå att använda bostadsrättskostnaden som riktmärke för ett hypotetiskt jämviktspris för hyresrätter.

Vad som är relevant för att kunna uppskatta jämviktspriset på en fri marknad är dock inte den "objektiva" kostnaden för en bostadsrätt utan i stället vad marknaden **anser** vara den kostnad som ska jämföras med alternativet hyresrätt. Det framstår som högst troligt att marknaden inte tillämpar renodlade realräntekalkyler. Med sådana kalkyler skulle det under många år ha visat sig vara billigare att köpa en bostadsrätt än att hyra motsvarande lägenhet, även i Stockholms innerstad. Detta skulle också förutsätta att de som efterfrågar bostadsrätter endast utgörs av välinformerade personer utan likviditetsrestriktioner. Då skulle det rimligtvis inte heller finnas någon bostadskö. Men i verkligheten finns en stor bostadskö och "svarta" priser för hyreslägenheter innanför tullarna. Detta förhållande pekar entydigt på att jämviktshyran vid fri prisbildning på hyresrätter skulle ligga påtagligt över dagens bruksvärdereglerade hyra. Det förefaller därför även troligt att marknadens bedömning av kostnaden för att köpa en bostadsrätt ligger över denna bruksvärdeshyra och sannolikt baseras på en viss hopblandning av kostnader och utgifter. Dessutom finns en likviditetsrestriktion som innebär att de flesta människor är tvingade att i första hand räkna ut om de klarar av de löpande utgifterna för sitt boende.

Kostnaden för en bostadsrätt består av avgiften till föreningen och en real räntekostnad på köpeskillingen. Därmed antas förslitningskostnaderna vara försumbara. Utgiften för ett hushåll består dessutom av amorteringar. Vidare kan inflationseffekten på räntan inte frånräknas i en utgiftskalkyl. De hushåll vars ekonomiska situation är sådan att de varken kan betala en kontantinsats eller kan klara löpande utgifter i form av räntor och amorteringar, kan inte i praktiken tillämpa kostnadskalkyler utan måste i

²⁶ Källa: SCB Bostads- och hyresundersökningen 1985 tabell 21

²⁷ Källa: SCB Bostads- och hyresundersökningen 1985 tabell 10

²⁸ Källa: SCB Bostads- och hyresundersökningen 1985 tabell 33

²⁹ Kostnader för underhåll m. m. ingår inte i avgiften till en bostadsrättsförening. Detta har dock endast en marginell betydelse för analysen.

³⁰ Källa: Stockholms Fastighetskontor. Tjänstememoriel 1986-04-24

stället tillämpa utgiftskalkyler vilket kan leda till en överskattning av kostnaderna för att bo i bostadsrätt. Ett ganska vanligt sätt att göra en kalkyl för boendekostnaden i bostadsrätt är att förutom månadsavgiften endast räkna med en räntekostnad efter skatt avseende 75 procent av köpeskillingen (nedan kallad "nettoräntekalkylen"). Med en nominell låneränta på 12 procent blir detta efter 50 procents marginalskatt 6 procent på 300 000 kr, dvs. 18 000 kr. Totalt blir årskostnaden då 31 500 kr (13 500 + 18 000). I en boendekalkyl som räknar alla utgifter efter skatt som kostnader ("utgiftskalkylen") räknas räntan på hela beloppet. Dessutom inkluderas amorteringarna. Resultatet av detta, dvs. 6 procent på 400 000 kr plus 13 300 kr i årlig amortering (30 år), blir en årskostnad på 51 000 kr (13 500 + 24 000 + 13 300)³¹. Vilken av dessa kalkyler som bäst speglar hur marknaden resonerar är svårt att säkert fastslå. Vilken som väljs har stor betydelse vid en beräkning av den samhällsekonomiska välfärdsförlusten på grund av felallokerade lägenheter i Stockholms innerstad.

Det jämviktspris som skulle råda för hyreslägenheter på en fri hyresmarknad skulle troligtvis inte ligga på samma nivå som dagens priser på bostadsrätter. De bostadsrätter som omsätts utgör en liten del av det totala bostadsbeståndet och eftersom det finns en kö till hyreslägenheterna drivs prisnivån upp för bostadsrätter. Den ökning av fritt prissatta lägenheter på marknaden som skulle bli följden av fria hyror skulle troligen få priserna på bostadsrätter att sjunka. Samtidigt finns en överskottsefterfrågan på hyreslägenheter till de nuvarande priserna vilket borde leda till att priserna på hyreslägenheter stiger.

Under normala förhållanden (dvs när jämvikt råder på marknaden) anpassar sig boendekostnaderna i bostadsrätter till boendekostnaderna i motsvarande hyreslägenheter³². Om det finns tillgång till lediga hyresrätter saknas naturligtvis skäl för att köpa en dyrare motsvarande bostadsrätt. Utifrån detta resonemang kan det anses troligt att den nuvarande hyresnivån och den nuvarande prisnivån på bostadsrätter anger golv respektive tak på det intervall inom vilket jämviktspriset måste ligga. I analysen antas fortsättningsvis att priserna möts halvvägs.

Med hjälp av de förutsättningar som angetts kan beräkningar av den samhällsekonomiska välfärdsförlusten på grund av felallokerade lägenheter göras. Två alternativa beräkningar redovisas – "nettoräntekalkylen" och "utgiftskalkylen". För en utförligare redovisning av beräkningarna hänvisas till appendix till kapitel 7 i SPKs utredning "Regleringar inom bostadsområdet" (SPKUS 1987:2).

³¹ Om i stället en högre marginalskatt, t. ex. 75 procent, hade använts som antagande i denna kalkyl, skulle ränteutgiften bli 12 000 kr och årskostnaden 39 000 kr.

³² Ds Fi 1984:8 "Är subventioner effektiva?"

Tabell 4.2 Årlig samhällsekonomisk välfärdsförlust vid olika kalkylalternativ på grund av felallokerade lägenheter i Stockholms innerstad vid nuvarande hyresnivå (1985 års priser)

Kalkylalternativ	Välfärdsförlust Mkr
"Nettoräntekalkylen"	457
"Utgiftskalkylen"	1 071

Tabell 4.3 Effekter på hyror och överlåtelsepriser på bostadsrätter i Stockholms innerstad av en fri hyressättning vid olika kalkylalternativ.

Kalkylalternativ	Ökning av hyresnivån (%)	Minskning av överlåtelsepriserna på bostadsrätter (%)
"Nettoräntekalkylen"	43	40
"Utgiftskalkylen"	100	45

Som framgår av tabell 4.2 är den beräknade årliga välfärdsförlust som för närvarande förorsakas av att bruksvärdesystemet håller nere hyrorna på en ur marknadsekonomisk synvinkel för låg nivå, större ju mer hyrorna antas stiga i ett läge med fri hyressättning. Vidare framgår av tabell 4.3 bl. a. att hyrorna vid en fri hyressättning enligt alternativet "nettoräntekalkylen" skulle stiga med ca 43 procent och bostadsrättspriserna sjunka med ca 40 procent.

4.5.3.2 Sociala konsekvenser

Att tillämpa en hyresnivå under jämviktshyran för med sig vissa positiva och vissa negativa sociala konsekvenser. De effekter som inte går att kvantifiera i kronor måste också vägas in i den samhällsekonomiska bedömningen. Om fallet med en hyra reglerad till under jämviktsnivå jämförs med en marknadsanpassad hyra kan följande sociala konsekvenser förutses.

Om den nuvarande inkomstfördelningen accepteras skulle lägenheterna fördelas mer efter konsumenternas behov med marknadsanpassade hyror. Detta skulle innebära en välfärdsvinst på grund av en effektivare lägenhetsfördelning. Det är också möjligt att utgå från andra inkomstfördelningar i analysen. Detta innebär dock såväl praktiska som teoretiska problem. Dels är det svårt att fastställa vilken alternativ inkomstfördelning som ska anses politiskt önskvärd, dels kan det empiriska material som samlats in under den nuvarande inkomstfördelningen inte användas. Möjligen kan man anse att den faktiska inkomstfördelningen inte bör få gälla på just bostadsområdet och att analysen därför bör korrigeras på något sätt.

Om hyresnivån stiger kraftigt i vissa områden leder det till omflyttningar. Vissa som flyttar är tvungna att göra det därför att de efter övriga nödvändiga basutgifter inte kan betala den nya hyran. Andra flyttar därför att deras konsumtionspreferenser prioriterar andra ändamål högre och att de därför väljer att bo billigare. Det är rimligt att anta att det blir ett underskott på hushåll ur de lägsta inkomstskikten i de dyraste områdena. Detta kan från politisk synpunkt anses som negativt och kan därmed betraktas som en samhällsekonomisk kostnad. Värdet av denna måste bedömas politiskt. Det är dock troligt att även dagens fördelning av lägenheter med stort inslag av "svarta" och "grå" affärer och där kontakter är viktiga missgynnar låginkomsttagare. Om å andra sidan bostadsrättspriserna sjunker blir bostadsrättslägenheterna tillgängliga för större grupper. Vidare skulle rörligheten på bostadsmarknaden förbättras om det rådde en fri hyressättning. Detta skulle vara av stort värde för att lättare kunna

anpassa bostadssituationen till ändrade familjeförhållanden, byte av arbetsplats m. m.

Ett alternativ till att stödja de mest inkomstsvaga hushållen genom en reglering som gynnar alla hushåll är, som nämnts i avsnitt 4.4 direkta transfereringar till de hushåll som avses att gynnas. Fri hyressättning skulle vidare, på grund av hyreshöjningar, leda till en förmögenhetsomfördelning mellan hyresgäster och nuvarande fastighetsägare om inte detta motverkades via t. ex. beskattning. När fastigheterna överläts första gången efter det att den nya hyresnivån etablerats kapitaliseras den nya högre vinstnivån och nästa generation fastighetsägare gör därmed inga "oskäliga" vinster. En annan förmögenhetseffekt som uppstår är att bostadsrättsinnehavarna gör en ekonomisk förlust.

4.5.4 Vad händer vid utbudsöverskott?

När utbudsöverskott råder, vilket på senare år varit en ganska vanlig situation på många orter, har det framförts kritik mot bruksvärdesystemets tillämpning för att det håller hyrorna uppe på en konstlat hög nivå jämfört med om marknadsprissättning fick råda (trots att det inte finns några formella hinder för hyressänkningar under bruksvärdenivån). Om marknadskrafterna i stället fick utrymme skulle enligt kritikerna hyrorna sänkas på det sätt som normalt sker i en marknadsekonomi. Mot detta resonemang kan emellertid riktas vissa invändningar.

Det finns mycket som talar för att fastighetsägarna skulle höja hyrorna även vid utbudsöverskott om hyressättningen vore fri. Den viktigaste orsaken till detta torde vara att priselasticiteten är låg för efterfrågan på hyresrätter. Det lönar sig helt enkelt inte att sänka hyran därför att den förlorade intäkten från de hyresgäster som redan finns skulle bli större än intäkten från de nya hyresgäster som den sänkta hyran skulle locka till sig. Det kan t. o. m. oftast vara lönsamt att höja hyran trots att det finns lediga lägenheter. Men marginalkostnaden för att hyra ut ytterligare en lägenhet i ett befintligt bestånd med lediga lägenheter understiger i normalfallet kraftigt den marginalintäkt (dvs den tillkommande hyresgästens värdering av lägenheten) som detta skulle ge. Därför förbättras resursutnyttjandet genom att bruksvärdesystemet reglerar hyran på en lägre nivå än den som skulle etableras på en fri marknad. På grund av den lägre hyran hyrs fler lägenheter ut till hyresgäster vars värdering av lägenheterna överstiger marginalkostnaden för att hyra ut dessa. För ett mer utförligt resonemang kring detta hänvisas till SPKs utredning "Regleringar inom bostadsområdet" (SPKUS 1987: 2).

4.5.5 Sammanfattande synpunkter (bruksvärdesystemet)

Som tidigare nämnts ger bruksvärderregeln uttryck för två målsättningar för dagens hyrespolitik.

Den första målsättningen är att hyresnivån ska vara rimlig i förhållande till hushållsinkomsten. Ett problem är därvid att bruksvärdesystemet och hushållsinkomsterna helt saknar samband. Den bruksvärdebestämda hyran beror främst på allmännyttans kostnader och dessa utvecklas naturligt-

vis utan samband med hushållsinkomsterna. Det är möjligen genom att laborera med subventioner som samhället kan styra hyresnivån till en önskad storlek i förhållande till hushållsinkomsten eller tvärtom, dvs. styra hushållsinkomsten till en önskad nivå i förhållande till hyresnivån. Hyreskostnaden för en nyproducerad hyreslägenhet betalas f. n. till ca 60 procent via subventioner. Bruksvärdehyran kan sägas motsvara kostnaderna för lägenheterna minus subventionerna och måste betraktas som ett tämligen oprecist instrument för att ceteris paribus uppnå en viss hyresnivå i relation till hushållsinkomsterna. Om däremot det huvudsakliga målet är att förhindra oskäligen vinster hos fastighetsägarna och skapa rättvisa i någon mening mellan hyresgäster och hyresvärdar har bruksvärdesystemet fungerat bättre.

Det andra målet är att likvärdiga bostäder ska betinga samma pris, dvs. en s. k. rättvis hyresstruktur. Detta mål uppfylls inte i den nuvarande tillämpningen av bruksvärdesystemet. Det största problemet idag torde vara det bristande sambandet mellan lägenheternas pris och hushållens värderingar. Därvid utgör det bristande genomslaget för lägesfaktorn och de allt högre hyrorna i nyproduktionen de största problemen. På orter där överskottsefterfrågan råder håller bruksvärdesystemet nere hyrorna under vad konsumenterna anser lägenheterna vara värda. Detta bidrar till att skapa en bostadskö och tar bort prisets uppgift som fördelningsinstrument vid en knapp tillgång på lägenheter. Den välfärdsförlust som därför uppstår på grund av en ekonomiskt ineffektiv fördelning av lägenheterna skulle för 1985 kunna vara av väsentlig storlek. Enligt räkneexemplet ovan kan man räkna med en välfärdsförlust på upp till en miljard kr per år för lägenheterna i Stockholms centrala delar. Resultatet är dock känsligt för variationer i kalkylförutsättningarna. Det är också troligt att hyresstrukturen i Storstockholm inte upplevs som rättvis av bostadskonsumenter. Ytterst få av dessa torde anse att det är rimligt att två fysiskt likvärdiga lägenheter, varav den ena t. ex. är belägen i ett trist förortsområde och den andra i ett attraktivt centralt läge, ska betinga samma hyra. Det bristande genomslaget för läget i hyran torde vara en starkt bidragande orsak till den obalans som fn råder regionalt i Storstockholm.

Av mer teknisk karaktär är kritiken att hyran i nyproducerade lägenheter är omotiverat mycket högre (med hänsyn till bruksvärdet) än i äldre och att kostnadsneutraliteten mellan olika upplåtelseformer är bristfällig. Vidare finns en risk att bruksvärdesystemet leder till en minskad kostnadspress på de allmännyttiga bostadsföretagen, eftersom dessa i princip får kompensation för sina kostnadshöjningar i samband med att hyran fastställs.

Om det råde fri hyressättning skulle hyrorna enligt de beräkningar som redovisats ovan stiga väsentligt i Stockholms innerstad, samtidigt som överlåtelsepriserna för bostadsrätter skulle sjunka. Samtliga hushåll skulle då få ompröva sitt boende utifrån sina konsumtionspreferenser och bli tvingade att välja hur de i fortsättningen skulle vilja fördela sina inkomster. För låginkomsthushållen kan det bli omöjligt att bo kvar i de dyraste områdena om inga förändringar i exempelvis bostadsbidragssystemet samtidigt genomförs. Samtidigt skulle rörligheten på bostadsmarknaden förbättras, vilket i många situationer är önskvärt.

Det är vidare troligt att hyrorna skulle stiga även vid utbudsöverskott på lägenheter om hyressättningen var fri, på grund av den låga priselasticiteten på lägenheter. Till skillnad från situationen vid överskottsefterfrågan, då en fri hyressättning skulle förbättra resursutnyttjandet, skulle en fri hyressättning försämra resursutnyttjandet vid utbudsöverskott.

4.6 Avslutande kommentarer

4.6.1 Regleringarna och samhällsekonomin

Den översiktliga genomgång som gjorts av regelsystemet på bostadsområdet, belyser dels hur omfattande och genomgripande regleringarna är, dels vilka stora svårigheter det innebär att försöka bedöma de samhällsekonomiska effekter som dessa regleringar medför. Byggnormerna medför t. ex. uppenbarligen kostnader för producenter och konsumenter. Hur stora dessa kostnader är totalt, är det dock betydligt svårare att uttala sig om. Normerna har också en intäktssida. Här är svårigheterna att göra kvantifieringar om möjligt ännu större. Det viktiga är emellertid att det vid beslut om nya normer och normförändringar verkligen görs försök att bedöma dessa samhällsekonomiska kostnader och intäkter. Vikten av detta är uppenbar i ljuset av bostadssektorns mycket stora betydelse för samhällsekonomin. Boendet utgör t. ex. numera den klart dominerande utgiftsposten i hushållens ekonomi. Boendets ökande privatekonomiska betydelse framgår av följande diagram:

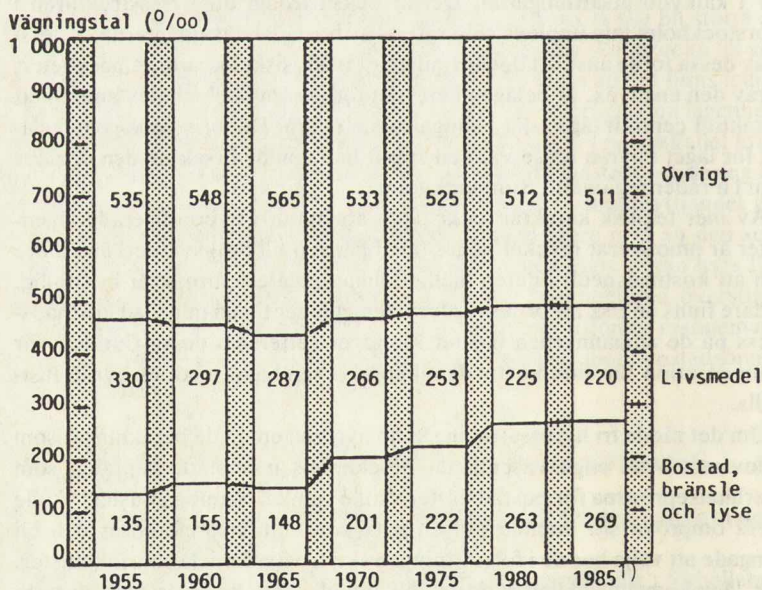


Diagram 4.1 Väningstal för huvudgrupperna i konsumentprisindex, långtidsindex 1955, 1960, 1965, 1970, 1975, 1980 och 1985.

¹ KPIs väningstal för livsmedel 1985 har korrigerats för att bli jämförbart med de äldre väningstalen. Numera ingår inte förtäring utanför hemmet (väningstal 1985=29) i livsmedelsposten.

Av diagrammet framgår t. ex. att boendepostens relativa andel nästan har fördubblats de senaste 30 åren. Från att 1955 ha utgjort endast 13,5 procent av KPI, utgjorde denna post 26,9 procent 1985. KPI innehåller emellertid inte all privat konsumtion. Utlandsresor eller bank- och försäkringstjänster ingår t. ex. inte. Av denna anledning blir de olika konsumtionsandelarna i KPI något högre än motsvarande andelar i SCBs hushållsbudgetundersökningar. I den senaste hushållsbudgetundersökningen som gjordes 1978 utgjorde bostäder och hushållsenergi 20,9 procent. Posten bostad, bränsle och lyse i KPI, hade samma år vikten 22,6 procent.

Ett annat viktigt mått på bostadssektorns stora ekonomiska betydelse är de statliga bostadssubventionernas storlek. Dessas kraftiga utveckling på senare år illustreras med hjälp av följande tabell. Budgetåret 1985/86 uppgick bostadssubventionerna t. ex. till 31,4 miljarder kr, vilket utgjorde drygt 9 procent av statsbudgetens omslutning detta år.

Tabell 4.4 Bostadssubventioner 1979–1985. Löpande priser, miljarder kr. Med 1979 avses budgetåret 1979/80 osv.

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Bostadsbidrag	5,0	6,0	6,0	6,3	6,8	6,9	7,1
Räntebidrag	3,7	5,0	7,2	8,9	9,9	10,5	12,1
Skattesubvention till egnehemsägare	6,3	7,9	9,9	10,3	11,2	11,5	12,2
Summa	15,0	18,9	23,1	25,5	27,9	28,9	31,4

Källa: Prop 1985/86: 100, bilaga 13, sid 35

Att kunna kontrollera bostadssubventionernas utveckling är på grund av deras storlek den viktigaste uppgiften för staten vid en reformering av regleringssystemet på bostadsområdet.

Andra siffror som belyser bostadssektorns ekonomiska betydelse är t. ex. att nyproduktionen uppgick till 16,1 miljarder kr och ombyggnader av bostäder till 19,2 miljarder kr 1985. Sammanlagt är detta ändå en låg nivå jämfört med tidigare år.

Ytterligare en faktor som inte behandlas på annan plats i denna utredning är kostnaderna för den byråkrati som krävs för att administrera regleringarna. Statsverkets nettokostnader för de statliga myndigheterna bostadsstyrelsen, länsbostadsnämnderna, planverket och lantmäteriverket uppgick budgetåret 1985/86 till 189 Mkr. Jämfört med bostadssubventionerna förefaller denna siffra rätt blygsam. Emellertid återfinns större delen av bostadsbyråkratin på det kommunala området, i form av byggnadsnämnder, fastighetskontor och stadsarkitektkontor. Någon aktuell statistik över kostnaderna för dessa myndigheter finns tyvärr inte tillgänglig. En rapport som utförts av AB Samhällsrådet på uppdrag av Näringslivets Byggnadsdelegation, "Offentlig byggadministration – en studie av resursutvecklingen", RU2:1983, har uppskattat att kostnaderna för den kommunala byggadministrationen uppgick till ca 90 procent av de totala byggadministrativa kostnaderna för byggandet i Stockholms kommun 1981. Utan att värdera de beräkningar som gjorts, så ger de ändå en bild av vilka proportioner som gäller. Regleringarna orsakar även administrativa kost-

nader för byggherrar och andra inblandade parter i byggprocessen, vilka naturligtvis också måste tas hänsyn till vid en samhällsekonomisk utvärdering. Det är emellertid inte alltid självklart att det lönar sig samhällsekonomiskt att göra nedskärningar i byråkratin. Det har t. ex. hävdats att om handläggningstiderna för bostadslåneärenden genom en personalförstärkning skulle kunna minskas från nuvarande fem till fyra veckor i genomsnitt för hela landet, så skulle statsutgifterna minska med ca 10 Mkr på grund av mindre räntetillägg (Lars Lindblom, Bostadsstyrelsen: DN Debatt 1986-08-08). Det finns flera exempel på beräkningar som kommer till liknande resultat.

4.6.2 Slutsatser och förslag

En kortfattad sammanfattning av de viktigaste slutsatserna vad avser bostadsområdet följer i kapitel 7. En utförligare diskussion med sammanfattande synpunkter finns i avsnitten 4.3.5, 4.4.3 och 4.5.5 för respektive "byggnormerna", "subventionssystemet" och "bruksvärdesystemet".

5 Regleringar inom livsmedelsområdet¹

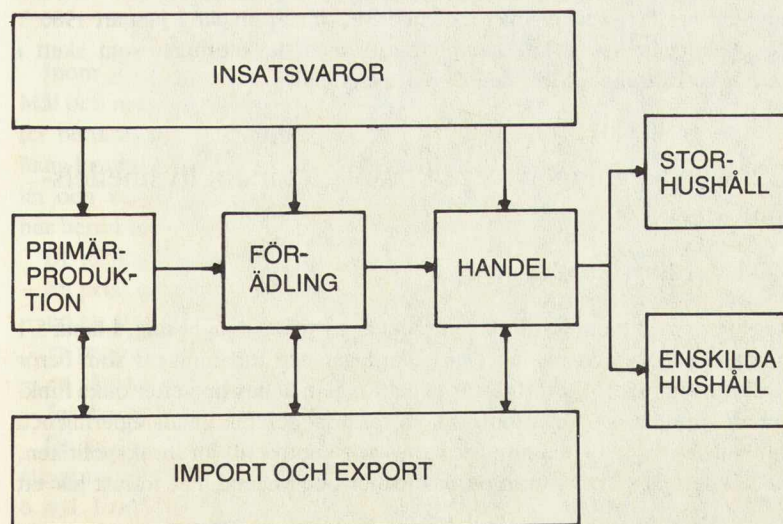
5.1 Kartläggningens omfattning och inriktning

5.1.1 Livsmedelsområdets omfattning

Av konsumenternas totala privata konsumtionsutgifter går ca 24 procent till mat och dryck (inklusive alkoholhaltiga drycker) och därmed utgör dessa utgifter en väsentlig andel av totalutgifterna.

På vägen till konsument passerar livsmedlen olika led i den s. k. livsmedelskedjan – primärproduktion (jordbruk, fiske och trädgårdsnäring), förädlingsindustri, handel och storhushåll. Dessa led är i sin tur beroende av insatsvaruledet, t. ex. de industrier som framställer maskiner och fodermedel till jordbruket och förpackningar till förädlingsindustrin, samt av transportledet, som utför tjänster inom hela kedjan. Importerade varor tillförs leden och exportvaror lämnar livsmedelskedjan. De olika leden i kedjan illustreras i figur 5.1.

Figuren utgör en något förenklad översikt av livsmedelsflödet från producent till konsument och motsvarar inte på alla punkter verkligheten. Sålunda förekommer det t. ex. att produkter från primärproduktionen, som ägg, potatis och trädgårdsprodukter, levereras direkt till handel eller storhushåll och att konsumenterna ibland inköper sådana produkter direkt från jordbrukare/trädgårdsmästare.



Figur 5.1 Livsmedelskedjan

¹ En mer utförlig redovisning finns i SPKs utredning, "Regleringar inom livsmedelsområdet – kartläggning och analys", publicerad i SPKs utredningsserie (SPKUS 1987:3).

5.1.2 Avgränsningar, källmaterial m. m.

Det är riksdagen som stiftar lagar. Enligt regeringsformen (8 kap 3 §) skall föreskrifter om "förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden" meddelas genom lag, d. v. s. av riksdagen. På regeringen ankommer bl. a. att förordna om tillämpningen eller verkställigheten av lag. Detta sker i s. k. förordningar. Före grundlagsreformen 1975 ankom det på Kungl Maj:t att utfärda sådana författningar, som beroende på sitt innehåll, benämns kungörelse, stadga, reglemente eller instruktion.

Varje lag, förordning etc är inte ett "isolerat" dokument utan ingår i ett stort nätverk av regler. I detta kapitel kartläggs dock endast en begränsad del av detta stora nätverk, nämligen de regelsystem som *särskilt* berör livsmedelsområdet. Den generella lagstiftning som gäller för samhället/näringslivet i stort redovisas däremot inte här. Även med en sådan avgränsning uppkommer ibland gränsdragningsproblem. För livsmedelsområdet gäller detta framför allt de regleringssystem som berör de varor och tjänster som kommer till olika led i livsmedelskedjan från insatsvaruindustrier, transport- och andra serviceföretag. Sådana regelsystem har tagits med i kartläggningen endast i begränsad omfattning. Sålunda har vissa insatsvaror till jordbruket medtagits i redovisningen.

Utgångspunkt för kartläggningen av regelsystemen inom livsmedelsområdet har varit Svensk författningssamling (SFS) och de lagar och förordningar som redovisas där. I och för sig är den lagstiftning som ingår i SFS mycket omfattande, men inte desto mindre utgör den endast en del av det totala regelverket i samhället. Även kommunerna och landstingen svarar inom sina verksamhetsområden för sin beskärda del av det totala regelverket. Men mångfalden av föreskrifter svarar de statliga myndigheterna för inom sina respektive ansvarsområden.

Regelverket i SFS är en föränderlig materia, där lagar och förordningar ändras eller utgår och nya tillkommer. Utgångspunkten i denna redovisning har varit "Register över gällande SFS-författningar 1 januari 1986". Redovisningen har sedan kompletterats med de ändringar som skett i berörd lagstiftning t. o. m. den 28 oktober 1986.

5.2 Kartläggning av regelkomplexet inom livsmedelsområdet

5.2.1 Jordbruksområdet

Regelsystemen inom jordbruksområdet är av mångahanda slag. I tablå 5.1 lämnas i en översikt exempel på olika lagar och förordningar som berör jordbruksområdet. Författningarna har i tablå delats upp efter olika funktioner/områden. De författningar som rör pris- och marknadsreglering och rationalisering är av ekonomisk natur och knutna till jordbrukspolitiken, medan den lagstiftning som berör husdjur och vegetabilier främst har ett kontrollsyfte.

Tablå 5.1 Funktionsuppdelning av regelsystemen inom jordbruksområdet

Funktion/område	Exempel på lagar/förordningar i SFS
Pris- och marknadsreglering	Lag (1967: 340) om prisreglering på jordbrukets område Förordning (1981: 639) om utjämning av industrins kostnader för jordbruksråvaror Lag (1974: 1021) om utbetalning av pristillägg på kött Förordning (1982: 1283) om avvecklingsersättning till vissa mjölkproducenter Lag (1983: 147) om förbud under viss tid mot nybyggnad av djurstallar etc.
Rationalisering	Förordning (1978: 250) om statligt stöd till jordbrukets rationalisering Jordförvärvslag (1979:230)
Jorden	Jordförvärvslag (se ovan) Jordabalk (1970: 994) Lag (1979: 425) om skötsel av jordbruksmark Lag (1933: 269) om ägofred
Husdjur	Djurskyddslag (1944: 219) Lag (1985: 342) om kontroll av husdjur m. m. Lag (1985: 295) om foder Djurstallkungörelse (1973: 270) Epizootilag (1980:369)
Vegetabilier	Växtskyddslag (1972: 318) Utsädeslag (1976: 298) Växtförädlarrättslag (1971: 392) Kungörelse (1959: 187) angående kvalitetsbenämning på matpotatis

Inom jordbruksområdet intar jordbrukspolitiken en central ställning. Mål och medel för jordbrukspolitiken och jordbruksprisregleringens effekter behandlas mera ingående i avsnitt 5.5. I jordbrukspolitiska sammanhang brukar man tala om tre centrala mål – produktionsmålet, inkomstmålet och konsumentmålet/effektivitetsmålet. Vad gäller produktionsmålet har beredskapsaspekterna särskilt stor betydelse.

De jordbrukspolitiska medlen för att uppnå målen är i stort

- en pris- och marknadsreglering av jordbruksprodukter
- en av staten stödd rationaliseringsverksamhet med syfte att effektivisera produktionen
- en särskild jordlagstiftning och
- forskning, försök och undervisning på jordbrukets område.

De åtgärder som vidtas i samband med pris- och marknadsregleringen etc grundar sig på lagar och förordningar, olika myndigheters kungörelser o. dyl. I tablåen exemplifieras denna lagstiftning med t. ex. lagen (1967: 340) om prisreglering på jordbrukets område. Andra författningar, som t. ex.

förordningen (1982: 1283) om avvecklingsersättning till vissa mjölkproducenter och lagen (1983: 147) om förbud under viss tid mot nybyggnad av djurstallar etc, har tillkommit i samband med de åtgärder som vidtagits för att bemästra det s. k. "överskottsproblemet" inom jordbruket. Överskottsproblemet har uppkommit då den inhemska produktionen av jordbruksprodukter överstigit den inhemska konsumtionen av sådana produkter samt vad som kan exporteras på ett lönsamt sätt. Det är statens jordbruksnämnd (JN) som är huvudman för de pris- och marknadsreglerande åtgärderna inom jordbrukets område.

Även reaktorhaveriet i Tjernobyl i Sovjetunionen har satt sina spår i SFS. Enligt "Förordning (1986: 621) om ersättning till jordbruks-, trädgårds- och renskötsel företag för kostnader och förluster på grund av radioaktivt nedfall" får nämligen ersättning lämnas till sådana företag som har orsakats merkostnader eller inkomstförluster till följd av åtgärder som har vidtagits i syfte att förebygga hälsorisker från livsmedel. Huvudman för detta stöd är lantbruksstyrelsen.

En av grundstenarna i den markpolitiska lagstiftningen är jordförvärvslagen (1979: 230). Denna lagstiftning har varit föremål för översyn under 1986. Förslag till ny jordförvärvslagstiftning redovisades under hösten 1986 i "Översyn av jordförvärvslagen" (DsJo 1986: 5). Annan lagstiftning av betydelse inom detta område är jordabalken (1970: 994), som bl. a. innehåller den s. k. "arrendelagen".

I tablå 5.1 exemplifieras den lagstiftning som berör husdjuren med fem olika författningar. I tablå 5.2 finns en mer utförlig översikt över de författningar som berör husdjuren. Författningarna har delats upp efter olika funktioner, som miljö, kontroll, slakt etc så att man kan följa djurets väg från djurstall fram till slakt, köttbesiktning och köttklassificering. Merparten av denna lagstiftning ligger inom lantbruksstyrelsens ansvarsområde. Köttprodukterna däremot ligger inom den s. k. livsmedelslagstiftningen (se avsnitt 5.2.4) och för denna lagstiftning är statens livsmedelsverk högsta tillsynsmyndighet.

Liksom för husdjuren finns det ett regelsystem som berör vegetabilerna. Det handlar där bl. a. om växtskydd och växtsjukdomar samt om utsädeskontroll och växtförädlarrätt.

I övrigt finns det en mångfald lagar och förordningar som berör jordbruket. Det finns t. ex. en särskild bokföringslag för jordbruk, jordbruksbokföringslagen (1979: 141), och en lag (1975: 417) om sambruksföreningar, som reglerar frågor på organisationssidan. Vidare finns det en förordning med instruktion för varje myndighet som verkar inom detta område, t. ex. "Förordning (1965: 799) med instruktion för statens jordbruksnämnd".

Tablå 5.2 Funktionsuppdelning av de regelsystem som berör husdjuren

Funktion	Exempel ¹ på lagar/förordningar i SFS
Miljö, foder och stall	Djurskyddslag (1944: 219) Lag (1985: 295) om foder Djurstallkungörelse (1973: 270)
Kontroll, avel, sjukdom	Lag (1985: 342) om kontroll av husdjur m. m. Förordning (1973: 272) om kastrering av vissa husdjur Epizootilag (1980: 369) Lag (1983: 738) om bekämpande av salmonella hos djur Lag (1965: 61) om behörighet att utöva veterinäryrket m. m. Förordning (1971: 810) med allmän veterinärinstruktion
Slakt m. m.	Lag (1937: 313) angående slakt av husdjur Lag (1959: 99) om köttbesiktning m. m. Förordning (1956: 413) om klassificering av kött
Köttprodukter	Livsmedelslagstiftningen

¹ I den mån det finns både lag och förordning för samma område har endast lagen angetts i tablå.

5.2.2 Övrig primärproduktion

I tablå 5.3 lämnas en översikt över de författningar som reglerar olika förhållanden inom fiskets område. Där redovisas dels generella författningar som berör fiskevatten och fiskekontroll, dels de författningar som reglerar yrkesfisket respektive fritidsfisket.

Tablå 5.3 Funktionsuppdelning av regelsystemen inom fiskets område

Funktion/ område	Exempel på lagar/förordningar i SFS
Fiskevatten m. m.	Lag (1966: 374) om Sveriges sjöterritorium Förordning (1977: 642) om den svenska fiskezonens omfattning Lag (1957: 390) om fiskearrenden Lag (1950: 596) om rätt till fiske Lag (1981: 533) om fiskevårdsområden
Kontroll, sjukdomar	Fiskeriförordning (1982: 126) Förordning (1982: 127) om internationell fiskekontroll Epizootilag (1980: 369) Kräftpestförordning (1975: 184)
Ekonomiska förhållanden för yrkesfisket	Lag (1974: 226) om prisreglering på fiskets område Förordning (1985: 439) om statligt stöd till yrkesfisket m. m. Förordning (1978: 517) om licens för yrkesfiske
Fritidsfisket	Förordning (1985: 440) om statsbidrag till fritidsfisket

På motsvarande sätt som inom jordbrukets och fiskets områden finns det författningar som reglerar förhållandena inom trädgårdsnäringen, biodlingen, rennäringen samt inom jaktområdet. Exempelvis rennäringslagen (1971: 437) är ett omfattande dokument med 102 paragrafer (18 sidor lagtext i SFS). I denna lag stadgas bl. a. om renskötselrätt, samebyar och dessa byars förvaltning, renarnas skötsel, renmärken samt om ansvar, skadestånd och besvär. En del av dessa frågor utvecklas närmare i rennäringskungörelsen (1971: 438).

5.2.3 Import och export

Föreskrifter om in- och utförsel kan delas in i två kategorier. Till den ena kategorin hör bestämmelser som föreskriver skyldighet att erlagga en ekonomisk prestation till staten i form av tull, annan skatt eller avgift. Den andra kategorin utgörs av regler som förbjuder in- eller utförsel i visst hänseende. Ett sådant förbud kan vara absolut, men är ofta modifierat genom föreskrift om licens eller villkor av annat slag, t. ex. särskilda ordningsföreskrifter för in- och utförsel. Dessa ordningsföreskrifter har tillkommit av hänsyn till bl. a. hälsovården, växtskyddet, skyddet mot djursjukdomar och önskemålet att försäkra sig om god kvalitet på vissa produkter.

Det finns en omfattande generell lagstiftning vid import och export som naturligtvis även avser produkterna inom livsmedelsområdet. Som exempel kan nämnas tullagen (1973: 670), lag med tulltaxa (1977: 975), tullförordningen (1973: 979) och frihandelsförordningen (1977: 1194).

De ekonomiska prestationer som importörer har att erlagga vid import av jordbruksråvaror, livsmedel m. m. kan indelas i olika kategorier:

- 1 Tullar
- 2 Avgifter inom ramen för jordbruksprisregleringen och fiskprisregleringen
- 3 Skatter och andra avgifter som utgår för motsvarande inhemskt producerade varor (t. ex. mervärdesskatt, dryckesskatt, förpackningsskatt, burkavgift)
- 4 Avgifter avsedda att täcka kostnaden för livsmedelskontroll m. m. samt för vissa administrativa kostnader vid tullmyndigheten.

Konkurrensförhållandena inom livsmedelsområdet påverkas i hög grad av i vilken utsträckning importerade varor ges möjlighet att konkurrera med de inhemska produkterna. Genom tullar samt avgifter inom ramen för jordbruksprisregleringen finns möjligheter att avskärma den inhemska livsmedelsmarknaden från importkonkurrens. Möjlighet finns också att genom s. k. icke tariffära hinder omöjliggöra import, d. v. s. genom att med utgångspunkt från olika författningar ställa så höga krav på de importerade livsmedlens kvalitet, märkning etc att de inte kan införas i landet.

Det finns en mångfald författningar som stadgar om kontroll av livsmedel m. m. vid import och export. Exempel härpå är kungörelsen (1974: 270) om kontroll vid införsel av livsmedel och dito kungörelse vid export (1974: 271) samt de veterinära in- och utförselkungörelserna (1958: 551 respektive 1958: 552).

5.2.4 Övriga led i livsmedelskedjan

Hittills har redovisats de regelsystem som främst berör olika näringar inom primärproduktionen samt import och export. Det återstår således att redogöra för regelkomplexet inom övriga led i livsmedelskedjan, d. v. s. de regelsystem som berör förädlingsindustrin, handeln och storhushållen. Därtill kommer de författningar, vilkas tillämpning inte kan hänföras till ett enda led i livsmedelskedjan, utan rör näringslivet i stort.

Exempel på övergripande författningar är miljö- och hälsoskyddslagstiftningen – miljöskyddslagen (1969: 387) och miljöskyddsförordningen (1981: 574) samt hälsoskyddslagen (1982: 1080) och hälsoskyddsförordningen (1983: 616).

Pris- och konkurrenslagstiftningen är ett annat regelkomplex som berör näringslivet i stort – allmänna prisregleringslagen (1956: 236) och dito kungörelse med tillämpningsföreskrifter (1956: 612) samt konkurrenslagen (1982: 729). Vidare finns det en lag om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensfrågor (1956: 245) och dito kungörelse (1956: 519).

Även om prisregleringslagen gäller generellt här förekomsten av prisregleringar inom livsmedelsområdet under främst 1970-talet haft betydelse för prisbildningen inom detta område. Under 1970-talet förekom nämligen ett flertal selektiva prisregleringar för olika varor/varugrupper inom livsmedelsområdet. Det mest betydelsefulla av de selektiva regleringarna var det s. k. baslivsmedelsprisstoppet som omfattade främst konsumtionsmjölk, ost, kött, fläsk och charkuterivaror. Detta prisstopp infördes i samband med de s. k. livsmedelssubventionerna den 1 januari 1973 och upphörde först i oktober 1980. För konsumtionsmjölk upphörde prisregleringen dock att gälla först den 1 mars 1983.

Införandet av livsmedelssubventionerna i sig innebar givetvis ett ingrepp inom den fria marknaden. Över en natt ändrades relativpriserna på olika livsmedelsprodukter och därmed också konkurrensförutsättningarna för de företag som verkade på berörda marknader.

Konkurrensfrågorna inom livsmedelsområdet har tilldragit sig stort intresse. Den starka koncentrationen inom livsmedelsindustrin och då bl a den starka ägarkoncentrationen till lantbrukskooperationen och vad detta medför för konkurrensen har redovisats i en rad SPK-utredningar.

En annan konkurrensfråga, som berör etableringen av dagligvarubutiker inom detaljhandeln, är den konflikt som föreligger mellan konkurrenslagen och plan- och bygglagstiftningen.² Detta har påvisats av näringsfrihetsombudsmannen i ett trettiotal "etableringsfall" och av SPK i utredningen "Butiksetablering och butiksstruktur inom dagligvarudetaljhandeln – en problembeskrivning och -analys" (SPKUS 1985: 19). Inom ramen för plan- och bygglagstiftningen har kommunerna nämligen möjligheter att genom "etableringskontroll" hindra butiksetableringar och kan därmed påverka utvecklingen av butiks nätet. Detta är således ett av statsmakterna sanktionerat ingrepp i den fria marknadsekonomin.

Kontrollen av produkter inom de råvaruproducerande områdena ligger främst inom lantbruksstyrelsens ansvarsområde. Inom efterföljande led, d. v. s. inom förädlingsindustrin, handeln och storhushållen, gäller livsmedelslagstiftningen. Denna lagstiftning består av livsmedelslagen

² Byggnadslagen (1947:385), byggnadsstadgan (1959: 612) och lagen (1976: 666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m. Beslut om ny plan- och bygglagstiftning fattades av riksdagen i november 1986.

(1971: 511), livsmedelsförordningen (1971: 807) samt statens livsmedelsverks tillämpningsföreskrifter till dessa författningar. Central förvaltningsmyndighet inom detta område är statens livsmedelsverk (SLV). På de regionala och lokala planen är länsstyrelserna respektive miljö- och hälso-skyddsnämnderna tillsynsmyndigheter.

Inom ramen för alkoholpolitiken har det tillkommit ett flertal lagar och förordningar. Det alkoholpolitiska regelsystemet syftar huvudsakligen till att begränsa alkoholdryckernas tillgänglighet. Exempel på sådan lagstiftning är lagen (1977: 292) om tillverkning av drycker m. m. och lagen (1977: 305) om handel med drycker.

Inom livsmedelsområdet finns vidare ett flertal punktskatter, t. ex. dryckesskatt, särskild varuskatt och förpackningsskatt. Om sådana skatter stadgas bl. a. i lagen (1977: 306) om dryckesskatt.

Lagen (1971: 1081) om bestämning av volym och vikt (LVV) och dito förordning (1973: 85) tillämpas på yrkesmässig handel med varor som säljs efter volym eller vikt eller är märkta med uppgift om volym eller vikt. Syftet med denna lagstiftning är främst att tillgodose konsumenternas behov av skydd mot oriktig vägning och mätning.

5.3 Sammanfattande slutsatser avseende kartläggningen av regelsystemen inom livsmedelsområdet

Här redovisad kartläggning av olika författningar som berör livsmedelsområdet visar på den komplicerade situation som möter den som verkar inom livsmedelsområdet. Och ändå utgör här redovisade författningar endast "toppen på ett isberg", eftersom den största mängden i det totala regelsystemet utgörs av tillämpningsföreskrifter som meddelas av olika myndigheter. Den som verkar inom livsmedelsområdet förutsätts känna till regelsystemet till de delar, som de berör hans/hennes verksamhetsområde.

Regelverket i SFS är en föränderlig materia, där författningar ändras eller utgår och nya tillkommer. Samtidigt sker också en snabb utveckling i samhället/näringslivet, vilket medför att lagstiftningen inte alltid "följer med" i utvecklingen utan kan bli föråldrad i förhållande till t. ex. den tekniska utvecklingen.

Det torde vara en svår avvägningsfråga att bestämma i vilken omfattning författningarna skall gå in och reglera olika förhållanden i detalj eller ej. Här redovisad lagstiftning visar stora variationer i denna fråga. Rennäringslagen (1971: 437) med 18 textsidor är ett exempel på lagstiftning, där olika förhållanden regleras i detalj. Den andra ytterligheten kan lagen (1985: 342) om kontroll av husdjur m. m. sägas exemplifiera. 1 § i denna lag säger:

"Syftet med denna lag är att främja animalieproduktionen och djurs lämplighet för avel i näringsverksamhet samt att förebygga sjukdomar hos djur.

Regeringen får i det syfte som anges i första stycket meddela föreskrifter om kontroll av husdjur och av andra djur, som människan har i sin vård, samt ge organisationer på jordbruksnäringens område eller andra sammanlutningar rätt att anordna sådan kontroll."

Lagen bestämmer således inte om det skall vara någon kontroll av husdjuren eller ej. Även frågan om vem som skall utföra eventuell kontroll lämnas öppen. Enligt 6 § får regeringen överlämna åt lantbruksstyrelsen att meddela föreskrifter som avses i 1 § andra stycket.

Lagstiftningen har således ofta karaktären av en ramlagstiftning. Detta i sin tur medför att oklarhet kan råda om vad som "exakt" gäller och utrymme ges för olika tolkningar och tillämpningar. Det är inte heller alltid entydigt, vilken myndighet som skall handlägga en viss fråga, eftersom det kan föreligga en överlappning av myndigheternas ansvarsområden.

Mångfalden av författningar medför även att lagar kan komma i konflikt med varandra. Detta exemplifieras i avsnitt 5.2.4 med den konflikt som föreligger mellan konkurrenslagen och plan- och bygglagstiftningen, vad gäller etableringen av livsmedelsbutiker.

En författning/reglering innebär på något sätt en inskränkning i det fria handlandet och ett ingrepp i den fria konkurrensen eller en ekonomisk pålaga eller ett ekonomiskt stöd. Det är därför viktigt att klargöra vilka konsekvenser olika regleringar har eller kan tänkas få. Det kan t. ex. gälla effekter på priser och konkurrens eller på samhällsekonomin i stort. I det följande analyseras effekterna av några regelsystem.

5.4 Analysens omfattning och genomförande

Inom ramen för föreliggande uppdrag har det gällt att belysa några regleringar inom livsmedelsområdet mera i detalj utifrån främst samhällsekonomiskt perspektiv. Jordbruksprisregleringens centrala ställning inom livsmedelsområdet talar för att denna reglering blir föremål för närmare analys. Därutöver bedöms det vara intressant att med exempel från olika problemområden belysa problematiken kring regleringens effekter utifrån olika infallsvinklar. Förutom jordbruksprisregleringen omfattar analysen också fiskprisregleringen och det regelkomplex som berör livsmedlens kvalitet. Fiskprisregleringen uppvisar många likheter, men också flera olikheter jämfört med jordbruksprisregleringen. Dessa båda regleringar är prisregleringar till skillnad från regelverket kring livsmedlens kvalitet, där det gäller fysiska regleringar (normer, kontroll etc.).

För de tre delstudierna genomförs analysen av respektive reglerings samhällsekonomiska effekter i första hand i kvalitativa termer. På grund av beräkningsmässiga svårigheter är den kvantitativa analysen delvis ofullständig. I alla tre delstudierna förs dessutom en mål/medeldiskussion i syfte att även belysa regleringarnas effekter utifrån denna utgångspunkt.

Valet av problemområden för analysen har medfört att eventuella effekter på lönebildning och inkomstfördelning endast har behandlats i begränsad omfattning (avsnitt 5.5.6).

5.5 Jordbruksprisregleringen

5.5.1 Mål och medel i jordbrukspolitiken³

Den nuvarande svenska jordbrukspolitiken har sitt ursprung i de svårigheter som jordbruket utsattes för under den ekonomiska krisen under 1930-talet. För att skydda jordbruket mot krisens verkningar – starka prisfall och hård internationell konkurrens av dumpingkaraktär – infördes i Sverige liksom i de flesta industriländer under 1930-talet reglering av priserna på jordbruksprodukter. Regleringarna avsåg även att skydda konsumenterna vid livsmedelsbrist och höga internationella priser.

Under efterkrigstiden har man i Sverige talat om tre centrala *mål* för den svenska jordbrukspolitiken, nämligen produktionsmålet, inkomstmålet och effektivitetsmålet/konsumentmålet. Dessa mål har under olika perioder haft skiftande formuleringar och olika inbördes tyngd. Enligt nu gällande jordbrukspolitiska riktlinjer talar man om försörjningsmålet – att trygga livsmedelsförsörjningen såväl i fredstid som under avspärrning och krig – som ett huvudmål samt inkomstmålet och konsumentmålet som likställda delmål under nämnda huvudmål.

För att uppnå de jordbrukspolitiska målen har under efterkrigstiden följande *medel* använts:

- ett stöd till jordbruket genom en pris- och marknadsreglering på jordbruksprodukter (jordbruksprisreglering)
- statliga åtgärder för att stimulera rationaliseringen i jordbruket och i samband därmed en jordpolitik
- forskning, försök och undervisning på jordbrukets område.

Jordbruksprisregleringen innebär att priser och marknader avseende alla viktigare jordbruksprodukter regleras. Regleringen utgör i varje fall på kort sikt det viktigaste jordbrukspolitiska medlet för att påverka jordbrukarnas produktion och inkomster. Den omfattar även delar av livsmedelsindustrin (bl. a. slaktledet och i huvudsak hela mejeriindustrin). Regleringen påverkar också de delar av livsmedelskedjan som inte omfattas av regleringen. Jordbruksprisregleringen innebär därmed ett stort ingrepp i prisbildningen på livsmedelsområdet.

Jordbruksprodukternas prisnivå fastställs av statsmakterna efter överläggningar mellan staten (i regel företrädd av statens jordbruksnämnd) samt producenternas företrädare och nämndens konsumentdelegation.

Den inom landet avsedda prisnivån på olika jordbruksprodukter söker man uppnå främst genom ett s. k. gränsskydd, som utgår i form av avgifter på sådana importerade produkter som konkurrerar med livsmedel baserade på svenska jordbruksprodukter. Därutöver används marknadsreglerande åtgärder, som går ut på att dra bort pristryckande överskott från den inhemska marknaden. Detta uppnås främst genom lagring och export. Överskottet exporteras i regel till andra länder och då till lägre priser än vad man uppnår inom landet. Skillnaden mellan det pris den svenske jordbrukaren får och det pris man får vid export brukar kallas "exportkostnad".

Gränsskyddet syftar till att skydda de inhemska priserna på jordbruksprodukter från störande inverkan av prISRörelser på världsmarknaden. I

³ Vad gäller mål-medelanalysen hänvisas till SPKUS 1987: 3, kapitel 10 och 11.

regel är de inhemska priserna högre än världsmarknadspriserna. Den inhemska prisnivån upprätthålls då med hjälp av införselavgifter, som får betalas vid import. Storleken av dessa avgifter skall i princip utgöras av skillnaden mellan det inhemska priset och priset på världsmarknaden.

Det förhållandet att det inom jordbrukspolitiken finns många olika mål, vilka formulerats som huvudmål, delmål och mål i övrigt (mål avseende miljön, regionalpolitiken m. m.), gör denna politik svåröverskådlig. Därtill kommer att målen inte är väl preciserade. Situationen förbättras naturligtvis inte av att målen sinsemellan är motstridiga.

För att nå dessa mål används i stort sett samma arsenal av medel – ett prisstöd inom ramen för jordbruksprisregleringen, ett statligt stöd till jordbrukets rationalisering samt stöd till rådgivning, forskning m. m. Ett sådant förhållande som att jordbrukarfamiljerna får mindre än hälften av sina inkomster från jord- och skogsbruk gör det mycket svårt att med *generella* prispolitiska medel – som jordbruksprisregleringen innebär – uppnå inkomstmålet inom jordbrukspolitiken.

Det förhållandet att de jordbrukspolitiska medlen används för att försöka uppnå ett flertal mål, som därtill är vagt formulerade, gör det svårt att bedöma i vilken omfattning målen uppfylls genom de använda medlen. Problem har dock uppstått inom jordbrukssektorn. För att komma till rätta med dessa problem har statsmakterna utvidgat regleringen av sektorn. På så sätt har jordbruksregleringen gett upphov till ytterligare regleringar.

Nuvarande jordbrukspolitiska medel – och då främst jordbruksprisregleringen – har trots alla varningsord från framför allt nationalekonomer använts decennium efter decennium. Det synes på sin plats att avsluta detta avsnitt om mål och medel i jordbrukspolitiken med ett citat från en framstående nationalekonom:

”... samt inkomst- och konsumtionsminskning inom landet, kan med nuvarande produktionsutveckling i en mycket nära framtid påfrestningen på jordbrukspolitiken bli så svår, att den brister. I en sådan situation föreligger med andra ord en särskilt överhängande risk för att hela jordbruksregleringen eller viktiga delar av densamma måste uppges, trots de farliga verkningarna för jordbrukarklassens levnadsstandard, som bli följden.”

Detta skrev professor Gunnar Myrdal år 1938 i sin bok ”Jordbrukspolitiken under omläggning”.

5.5.2 De jordbrukspolitiska besluten

Gång på gång under många decennier har stark kritik riktats mot jordbruksprisregleringen och denna reglerings effekter. Redan på 1930-talet varnades för att regleringen skulle medföra problem med stora överskott på jordbruksreglerade produkter. Sedan 1950-talet har dessa problem också dykt upp under långa perioder – och inte minst nu under 1980-talet. Och gång på gång har statsmakterna gått in med åtgärder för att lösa problemen. Dessa åtgärder har oftast haft formen av ytterligare regleringar. Däremot har statsmakterna inte försökt ta ett radikalt grepp genom att ersätta jordbruksprisregleringen med andra jordbrukspolitiska medel.

Stefan Hedlund och Mats Lundahl anger i "Beredskap eller protektionism?" den politiska bakgrunden till att de jordbrukspolitiska åtgärderna varit så oförändrade under lång tid och sammanfattar 50 års jordbrukspolitik sålunda:

"Under femtio års tid har den svenska jordbrukspolitiken karakteriserats av en långtgående protektionism. Historiskt sett är detta en följd av 1933 års kohandel, som kom att bli tongivande inte bara för trettioalets omedelbara krispolitik utan även för den politik som förts därefter. Efterkrigstiden har karakteriserats av latent kohandel mellan partierna eftersom centern haft en vågmästarställning i politiken. Jordbrukspolitiska kärnfrågor har därför kommit att avföras från debatten."

Den s. k. folkstyrelsekommittén publicerade under 1985 skriften "Makten från folket", som innehåller 12 uppsatser om folkstyrelsen. I uppsatsen "Byråkratisering och folkstyre" behandlas bl. a. frågorna om "sektorisering" och s. k. "järntrianglar". Där står bl. a.:

"De formella beslutsprocessernas betydelse har minskat under den korporativa kapitalismen. I stället fattas de flesta viktiga beslut i form av överläggningar eller formella förhandlingar mellan representanter för kollektivt organiserade intressen av ett eller annat slag. Detta mönster har med lån av en amerikansk metafor brukat kallas för järntrianglar. Termen avser att känneteckna det förhållandet att olika korporativa maktbaser – i näringsliv, politik och statlig administration – fattar de grundläggande besluten inom en sektor. Viktigare än det diskutabla triangelförhållandet är emellertid, att byråkratierna etablerat ett direkt förhållande till varandra, många gånger med uteslutande av den politiska – folkvalda – maktens representanter och att dessa beslutsfunktioner tenderat att i allt högre grad röra bestämda sakområden i samhället."

Ovan redovisade citat är tillämpligt på beslutsprocessen rörande de jordbrukspolitiska frågorna, t. ex. vad gäller förhandlingar och sektorisering. Frågan om de s. k. järntrianglarna har också utvecklats i "Makten över maten".⁴ Där appliceras resonemangen på jordbrukssektorn och sammanfattas sålunda:

"Sammanfattningsvis kan vi konstatera att ett i Sverige allt starkare livsmedelsindustriellt komplex vuxit fram och att det ansetts förenligt med vissa intressen att ett allt mer komplext regleringssystem byggts ut. En dominerande politisk föreställning har varit och är att livsmedelssektorn verkligen kan styras genom regleringar och att detta ligger i den enskilde bondens intresse. Som kommer att framgå i senare kapitel ställer vi oss tveksamma till båda dessa föreställningar.

Frågan är om inte regleringspolitiken i första hand svarar mot regleringsbyråkratins intressen – den statliga, den kooperativa och den privata byråkratin i allians. Det är svårt att finna andra förklaringar till det kompakta motståndet från alla dessa håll att sakligt pröva alternativa styrsystem på livsmedelsområdet."

⁴ Olof Bolin, Per-Martin Meyerson och Ingemar Ståhl, SNS 1984

De resonemang som förs ovan har också relevans beträffande personuppsättningen i den senaste jordbrukspolitiska/livsmedelspolitiska utredningen, nämligen 1983 års livsmedelskommitté (LMK), som i slutet av år 1984

avlämnade sitt huvudbetänkande "Jordbruks- och livsmedelspolitik" (SOU 1984: 86). LMK var en parlamentarisk kommitté, där ordförande, sakkunniga och experter till övervägande delen hämtades från den krets som ovan benämns "regleringsbyråkratin".⁵

5.5.3 Internationell utblick

Som tidigare framhållits är det på intet sätt unikt att ett land liksom Sverige skyddar sin inhemska produktion av jordbruksprodukter mot importkonkurrens. Det är snarare en regel att flertalet länder stöder sin jordbruksproduktion med hjälp av framför allt gränsskydd och olika slag av subventioner. Detta gäller bl. a. samtliga OECD-länder. Bakgrunden är liksom i Sverige att man bl. a. vill verka för en nationell självförsörjning på livsmedelsområdet.

Utformningen och omfattningen av de olika ländernas jordbruksskydd varierar. Gränsskyddet kan vara i form av tullar, rörliga importavgifter, minimiimportpriser, kvantitativa importrestriktioner etc. Därutöver förekommer icke tariffära hinder, dvs. föreskrifter av teknisk art, såsom förpackningskrav, sanitära bestämmelser etc.

Vid sidan av olika former av gränsskydd förekommer direkta och indirekta subventioner till den egna produktionen/exporten. Sammantaget innebär de stora variationerna i utformningen av olika länders jordbruksskydd att det vid internationella jämförelser är svårt att beräkna "skyddsnivån" inom respektive land.

Det förhållandet att flertalet länder har ett skydd för den egna produktionen av jordbruksvaror har fått till följd att nästan hela världsproduktionen och -konsumtionen äger rum inom ramen för nationellt avgränsade system. Endast ca 10 procent av totalt producerade jordbruksprodukter är föremål för internationell handel. Denna handel omfattar i första hand vegetabiliska produkter som spannmål, socker och oljeväxter (både som råvara och i form av olja), medan handeln med animaliska produkter som t. ex. kött- och mejerivaror utgör en mycket begränsad andel av den totala produktionen. Medan man vad gäller de stora stapelvarorna på vegetabilie-sidan kan tala om en "världsmarknad" får man på animaliesidan räkna med en mångfald delmarknader, beroende på bl. a. kvalitetsskäl, veterinära bestämmelser och handelspolitiska skäl.

Mot bakgrund av den analys av den svenska jordbruksprisregleringens effekter som görs i denna utredning är det givetvis av intresse att se hur t. ex. Förenta staterna och Europeiska Gemenskapen (EG) klarat av de jordbrukspolitiska problemen.

Målen i Förenta staternas jordbrukspolitik har i stort varit desamma sedan 1930-talet och har bl. a. varit att tillförsäkra konsumenterna ett rikt utbud av näringsriktiga livsmedel till rimliga priser samt att bidra till att påstådskomma en stabil och lönsam jordbrukssektor. De federala myndigheternas beslut har haft avgörande betydelse för sektorns ekonomi. De medel som använts för att försöka uppnå målen har bl. a. varit pris- och inkomststöd i olika former, importrestriktioner, arealreduceringsprogram och soci-

⁵ Se SPKUS 1987: 3, kapitel 12.

ala livsmedelsprogram. Jordbrukets utveckling har också påverkats väsentligt av den allmänna utrikes- och handelspolitiken.

Det finns ca 2,4 milj jordbruk i Förenta staterna. Flertalet av dessa jordbruk är vad som brukar betecknas som deltidjordbruk. Totalt sett erhåller jordbrukarfamiljerna ca 40 procent av sina inkomster från jordbruk och således ca 60 procent från annan verksamhet.

Mot bakgrund av de stora kostnaderna för jordbruksstödet, att de federala åtgärderna medfört icke önskvärda effekter på bl. a. marknadsförhållandena och på inkomstfördelningen inom jordbrukarledet m. m. förespråkar Reagan-administrationen⁶ en återgång till en friare marknadsekonomi inom jordbrukssektorn och således en avveckling av olika stöd. "Framtida jordbrukarprogram bör vara flexibla och i minsta möjliga utsträckning snedvrider marknaden vid uppfyllandet av målen."

I centrum för den jordbrukspolitiska debatten inom EG står sedan flera år tillbaka främst följande fyra frågor: utvidgningsfrågan, finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken, den alltmer besvärande överskottssituationen samt handelsrelationerna med omvärlden.

Målen för den gemensamma jordbrukspolitiken är bl. a. att trygga försörjningen, att stabilisera marknaderna och att tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard.

De viktigaste medlen för att förverkliga de jordbrukspolitiska målen utgörs av gemensamma pris- och marknadsregleringar i förening med ett gemensamt gränsskydd gentemot tredje land i syfte att åstadkomma en gemensam prisnivå inom EG, vilken normalt är högre än världsmarknadsnivån. EGs prispolitik grundar sig på de beslut som fattas av ministerrådet om gemensamma priser för centrala jordbruksprodukter i avsikt att tillämpas för ett regleringsår i taget.

Jordbruket inom EG karaktäriseras av en stor andel mindre brukningsenheter. Över hälften av brukningsenheterna kan inte sysselsätta brukaren på heltid.

De jordbrukspolitiska åtgärderna inom EG har bl. a. medfört betydande överskottsproblem och stödåtgärderna har i mycket ringa omfattning gått till de jordbrukare, som behöver mest hjälp. Men först som sist har stödet till EG-jordbruket medfört betydande kostnader för konsumenter, skattebetalare och "EG-samhället" i stort.

Vad som är iögonfallande vid en jämförelse av jordbrukspolitiken i Förenta staterna, EG och Sverige är de stora likheterna. Detta gäller såväl mål och medel i jordbrukspolitiken som de problem som uppkommit i form av överskott av jordbruksprodukter, ojämnt fördelat jordbruksstöd etc. Även strukturen inom jordbruket uppvisar stora likheter med stor del mindre brukningsenheter och deltidjordbrukare.

Industriländernas protektionistiska jordbrukspolitik har kritiserats under senare år, bl. a. av Världsbanken. Det hävdas bl. a. att en liberalisering av handeln med jordbruksprodukter skulle bespara industriländerna en stor del av de kostnader som den nuvarande jordbrukspolitiken är förenad med. Samtidigt skulle u-länderna tillföras betydelsefulla exportinkomster.

Även OECD har under hösten 1986 uttalat sig för en ändring i industriländernas – i detta fall OECD-ländernas – jordbrukspolitik. I en rapport⁷ säger sekretariatet nämligen bl. a. följande:

⁶ Källa: Economic Report of the President (febr. 1984 och febr. 1986).

⁷ "Agricultural policy issues and developments", rapport från OECD-sekretariatet (oktober 1986).

”Det kommer att behövas åtgärder för att initiera och underlätta en anpassning mot en jordbrukssektor som är ekonomiskt effektiv i förhållande till resten av ekonomin. Det kommer att ta tid att planera och genomföra sådana åtgärder — och ändå längre tid innan dessa åtgärder kan förväntas ge önskad effekt. Men behovet att börja denna förändringsprocess är påträngande och brådskande.”

5.5.4 Jordbruksprisregleringens effekter på priser och konkurrens

Jordbruksprisregleringen innebär att producenter och konsumenterna genom regleringssystemet avskärmas från kontakter på marknaden, dvs. statsmakterna har till en del ersatt utbud och efterfrågan i en fri marknadsekonomi med ett administrativt avgifts- och regleringssystem. Den viktigaste delen i detta system är skyddet för de inhemska jordbruksvarorna. Allt efter behovet på den inhemska marknaden skyddar gränsskyddet dessa varor från importkonkurrens och konsumenterna måste i regel betala högre livsmedelspriser än i ett läge utan importskydd.

Men jordbruksprisregleringens importskydd är inte den enda konkurrenshämmande faktorn inom jordbruksområdet. En annan sådan faktor är den jordbrukspolitiska lagstiftningen som inskränker etableringsmöjligheterna för ”utomstående” och konserverar existerande ägarstruktur. Den under 1986 genomförda översynen av jordförvärvslagstiftningen kan möjligen resultera i förslag som åtminstone delvis ändrar dessa förhållanden.

Jordbruksprisregleringen är den viktigaste regleringen inom hela livsmedelsområdet i och med att den inte bara styr prisbildningen på jordbruksprodukter utan även prisbildningen på förädlade livsmedel i senare led. Med den utformning som regleringen nu har omfattas nämligen även t. ex. slaktledet och större delen av mejeritillverkningen av regleringen. Vidare innebär RÅK-systemet (system för utjämning av industrins råvarukostnader) att många beredda livsmedel som till en del baseras på inhemska jordbruksprodukter ingår i ett avgifts- och bidragssystem inom jordbruksprisregleringen.

Gränsskyddet inom jordbruksprisregleringen skyddar mot importkonkurrens. Men utformningen av regleringen genom olika avgiftssystem har också medfört t. ex. skydd mot ”nya” produkter eller ingrepp i prisrelationerna mellan konkurrerande produkter (t. ex. margarin kontra smör). Regleringen i sig och utformningen av densamma medför på en rad punkter att konkurrensförutsättningarna kan variera för olika produkter/företag inom livsmedelsindustrin. En starkt bidragande orsak är här givetvis den lantbrukskooperativa rörelsens starka ställning inom förädlingsledet.

Som pris- och konkurrensvårdande myndighet har SPK vid studier av olika livsmedelsbranscher haft anledning att granska och analysera jordbruksprisregleringens effekter på priser och konkurrens inom livsmedelsområdet. I det följande redovisas slutsatserna rörande dessa konkurrensfrågor från några SPK-utredningar, som publicerats under senare år.

I utredningen ”Köttbranschen — struktur och konkurrens” (SPKUS 1983:19) redovisas vilka effekter som jordbruksprisregleringens utformning i kombination med lantbrukskooperationens starka ställning har på prisbildning och konkurrens. I utredningen återges det på följande sätt:

"Inom köttvaruområdet är partipriset på hela kroppar det prisreglerade priset. Kompensation för kostnadsökningar inom slaktledet erhålls inom ramen för jordbruksprisregleringen. Svårigheten att vid integrerade företag – främst de lantbrukskooperativa slakteriföreningarna – särskilja slaktledets kostnader från kostnaderna för andra verksamhetsgrenar medför risk för kostnadsövertäckning på slaktledet. Härigenom finns risk för att jordbruket kan tillgodogöra sig totalt sett för stor kostnadskompensation.

Integrationen i sig innebär vissa konkurrensfördelar. Medlemmarna i slakteriföreningarna är skyldiga att leverera sina slaktdjur till den egna föreningen. Bl. a. härigenom har lantbrukskooperationen kommit att erhålla en dominerande ställning på slaktsidan. Integrationen inom lantbrukskooperationen innebär möjligheter till både kostnads- och kvalitetsfördelar vad gäller köttråvara till den egna förädlingen. Råvarutillförseln till köttförädlingsverksamheten är viktig för köttbranschens företag, eftersom köttråvarukostnaden är den i särklass största kostnadsposten – inom styckningen utgör den 85–90 procent av nettoförsäljningsvärdet och inom charkuteritillverkningen 50–70 procent.

I kraft av sin dominans i helkroppsledet och genom sin totala överblick över köttvarumarknaden har slakteriorganisationen blivit prisledaren på såväl helkroppsmarknaden som på marknaden för styckade varor och – om än mindre markant – för charkuterivarusortimentet som helhet. Konkurrenterna har små möjligheter att höja sina priser över slakteriorganisationens. Tvärtom tvingas ofta de mindre företagen att gå under slakteriorganisationens priser eller erbjuda högre rabatter för att över huvud taget få sälja till handeln. Genom koncentrationen inom handeln har handeln kommit att erhålla en ställning som gör det möjligt för den att starkt påverka åtminstone de mindre företagens prissättning liksom deras möjligheter att nå utanför sina rent lokala marknader.

Handeln kräver vidare vanligen en viss aviseringstid – i allmänhet fyra veckor – för kommande prisändringar. Detta kan medföra konkurrensnackdelar för de privata stycknings-charkföretagen som under aviseringstiden kan drabbas av omedelbara råvaruprishöjningar, som på grund av aviseringsplikten till handeln inte kan kompenseras i lika snabba produktprishöjningar. Denna konkurrensnackdel accentueras om det integrerade, marknadsledande företaget väljer att inte heller på litet längre sikt höja sina priser på produkterna i fråga. I kraft av sitt prisledarskap har lantbrukskooperationen möjlighet att synkronisera prisändringar på köttråvara och olika förädlade köttvaror på ett helt annat sätt än konkurrenterna.

Integrationen ger också möjlighet till resultatutjämning mellan olika verksamhetsgrenar inom ett företag. Nämndens undersökning visar att förädlingsverksamheten inom slakteriorganisationen inte bar sina kostnader åren 1980 och 1981, utan att en resultatutjämning gjordes mot slaktverksamheten. Detta innebar konkurrensfördelar gentemot de icke integrerade köttförädlingsföretagen utanför den lantbrukskooperativa sektorn. Vid kostnadsökningar inom köttvaruförädlingen är de icke integrerade företagen mer beroende än de integrerade slakteriföreningarna av att höja sina priser. Eftersom slakteriorganisationen är prisledare inom köttvaruområdet kan emellertid de icke integrerade företagen inte ensidigt höja sina priser, varför de är utsatta för en starkare konkurrenspress än de integrerade slakteriföreningarna.

Lantbrukskooperationens starka ställning inom köttvaruområdet har i olika sammanhang särskilt uppmärksammats av de konkurrensvårdande myndigheterna. Under hösten 1980 förvärvade slakteriorganisationen det största icke lantbrukskooperativa styckningsföretaget, AB Samfod. För-

värvet togs av NO upp till prövning i Marknadsdomstolen (MD). Enligt MDs beslut i slutet av 1982 innebar lantbrukskooperationens förvärv av Samfod en risk för skadlig verkan på konkurrensförhållandena inom köttbranschen. Under 1983 träffades en överenskommelse mellan Sveriges Slakteriförbund och NO om vissa åtgärder för att undanröja risken för sådana konkurrensbegränsningar.”

I utredningen ”Spannmålsmarknaden – prisbildning och konkurrens” (SPKUS 1984: 16) ges en bild av spannmålsmarknaden samt en beskrivning av prisbildnings- och konkurrensförhållanden på denna marknad. Betoningen ligger på handelsledet – spannmålshandelns uppköp och försäljning av spannmål.

Utredningen visar att trots att det jordbruksreglerade priset på spannmål är priset till odlare bestäms i praktiken även handelns försäljningspris av regleringen, vilket får återverkningar på konkurrensen inom detta led. Enligt utredningen karaktäriseras den svenska spannmålsmarknaden och spannmålshandeln av följande förhållanden:

”Produktionen av framförallt brödspannmål överstiger väsentligt konsumtionen.

Ägarkoncentrationen är stor; lantbrukarna är den största ägarkategorin i samtliga led på marknaden – produktion, handel och förädling.

Det jordbruksreglerade priset på spannmål är odlarpriset, men regleringen bestämmer i praktiken även handelns försäljningspris. Regleringen är normgivande för prisbildningen i dessa båda led och påverkar också konkurrensen.

Spannmålsregleringen gör spannmålshandeln till en bransch med stor trygghet, litet risktagande och begränsad möjlighet till prispåverkan.

Spannmålsregleringen gör att priskonkurrensen vid försäljning av spannmål blir liten eller obefintlig.

Konkurrensen om odlarnas spannmål är stor. Detta beror huvudsakligen på att handeln under normalår har en viss överkapacitet. Handelns ”överkapacitet” beror på behovet av att kunna ta emot spannmål under samtliga år – även år med stora skördar och höga vattenhalter – ger en outnyttjad kapacitet under mer normala år.

Regleringens utformning gör att förhandlingsstyrka och förhandlings-skicklighet får relativt stor betydelse för handelsföretagen, eftersom de delar av regleringen som påverkar företagets resultat bestäms efter förhandlingar. Lantbrukskooperationen torde här ha en konkurrensfördel genom sin storlek, sin integrerade verksamhet, sitt uppbyggda informationssystem och sin intressegemenskap.”

Nya livsmedelsprodukter som är alternativ till inhemskt producerade jordbruksprodukter kan möta ”hinder” i form av de regler och det avgiftssystem som tillämpas inom ramen för jordbruksprisregleringen. Utredningen ”Nya livsmedelsprodukter – fallstudien VispÄdel” (SPKUS 1984: 20) redovisar vad som hände produkten VispÄdel, en produkt med huvudsakligen vegetabiliskt innehåll som kan användas på samma sätt som vispgrädde.

Fallet VispÄdel visar att med dåvarande tillämpning av jordbruksprisregleringen reducerades de prismässiga konkurrensfördelar som den nya produkten hade genom att produkten mötte ett avgiftssystem inom vilket

avgifterna kunde höjas. I detta fall gällde det en särskild tillverkningsavgift för grädd- eller mjölkliknande fettemulsioner, som höjdes efter det att VispÄdel kommit ut på marknaden.

Utredningen om nya produkter betonar också hur viktigt det är att statsmakterna skapar så konkurrensneutrala förutsättningar som möjligt för företagen. Utredningen uttrycker det sålunda:

”Fallet VispÄdel visar också vad som kan hända ett företag, om konkurrenten försöker utnyttja det nätverk av lagar och förordningar – som tillkommit till skydd för främst konsumenterna – till att försena, försvåra och eventuellt omöjliggöra att andra företag etablerar sig på marknaden med konkurrerande produkter . . .

Det är viktigt att statsmakterna skapar så konkurrensneutrala förutsättningar som möjligt för företagen. De agerande på en marknad kan välja att möta konkurrensen på gängse sätt – att konkurrera med pris, kvalitet etc. Så har naturligtvis skett i fallet VispÄdel. Men en stark intressegrupp i samhället kan också använda andra medel för att få ett övertag över sina konkurrenter. SMR ingår i en stark intressegrupp – lantbrukskooperationen. Företrädare för LRF finns med i flera styrelser, bl. a. jordbruksnämnden och livsmedelsverket . . .

Genom representation ”på bred front” kan en stark intressegrupp ta till vara gruppens intressen på ett övergripande sätt och därmed finns risk för att det skapas ett icke konkurrensneutralt klimat inom näringslivet.

För företag som kommer ut med en ny produkt är just ”nyheten” synnerligen viktig – en konkurrensfördel gentemot presumtiva konkurrenter. Om risk finns att den nya produkten genom ”administrativa” beslut försenas finns också risk för att den nya produkten missar sitt försprång, med ekonomiska konsekvenser som följd för det berörda företaget etc. Då det gäller nya produkter är det således särskilt viktigt att myndigheterna beaktar sekretess- och jävsfrågorna.

Fallet VispÄdel visar hur viktigt det är att statsmakterna skapar ”administrativa” system som så långt möjligt inte snedvrider konkurrensen utan i grunden är så liberala att de gynnar innovationsviljan hos företagen, dvs. det är viktigt att statsmakterna skapar ett så konkurrensneutralt klimat som möjligt för näringslivet. Målsättningen bör vara att det är konsumenterna som skall bestämma en livsmedelsprodukts ”vara eller icke vara” på marknaden.”

5.5.5 Jordbruksprisregleringens totala samhällsekonomiska effekter

Inledande diskussion

Statsmakterna har valt att med jordbruksprisregleringen som medel gå in och korrigera den fria marknadsekonomin i akt och mening att försöka uppnå ett flertal mer eller mindre specificerade mål – som dessutom delvis är oförenliga. Detta ingrepp medför kostnader för konsumenter, skattebetalare och samhället i stort. Hur stora dessa kostnader kan vara är det inte lätt att få ett grepp om, eftersom storleken på kostnaderna varierar efter de förutsättningar man arbetar med i olika beräkningsalternativ.

Det får förutsättas att statsmakterna eftersträvar samhällsekonomisk effektivitet. Ett kriterium för samhällsekonomisk effektivitet är – eller bör

vara — att de styrmedel som används, i detta fall jordbruksprisregleringen, också i största möjliga utsträckning möjliggör att de uppställda målen kan uppnås. Jordbruksprisregleringen har visat sig vara ett föga adekvat medel för att uppnå dessa mål. Mot denna bakgrund synes det än viktigare att jordbruksprisregleringens kostnader belyses. En sådan belysning kan utgöra underlag för en diskussion om alternativa medel att uppnå sådana mål som statsmakterna vill försöka uppnå med *jordbrukspolitiska* medel. I dagsläget försöker man med jordbrukspolitiska medel också bidra till att uppnå regionalpolitiska och andra mål.

Vad innebär då jordbruksprisregleringen för samhällsekonomiska kostnader? Kostnadernas storlek varierar efter de beräkningsförutsättningar som man uppställer i olika samhällsekonomiska kalkyler. Här diskuteras två alternativ. Det första alternativet innebär en extrem liberalisering av regelverket, d. v. s. det förutsätts att man avskaffar jordbruksprisregleringen helt och inte sätter in några andra jordbrukspolitiska medel, vilket innebär att man överlämnar jordbruket helt åt de s. k. marknadskrafterna. I det andra alternativet antas att jordbruksprisregleringen ersätts med andra jordbrukspolitiska medel.

I alternativet, där jordbruksprisregleringen avskaffas och inte ersätts med andra jordbrukspolitiska medel, gäller det att i första hand ta reda på vilka samhällsekonomiska kostnader regleringen medför och summera dessa kostnader. I den samhällsekonomiska kalkylen skall även regleringens plusposter beaktas. Men det räcker inte med detta. Det förhållandet att man i ett slag ändrar de ekonomiska förutsättningarna för en näringsgren kommer också att medföra att det kollektiv som drabbas, i detta fall de etablerade jordbrukarna, skall kompenseras för kapitalförluster. På vilket sätt, med vilka belopp etc som dessa ersättningar till etablerade jordbrukare skall ske blir ett politiskt ställningstagande. Det är dock viktigt att kostnaderna för dessa ersättningar och andra fördelningseffekter beaktas i den samhällsekonomiska kalkylen avseende en avreglering av jordbrukssektorn.

Det andra alternativet som diskuteras här är att jordbruksprisregleringen avskaffas, men ersätts med andra jordbrukspolitiska medel. I den samhällsekonomiska kalkylen beräknas först kostnaderna för nuvarande reglering, varefter avdrag görs för kostnaderna för alternativa medel. Det blir i detta fall således fråga om en nettokostnadsberäkning.

I föreliggande utredning baseras beräkningarna av jordbruksprisregleringens samhällsekonomiska effekter i stort på resultaten från tidigare studier på detta område. En översiktlig redovisning av några olika beräkningar över de samhällsekonomiska kostnaderna för det svenska jordbruket lämnas därför i det följande.

Redovisning av vissa beräkningar av kostnaderna för det svenska jordbruket

Odd Gulbrandsen och Assar Lindbeck svarar i Sverige för de "klassiska" beräkningarna av kostnaderna för en överdimensionerad jordbrukssektor. En sammanfattning av deras beräkningar finns redovisad i "Beredskap eller protektionism". Beräkningsresultaten sammanfattas sålunda:

”Samhällets kostnader för den ”felaktiga” fredstida resursanvändning som nödvändiggjordes av beredskapsrestriktionen, d. v. s. resursernas avkastning i bästa alternativa användning, beräknades till 3,8 miljarder kronor årligen, i 1967 års penningvärde. Härifrån drogs de kostnader för import av livsmedel som skulle uppkomma under en optimal resursanvändning, utan beredskapsrestriktion, där dessa resurser flyttas över till andra sektorer (2,2 miljarder), och lagringskostnaderna (260 miljoner) lades till. Den totala samhällsekonomiska kostnaden för en *optimal* beredskapspolitik beräknades härigenom till 1,9 miljarder kronor årligen. Jämför vi denna siffra med de 4 miljarder som, enligt Gulbrandsen och Lindbeck, utgjorde den *faktiska* kostnaden för beredskapspolitiken 1967, får vi ett grovt mått på de extra och undvikliga kostnader som samhället åsamkades genom den överdimensionerade jordbruksproduktionen.”

Experter inom 1983 års livsmedelskommitté utförde vissa beräkningar av de samhällsekonomiska kostnader som beror på den överskottsproduktion som inte kan motiveras av beredskapsskäl. Beräkningarna redovisas i ”Rapport från expertgruppen för produktionsmålsfrågor” (Ds Jo 1984: 12).

Två kalkyler presenterades. I det enklaste fallet utgick man från den överskottsproduktion som faktiskt rådde 1982. Det resursbehov som skulle vara motiverat för att kunna täcka den faktiska konsumtionen samma år definierades som nödvändig resursinsats. Överskotten skulle elimineras genom att de ”extra” resurserna fördes över till andra sektorer av ekonomin. Beräkningarna grundades på att samtliga resurser skulle kunna användas i annan produktion och där ge samma avkastning som andra nyinsatta resurser.

I ett kortsiktigt perspektiv, där vissa kapital- och arbetskraftskostnader betraktades som fasta, visade beräkningarna på att en eliminering av överskottsproduktionen skulle leda till en potentiell nettovinst för samhällsekonomin på omkring 400 miljoner kronor per år. I ett mera långsiktigt perspektiv, där samtliga kostnader kunde betraktas som rörliga, skulle vinsten per år ligga i storleksordningen 1,6 miljarder kronor.

I en andra kalkyl gjordes en jämförelse mellan faktisk resurstilldelning 1982 och beräknade behov 1990. Kalkylen syftade till att beräkna de förluster som skulle uppkomma om inte resursanvändningen anpassas till 1990 års behov. Jämförelsenormerna för de två kalkylerna är således olika. I det första fallet utgår man från faktisk konsumtion och faktisk produktionskapacitet. I det andra fallet utgår man från prognosticerade behov 1990 och tar även hänsyn till att 1982 års resursmängd genom fortlöpande produktivitetsförbättringar kommer att ha en betydligt högre avkastning 1990. Vid oförändrad resursinsats skulle överproduktionsproblemen växa betydligt över tiden.

Eftersom det i den andra kalkylen gällde ett långt tidsperspektiv betraktades i denna kalkyl inga kostnader som fasta, d. v. s. alla resurser antogs vara fritt rörliga ut ur sektorn. Beräkningarna utfördes i 1982 års penningvärde. Vinsten av en neddragning låg i intervallet 2,5–2,8 miljarder kronor årligen och således omkring en miljard större än i den första kalkylen, vilket illustrerar produktivitetsförbättringarnas stora roll. Ungefär hälften av dessa vinster skulle komma från mjölkproduktionen, medan vegetabilieproduktionen i sin helhet skulle svara för mindre än 30 procent.

Stefan Hedlund och Mats Lundahl redovisar i sin bok "Beredskap eller protektionism?" en studie av beredskapsmålet i svensk jordbrukspolitik. Deras utgångspunkt är således att skärskåda beredskapsmålet och analysera om använda medel, d. v. s. gränsskyddet inom jordbruksprisregleringen, verkligen är ett lämpligt medel för att uppfylla detta mål. De hävdar att så inte är fallet. Avsikten med utredningen är således inte att göra en samhällsekonomisk kalkyl över kostnaderna för jordbruksprisregleringen, men utredningens ansats att behandla viktiga frågor inom jordbrukspolitiken är intressant, varför det har bedömts vara av intresse att här redovisa de slutsatser som utredningen kommer fram till enligt följande:

"Avslutningsvis har vi även diskuterat en rad invändningar mot den teoretiskt optimala politiken. Dessa visade sig vara av sådan natur att vi i stället bör söka en annan politik, som dock har *samma egenskaper* som den teoretiskt optimala. Denna praktiska lösning inkluderar åtgärder i syfte att öka ekonomin flexibilitet och minska dess sårbarhet: en "kunskapsbank", en "jordbank" och en beredskapslagring av sådan kapitalutrustning som behövs vid en övergång till mera arbets- eller jordintensiva produktionstekniker.

Vårt förslag skiljer sig från den politik som faktiskt förts i Sverige under tiden efter det andra världskriget. Det scenario som där använts har genomgående varit en treårig total avspärrning – en situation som delvis liknar situationen under kriget. Beredskapsrestriktionen har utformats som en ren produktionsrestriktion, medan frågan om produktionstekniken skjutits i bakgrunden. Implicit har man antagit att samma teknik skall kunna användas under avspärrning som under normala förhållanden. Det medel som använts för att uppfylla beredskapsmålet har varit tullskydd av jordbruket.

Den beredskapspolitik som faktiskt har förts kan, som vi sett, kritiseras i samtliga dessa tre avseenden. Risker är alltså uppenbara att vår beredskapspolitik inte bidrar till att klara försörjningen i en avspärrningssituation. Den använder fel medel för att nå felaktigt definierade mål. Framför allt har protektionism inte någon som helst uppgift att fylla i sammanhanget."

Olof Bolin, Per-Martin Meyerson och Ingemar Ståhl är i boken "Makten över maten" starkt kritiska mot de medel som används i jordbrukspolitiken och förespråkar en avreglering inom jordbruksområdet. I utredningen diskuteras vad en avveckling av gränsskyddet gentemot utlandet och livsmedelssubventionerna gentemot konsumenterna skulle kunna betyda för olika parter.

De vinster och förluster som olika parter gör vid en avveckling av regleringarna har också uttryckts i ekonomiska termer. Dessa kvantifieringar framkommer som resultat av beräkningar enligt en särskild modell. I boken beskrivs den använda modellen sålunda:

"Analysen baseras dels på en modell över jordbrukssektorn, dels på modern välfärdsteori. Den använda modellen är den s. k. IIASA-modellen, som har konstruerats inom ramen för ett internationellt samarbete i syfte att belysa världsmarknaden för livsmedel.⁸ Syftet, metodiken och den svenska modellen beskrivs detaljerat i Rabinowicz (1983) och mer översiktligt i Bolin (1983). Modellen är uppbyggd på så realistiska antaganden

⁸ IIASA står för International Institute for Applied Systems Analysis.

som möjligt om hur hela livsmedelskedjan, med alla dess marknader, inkomst- och korsprisseffekter m m, kan tänkas reagera om det gränsskydd och de prissubventioner som i dag gäller i det svenska jordbruket skulle avvecklas.

Fördelen med att använda en dynamisk modell av detta slag ligger i att man på ett samlat och konsekvent sätt kan följa direkta och indirekta effekter av vidtagna åtgärder och förändringar. Nackdelen, liksom med allt modellarbete, ligger framför allt i att man tvingas göra vissa förenklande antaganden.

Modellen startar 1970 och är avstämd mot den faktiska utvecklingen för perioden 1970–1982. Avstämningen är dock inte exakt för varje variabel varje år. Modellen betonar snarare centrala utvecklingstendenser än kort-siktiga variationer, exempelvis på grund av vädret. Gränsskyddet förutsätts bli avvecklat under perioden 1983–1986 och subventionerna i ett steg under 1983.

Resultaten avläses huvudsakligen år 2001. Som jämförelsenorm används en bassimulering, som utgör en möjlig utveckling för perioden 1983–2001 under förutsättning att dagens jordbrukspolitik inte förändras. Denna politik är framför allt känslig för världsmarknadsprisernas utveckling, över-skottssituationen på animalieprodukterna och kostnadsutvecklingen för jordbrukets insatsvaror.

Priserna efter 1982 uttrycks i 1982 års priser och vi förutsätter balans i den svenska utrikeshandeln efter 1982.”

Ett borttagande av gränsskydd och livsmedelssubventioner ger enligt beräkningsmodellen följande effekter. Resultaten uttrycks som differenser gentemot bassimuleringen för år 2001.

”Priseffekterna, som beräknats med de nya produktions- och konsumtionsvolymerna som vikter, blir störst i producentledet, – 28 procent, vilket nästan uteslutande beror på slopandet av gränsskyddet. Effekten på konsumentpriserna består dels av en prishöjande del när subventionerna tas bort, dels av en prissänkande del när gränsskyddet avvecklas. Nettoeffekten för konsumenterna beräknas bli en prissänkning på 4,5 procent på de livsmedel som ingår i prisregleringen.

Prisförändringarna leder till en ändrad produktions- och konsumtionsstruktur. Konsumtionen av prisreglerade livsmedel ökar med 2,2 procent. Anmärkningsvärt är att produktionen snarare tenderar att öka än att minska. Producenterna kompenserar sig för fallande inkomster genom att öka utbudet. Denna reaktion är en tidigare observerat, men också omtvistat, beteende, som kommenteras utförligt i ett senare avsnitt.

Pris- och volymförändringarna leder till vinster och förluster för olika parter. Producenterna skulle förlora sammanlagt 4,6 miljarder kronor, medan konsumenter och skattebetalare skulle vinna 2,7 respektive 3,3 miljarder. Producenternas och konsumenternas förluster respektive vinster är nästan uteslutande prisseffekter och beror till en mindre del på ändrad produktion och konsumtion. Skattebetalarna skulle vinna budgetmedel genom slopande subventioner. När producenterna kompenserats för sina förluster beräknas vinsterna årligen uppgå till cirka sex miljarder, vilket motsvarar fyra till fem år utan prishöjningar på livsmedel eller 7–8 procent av den totala livsmedelskonsumtionen ett enskilt år.

Samhällsnettot av dessa vinster och förluster blir en vinst år 2001 på 1,4 miljarder kronor i jämförelse med bassimuleringen. Skulle denna vinst uppstå årligen framgent och samhällets reala diskonteringsränta är 2 pro-

cent, representerar detta ett nuvärde på närmare 70 miljarder i 1982 års priser.

Den samhällsekonomiska nettovinst, 1,4 miljarder kronor per år, som uppnås vid en avreglering kan tyckas blygsam, vilket delvis beror på att livsmedelssubventionerna motverkat den förlust som gränsskyddet utsprungligen förorsakade. Den som vill överväga huruvida en avreglering är riktig bör väga främst följande plus- och minusfaktorer mot varandra.

Plusfaktorer

Konsumenter och skattebetalare
vinner 6 miljarder kronor per år
Höjd produktivitet
Lägre nystartarkapital
Avecklad regleringsbyråkrati
Sänkt handelsgödselsanvändning

Minusfaktorer

Lantbrukarna förlorar 4,6 miljarder
kronor per år
Ökad strukturomvandling
Kapitalförluster för etablerade bru-
kare
Ökat världsmarknadsberoende
Ökad regional obalans"

De lägre fastighetspriser som blir resultatet av ett avvecklat gränsskydd innebär stora kapitalförluster för de företagare som etablerat sig vid högre priser. "Gränsskyddet är ju helt eller delvis kapitaliserat, inte bara i markvärdena utan också i sektorns byggnads-, maskin-, djur- och human-kapital." En av svårigheterna vid en avveckling av gränsskyddet är enligt utredningen att finna en modell för kompensation av kapitalförlusterna till etablerade jordbrukare. Utredningen skattar kapitalförlusterna till 15–40 miljarder kronor.

Kommentarer till vissa beräkningsposter

Jordbruksprisregleringen innebär en mängd olika kostnader som belastar konsumenter, skattebetalare och samhället i stort. Hur stora dessa kostnader blir sammantagna beror på vilka förutsättningar man uppställer i olika beräkningsalternativ. Jordbruksprisregleringen medför också vissa positiva värden. Svårigheter uppkommer då man skall försöka kvantifiera dessa kostnads- och intäktsposter. I det följande kommenteras vissa poster som är intressanta i kalkylsammanhang.

Sådana kostnader som betalas via statsbudgeten är lättast att kvantifiera. Dessa kostnader avser främst olika bidrag/subventioner samt kostnader för administration. I regeringens budgetproposition 1986 (prop 1985/86: 100) redovisar jordbruksdepartementet följande förslagsanslag för budgetåret 1986/87 under rubriken jordbruksprisreglering:

1 Statens jordbruksnämnd, förslagsanslag	25 703 000
2 Lantbruksekonomiska samarbetsnämnden, förslagsanslag	2 548 000
3 Prisreglerande åtgärder på jordbrukets område, förslagsanslag	3 001 170 000
4 Inköp av livsmedel m. m. för beredskapslagring, reservationsanslag	9 200 000
5 Kostnader för beredskapslagring av livsmedel m. m., förslagsanslag	231 968 000
6 Prisstöd till jordbruket i norra Sverige, förslagsanslag (beräknat belopp)	398 900 000

7 Bidrag till permanent skördeskadeskydd	1 000
8 Administration av permanent skördeskadeskydd m. m., förslagsanslag	25 899 000 3 695 389 000

De av jordbruksdepartementet redovisade anslagen för jordbruksprisregleringen under 1986/87 uppgår således till 3,7 miljarder kronor. Den i särklass största posten är "prisreglerande åtgärder på jordbrukets område" som anges till ca 3 miljarder kronor. Detta belopp kan enligt budgetpropositionen uppdelas på följande poster:

Ersättning till följd av livsmedelssubventioner	2 424 000 000
Låginkomstsatsning m. m. inom jordbruket	435 000 000
Prisutjämning	1 500 000
Särskilda undersökningar	670 000
Samhällets delansvar för överskottsarealen	140 000 000 3 001 170 000

Men budgeterade belopp kan snabbt bli inaktuella. Ovan anges samhällets delansvar för överskottsarealen till 140 milj. kr. Enligt den uppgörelse som regeringen träffade med Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) i november 1986 bestämdes beloppet nämligen till 460 milj. kr. I överenskommelsen ingår även att regeringen går in med ytterligare budgetmedel, 555 milj. kr, för att täcka prisökningar fram till den 1 juli 1987 samt den del av den "gamla" spannmålsskulden, som efter överläggningar faller på staten.

Statens jordbruksnämnd administrerar jordbruksprisregleringen, men har även andra uppgifter (t.ex. administration av fiskprisregleringen). Förslagsanslaget till nämnden uppgår till 25,7 milj. kr. Därtill kommer anslaget till lantbruksekonomiska samarbetsnämnden, som bl. a. tar fram material till jordbruksöverläggningarna, på 2,5 milj. kr. Även andra myndigheter som tullverket och riksskatteverket drar kostnader för administration av jordbruksprisregleringen.

I näringslivet uppkommer "anpassningskostnader", då företagen skall uppfylla de krav på olika administrativa åtgärder som regleringen för med sig. Dessa kostnader torde väsentligen överstiga kostnaderna för den statliga administrationen och tas på sikt ut av konsumenterna genom högre produktpriser. Utredningen har gjort en fallstudie avseende de resurser som vissa livsmedelsföretag lägger ned på RÅK-systemet (utjämning av industrins kostnader för jordbruksråvaror). Sveriges Livsmedelsindustriförbund (SLIM) har gjort en enkät bland sina medlemsföretag och fått svar från ca 15 företag som är berörda av RÅK-systemet. I dessa företag är ingen särskilt anställd för att sköta RÅK-frågor, men bevakningen av dessa ärenden kan fördelas på mellan 1 och 8 personer. Om man räknar om nedlagd arbetstid för dem som bevakar RÅK har 2 företag en person arbetande med RÅK-frågor 6 månader, 1 företag 5 månader, 1 företag 4 månader, 1 företag 3 månader, 2 företag 2 månader och resterande företag en person 1 månad och därunder. Ytterligare en resurs som åtgår i företagens bevakning är användningen av databehandlingssystem.

Den största kostnaden som tas ut av konsumenterna genom högre produktpriser är kostnaderna för gränsskyddet. "Makten över maten" beräk-

nar denna kostnad till ca 3 miljarder kronor (i 1982 års penningvärde) årligen.

Ytterligare kostnader som konsumenterna på sikt får bära beror på de effekter som jordbruksprisregleringen har på konkurrensen och som tar sig uttryck i att bl. a. produktutvecklingen inom livsmedelsområdet hämmas. Sådana kostnader är ytterst svåra att kvantifiera. Som exempel kan nämnas vad som hände i "fallstudien VispÄdel". Där försökte lantbrukskooperationen först utmanövrera VispÄdel från marknaden på "administrativ väg" genom bl. a. en höjd tillverkningsavgift inom ramen för jordbruksprisregleringen och genom att försöka uppnå ett saluförbud för VispÄdel. Senare lanserade även lantbrukskooperationen nya gräddprodukter samt gräddersättningsmedel med samma egenskaper som VispÄdel.

Det är också svårt att kvantifiera de kostnader som uppkommer genom en felallokering av resurser, d. v. s. det förhållandet att jordbruket tar i anspråk resurser som skulle kunna användas mer effektivt inom andra sektorer. Priset härför är en lägre produktivitetsutveckling för samhället i stort.

Gränsskyddet inom jordbruksprisregleringen kan också ha vissa positiva effekter, såsom t. ex. minskat utlandsberoende och stabilare priser (jämfört med ett läge utan gränsskydd). Därutöver kommer försörjningsberedskap inom livsmedelsområdet, bevarande i högre grad av kulturlandskap och glesbygd m. m. Försök att kvantifiera detta görs ej här. Det kan för övrigt ifrågasättas i vilken utsträckning vissa av dessa faktorer är kopplade till jordbruksprisregleringens vara eller icke vara.

Jordbruksprisregleringen avskaffas och ersätts inte med andra jordbrukspolitiska medel

Som tidigare redovisats skulle konsumenter och skattebetalare enligt beräkningar i "Makten över maten" vinna ca 6 miljarder kronor om året vid borttagande av gränsskydd och livsmedelssubventioner. Producenterna skulle däremot förlora sammanlagt 4,6 miljarder kronor, varför den samhällsekonomiska nettovinsten skulle uppgå till 1,4 miljarder kronor om året (1982 års penningvärde).

Ovan redovisade beräkningar är inte helt aktuella. Som tidigare nämnts har ytterligare budgetmedel inom ramen för jordbruksprisregleringen tillkommit. Därutöver har sådana kostnadsposter som företagets "anpassningskostnader" inte tagits med i beräkningarna. Sammantaget torde detta innebära att den samhällsekonomiska nettovinsten i dagsläget överstiger de 1,4 miljarder kronor per år som redovisas i "Makten över maten".

Jordbruksprisregleringen avskaffas men ersätts med andra jordbrukspolitiska medel

I avsnitt 5.5.1 redovisas en analys av målen och medlen inom jordbrukspolitiken. Resultatet av denna analys blir att jordbruksprisregleringen inte är ett lämpligt medel för att försöka uppnå de jordbrukspolitiska målen. Det synes därför vara på sin plats att ompröva de jordbrukspolitiska medlen. "Makten över maten – än en gång!" uttrycker det sålunda:

”Konsumenter och skattebetalare beräknas i dag (1982 års priser) betala ca 6 mdr kr för stödet till jordbruket, 3 mdr kr i form av livsmedelssubventioner och 3 mdr kr i form av ett gränsskydd. Eftersom nettot mellan sektorns intäkter och kostnader, d. v. s. ersättningen till jordbrukarnas egna arbete och egna kapital, beräknats vara av storleksordningen 2 mdr kr, synes högst en tredjedel av stödbeloppet nå fram till bönderna. Detta beror på att stödet betalas över matpriserna och att en serie läckage uppträder längs hela livsmedelskedjan. Möjliga sådana läckage är de stigande överskotten (där stödet läcker över till utländska konsumenter), ineffektiva förädlings- och distributionssystem (där stödet läcker ut i livsmedelsindustrin och handeln) och stigande fastighetspriser (där stödet blir en engångsoverföring till dem som är fastighetsägare när stödet höjs).

Eftersom producenterna upplevt fallande och konsumenterna stigande realpriser under i stort sett hela efterkrigstiden (med undantag för de år konsumentprissubventionerna ökat) så är det alltså risk för att både producent och konsument förlorar på den politik som nu förs. I alla händelser skulle producenterna kunna fråga sig om det inte finns ett effektivare sätt att överföra de ca 6 mdr kr som samhället i dag betalar. En direkt överföring av t. ex. 5 mdr kr skulle kunna utgöra en nettovinst för jordbruket på mellan en halv och 3 mdr kr och en vinst för konsument och skattebetalare på 1 mdr kr. Detta visar vikten av att inom ett givet stödbelopp studera alternativa betalningssystem, där dagens ”produktionskrympningspolitik” är en kostsam ytterlighet och ren frihandel den andra ytterligheten. Däremellan finns allt från rena inkomststöd till produktions-subsidier, temporära dumpingtullar och kvantitativa importrestriktioner.”

Hur stora de samhällsekonomiska effekterna blir i detta beräkningsalternativ är givetvis helt beroende av vilka jordbrukspolitiska medel som sätts in i stället för jordbruksprisregleringen samt hur stora kostnaderna blir för dessa nya åtgärder. I detta beräkningsalternativ ställs kostnaderna för ”nya” jordbrukspolitiska åtgärder mot kostnaderna för nuvarande regleringssystem – det blir således fråga om en nettokostnadsberäkning. Även nya jordbrukspolitiska åtgärder kommer att medföra administrationskostnader och värdet av nya stödformer kan komma att kapitaliseras i jordbrukstillgångarna. Det är möjligt att de nya medlen inte ger en stor samhällsekonomisk ”nettovinst” i detta beräkningsalternativ. ”Vinsten” kan i stället ligga i att man bättre uppnår de jordbrukspolitiska målen.

5.5.6 Jordbruksprisregleringens eventuella effekter på lönebildning och inkomstfördelning

Som tidigare nämnts får jordbrukarfamiljerna mindre än hälften av sina inkomster från jord- och *skogsbruk*. I ”Makten över maten – än en gång!” anges att 29 procent av jordbrukarnas totalinkomster (enligt allmänna självdeklarationen) kom från jordbruket år 1983. De får således en stor del av sina inkomster från verksamhet utom jordbruket och då bl. a. i form av löneinkomst. De inkomster de får från jordbruket erhåller de givetvis i sin egenskap av företagare.

Och som företagare har gränsskyddet inom jordbruksprisregleringen stor betydelse för jordbrukarna i och med att det helt eller delvis finns kapitaliserat i jordbrukets mark-, byggnads- och maskinkapital. Detta har

haft betydelse i två viktiga sammanhang, nämligen dels vid beräkning av den kompensation som efter jordbruksöverläggningarna har utgått till jordbrukarna (numera tillämpas s. k. "fria" överläggningar, vilket ger ett större förhandlingsutrymme), dels har de höga kapitalvärdena inom jordbruket försvårat situationen för nytillträdande jordbrukare. Det kan ifrågasättas om den kapitaluppbbyggnad som skett för jordbrukarna genom gränsskyddet beaktats under 1970- och 1980-talen i samband med beräkningarna av kompensationsbeloppen till jordbruket under dessa år. Denna fråga berör dock inte "lönebildningen" inom jordbruket utan snarare inkomst- och förmögenhetsbildningen inom denna sektor.

Det förhållandet att jordbrukarfamiljernas inkomster endast i begränsad omfattning härrör från jordbruk påverkar naturligtvis även möjligheterna att påverka inkomstfördelningen för jordbrukarna. Jordbruksprisregleringen är av generell karaktär, d. v. s. prisstödet utgår efter levererad kvantitet (i förekommande fall också med hänsyn till kvaliteten). Detta medför att det är de jordbrukare som svarar för de största leveranserna av jordbruksprodukter som också erhåller den största delen av prisstödet.

I propositionen 1984/85: 166 framförs att det är "angeläget att främja en bättre och mer solidarisk inkomstfördelning mellan olika kategorier av jordbrukare. Inte minst gäller detta inkomstfördelningen mellan nyetablerade och äldre jordbrukare". Bl. a. utgår s. k. låginkomstsatsning i akt och mening att stödja mindre jordbrukare med arbetsintensiv produktion. Numera utgår endast ett särskilt leveranstillsätt för mjölk till vissa mjölkproducenter. För budgetåret 1986/87 har anslagits 95 milj. kr⁹ för denna åtgärd. Stöd kan också utgå till jordbrukare som vid sin etablering ådragit sig stora skulder. Till sådant stöd får under 1986/87 utgå 40 milj. kr av regleringsmedel.⁹

5.6 Fiskprisregleringen

5.6.1 Bakgrund

År 1984 fanns det mellan 3 500 och 4 000 yrkesfiskare inom landet. Av dessa yrkesfiskare var ca 300 sysselsatta i insjöfiske. Därutöver fanns det ca 2 000 personer som hade fiske som binäring. Ca 350 av dem var sysselsatta med insjöfiske. Yrkesfisket varierar med hänsyn till produktionsinriktning, d. v. s. vilka fiskslag som fiskas, fångstmetoder m. m. vid de tre kuststräckor – västkusten, sydkusten och ostkusten – som är aktuella i fiskepolitiska sammanhang (tex vid redovisning av statistiskt underlag). På samtliga kuststräckor dominerar numera trålfisket kvantitetsmässigt. Generellt har västkustfisket större och modernare fartyg än de båda andra kuststräckorna. Fångsterna av sill/strömming, torsk och skrapfisk (går till fiskmjölstillverkning) dominerar helt yrkesfisket. För perioden 1980–1985 i genomsnitt utgjorde sill/strömming drygt 50 procent och torsk 23 procent av totalt svenskfångad fisk som landats i Sverige.

Det svenska yrkesfiskets produktionsinriktning avviker från konsumtionsinriktningen för fisk. Detta för med sig att stora kvantiteter svenskfångad fisk exporteras eller direktlandas utomlands, samtidigt som stora

⁹ Enligt regeringsbeslut 1986-06-18 angående reglering av priserna på vissa jordbruksprodukter för regleringsåret 1986/87, m. m.

kvantiteter fisk importeras, både för direkt konsumtion, såsom djupfrysta fiskfiléer, och som råvara för beredningsindustrin. Vad gäller exporten kan nämnas att uppemot två tredjedelar av de svenska fångsterna av sill och strömming har exporterats under 1980-talet, företrädesvis till Danmark.

5.6.2 Mål och medel i fiskeripolitiken

Målen för fiskeripolitiken finns närmare angivna i regeringens proposition 1984/85: 143 om vissa frågor på fiskets område. Där sammanfattar departementschefen målen sålunda:

”Målen för fiskeripolitiken som fastställdes år 1978 är att skapa förutsättningar för att de som är sysselsatta i fiskerinäringen kan få både en ekonomisk och social standard som är jämförbar med den som erbjuds inom andra näringar och trygghet i arbetet samtidigt som konsumenterna erbjuds fisk av god kvalitet till rimliga priser. Vidare anges som mål att fisket inom de gränser som ges av en ansvarsfull hushållning med fisktillgångarna skall bedrivas så effektivt som möjligt och fångsterna bestämmas av möjligheterna till lönsam och stabil avsättning. Hänsyn skall tas till behovet av sysselsättning främst i kust- och skärgårdsområden där fisket har stor regionalpolitisk betydelse.”

Formuleringarna av målen inom fiskeripolitiken liknar i mångt och mycket de målformuleringar som gäller för jordbrukspolitiken. Så är det vad gäller inkomstmålet – ”att de som är sysselsatta inom fiskerinäringen kan få både en ekonomisk och social standard som är jämförbar med den som erbjuds inom andra näringar” – och beträffande konsumentmålet – ”att konsumenterna erbjuds fisk av god kvalitet till rimliga priser”. Liksom i jordbrukspolitiken finns det i fiskeripolitiken en anknytning till regionalpolitiska sysselsättningsfrågor. Däremot finns det inte på samma tydliga sätt ett beredskapsmål för fisket.

På samma sätt som statsmakterna inom jordbrukspolitiken försöker uppnå de jordbrukspolitiska målen genom ett pris- och rationaliseringsstöd till jordbruket och genom att satsa på bl. a. forskning och rådgivning inom detta område försöker man uppnå de fiskeripolitiska målen med i stort sett samma medel. På en väsentlig punkt skiljer sig dock möjligheterna till stöd mellan de båda näringarna. Inom fisket krävs nämligen en särskild licens för yrkesfiske för att kunna komma i åtnjutande av pris- och rationaliseringsstöd. Fr. o. m. den 1 december 1986 lämnas prisstöd endast till fiskare som levererar till förstahandsmottagare som deltar i en sådan organiserad samordning på fiskförsäljningens område som har godkänts av statens jordbruksnämnd.

Prisstödet till fisket utgår inom ramen för den särskilda prisreglering på fiskets område som jordbruksnämnden administrerar och utfärdar närmare tillämpningsföreskrifter för. Detta stöd lämnas dels i form av pristillägg och överskottspris för konsumtionsfisk som landas i Sverige, dels i form av regionalt fraktstöd. Pristilläggen utgår enligt ett s. k. normprissystem, som trädde i kraft den 1 juli 1981. Systemet innebär att s. k. normpriser och normkvantiteter för olika fiskslag fastställs av statsmakterna efter förslag av jordbruksnämnden. Normpriset kan sägas vara det pris som skall ge

fiskaren möjlighet att nå upp till inkomstmålet och samtidigt ge ett pris till konsumenten som är rimligt. Regleringsföreningen Svensk Fisk prövar frågor om stöd i marknadsreglerande syfte inom ramen för regleringen.

För att bekosta regleringsåtgärderna uttas prisregleringsavgifter på såväl svenskfångad som importerad fisk. Denna avgift uppgår till 6 procent av förstahands- respektive importvärdet, eller motsvarande belopp i öre per kg. Avgiften beräknas tillföra regleringskassan för fisk ca 65 milj. kr per år.

Bland de frågor som betänkandet "Bättre yrkesfiske" (Ds Jo 1984: 6) tog upp var hur normprissystemet hade fungerat sedan det trädde i kraft den 1 juli 1981. I betänkandet redovisades vissa positiva och negativa effekter av systemet. Sålunda hade yrkesfiskarna på kort tid fått väsentligt förbättrade inkomster. Däremot hade regleringen inte nämnvärt bidragit till att förändra fiskeinriktningen mot lönsammare fiskslag än sill/ strömming. I samband med remissbehandlingen av nämnda betänkande påpekade SPK att en av svagheterna i systemet var fördelningen av utgående prisstöd mellan de tre kuststräckorna. Enligt SPKs analys tenderade nämligen systemet att förstärka inkomstskillnaderna i stället för att utjämna dem.

Vid remissbehandlingen framförde SPK även invändningar mot den av statsmakterna förespråkade samordningen av fiskdistributionen. Enligt SPKs mening fanns det en betydande risk för att de svenska konsumenterna skulle få svårare att få tillgång till färsk fisk samt att näringen kunde förlora betydande marknadsandelar på den internationella marknaden om utredningens förslag till samordning genomfördes.

5.6.3 Fiskprisregleringens samhällsekonomiska effekter

Fiskprisregleringen innebär främst att vissa yrkesfiskare med licens får inkomstförstärkningar. SPK ifrågasätter, som tidigare redovisats, om stödet fördelas rättvist mellan kuststräckorna. Vidare är stödet inte behovsanpassat utan kvantitetsanpassat, d. v. s. på samma sätt som inom jordbruksprisregleringen är det de yrkesutövare som producerar de stora kvantiteterna – för fiskets del sill/strömming – som också får stor andel av stödet. Det förhållandet att de svenska yrkesfiskarna direktlandar sina fångster utomlands försvårar/omöjliggör för prisregleringsmyndigheten att inom ramen för fiskprisregleringen tillförsäkra den inhemska marknaden de kvantiteter svenskfångad fisk som bl. a. behövs till den inhemska beredningsindustrin.

Nuvarande utformning av normprissystemet innebär också vissa *risker* för kostnadsöverbältring och kapitaluppyggnad som kan påverka avräkningspriserna och därmed pristilläggen. Pristilläggen kan nämligen påverkas av kostnads- och marginalutvecklingen hos förstahandsmottagarna. Dessa bedriver i allmänhet viss verksamhet vid sidan av mottagning och partiförsäljning av oberedd fisk. En kostnadsöverbältring från den sidoordnade verksamheten till fiskverksamheten får som effekt att avräkningspriserna hålls nere och större pristillägg kommer att få betalas ut.

En reglering kan också ha vissa positiva effekter för samhället. Prisstödet inom fiskprisregleringen torde medföra att vissa yrkesfiskare, som i ett läge utan prisstöd skulle få svårt att få sin utkomst från fiske, bereds ekonomisk möjlighet att fortsätta med sin verksamhet. Detta förhållande

är positivt ur regionalpolitisk synpunkt i den mån sysselsättningsmöjligheterna i övrigt är begränsade. Vidare kan också t. ex. försvaret och tullen ha intresse av att det finns en fiskeflotta runt landets gränser. Här nämnda positiva effekter är svåra att kvantifiera.

De budgetmässiga utgifterna för fiskprisregleringen beräknas uppgå till ca 100 milj. kr för 1986/87. Utgifterna finansieras via influtna prisregleringsavgifter, utförselavgifter, räntemedel m. m. Uppskattningsvis får konsumenterna betala ca 50 milj. kr genom högre priser på fisk och fiskvaror än i ett läge utan avgifter. Därtill kommer kostnader för att administrera regleringen m. m. Mot denna bakgrund har den samhällsekonomiska kostnaden för fiskprisregleringen beräknats ligga i storleksordningen 50–100 milj. kr.

Storleken av fiskprisregleringens samhällsekonomiska effekter är avhängig av vilka förutsättningar man uppställer i olika beräkningsalternativ. Ett alternativ är att avskaffa fiskprisregleringen och inte ersätta denna reglering med andra fiskeripolitiska medel. Den samhällsekonomiska effekten blev då en inbesparing på ca 50–100 milj. kr, som nuvarande reglering kostar per år. Liksom i fråga om jordbruksprisregleringen kan det bli aktuellt att kompensera yrkesfiskarna för de kapitalförluster, som ett borttagande av regleringen medför (nu utgående bistånd förutsätts kapitaliserat i fiskets tillgångar).

Ett annat beräkningsalternativ är att fiskprisregleringen avskaffas, men ersätts med andra fiskeripolitiska medel. Som tidigare redovisats är främst normprissystemet i fiskprisregleringen ett relativt komplicerat system med många svagheter i akt och mening att ge stöd till ca 4 000 personer. Det kan ifrågasättas om inte statsmakterna skulle kunna använda andra medel som bättre skulle uppfylla de fiskeripolitiska målen. Den samhällsekonomiska effekten i detta beräkningsalternativ skulle då utgöras av skillnaden i kostnaden för nuvarande system, ca 50–100 milj. kr, och kostnaden för andra fiskeripolitiska åtgärder. Alternativa fiskeripolitiska medel behöver nödvändigtvis inte medföra lägre samhällsekonomisk kostnad, men bör kunna medföra en samhällsekonomisk "vinst" genom bättre måluppfyllelse.

5.7 Regelkomplexet som berör livsmedlens kvalitet

5.7.1 Livsmedlens väg till konsument

Under de senaste åren har det förts en livlig debatt angående livsmedelskvaliteten. En av förklaringarna till denna debatt är att avståndet mellan producent och konsument i dagens läge har blivit stort och att konsumenterna har en känsla av att de allt mindre kan påverka förhållandena i ett alltmer komplicerat livsmedelssystem. Konsumenterna känner osäkerhet inför bl. a. sådana frågor som i vad mån resthalter av bekämpningsmedel och läkemedel i vegetabilier och kött kan medföra någon skada. I den s. k. kadaverdebatten och debatten om djurhållning diskuteras frågor av etisk natur.

Konsumenternas sammanlagda utgifter för livsmedel, inklusive alkohol-

haltiga drycker, beräknas enligt den officiella konsumtionsstatistiken preliminärt ha uppgått till ca 113 miljarder kr år 1985. Enligt uppgifter från nationalräkenskaperna beräknas livsmedelsutgifterna utgöra 23 à 24 procent av den totala privata konsumtionen.

Livsmedel produceras, bereds, hanteras och transporteras som regel i flera led på sin väg från producent till konsument. Det kan röra sig om ett eller flera av leden primärproduktion, livsmedelsindustri, handel och storhushåll. Den slutliga livsmedelskonsumtionen sker på två sätt – antingen i enskilda hushåll eller i storhushåll. Grovt räknat beräknas ca 80 procent av den totala livsmedelskonsumtionen ske i de enskilda hushållen, medan storhushållskonsumtionen svarar för resterande 20 procent. Den livsmedelskonsumtion som förekommer i de enskilda hushållen betalas med privata medel, medan den konsumtion som sker i storhushåll antingen betalas med privata medel (vid besök på restaurang, konditori eller i personalmatsal) eller via skattsedeln (vid förtäring i skolor, inom äldreomsorgen, på sjukhus etc).

De livsmedel som förtärs i de enskilda hushållen når hushållen på mångahanda sätt. Den vanligaste kanalen är att inköp sker i butik. Det rör sig då om både inhemskt producerade och importerade livsmedel. En annan kanal är direktköp från producent, t. ex. inköp av potatis och ägg från jordbrukare. Det kan också röra sig om ren sk naturakonsument, d. v. s. grönsaker, bär och frukt från den egna trädgårdsodlingen, svamp och bär som plockats i skogen, kött och fisk från jakt och fiske etc.

5.7.2 Begreppet livsmedelskvalitet¹⁰

”Livsmedelskvalitet” är ett mångfasetterat begrepp. Det är inte entydigt utan innehåller vitt skilda aspekter som hygien, sammansättning, näringsinnehåll, färskhet, smak och utseende. I livsmedelsdebatten har ”kvalitetsproblemet” kommit i fokus.

I livsmedelslagen definieras livsmedel som ”matvara, dryckesvara, njutningsmedel eller annan vara som är avsedd att förtäras av människor med undantag av vara på vilken läkemedelsförordningen äger tillämpning”. Alla drycker, inklusive vatten, inbegrips således i begreppet livsmedel. Däremot betraktas i princip inte tobak som livsmedel i livsmedelslagen.

Livsmedlens kvalitetsegenskaper kan indelas i fyra grupper enligt följande:

- 1 Egenskaper som påverkar ”livsmedelssäkerheten” dvs. innehåll av livsmedelsnedbrytande eller sjukdomsframkallande mikroorganismer, främmande ämnen och livsmedelstillsatser. Med hög livsmedelssäkerhet avses att ett livsmedel skall kunna ingå i kosten ofta och under lång tid utan att vålla några negativa hälsoeffekter.
- 2 Livsmedlets tekniska eller teknologiska egenskaper (hanterbarhet, hållbarhet m. m.).
- 3 Livsmedlets sensoriska egenskaper som kan uppfattas med de mänskliga sinnena (utseende, lukt, smak, arom och konsistens).
- 4 Livsmedlets innehåll av näringsämnen och energigivande ämnen.

¹⁰ Källa: Vår Föda 1985: 2. ”Livsmedelskvalitet, redlighet och offentlig kontroll” av Georg Ekström och Georg Fuchs.

5.7.3 Mål och medel avseende livsmedlens kvalitet

Målet avseende livsmedlens kvalitet fastställdes av riksdagen i juni 1985 i samband med beslutet om riktlinjer för en samlad livsmedelspolitik (prop 1984/85: 166, JoU 33, rskr 393). Målet rubricerades som ett konsumentmål. Departementschefen uttrycker det sålunda:

”Konsumentmålet, som innebär att konsumenterna skall få tillgång till livsmedel av god kvalitet och till rimliga priser, ligger fast och skall även fortsättningsvis vara ett med inkomstmålet för jordbruket likställt delmål under livsmedelspolitikens huvudmål. Konsumentmålet innefattar vidare att konsumenterna skall ges goda möjligheter att välja mellan livsmedel av olika slag och att livsmedlen är fullgoda från kost- och näringssynpunkt.”

Någon närmare precisering av vad som menas med ”god livsmedelskvalitet” – utöver att livsmedlen skall vara fullgoda från kost- och näringssynpunkt – ges inte i propositionen. Där framgår dock att begreppet livsmedelskvalitet inte är entydigt utan innehåller så vitt skilda aspekter som hygien, sammansättning, näringsinnehåll, färskhet, smak och utseende samt att det är en mångfald faktorer som påverkar eller kan påverka livsmedlens kvalitet. Bli nämns kemiska medel vid produktion av livsmedel, brister i kvalitetsmedvetandet vid djurhållning och storskalighet inom livsmedelsindustri och handel.

Livsmedelskvaliteten berör inte bara de enskilda livsmedlens kvalitet utan i ett något större perspektiv även kosten och kostens sammansättning. I denna fråga uttalar departementschefen följande:

”De av kommitténs expertgrupp för kost- och hälsofrågor förordade kostförändringarna, dvs. främst minskad konsumtion av fett och socker och ökad konsumtion av spannmålsprodukter och potatis, bör beaktas inom den framtida livsmedelspolitiken.”

Som tidigare nämnts är det många faktorer som påverkar livsmedlens kvalitetsegenskaper. Således kan kvaliteten påverkas av produktionsmedelsinsatser (växtnäring, fodermedel m m), av de industriella processerna, av nya livsmedelsråvaror och tillsatser och av hanteringen inom distributionskedjan. Men sist och inte minst påverkas kvaliteten av livsmedelshanteringen inom storhushållen och de enskilda hushållen. Mellan butik och hushåll, under förvaringen och vid tillagningen kan livsmedlen påverkas på ett sådant sätt att konsumenten vid förtäringen uppfattar livsmedlens kvalitet som mindre god.

Vilka medel använder då statsmakterna för att konsumenterna skall få tillgång till livsmedel av god kvalitet? Många och mycket i samhället bygger på ett ömsesidigt förtroende mellan olika parter, t. ex. mellan handlare och konsument. Det är främst då konsumenterna kan tänkas lida men – gäller såväl hälsorisker som ekonomisk skada – som statsmakterna lagstiftningsvägen försöker skydda konsumenterna. I övrigt söker statsmakterna nå kvalitetsmålet genom andra medel – genom råd eller rekommendationer, genom information och utbildning och genom att satsa resurser på livsmedelsforskningen.

Vad statsmakterna lagstiftar om avseende livsmedlens kvalitet bör också gå att kontrollera. För att kunna utöva kvalitetstillsyn behöver man kunna utföra mätningar efter objektiva kriterier. Om ett livsmedel innehåller otillåtet höga halter av t. ex. sjukdomsframkallande mikroorganismer eller becquerel medför detta saluförbud. Däremot är det inte förbjudet att förtära sådana livsmedel – konsumtionen sker på eget bevåg. Som exempel kan nämnas älgkött, i vilket det uppmätts höga becquereltal. Jägaren får själv äta detta kött, men han får inte sälja det.

Som tidigare nämnts produceras, bereds, hanteras och transporteras livsmedel som regel i flera led på sin väg från producent till konsument. För den lagstiftning som berör förhållandena i insatsvaruledet och primärproduktionsledet är främst lantbruksstyrelsen högsta tillsynsmyndighet. Det gäller således författningar som berör foder till husdjuren, husdjuren själva, etc (se tablåerna 5.1 och 5.2). Det rör sig här om en mångfald lagar och förordningar.

Då djuren och vegetabilierna blivit "livsmedel" faller de inom livsmedelslagstiftningen. Denna lagstiftning berör således främst industriledet, handelsledet och storhushållsdelen av konsumentledet. Livsmedelslagstiftningen uppställer krav beträffande livsmedlens "tjänlighet" samt krav på "redlighet" i tillverkning och handel. Livsmedel som inte uppfyller dessa krav i vissa hänseenden beläggs med saluförbud. Central förvaltningsmyndighet för livsmedelslagstiftningen är statens livsmedelsverk (SLV). På de regionala och lokala planen är länsstyrelserna respektive miljö- och hälsoskyddsnämnderna tillsynsmyndigheter.

Livsmedlen kan således få sina kvalitetsegenskaper grundlagda i insatsvaruledet och primärproduktionsledet, men livsmedelsmyndigheterna har inte mandat att påverka det som sker i de tidigare leden, vilket illustreras med följande exempel.

Under sommaren 1986 debatterades det förhållandet att ca 10 000 konsumenter per år drabbas av magsjuka p.g.a att varannan kyckling som säljs i Sverige innehåller ett smittämne (bakterier som heter campylobacter) som lätt överförs på människan. Statens bakteriologiska laboratorium har föreslagit att campylobacter skall införas under smittskyddslagen. Då skulle övervakningen kunna bli lika noggrann som för salmonella. De infekterade slaktade kycklingarna faller inom ramen för livsmedelslagstiftningen, vilket däremot de levande smittade kycklingarna inte gör. SLV har i denna fråga uttalat att om konsumenterna är noga med hygien i samband med tillagningen och vidare tillagar kycklingarna på rätt sätt, kan konsumenterna undvika att bli sjuka av de infekterade produkterna – vilket är att angripa symtomen och inte orsaken. Vidare kan tilläggas att branschen under hösten 1986 efter kontakt med berörda myndigheter initierat olika forskningsprojekt odyl i syfte att komma till rätta med campylobacter-problemet.

Det finns också regelsystem som tillkommit med annat syfte än att bevaka kvaliteten hos livsmedlen, men som likväl kan påverka livsmedlens kvalitet. Som exempel kan nämnas upphandlingsförordningen, som styr upphandlingen av bl. a. livsmedel inom staten, kommunerna och landstingen. Denna typ av regelsystem går främst ut på att uppnå ekonomiska fördelar vid bl. a. livsmedelsinköpen, men kan också få konsekvenser vad

gäller kvaliteten på de inköpta livsmedlen och på mindre företags möjligheter att bli leverantörer till den offentliga sektorn.

5.7.4 De offentliga storhushållen

De offentliga storhushållen svarar för en betydande kostproduktion. De utgjorde 1985 ca 16 300 enheter med en årsproduktion på ca 540 milj. måltider. Antalet anställda uppgick till drygt 65 000.

Upphandlingen vid statliga myndigheter regleras av upphandlingsförordningen och förordningen om tillämpning av Gatt-överenskommelsen om statlig upphandling. Anvisningar för tillämpningen av dessa förordningar meddelas av riksrevisionsverket.

Upphandlingsförordningen är intressant av flera olika skäl. En orsak är att den statliga upphandlingsförordningen har sina paralleller inom landsting och kommuner i form av upphandlingsreglementen jämte anvisningar, som nära följer den statliga upphandlingsförordningen. Inköpsfunktionen centraliseras genom dessa regler och de volymer som inhandlas via dessa inköpsorgan inom staten, kommuner och landsting blir mycket stora – inte minst på livsmedelsområdet.

Det förhållandet att de offentliga inköpsorganen behandlar stora livsmedelskvantiteter behöver inte innebära att dessa livsmedel också tillagas för slutlig konsumtion i stora centralköksanläggningar. Detta varierar över landet. Det förekommer dock ofta att sådana centralkök bereder 10 000-tals portioner som sedan skall transporteras ut till många "konsumtionsställen". Varmhållningstiderna blir långa och maten ibland "otjänlig till människoföda" enligt reglerna i livsmedelslagstiftningen. I "Statens livsmedelsverks allmänna råd om varmhållning m. m. av livsmedel i storhushåll" från juli 1986 står bl. a.:

"Vid all varmhållning minskar livsmedlets näringsinnehåll och den sensoriska kvaliteten kan förändras så att varan blir helt oacceptabel för konsumenten. För att begränsa riskerna för detta rekommenderar livsmedelsverket därför att potatis varmhålls mindre än en timme och övrig mat högst två timmar."

I juni 1986 lämnade statskontoret en rapport "Offentliga storhushåll – samordning och samverkan" till regeringen. Där står bl. a.:

"Utvecklingen inom kommuner och landsting synes gå mot produktion i småskaliga former med lokalt samutnyttjande av kök. Det finns säkert exempel på centralkök som fungerar bra. Men koncentration av matlagningen till stora centralkök ger särskilda problem bland vilka kvaliteten på distribuerad varm mat är ett."

5.7.5 Samhällsekonomiska effekter av regelkomplexet som berör livsmedlens kvalitet

För att kunna uppfylla målet att konsumenterna skall ha tillgång till livsmedel av god kvalitet till rimliga priser behövs adekvata medel. Dessa kan vara av olika slag. I dagsläget finns en hel uppsättning av medel – informa-

tion och utbildning, råd eller rekommendationer, satsningar på livsmedelsforskning samt sist och inte minst ett helt regelverk av lagar och förordningar.

Vid beräkning av de samhällsekonomiska effekter som regelkomplexet i frågan om livsmedlens kvalitet medför kan man utgå från skilda förutsättningar i olika beräkningsalternativ. Ett alternativ skulle kunna vara att man tog bort all lagstiftning inom detta område och inte heller ersatte denna lagstiftning med några andra åtgärder från statsmakternas sida. Mot bakgrund av att det gäller en fråga som berör konsumenternas "liv och hälsa" anses detta alternativ som orealistiskt och behandlas inte vidare här.

Ett annat alternativ är att statsmakterna ersätter nuvarande regelverk som berör livsmedlens kvalitet med ytterligare insatser av sådana medel som redan används. Det rör sig om sådana medel som information och utbildning, råd eller rekommendationer och satsningar på livsmedelsforskning.

Den s. k. livsmedelskontrollutredningen har uppskattat kostnaderna för livsmedelskontrollen i sitt betänkande "Kontroll av livsmedel" (SOU 1986: 25). Inom den offentliga livsmedelskontrollen kostar kontrollen staten och kommunerna ca 100 milj. kr per år. Därtill kommer kostnader på ca 85 milj. kr som avgiftsfinansieras. Kostnaderna för företagens egenkontroll uppskattas till 450–500 milj. kr. En del av dessa kostnader avser dock kontroller som inte har någon anknytning till livsmedelslagstiftningens krav. Här angivna belopp avser endast den kontroll som berör livsmedelslagstiftningen. Därtill kommer kostnaderna för den kontroll som avser regelverket för primärproduktionen. Den totala samhällsekonomiska kostnaden för livsmedelskontrollen, som konsumenterna får betala i form av högre livsmedelspriser och skatter, har här uppskattats ligga i storleksordningen högst en halv miljard kr.

Alternativet att statsmakterna ersätter nuvarande regelverk som berör livsmedlens kvalitet med andra åtgärder skulle t. ex. kunna innebära att statsmakterna ökar insatserna till information, utbildning, forskning etc. Det kan dock ifrågasättas om man kan ersätta den kontroll som går ut på att skydda konsumenternas liv och hälsa med denna typ av insatser. I en sådan samhällsekonomisk kalkyl får man nämligen väga nuvarande lagstiftning och kontrollkostnader på högst en halv miljard kr mot kostnader för ytterligare insatser av information, utbildning, forskning etc samt "kostnader" för dödsfall och sjukdomar som beror på att regelverket och därtill hörande kontroll avskaffas.

Som ett tredje alternativ kan man utgå ifrån att nuvarande regelverk avseende livsmedlens kvalitet i stort sett bibehålles. Det föreligger dock vissa svagheter i systemet. I den samhällsekonomiska kalkylen skall man därför ta hänsyn till vad dessa brister kostar samhället.

Bl. a. haltar det vad beträffande helhetssynen för det regelverk som avser livsmedlens kvalitet om man ser till livsmedelskedjans samtliga led som en helhet. Vad gäller det regelverk som avser livsmedelskvaliteten har man således inte nått upp till den ambition som uttrycks i begreppet "en samlad livsmedelspolitik". Denna brist på helhetssyn får vissa konsekvenser. Effektiviteten i tillsynen av det regelverk som berör livsmedlens kvalitet påverkas i negativ riktning. Ett exempel härpå är att livsmedels-

myndigheterna vid sin kontroll av livsmedel kan upptäcka vissa brister hos ett livsmedel. Om denna brist härrör från insatsvaruledet eller primärproduktionsledet saknar livsmedelsmyndigheterna mandat att på ett effektivt sätt åtgärda denna brist, vilket inte kan vara ändamålsenligt. Ett annat exempel är den mångfald av lagar och förordningar som berör förhållandena i insatsvaruledet och primärproduktionsledet. Här finns det risk för att vissa problem, som i fallet med de smittade kycklingarna, kommer utanför regelsystemet.

Vidare råder det en obalans beträffande livsmedelslagstiftningens tillämpning vid en jämförelse mellan de livsmedel som konsumenten inhandlar i butik och förtär i storhushåll. För de livsmedel som konsumenterna köper i butik reglerar livsmedelslagstiftningen olika förhållanden i detalj, medan detta inte gäller för kostproduktionen i storhushållen. För vissa offentliga storhushåll synes redlighetskravet eftersättas.

6 Regleringar inom transportsområdet

6.1 Taxinäringens struktur och regelverk

6.1.1 Taxinäringens struktur

I Sverige finns totalt ca 7 500 taxiföretag. I mars 1984 innehade taxiföretagen totalt drygt 10 000 tillstånd för taxitrafik (inklusive omkring 1 000 reservtillstånd) – antalet är praktiskt taget oförändrat 1986. Företagen inom taxinäringen är huvudsakligen s. k. enbilsföretag som drivs som enskild firma. Enligt taxiföretagens branschorganisation, Svenska Taxiförbundet, fanns det 1984 omkring 150 företag som var registrerade under annan företagsform än enskild firma. Nästan alla företag är dock anslutna till gemensamma beställningscentraler, dit allmänheten har att vända sig vid beställning av taxibilar. Ur kundens synpunkt kan detta betraktas som om endast *ett* företag finns i varje område.

Förutom fordon för egentlig taxitrafik innehar också vissa taxiföretag – och då främst företag utanför större tätorter – bussar för skolskjutstrafik. Vidare har taxiägare i många kommuner gått samman och finansierat köp av specialfordon för färdtjänsttransporter, vilket i allmänhet har skett i samråd med berörd kommun. I några större orter finns särskilda hyrverksföretag som utför transporter, guidade rundturer m. m. med exklusivare bilar.

Omsättningen kan för taxinäringen 1986 beräknas till totalt ca 3 500 Mkr, varav staten, landstinget och kommunerna, som är de största kunderna, svarade för ca 1 900 Mkr eller för drygt hälften av taxis intäkter (inklusive resenärernas s. k. egenavgifter). Resterande del av taxis totala omsättning – ca 1 600 Mkr – utgjordes av persontransporter, som i sin helhet betalas av enskilda konsumenter och företag (privat- och tjänsteresor).

Under en följd av år har allmänhetens efterfrågan på taxiresor successivt minskat i Sverige, vilket bl. a. beror på kollektivtrafikens och privatbilismens ökning. Detta bortfall av taxiresor har dock i stort uppvägs av att främst kommuner och landsting köper fler taxiresor. För närvarande betalas därför i genomsnitt endast omkring var fjärde taxiresa i sin helhet av resenären själv. Övriga resor betalas av det allmänna och näringslivet.

I SPKs utredning Taxinäringen – struktur och ekonomisk effektivitet (SPKUS 1985:13) studerades bl. a. produktivitetsnivå (betalda mil per körtimme), kapacitets-/effektivitetsutnyttjande (betalda mil per körda mil), intäktsnivå (kronor per körtimme), ägaruttag (kronor per arbetad timme) samt nettomarginal (ägaruttag omräknat till förlön i procent av rörelseintäkterna). Dessa faktorer påverkar i sin tur priset på en taxiresa.

Resultaten från utredningen visar att det är de stora företagen (tillståndshavare) med minst sju taxitillstånd, som är de ekonomiskt effektivaste företagen i branschen. I jämförelse med småföretagen (ett till två tillstånd)

eller enbilsföretagen hade nämligen de stora företagen i genomsnitt för såväl 1981 som 1982:

- 1 den högsta produktivitetsnivån utifrån relationen betalda mil per kör-timme,
- 2 det högsta procentuella kapacitets- eller effektivitetsutnyttjande av taxi-bilarna utifrån betalda mil per körda mil,
- 3 den högsta intäktsnivån per kör-timme i kronor,
- 4 det högsta ägaruttaget per arbetad timme och den högsta lönenivån för anställda förare samt
- 5 den högsta nettomarginalnivån i procent efter justering för "normlön".

För närvarande domineras taxinäringen av småbilsföretag eller s.k. enbilsföretag. SPKs undersökningsresultat visar dock att taxinäringen borde omstruktureras till större företagsenheter. Varför detta för närvarande knappast är möjligt har ett samband med nuvarande regler om tillstånds- eller behovsprövning av taxitrafik, vilket också visades i den aktuella utredningen. Dessa bestämmelser liksom exempel på andra regleringar inom taxiområdet som påverkar näringens effektivitet och därmed prissättning kommenteras i denna rapport.

6.1.2 Taxinäringens regelverk

Ett utmärkande drag för taxibranschen i länder där i huvudsak ett marknadsekonomiskt system råder är att branschen domineras av små ekonomiska enheter. Verksamheten är också föremål för en omfattande reglering som har sin bakgrund i mycket gamla förhållanden som branschen och konsumenterna anpassat sig till och där det i dag kan vara svårt att utrona de egentliga orsakerna till regleringen. I Sverige finns regler som kräver att tillståndshavarna (taxiföretagen) skall vara anslutna till gemensamma beställningscentraler.

Inte i något land har SPK funnit att taxibranschen är helt oreglerad.¹ Däremot varierar regleringens omfattning och inriktning mycket. I växlande utsträckning förekommer regleringar för branschtillträde, transportplikt, priser och kundservice, fordonens utseende samt regler för överlåtelser av företag. Regleringarna varierar inte bara från land till land utan även inom länderna, eftersom taxis marknadsförhållanden berör lokala eller regionala marknader.

Det är olika typer av myndigheter som är inblandade i branschens angelägenheter och förhållanden i skilda länder. Det kooperativa inslaget med t.ex. gemensamt ägda beställningscentraler varierar starkt mellan olika marknader. Meningsmotsättningar mellan större och mindre taxiföretag är inte ovanliga – vilket bl. a. påpekats i en rapport från Europeiska Transportministerkonferensen (ECMT, Paris 1981, sid. 72).

Regleringen av taxinäringen återfinns i yrkestrafiklagen (YTL) (1979: 559) och yrkestrafikförordningen (YTF) (1979: 871), som också utgör den regelmässiga grunden för den övriga yrkesmässiga trafiken med lastbil och buss. Reglerna har i stor utsträckning övertagits från 1940 års yrkestrafikförordning, vilken i sin tur grundades på 1932 och 1936 års trafikutredningar.

Taxitrafik får bedrivas endast av den som fått tillstånd enligt YTL.

¹ I USA har i några städer införts fri etableringsrätt men en rad andra former av regleringar kvarstår.

Tillstånd provas av länsstyrelse, som också kan fastställa kommenderingsplaner för taxitrafiken. Dessa planer anger i princip den omfattning taxi skall ha på verksamheten vid olika tider inom respektive trafikområde. I trafikområdet, som i allmänhet är avgränsat till en kommun, skall enligt YTF finnas en beställningscentral gemensam för ett eller flera trafikområden till vilken varje trafikutövare skall vara ansluten.

Det finns således lagbestämmelser som innebär att tillståndshavare skall vara ansluten till en beställningscentral och ger möjlighet för länsstyrelse att föreskriva föreningstillhörighet för den enskilde taxiägaren. Uppbyggnaden av taxis nuvarande organisation är bl. a. en följd av denna lagstiftning. Sveriges nästan samtliga taxiägare är anslutna till omkring 320 taxi-föreningar av varierande storlek, som via ca 240 beställningscentraler (telefonväxlar) svarar för dirigeringen av bilarna i respektive trafikområde. Det är dessa taxiföreningar som av allmänheten uppfattas som "taxiföretaget" på orten.

Tillstånd till taxitrafik är knutet till fordonet och är huvudsakligen av två slag, ordinarie tillstånd och reservtillstånd. Reservtillstånden utnyttjas främst vid de tider då taxi har hög efterfrågan på transporter. Tillståndshavaren har både rättighet och skyldighet att bedriva taxitrafik. Förhållandet att antalet tillstånd är begränsat genom behovsprövning har också medfört att taxorna är reglerade.

Taxitaxan, som är en maximitaxa, fastställs av Transportrådet (TPR) efter ansökan från branschorganisationen Taxiförbundet. Taxan ändras med hänsyn till främst inträffade kostnadsökningar sedan föregående taxändringstillfälle.

6.1.3 Vissa negativa effekter av regleringarna på taxiområdet

På en reglerad marknad – i motsats till en ur konkurrenssynpunkt fri marknad med bl. a. fri prissättning och etablering av företag – sker en marknadsanpassning med stora svårigheter. Det ursprungliga syftet med den nuvarande etableringskontrollen av taxibranschen torde främst vara att ge kunderna en "tillfredsställande" taxiservice samtidigt som företagen får viss garanti för en "rimlig" lönsamhet. Detta syfte motverkas dock bl. a. av den tillämpade behovsprövningen, där näringsens uppfattning i många fall tillmätts en stor betydelse (se avsnitt 6.3.1). Det beror i sin tur på att det är svårt, för att inte säga omöjligt för intressenter utanför taxi – i detta fall främst myndigheter – att kontinuerligt följa behovet av taxitrafik. Vidare går det inte heller att uttala sig om behovet av nya förändrade transportlösningar förrän detta har fått provas på marknaden i konkurrens med andra företag. På en marknad med fri etableringsrätt kommer utbudet av taxiresor lättare att anpassas till faktisk efterfrågan. Mot en slopad behovsprövning och fri etablering för taxiföretag har framförts farhågor för att taxiföretag i glesbygdsområden skulle upphöra med sin verksamhet eller inte kunna hålla en tillfredsställande servicenivå. I det sammanhanget bör dock erinras om, att i sådana områden svarar det allmänna (staten, landsting, kommuner) för större delen av taxis intäkter eller ca 75–90 procent. Det finns således i dessa fall ett dokumenterat behov av att taxiverksamheten, även efter slopad behovsprövning, bibehålls i stor ut-

sträckning. I likhet med övrig serviceverksamhet finns också alltid möjlighet att inom ramen för regionalpolitiska bedömningar, göra resursavvägningar mellan taxi och andra transportalternativ.

Motivet för bestämmelsen om anslutning till en växel torde främst ha varit tankar om samordnings-/effektivitetsvinster genom att dirigeringen av taxiföretagens bilar i ett visst område ombesörjs av en beställningscentral. Dessa vinster skulle således kunna härledas till taxis tekniska effektivitet. Vad som i sammanhanget kan vara det naturligaste eller lämpligaste området ur trafikeringssynpunkt eller hur många bilar som bör vara anslutna till samma beställningscentral för att tillvarata dessa samordningsvinster har dock inte objektivt kunnat fastställas. I praktiken har därför i allmänhet valts att avgränsa trafikområdet till en kommun. Olika kommuner har dock skiftande förutsättningar för att bedriva taxitrafik. Här kan t.ex. nämnas att taxis kunder, beroende på bl. a. olika bebyggelse- och näringslivsstruktur, uppvisar ett annat efterfrågemönster i större tätorter än utanför tätorterna och/eller i relativt små orter.

Under de senaste åren har det uppstått motsättningar inom taxinäringen och då främst mellan taxiföretag i större tätorter/storstadsområden. I många fall har dess motsättningar sin grund i att enskilda taxiföretag eller grupper av taxiföretag vill pröva nya transportlösningar och/eller själva ha ansvaret för kontakterna med kunderna. Detta har hittills inte varit möjligt att genomföra på grund av främst bestämmelsen om en beställningscentral i varje trafikområde och samtidigt länsstyrelsens rätt att föreskriva föreningstillhörighet.

I storstadsområden med relativt många taxiföretag och behov av variation på de olika transporttjänsterna som kan efterfrågas av kunderna, borde således intresset för marknadens dynamik och innovationsförmåga väga tungt då därmed taxis totala effektivitet skulle öka och/eller servicen till kunderna förbättras. Med hänsyn till det ökade kravet från taxiföretag på senare år, att inneha egna växlar vid sidan av de centrala växlarerna, bör det ligga i sakens natur att bestämmelsen om en beställningscentral slopas eller kraftigt liberaliseras. En sådan förändring bör dessutom i många fall väsentligt förbättra taxiföretags förutsättningar att marknadsföra sina tjänster, och medföra en ökad efterfrågan på taxis tjänster totalt sett. Samtliga nämnda skäl för slopandet av tvånget att tillhöra en växel bör väga betydligt tyngre i jämförelse med nuvarande ordning, som motiverats med samordningsvinster. Sistnämnda skäl har heller inte aktualiserats för en reglering av industrigrenar utanför transportsektorn eller på områden där det för närvarande råder konkurrens och där man kan anta att det skulle finnas fördelar med att företag slås samman och konkurrensen upphörde. Om det är riktigt att samordningsvinster uppkommer genom gemensamma beställningscentraler kommer sådana att spontant uppstå och det finns inget behov av att genom lagstiftning kräva sådana.

Genom att taxiföretagen är anslutna till beställningscentraler, som drivs i ekonomisk föreningsform, är det *majoriteten* av medlemmarna i föreningen som bestämmer målsättning och inriktning för taxiverksamheten i stort.

Det torde vara helt klart att en marknad, som utmärks av en beslutsprocess som gäller i ekonomiska föreningar, får svårigheter att uppnå den dynamik och innovationsförmåga som utmärker en marknad med ett flertal

konkurrerande företag, som fattar egna beslut om verksamhetsinriktning. Genom att ta till vara de fördelar som finns inom andra företagsformer, kan antalet efterfrågade taxiresor öka och produktiviteten förbättras. Samtidigt ökar möjligheterna för att servicen till nuvarande taxikunder inte ytterligare försämrats utan snarare förbättras genom t. ex. en ökad beläggning av fordonen varigenom prisutvecklingen kan hållas nere.

I en enkät till sju länsstyrelser och deras remissorgan i taxifrågor har SPK undersökt hur nuvarande regelsystem tillämpas i praktiken och om konsekvenserna av en eventuell avreglering. Regleringens kostnader för taxi har bedömts utifrån dessa enkäter.

6.2 Avreglering av taxitrafiken – erfarenheter från USA

I mer än ett dussin städer i USA har fri etablering i taxiverksamheten införts och i flertalet av dessa städer har även andra avregleringar genomförts. I detta avsnitt redovisas i korthet erfarenheterna av detta, som baseras på rapporten *An economic analysis of Taxicab regulation* (Bureau of Economics, Federal Trade Commission; Washington, maj 1984).

I en undersökning 1983 av 103 städer i USA, framkom att under de senaste fem åren hade 24 städer genomfört större förändringar av regler om etablering och taxesättning. 16 av dessa städer lättade på etableringskontrollen, medan tre skärpte denna. 17 städer minskade regleringen vid taxesättning, varav 13 avskaffade taxekontrollen helt och fyra ändrade taxan från en obligatorisk taxa till maximitaxa.

I de flesta fall motiverades avregleringar i USA på taxitrafikens område med problem som uppstått under reglering. Avregleringen stöddes också i allmänhet av de lokala eller statliga myndigheterna. I vissa städer föregicks avregleringsbesluten av att vissa större taxiföretag gick i konkurs eller av strejker bland taxiförare. De fördelar man i dessa städer förväntade sig av en avreglering kan sammanfattas sålunda:

- lättnader för det allmänna vad avser administration av regleringarna inkluderande licensgivning, taxesättning, behovsprövning m. m.,
- ökande konkurrens, förbättrad service, lägre taxor och nytänkande vad gäller förändringar av service/transportförhållanden

De effekter av avregleringen som kunnat iakttagas hänförs i fortsättningen till det segment av taxiverksamheten som utgörs av taxiresor beställda via telefon/radio eller s. k. radiodirigerad trafik. Härvid bortses från den trafik, som i USA betecknas som "kryssningstaxi", dvs körningar där resenärer plockas upp på gatan.

I så gott som samtliga städer förändrades taxinäringens struktur på så sätt att antalet taxiföretag ökade och de större företagens marknadsandelar minskade efter avregleringen. I de flesta städerna blev det också en ökning av antalet ägarkörda bilar.

Beträffande prissättningen kan sägas att den fria etableringsrätten i flertalet fall åtföljdes av en friare taxesättning. Obligatoriska taxor ersattes således med maximitaxor på en högre nivå eller genom nivåhöjningar av redan tillämpade taxor. I nästan samtliga fall höjdes taxorna i samband

med friare etablering. I rapporten framhålls dock att detta inte var en effekt av avregleringen som sådan utan att de aktuella taxehöjningarna även skulle ha skett vid fortsatt reglering av marknaden. I Seattle är det dock klart, att borttagande av regler om etablering och prissättning medfört lägre taxor i den radiodirigerade trafiken.

Skilda taxenivåer utvecklades i vissa städer, huvudsakligen genom att oberoende taxiägare som frekventerade "stolpar" debiterade högre priser än radiobetjänade taxibilar.

Antalet bilar och särskilt antalet timmar bilarna var i trafik eller det s. k. utehållandet ökade i så gott som samtliga städer, som började tillämpa en friare etableringsrätt. Beroende på omfattningen av tidigare reglering var ökningen mycket varierande. I extremfallet, San Diego, fördubblades antalet taxibilar, medan det inte ökade alls i fyra städer. Troligen var ökningen större för de bilar som betjänade "stolpar" än för de radioutrustade.

Data avseende taxikundernas väntetider finns tillgängliga för San Diego. Här åtföljdes under de två första åren efter avregleringen en 50-procentig ökning av antalet taxibilar av en 20-procentig minskning av genomsnittlig väntetid. Även i andra städer finns tecken på att det ökade antalet bilar och utehållandet har medfört minskade väntetider.

Det föreligger motsägande uppgifter om antalet resor ökat eller minskat efter avregleringen i Seattle. I San Diego ökade icke-flygplatsresor och linjebilsresor något, medan flygplatsresorna minskade i antal. I Portland var det en mindre ökning, i Oakland och Tucson ingen ändring och i Phoenix en minskning av antalet taxiresor.

Vissa kvalitetsförändringar i serviceutbudet kunde noteras i vissa fall efter avregleringen. I Oakland och Berkeley åtföljdes slopandet av etableringshinder av en lägre genomsnittsålder hos fordonen och en större benägenhet hos nytillkommande taxiägare att underhålla dessa. Det finns dock även rapporter som talar om sjunkande fordonskvalitet, exempelvis i Seattle, San Diego, Indianapolis och Fresno.

Uppgifterna varierar med avseende på de effekter som avregleringen haft på det allmännas kostnader för administration av regleringar inom taxiområdet.

Allmänt talar den berörda rapporten om att minskningar i kostnader tycks undervärderas genom att mera resurser i vissa fall behövs för att klara sådan inspektion, licensgivning osv., som i vissa fall ökat på grund av ett större antal bilar och förare i trafik efter avregleringen.

Det finns inga entydiga exempel på att taxibilarnas tillgänglighet har försämrats efter en avreglering. Detta gäller såväl geografiskt som vad avser områden befolkade med etniska minoriteter.

I flera städer har serviceutbudet ökat och differentierats efter avregleringen. Således har sådana verksamheter legaliserats som t. ex. linjebils- trafik med taxi och att flera personer delar på samma bil. Slutligen kan nämnas att det inte framkommit några uppgifter – fransett lokala trafikstockningar vid flygplatser och järnvägsstationer på grund av ökat antal taxibilar i trafik – som talar för att trafiksituationen försämrats i de städer som avreglerat taxitrafiken.

Sammanfattningsvis kan således sägas att avregleringen medfört ett antal positiva effekter samtidigt som inga större problem har uppstått inom

den radiodirigerade taxitrafiken. De problem som iakttagits bör enligt den aktuella rapporten kunna åtgärdas genom krav på förarkvalifikationer och trafiksäkerhetsbestämmelser utan att lägga restriktioner på antalet bilar i trafik.

Till skillnad från den radiodirigerade taxitrafiken har det dock uppstått vissa problem inom det marknadssegment, som utgörs av trafik anknuten till taxistationer ("stolpar"). Detta har särskilt gällt taxitrafiken vid flygplatser.

Taxi vid flygplatser har efter avreglering debiterat jämförelsevis höga taxor, som ibland varit skilda från taxor i övrig trafik. Detta har bl. a. varit en följd av svårigheter att uppnå en tillfredsställande priskonkurrens vid taxistationer där man vanligen följer regeln först in-först ut. Den främsta orsaken till dessa taxehöjningar har dock ett samband med att taxiföretagen väntat med taxehöjningar i avvaktan på tidpunkten för lättnader i regleringssystemet. Höga taxor har medfört en orationell ökning av antalet köande taxibilar. Det har vidare förekommit att resande förvägrats taxibil vid korta reslängder.

Försök av förarna att tränga sig före i kön och stopp i kön när kunden inte velat acceptera den första taxin, har bidragit till dispyter mellan förarna. Det ökade antalet bilar och försöken att tränga sig före i kön har i sin tur medfört kostnader för flygplatserna, t. ex. arrangemang med köordination och trafikdirigering. Kunderna har också i dessa sammanhang framfört klagomål på fordonens skick, förarnas beteenden och på de tidigare nämnda problemen.

Förutom erfarenheter från USA känner SPK till få försök till avreglering inom taxibranschen som är värda att kommentera i detta sammanhang.

6.3 Regelsystemets tillämpning

6.3.1 Etableringsregler, branschtillträde

SPK har vid genomgång av utländska förhållanden funnit att taxinäringen – med undantag för några enstaka städer i USA – inte är helt oreglerad. I Sverige krävs enligt nuvarande regler tillstånd för trafiken. Till grund för bedömningen skall ligga sökandens lämplighet och "behovet". Sökandens lämplighet kan bedömas utifrån register om brott, skatteskulder och andra restfördä fordringar m. m. samt sökandensandel. Även vandelsprövning är formaliserad genom kontroll i register.

Behovsprövningen i nuvarande och äldre lagstiftning kan sammanfattningsvis sägas utgå från en allmännyttig värdering om att en begränsning av antalet taxibilar leder till ett bättre resursutnyttjande och därmed lägre priser och i övrigt bättre förhållanden för resenärerna. Flera ekonomer² vänder sig numera mot detta resonemang. Deras huvudargument är att de eventuella samhällsekonomiska vinsterna av reglering kan uppvägas av de ökade kostnader för den enskilde på kort och lång sikt, som blir effekten av regleringen. Vidare menar de att den omständigheten att en fri konkurrensmarknad inte fungerar på ett idealt sätt – dvs att tillgång och efterfrågan

skall motsvara varandra vid fri prisbildning – inte är ett tillräckligt argument för att införa eller ha kvar en omfattande reglering.

Behovsprövningen skall enligt YTL göras av länsstyrelse utan att närmare anvisningar ges hur den skall tillgå. Behovet av taxibilar bestäms i själva verket på ett komplicerat sätt av befolkningsförhållanden, serviceutbud, avståndsförhållanden, konkurrerande transportmedel och en rad andra omständigheter. Då länsstyrelserna inte har tillräckliga resurser att själva utifrån givna förutsättningar bedöma behovet av taxibilar, tvingas man i stället att genom remisser till vederbörande taxiföreningar inhämta upplysningar från branschen om behovet av ökad trafik. Det blir därmed de redan etablerade företagen som får bedöma behovet av ökad konkurrens. Det säger sig självt att detta inte är en bra lösning ur konsumenternas synpunkt. Antalet taxibilar har också de senaste åren varit praktiskt taget oförändrat.

I en enkät till sju länsstyrelser har SPK erfarit att fem av dessa anfört att behovsprövning görs av länsstyrelsen. Tre av dessa har uppgivit att behovsprövning hör till de svåraste uppgifterna i samband med taxiregleringen. Två länsstyrelser har uppgivit att man inte företar någon behovsprövning trots att det åligger dem enligt YTL. Behovet bedöms i stället i dessa fall av de berörda taxiföreningarna som i denna fråga anses vara huvudremissinstans. Tidigare var det vanligt att kommuner och handelskammare yttrade sig i taxifrågor, men dessa remissorgan anlitas numera i allt mindre omfattning. Konsumentsynpunkter på behovsfrågan har därför svårt att tränga fram till beslutsfattarna hos länsstyrelsen. Allmänheten vänder sig ofta till SPK i olika frågor som gäller taxitrafiken. SPK har därvid erfarit att det är tämligen okänt bland allmänheten att klagomål och brister kan anmälas till länsstyrelsen, som skall ha ett fortlöpande överinseende över taxitrafiken. En länsstyrelse har uppgivit att man upphört att remittera ansökningsärenden till kommun, eftersom kommunen ifråga som regel tillstyrkt alla ansökningar.

I viss mån har de länsbolag, som har huvudmannaansvaret för den kollektiva trafiken inom länen, fått ersätta kommunerna som remissinstans. Länsbolaget i ett av de undersökta länen har för SPK uppgivit att bolaget gör en "behovsprövning" men därvid endast bedömer om den tilltänkta trafiken inte konkurrerar med länsbolagets egen trafik.

Det är också vanligt att länsstyrelserna remitterar ansökningar till polis och kronofogdemyndighet (KFM). Dessa prövar endast de sökandes lämplighet, inte behovet av trafik.

På senare tid kan konstateras en ökad uppmärksamhet på sambandet regleringar och taxis möjligheter att utveckla ett effektivt transportsystem. I regeringsproposition 1985/86:150 uttalas således att för taxitrafiken "bör utrymme lämnas för en friare, mer marknadsmässig konkurrenssituation. Statliga regleringar bör användas mer återhållsamt än hittills varit fallet".

Denna målsättning eller intresseinriktning från regeringens sida följdes upp i proposition 1986/87:5, där kommunikationsministern uttalar bl. a. följande:

"När det gäller en mer långsiktig lösning anser jag som princip att utövarna av yrkestrafik så långt möjligt bör få agera utan konkurrensbegränsande regleringar. Min allmänna inställning är också att en utveckling

² Beesley, Michael E.;
Glaister S.; Coffman,
Richard B. m. fl.

mot bättre kundservice inom taxinäringen skulle stimuleras genom en ökad konkurrens och minskad reglering av taxibranschen. Ett närmande skulle kunna ske till de regler som redan gäller på t. ex. godstrafikområdet”.

”Avisikten är att . . . få fram underlag för en generell förändring i taxitrafikens reglering för att främja högre effektivitet och en ökad kundservice. När åtgärder som föranleder en omprövning av grunderna i gällande lagstiftning aktualiseras är det min avsikt att återkomma till riksdagen”.

6.3.2 Reglering av taxa för taxitrafik

Priset på en taxiresa bestäms utifrån den s. k. taxitaxan.³ Denna är lika i hela landet utom för de nordligaste länen där ett tillägg görs under vinterperioden.

Taxeregleringar har ansetts vara en logisk konsekvens av tillståndssystemet. Den som erhållit privilegiet att bedriva taxitrafik skulle inte tillåtas ta ut vilka priser som helst. 1936 års trafikutredning, som de senaste 50 åren legat till grund för utformningen av yrkestrafiken i Sverige, övervägde olika alternativa taxesystem – maximitaxor, fasta priser och minimitaxor. I Sverige stannade man för ett system på gods- och persontrafikområdet med maximitaxor som får underskridas, men inte överskridas. I många länder har man långa tider haft ett system med fasta priser (för att bl. a. skydda järnvägarna), vilket medfört omfattande kontrollapparater.

Före den 1 oktober 1972 ålåg det länsstyrelserna enligt 1940 års lagstiftning att fastställa bl. a. maximitaxor för gods- och personbefordran för beställningstrafik med buss och maximitaxor för i huvudsak lokala gods-transporter med standardutrustade lastbilar i yrkesmässig trafik.

Enligt 1963 års trafikpolitiska beslut, som innebar en inledning till en uppmjukning av detaljregleringen, skulle etappvis olika åtgärder genomföras för att bl. a. öka konkurrensen inom olika transportgrenar. En följd av detta beslut blev att bl. a. 1940 års YTF ändrades så att från den 1 oktober 1972 blev prissättningen fri på lastbilstransporter och beställningstrafik med buss.

Under 1970-talet påtalade Svenska Taxiförbundet vid ett flertal tillfällen för regeringen det orationella i att länsstyrelserna skulle fastställa taxitaxan. Enligt förbundet var nackdelarna bl. a. att lång tid förflöt mellan framställning och länsstyrelsernas beslut om taxehöjning. Länsstyrelserna fattade ibland också olika beslut, vilket inte var önskvärt ur allmän synpunkt, då taxitaxan bör vara lika i hela landet. De olika besluten överklagades regelmässigt till regeringen av främst Taxiförbundet. Innan regeringen fattade beslut i frågan och en enhetlig taxa slutligen fastställdes hade i allmänhet en tid på två till tre månader förflutit. I och med tillkomsten av TPR ändrade också regeringen beslutsordningen för fastställelse av taxitaxan och TPR skulle efter den 1 januari 1980 i stället för länsstyrelserna pröva frågan om generella ändringar av taxans nivå.

I taxeregleringen ingår också en skyldighet för taxiföretagen att utföra vissa mindre attraktiva transportuppdrag – t. ex. trafikeringsplikter nattetid och ute i glesbygder. Samtidigt måste branschen tillförsäkras en rimlig lönsamhet för att förmås att utföra de mindre attraktiva körningarna.

Kombinationen taxereglering-körplikt garanterar att det utförs margi-

³ Taxan benämns i YTF ”Taxa för persontransporter i beställningstrafik med lättare fordon”. Den är en maximitaxa.

nella transporter på tidpunkter och i glesbygder där kostnaderna överstiger intäkterna. Dessa uppdrag skall kompenseras av andra köruppdrag. Det finns anledning att tro att subventionerade perioder förekommer relativt sällan i förhållande till perioder då branschen åtnjuter en relativt god kompensation genom den begränsade konkurrensen. Körplikten och utehållande av bilar är i många stycken illusorisk.

Ett märkligt förhållande gäller sedan några år på den relativt begränsade hyrverksmarknaden. Tillstånd krävs och behovsprövas alltjämt för hyrverksrörelse men däremot har taxeplikten för denna sektor upphört. Förhållandet har sin grund i att TPR som övertog länsstyrelsernas skyldighet att fastställa taxa för hyrverksrörelse i september 1982 (TPRFS 1982: 9) utfärdade en bestämmelse med innebörd att trafikutövaren och den betalande skall överenskomma om priset.

De sju länsstyrelserna och deras remissorgan i taxifrågor har uttalat sig om fördelar respektive nackdelar med nuvarande reglering. Sex av dessa har anfört att etableringsreglerna i kombination med taxeregleringen innebär ett "branschskydd med prisskydd" eftersom taxorna sällan underskrids. En länsstyrelse finner inga nackdelar med nuvarande regleringssystem. Bland de tillfrågade remissorganen ansåg alla polis- och kronofogdemyndigheter att taxefrågan var oväsentlig ur deras synpunkt.

Av de tillfrågade taxiföreningarna i de sju länen anför så gott som alla att det nuvarande regelverket bidrar till att skapa en hög kvalitet på taxitjänster. Bland regelsystemets nuvarande nackdelar anfördes den återhållande inverkan som SPK har på taxeutvecklingen genom att inte tillstyrka de taxehöjningar som branschen ansett vara befogade. Flertalet taxiföreningar ansåg att (taxe)-regleringssystemet inte har några nackdelar. Transportarbetarefackföreningar, som regelmässigt utnyttjas av länsstyrelserna som remissorgan, har anfört att det nuvarande regleringssystemet för taxi leder till tröghet i branschen och dålig kundservice i vissa fall.

6.3.3 Driftsregleringar

Under benämningen driftsregleringar kan man sammanfatta en rad detaljregleringar som taxibranschen är underkastad. Det kan gälla den tid som fordonen måste vara i trafik enligt en s. k. kommenderingsplan, men det kan också gälla dess motsats, dvs. den tid fordonen inte skall vara i trafik på grund av att resterande bilar skall uppnå viss minimisysselsättning. Hit hör även regleringar av fordonens storlek, utrustning och utseende samt personalens klädsel, uppträdande och deras kunskapskrav. Reglerna har på många håll i utlandet gått mycket långt i detaljer, fastställda av offentliga myndigheter, medan dessa i Sverige begränsas till kommenderingsplaner och reglementen som ofta tillkommit genom myndigheter och taxiföreningar i samförstånd.

Svensk taxinäring har kommit att få ett starkt inslag av kooperativ samverkan som ett resultat av lagstiftningen. Främst har det tagit sig uttryck i gemensamma beställningscentraler men också i gemensamma inköp och tillhandahållande av övernattningslokaler för förare m. m. Myndigheterna har funnit att det underlättat kontakter med branschen om man haft ett organiserat kollektiv som motpart. Detta har medfört fördelar för

båda parter men försvårat verksamheten, ja rentav omöjliggjort för den som av olika anledningar inte önskat vara medlem i föreningens ekonomiska samverkan. Det har med all sannolikhet bidragit till nuvarande företagsstruktur i branschen med en stor andel mycket små företag.

Av stor betydelse för den kooperativa samverkan är skyldigheten att tillhöra gemensam beställningscentral. Kravet har med få undantag upprätthållits av länsstyrelserna och med tillskyndan från de lokala taxiföreningarna i tätorter. Det är endast egentliga landsbygdstaxiföretag som medgivits undantag från denna bestämmelse. Dessutom har några enstaka företag i tätorter medgivits möjlighet att stå utanför en befintlig tätortsväxelcentral. En viss uppmjukning av denna hårda regel har sålunda inletts.

I utlandet, t. ex. i Danmark förekommer flera gemensamt ägda centraler inom ett och samma område eller att större företag har egen beställningscentral. Inom Köpenhamnsområdet finns sålunda ett 15-tal alternativa beställningscentraler.

Enligt enkäten till sju länsstyrelser och deras remissorgan hör samordningsfrågorna mellan olika taxiföretag och beställningscentralen till de mest betungande arbetsuppgifterna för länsstyrelserna. Även taxiföreningarnas anställda ägnar – helt naturligt – frågan om de gemensamma väx-larna betydande arbetsinsats. Två länsstyrelser (Malmöhus län och Uppsala län) har på eget initiativ redan avvikit från principen att alla taxiföretag inom en tätort skall vara anslutna till en och samma beställningscentral.

Regeringen har den 4 december 1986, efter besvär över tidigare beslut av länsstyrelse och TPR, medgivit vissa företag rätt att inneha konkurrerande/kompletterande växlar i Malmö och Stockholm. Samtidigt har uttalats att besluten är ett steg på vägen mot en avreglering av taxis verksamhet.

Kronofogdemyndigheten i ett län varnar för att fristående växelfunktioner, som självständigt förmedlingsorgan, kan komma att uppstå mellan taxibranschen och dess kunder. Risk finns att ett sådant självständigt mellanled uppträder som avtalsslutande part mot transportköpare (taxikunder) och därefter knyter lejakare inom taxi till sig och behåller en orimligt stor förmedlingsprovision för uppdragsförmedlingen. Det är erfarenheter från andra närliggande branschområden som fått myndigheten att ifrågasätta lämpligheten av ett sådant självständigt mellanled. Å andra sidan har en länsstyrelse påpekat att just en sådan företagsform borde kunna tillåtas i Sverige eftersom den förekommer utomlands.

I en skrift "Transportation" 1979 sid 371⁴ diskuteras i en artikel att beställningscentraler kunde vara offentligt ägda och lämna uppgift om lämpligaste sättet att resa från ett ställe till ett annat samt om taxi är det lämpligaste sättet att förmedla en taxibil och upplysa om priset.

Andra frågor av driftsreglerande karaktär som tilldragit sig intresse är utformning av kommenderingsplaner, som reglerar fordonens tillgänglighet i trafiken – trafikplikten. Länsstyrelserna har i stor utsträckning avhånt sig denna detaljreglering och överlåtit den till taxiorganisationerna. Det beror på att länsstyrelserna numera inte anser sig ha resurser att kontrollera och följa upp kommenderingsplanerna. Kontrollen av trafikeringsplikten har således i denna del i praktiken helt övertagits av den lokala taxiföreningen. I proposition 1986/87: 5 (juli 1986) uppmärksammas även

⁴ Transportation, Elsevier Scientific Pub. Amsterdam 1979 Taxicab Deregulation: Economic consequences and regulatory choices.

taxis dåliga efterlevnad av kommenderingsplanerna. Således påpekas att det är problem med att få ut kommenderade bilar i trafik och att i Stockholmsområdet kan under långa perioder fattas 20–25 procent av de bilar som skulle vara ute enligt kommenderingsplanen.

Föreningsstadgar och reglementen detaljreglerar i övrigt taxitrafikens drift. Dessa har tillkommit i ett betydande mått av samförstånd mellan myndigheter och branschföreträdare. Detta gäller bilarnas storlek och färg, vissa krav på enhetlig klädsel och förarnas lokalkännedom. En inom de flesta föreningar mycket omhuldad princip är att den förare, som är äldst i tjänsten, skall ha rätt att överta taxitillstånd som blir ledigt. Länsstyrelserna ansluter sig till denna princip nästan helt vid sin tillståndsgivning. Härigenom omöjliggörs praktiskt taget för andra företagsformer med annan bakgrund att få insteg i branschen.

6.4 Regleringens kostnader

För att bedöma de direkta kostnaderna för det allmänna vid handläggning av taxitillstånd har SPK inventerat resursåtgången hos länsstyrelserna i sju län. I dessa län finns ca hälften av landets taxibilar. Sammanlagt använde de sju länsstyrelserna ca 14 000 arbetstimmar de senaste 12-månadersperioden på olika arbetsuppgifter i samband med beviljande eller återkallande av taxitillstånd respektive kontinuerlig övervakning av taxinäringen i tillståndshänseende.

Länsstyrelserna har sedan länge i varierande utsträckning remitterat frågor om taxitillstånd till en rad olika organ. SPK har därför även inhämtat uppgifter från följande myndigheter m. fl. organ:

- polismyndighet, kronofogdemyndighet,
- kommuner som berörs av viss taxiangelägenhet,
- länstrafikbolag,
- länstaxiförbund, taxiförening,
- Transportarbetareförbundets lokalavdelning,
- regional handelskammare.

I de sju länen har dessa organ tillfrågats om vilken resursinsats som nedläggs på tillståndsfrågor för taxi. Totalt har de uppgivit att de avsatt ca 4 000 arbetstimmar åt tillståndsfrågor under en 12-månadersperiod. Härtill kommer att några av landets handelskammare på eget initiativ tagit upp tillståndsfrågor inom taxibranschen ur principiell synpunkt.

Om man utgår från att relationerna i de undersökta länen mellan nedlagd arbetstid i tillståndsfrågor och antalet registrerade taxibilar är detsamma för övriga län, torde den samlade resursinsatsen i första instans i taxitillståndsärenden motsvara 18 000 arbetstimmar. Om en årsarbetskraft i detta sammanhang motsvarar en kostnad av 300 000 kr vid 1 700 arbetstimmar per år, blir det för hela landet ca 36 000 timmar eller i storleksordningen 6–7 Mkr i hela landet. I detta sammanhang bör man beakta att branschtillträdet behandlats ytterst restriktivt under en lång följd av år och att eventuella sökande väl känner till detta förhållande. Antalet ansökningar om tillstånd till taxitrafik är därför lågt – hos mindre länsstyrelser endast några enstaka ansökningar per år.

Hos länsstyrelserna sker relativt liten egen behovsprövning – den grun-

das i stället på remissorganens uppfattning — varför bortfall av detta arbetsmoment inte sänker arbetsinsatsen nämnvärt. Vid en snabbare genomströmning av intresserade, som önskar bedriva taxirörelse och efter en tid drar sig ur, torde snarast länsstyrelsernas formella handläggning öka, medan däremot yttranden i besvärssärenden och andra arbetsuppgifter i samband med överklagande av ärenden kommer att minska.

Erfarenheterna från USA talar också för en ökad genomströmning av taxiföretag med ökad administrationsbörda för berörda organ.

Hos remissorganen torde arbetsuppgifterna totalt komma att minska. Den eventuellt ökade vandelsprövning och bedömning av ekonomisk lämplighet av dem som önskar etablera sig, som sker hos polis- och kronofogdemyndigheter, är mycket snabb. Vad som främst hos remissorgan och länsstyrelser delvis kan bortfalla är arbetsuppgifter som förekommer i samband med undersökningar om påstådd olaga yrkesmässig trafik. Det är främst polismyndigheter och taxiföreningar som nu får avsätta resurser för detta. Erfarenheter från den numera mindre restriktiva tillståndsprövningen inom den lokala lastbilstrafiken visar att arbetsuppgifter i anslutning till kontroll av eventuell olaga trafik minskat i omfattning och att åkeriorganisationerna i stället fått mera tid för andra arbetsuppgifter.

Sammanfattningsvis kan man dra den slutsatsen att länsstyrelsernas handläggning av taxiärenden i ett läge med fri etablering kan komma att öka men att detta kan ske inom ramen för befintliga eller minskade resurser. SPKs undersökning visar dessutom att resursinsatserna varierar mellan olika länsstyrelser. Sålunda lägger länsstyrelsen i Stockholms och Älvsborgs län ner ca 1–2 arbetstimmar per taxibil och år, medan andra länsstyrelser som SPK tillfrågat lägger ner 3–6 arbetstimmar per taxibil och år. Ett upphävande av maximitaxorna för taxitrafiken medför heller inte påtagligt minskade arbetsuppgifter för länsstyrelserna och remissorganen. Maximitaxan fastställs i dag av TPR, efter att ha inhämtat yttrande från bl. a. SPK.

I ett läge med fri taxesättning där TPRs inflytande över taxis prissättning har upphört, ankommer det i stället på SPK att — som sker på andra varu- och tjänsteområden — följa konkurrensförhållandena och mäta prisutvecklingen. Då taxi ingår i konsumentprisindex (KPI) bör mätningar ske noggrant med spridning regionalt och på olika köpargrupper. För SPKs del innebär därför en fri prissättning inom taxi i stället en ökad arbetsbelastning.

Beslut om tillstånd för taxitrafik överklagas i stor utsträckning, vilket belastar andra myndigheter och i sista hand regeringen. TPR, som är andra instans vid ett överklagande, sysselsätter två tjänster för denna uppgift.

Formerna för publicering av beslut om taxitillstånd medför vissa kostnader (t. ex. annonser) för statsverket. Det går inte att fördela kostnaderna för taxitillstånd och övriga ärenden (tillstånd för busstrafik, hyrverk etc., vägavstängningar m. m.) men det kan upplysas om att totalt annonserar länsstyrelsen i Stockholms län för ca 0,3 Mkr per år.

En stor del av den välfärdsförlust som anses föreligga vid reglering är värdet av de taxiresor som inte kommer till stånd eller på annat sätt inte kan genomföras p. g. a. köbildning vid beställning och brist på bilar. SPK har sökt uppskatta värdet härav genom uppgifter från utredningen om Taxi

80-systemet. I utredningen om Taxi 80-systemet (TPR 1986: 3) har allmänhetens genomsnittliga väntetid i växel uppskattats till 5 minuter och bokningstiderna och övrig betjäning till 2,5 minuter. Den senare får anses vara opåverkad av vilket tillståndssystem som tillämpas för taxibranschen. Brist på taxibilar upplevs ju också av de kunder, som står på gatan och söker direktkontakt med en taxibil eller som står och väntar vid särskilda hållplatser för taxi. Dessa fall har inte kunnat uppskattas, inte heller väntetiderna i övriga delar av landet utöver de tre storstadsregionerna.

Taxiföreningarna i Stockholm, Göteborg och Malmö har uppgivit att de tillsammans har ca 9 milj. betjänade samtal vid direkt- och förbeställning per år via växel. Om väntetiden maximalt kan nedbringas med exempelvis 5 minuter, leder det till en total tidsvinst för taxis kunder på $(9\,000\,000 \times 5 \text{ min}) = 750\,000$ väntetidstimmar per år.

Väntetidstimmar kan åsättas ett värde för att beräkna allmänhetens kostnader för dröjsmål, som till viss del kan förorsakas av dålig funktion av marknaden inom ett reglerat system. Om man utgår från att enskilda och företag betalar ca 50 procent av taxiresorna – den resterande delen av taxiresorna är i huvudsak samhällsbetalda – erhåller man för denna grupp, vid ett värde av 100 kr per timme och under förutsättningen att väntetiden kan nedbringas med 5 minuter, en minskad "kostnad" av ca 35 Mkr. Detta räkneexempel pekar mot att varje vänteminut som kan elimineras besparar allmänheten en kostnad av ca 7 Mkr i Stockholm, Göteborg och Malmö. För samhällsbetalda resor och resor inom andra delar av landet kan inte ett motsvarande värde uppskattas för den totala väntetiden.

Eftersom storstadsområdena svarar för ca en tredjedel av taxitrafikens totala intäkter ger självfallet en minskning av väntetiderna även i resten av landet ytterligare besparingar även om de inte ligger i samma storleksordning på grund av den större andelen samhällsbetalda resor i landsorten.

Väntetidskostnader uppstår också i de fall allmänheten tar taxi på gatan och tillgången på lediga bilar genom regleringen är sämre än den skulle vara vid fria marknadsförhållanden. Samtidigt kan man räkna med att väntetiderna när de är som längst medför ett bortfall av taxitrafik eftersom allmänheten då söker andra transportalternativ.

Enligt den senaste långtidsutredningen 1984 har för taxi beräknats att mellan åren 1980–1990 skulle det s. k. förädlingsvärdet per anställd sjunka. Man kan också på goda grunder anta att regleringarna på taxiområdet bidrar till att hämma branschens produktivitets- och effektivitetsutveckling. Här kan t. ex. nämnas, att det sannolikt inte på en taximarknad som utmärks av konkurrerande företag med egna beställningscentraler, skulle uppstått de problem med taxis beställningsfunktion, som TPR pekar på i sin rapport angående utvärderingen av nuvarande centrala växlar i storstadsområdena (TPR 1986: 3).

De flesta konkurrensutsatta transportområden har enligt den nämnda långtidsutredningen haft en genomsnittlig produktivitetsökning på ca två procent per år. Hittills har TPR vid beräkning av taxehöjningarna för taxibranschen, som utgår från taxis kostnadsökningar, beaktat en produktivitetsökning eller krav på en sådan om ca en procent per år, vilket mätts utifrån lönekostnaderna (s. k. arbetsproduktivitet). Då lönerna utgör ca 60 procent av taxis totala kostnader medför detta ett avdrag av ca 0,6 procent-

enheter per år vid beräkning av samtliga inträffade kostnadsförändringar och motsvarande taxehöjningsbehov. Om man utgår ifrån att taxi fått erbjuda sina tjänster på en marknad med fungerande konkurrens, finns skäl att anta att näringsens produktivetsökning skulle kunnat uppgå till ca två procent per år. Det skulle medfört att det totala taxehöjningsbehovet reducerats med ytterligare 0,6 procentenheter per år under förutsättning att taxi även på en konkurrensmarknad kunnat anpassa priset på taxiresor till branschens kostnadsutveckling. En ytterligare förutsättning för detta antagande är att nuvarande reglerade prisnivå på taxiresor är "rätt" avpassad till branschens kostnadsnivå. Det förhållandet att etableringsbenägenheten är mycket stor inom taxi tyder i alla fall på att taxenivån inte skulle vara för låg. En ytterligare produktivetsökning på en procent per år skulle medfört en reduktion av kostnadsökningarna för taxi och/eller motsvarande "besparing" för kunderna med ca 20 Mkr per år ($0,6\% \times 3\,500$ Mkr).

Sammanfattningsvis kan framhållas att kostnaderna i form av idag nedlagda resurser för reglering av taxibranschen i dagsläget uppgår till mindre än 10 Mkr per år eller högst 1 000 kr per taxibil och år. Besparingar kan komma att göras hos främst en rad remissorgan såsom taxiföreningar på regional och lokal nivå, hos polismyndigheter och hos kommunala organ om tillträdet till taxibranschen liberaliseras.

I ett oreglerat system kan vidare förväntas att väntetiden på en taxibil minskar. Värdet av den minskade väntetiden är svår att beräkna men kan bedömas uppgå till minst 7 Mkr för varje eliminerad vänteminut. I denna kostnadsbesparing ingår endast effekten av väntetidsreduktion i storstadsområdena för privat- och tjänsteresor, dvs ej de samhällsbetalda resorna.

Till ovannämnda kostnadsbesparingar kan läggas belopp för kostnadsreduktioner för taxi vid antagande om en högre produktivetsökning för taxi på en konkurrensmarknad än vad som hittills beräknats ske under nuvarande regleringssystem. En ökad produktivitet om en procent jämfört med nuvarande förhållanden medför en kostnadsreduktion för branschen och/eller kunderna på ca 20 Mkr per år.

I avsnitt 6.6 om löneutvecklingen för chaufförer inom taxi jämfört med chaufförer inom andra konkurrensutsatta transportsektorer pekas på taxi-chaufförernas relativt kraftiga löneutveckling. Denna är sannolikt en följd av regleringarna på taxiområdet. En oreglerad näring skulle därför kunnat sänkt taxis genomsnittliga kostnadsnivå med uppåt ca 10 procent.

De kostnadsberäkningar som gjorts i detta avsnitt hänförs till vissa direkta och indirekta besparingar vid en avreglering av taxi sett ur ett delvis statistiskt perspektiv. Man kan dock också medräkna kostnader för samhället såsom minskade möjligheter till förnyelse och strukturförändringar som inte kan realiseras under nuvarande reglering av näringen. Det är dock problematiskt att beräkna effektivitetsförluster eller kostnader för taxinäringens bristande dynamik. Man kan härvidlag endast spekulera i effekterna av att t. ex. budbilsföretagen fick transportera personer eller införandet av minitaxi, expressbeställning m. m.; med andra ord en differentiering av priser och service, som inte förekommer idag. I denna rapport har inte gjorts försök att kvantifiera dessa kostnader eller denna uteblivna samhällsekonomiska vinst.

6.5 Konsekvenser för taxi vid regeländringar eller avreglering i Sverige

I enkäten till sju länsstyrelser och deras remissorgan har SPK efterfrågat parternas synpunkter på konsekvenserna vid en ändrad reglering av taxi-branschen och i vissa fall avregleringar. Eftersom regelverket kring taxi varit tämligen oförändrat under flera generationer skulle man vänta sig en kompakt ovilja mot förändringar. Så är emellertid inte fallet. De tillfrågade länsstyrelserna har anfört relativt begränsade farhågor för ett fullföljande av 1963 års trafikpolitiska reformarbete till att gälla även taxitrafiken. En länsstyrelse har anfört att den inte kan bedöma konsekvenserna av en avreglering av branschen. Länsstyrelserna varnar i allmänhet för risken att det kan bli svårare att få tag i taxibilar i perifera områden och vid alla tider på dygnet. Vidare räknar länsstyrelserna med en ökad arbetsinsats för tillsyn av taxibranschen bl. a. på grund av en ökad genomströmning av företag i ett läge där det är lättare att etablera sig i branschen. Samtidigt kan länsstyrelserna få minskade arbetsuppgifter genom att överklaganden i tillståndsfrågor kan minska. Det är främst erfarenheterna från åkeribranschen som ligger till grund för länsstyrelsernas bedömning av eventuella effekter på taxibranschen vid en avreglering.

Polismyndigheter och kronofogdemyndigheter har i den mån de redovisat tänkbara konsekvenser vid en avreglering av taxibranschen, likaså gjort relativt få erinringar. Även dessa organ har tagit erfarenheter från åkeribranschen som grund för ett antagande om – övergångsvis – vissa problem med snabbare omsättning av företag i taxibranschen, vilket medför en ökad arbetsinsats för dem.

De transportarbetarfackföreningar och länstrafikbolag som yttrat sig i frågan har varnat kraftigare för negativa konsekvenser vid ett fullföljande av 1963 års trafikpolitiska beslut till att gälla även taxibranschen. De varnar främst för risken att "oseriösa" företagare kortsiktigt söker sig till branschen med de negativa konsekvenser det kan ha för konsumenterna och de anställda. En transportarbetarefackförening har anfört att krav kan komma att resas att färdtjänst och andra taxiuppdrag överförs i kommunal regi, vilket skulle kunna medföra fördyringar för den enskilde och det allmänna. En fackförening har framhållit att en försämrad lönsamhet i taxibranschen leder till försämrat löneläge för de anställda.

De flesta taxiföreningar – i detta fall länstaxiförbund och lokala föreningar – har anfört övervägande negativa effekter vid en omläggning av regelsystemet för taxi. Det är främst försämrad lönsamhet, ökad genomströmning i branschen och försämrad service, som man varnar för. Vidare anser flertalet föreningar att myndigheternas kontrollmöjligheter i branschen kommer att försvåras. Det är dock inte alla föreningar som är helt negativa mot varje form av förändring.

En av de större föreningarna i landet ser kortsiktigt en risk för viss överetablering. Ett länstaxiförbund har anfört farhågor för sämre lönsamhet och service men tror också att en ökad konkurrens kommer att vitalisera den seriösa delen av branschen. Ett annat länstaxiförbund anser att branschen skulle klara sig bättre än konsumenterna vid en liberalisering. Några föreningar hänvisar till en pågående intern undersökning i Svenska

Taxiförbundets regi om konsekvenserna för branschen vid en ändrad reglering. Undersökningens resultat är ännu ej tillgängliga.

I Danmark har, som en konsekvens av möjligheterna att ha flera (och konkurrerande) beställningscentraler inom samma trafikområde, antalet s. k. svartåkare minskat. Detta bekräftas av såväl danska myndigheter som den danska branschorganisationen för taxiföretagen. Denna utveckling tyder på att taxibilarnas tillgänglighet ökat sedan flera växlar tillkommit och det finns inget som motsäger att en sådan utveckling också kan ske i Sverige om nuvarande bestämmelse om *en* växel i varje trafikområde liberaliseras.

6.6 Löneutveckling inom taxi jämfört med konkurrensutsatta transportsektorer

Det skulle kunna hävdas att löneutvecklingen inom taxi och då främst för chaufförer skulle ha ökat snabbare än för andra grupper av chaufförer genom att branschen varit prisreglerad. Bakom sådana förmodanden ligger bl. a. konstaterandet, att eftersom alla faktorkostnadsförändringar inklusive ökade lönekostnader inom taxi alltid beaktas vid beräkning av näringsens taxehöjningsbehov finns det egentligen inte lika starkt uttalat intresse för arbetsgivarparten (Biltrafikens Arbetsgivareförbund) att hålla tillbaka arbetstagarnas utgångskrav på lönehöjningar jämfört med vad som sker på konkurrensmarknader. Ett sådant resonemang bygger också på antagandet, att efterfrågan på taxiresor inte nämnvärt förändras om priset höjs, dvs. efterfrågan har låg priselasticitet. Den hittillsvarande utvecklingen av efterfrågan på taxiresor har som tidigare nämnts varit relativt konstant men samtidigt har en kraftig förskjutning skett i efterfrågan mellan olika kundkategorier. Således har antalet privatresor kraftigt minskat medan omkring tre fjärdedelar av taxis totala intäkter numera kan hänföras till det allmänna och tjänsteresor som betalas av främst näringslivet. Sistnämnda kundkategorier är mindre priskänsliga än privatpersoner, som själva står för hela reskostnaden. SPK har mot denna bakgrund studerat löneutvecklingen mellan några chaufförsg grupper och för SAF/LO-kollektivet som helhet.

I utländsk litteratur⁵ har SPK funnit att frågan om lönebildning och löneutveckling tillmätts stor uppmärksamhet vid avregleringar. Som framgått av det föregående har dessa frågor uppmärksamats även av några av de transportarbetarefackföreningar som uttalat sig om eventuella konsekvenser vid en avreglering. Därför har också studerats lönenivåer och utveckling för några jämförbara oreglerade delsektorumråden inom transportbranschen.

De jämförelser som görs avser vuxna mäns och kvinnors timförtjänster i medeltal av tidlön och ackord uttryckt i öre per timme under 10-årsperioden 1975–1985.

Timförtjänstsuppgifter grundade på den s. k. andra kvartalsstatistiken som upprättats inom SAF/LOs gemensamma område redovisas för följande arbetstagargrupper, utom för taxiförare där lönestatistik erhållits från Biltrafikens Arbetsgivareförbund (BA):

⁵ OECD, Economic Surveys 1985/86 United States.

- chaufförer inom Handelns Arbetsgivareorganisation (HAOs) lagerområde
- chaufförer inom Tidningsutgivarnas Arbetsgivarorganisationers (TAs) område⁶
- chaufförer inom taxi
- chaufförer inom BA enligt åkeriavtalet m. m.
- vuxna arbetare inom *hela* SAF/LO-området

Lönestatistiken används i de centrala och förbundsvisa avtalsförhandlingarna och produceras i samarbete mellan de båda organisationerna enligt riktlinjer som återfinns i SAF/LOs statistikavtal från 1970.

Tidför tjänster i hela riket (tidlön + ackord) 2:a avtalskvartalet respektive år för chaufförer inom några avtalsområden samt SAF/LO-kollektivet (öre per timme).

År	HAO	TA	Taxi	BA	SAF/LO
1975	1 934	1 981	2 317	2 034	2 088
1976	2 187	2 730	2 567	2 269	2 383
1977	2 450	2 812	2 555 ²	2 359	2 569
1978	2 557	3 068	3 190	2 769	2 754
1979	2 732	3 428	3 434	2 987	2 955
1980	3 014 ¹	3 672	3 568	3 303	3 271
1981	3 268	4 171	4 176	3 569	3 562
1982	3 502	4 263	4 414	3 751	3 794
1983	3 755	4 410	.. ³	4 012	4 054
1984	4 035	4 963	5 048	4 232	4 392
1985	4 357	5 413	5 571	4 655	4 701
Ökning i procent	125	173	140	129	125

⁶ Chaufförer inom TA-området är en liten grupp. Tidningarnas transportbehov utförs till stor del av åkeriföretag som har sina anställda chaufförer organiserade i Svenska Transportarbetareförbundet. Inom TA-gruppen påverkas löneutvecklingen i första hand av möjligheterna till bl. a. dagstidningarnas kontinuerliga utgivning.

⁷ Dricks som förekommer inom taxi har beräknats enligt den schablon som tillämpas av riksskatteverket (RSV). Enligt RSV skall i Stockholms, Göteborgs och Malmös storstadsområden dricks beräknas till 8 procent på inköpssumman, minskat med den del som sker enligt avtal (t. ex. vissa transporter för det allmänna) då dricks inte utgår. På mindre orter gäller lägre procenttal.

¹ Inklusive höjning t. o. m. den 1 juli 1980

² Sänkning från föregående år beror på slumpvariation

³ Ej tillgänglig uppgift

Av sammanställningen framgår att löneläget – inklusive en schablonberäknad dricks⁷ – för förare inom taxi under perioden 1975–1985 legat över det genomsnittliga för SAF/LO-området och generellt högre än övriga chaufförskategorier.

För ingångsåret 1975 kan konstateras att taxichaufförer har en timlön som överstiger timlönen för det genomsnittliga LO/SAF-kollektivet, chaufförer inom HAO- och övriga BA-området med 2:29 kr (ca 11 procent), 3:83 kr (ca 20 procent) respektive 2:83 kr (ca 14 procent). Dessa skillnader har 1985 ökat så att taxis timlöner är 8:70 kr (ca 18,5 procent), 12:14 kr (ca 28 procent) och 9:16 kr (ca 19,7 procent) högre än timlönerna för nämnda grupper i samma ordningsföljd.

Taxis chaufförlöner ligger således nivå- och utvecklingsmässigt högre i förhållande till LO/SAF-området och jämförbara chaufförsgrupper på marknader som utmärks av konkurrerande företag. Denna utvecklingstendens kunde från årsskiftet 1986/87 ha förstärkts. Det beror på att BA och Svenska Transportarbetareförbundet i juni 1986 avtalade om en ytterligare höjning av lönen med 10:56 kr per timme om TPR samtidigt beslutade om

att taxitaxan höjs med 8,5 procent och att dricksen slopas inom taxinäringen. Den avtalade lönekostnadsökningen var dock högre än vad som för närvarande i genomsnitt motsvaras av erhållna dricksersättningar. Med hänsyn till att bl. a. taxis största kundgrupp – kommunerna – påvisade att en dricksreform med nämnda uppläggning medförde stora merkostnader för deras del har frågan om dricksens slopande skjutits på framtiden.

Ett studium av lönebildningen för chaufförer på taxiområdet jämfört med några andra chaufförsgrupper och genomsnittliga lönenivåer på LO/SAF-området medför således att man inte kan utesluta att regleringarna av taxiområdet i kombination med en relativt konstant efterfrågan på taxiresor och dessas låga priskänslighet, har bidragit till en relativt gynnsam löneutveckling för taxichaufförer.

Om man skulle hänföra exempelvis 10 procentenheter av ovanstående timlöneskillnader mellan taxichaufförer och övriga aktualiserade timlöner till effekter av regleringarna på taxiområdet kan beräknas vad denna differens motsvarar i absoluta tal för nuvarande prisnivå på taxiresor och näringens totala kostnader. Då lönekostnader utgör ca 60 procent av taxis totala kostnader medför en 10-procentig lönekostnadsökning en taxehöjning med ca 6 procent. Detta procenttal motsvarar en total kostnadsökning för taxi respektive kunderna på omkring 200 Mkr per år ($6\% \times 3\,500$ Mkr).

6.7 Regleringen av taxinäringen – slutsatser

I tidigare avsnitt har exempel givits på hur vissa lagar, som omger taxitrafiken, har negativ inverkan på bl. a. taxinäringens lönsamhet, effektivitet och servicegrad. Vidare redovisas att regleringen av taxitrafiken också medför icke oväsentliga direkta och indirekta kostnader för det allmänna, taxi och taxis kunder. I sin tur motverkar detta en för konsumenterna gynnsam prisutveckling på taxiresor. De erfarenheter som vunnits av avregleringen av viss taxitrafik i USA är inte helt entydiga. Dock kan konstateras att avregleringen där medfört ett antal positiva effekter samtidigt som vissa negativa följder bedömts kunna åtgärdas inom ramen för ett fritt marknadssystem.

Mot denna bakgrund bör därför taxiföretagen, i likhet med vad som tidigare skett inom den yrkesmässiga beställningstrafiken med lastbil i Sverige, ges möjlighet att agera på en konkurrensmarknad med bl. a. fri etableringsrätt och fri prissättning. En slopad behovsprövning, frihet att upprätta egna beställningscentraler och mindre grad av styrning genom kommanderingsplaner bör kunna utgöra de första stegen i en sådan utveckling.

6.8 Regleringarna inom regelbunden luftfart

Den regelbundna luftfarten (linjefarten) är i flertalet länder starkt reglerad med betydande inslag av faktiska monopol.

Av grundläggande betydelse för luftfartens reglering är den konvention som antogs av ett stort antal av världens stater i Chicago 1944, vanligen kallad Chicagokonventionen. Konventionen innehåller grundläggande be-

stämmelser rörande luftfart, bestämmelser som upprättande av en internationell organisation, International Civil Aviation Organization (ICAO), särskilda regler om internationell lufttrafik samt föreskrifter om bl. a. ratifikation och vissa definitioner på luftfartsområdet. Chicagokonventionens trafikpolitiska reglering av den civila luftfarten består huvudsakligen av en deklaration om varje stats suveränitet när det gäller rättigheter till regelbunden luftfart och en principiell liberalisering av den icke-regelbundna luftfarten.

Det finns också ett stort antal avtal som reglerar den internationella luftfarten. Några är multilaterala och en stor mängd är bilaterala. I sammanhanget måste också framhållas de avtal mellan Danmark, Norge och Sverige som reglerar SAS-samarbetet och den därav betingade gemensamma skandinaviska luftfartspolitik.

Den yttre ramen för lufttransportsektorn i Sverige och rollfördelningen inom sektorn fastställer statsmakterna. Det har bl. a. skett genom en särskild luftfartslagstiftning. I många avseenden har denna utgått från resultatet av internationellt samarbete på luftfartens område. Luftfartslagstiftningen anger vilka uppgifterna är inom luftfartsområdet och hur dessa uppgifter skall fördelas mellan regeringen, luftfartsverket (LFV) och andra berörda verk.

De grundläggande bestämmelserna för luftfart inom Sverige finns i luftfartslagen. Där anges bl. a. på vilket sätt luftfart får bedrivas inom svenskt område. Vidare regleras i lagen vad som gäller om registrering, nationalitet, luftvärdighet, bemanning och tillståndsgivning m. m. Även grundläggande bestämmelser om ansvar återfinns här. Med stöd av luftfartslagen har regeringen, framför allt genom luftfartskungörelsen, utfärdat vissa kompletterande föreskrifter. Varken luftfartslagen eller kungörelsen är dock ägnad att reglera eller påverka konkurrensen mellan olika flygföretag. Med ledning av luftfartslagstiftningen har LFV utfärdat ett stort antal tillämpningsbestämmelser. De flesta av dessa är sammanförda i särskilda publikationsserier av vilka de viktigaste är "Bestämmelser för civil luftfart (BCL)" och "Aeronautical Information Publication (AIP)".

För att få bedriva inrikes regelbunden luftfart krävs tillstånd eller koncession av regeringen. Koncession ges för varje flygsträcka eller relation för sig. Enligt koncessionsvillkoren för flygföretagen skall flygpriser och tidtabeller m. m. godkännas av LFV. Fastställda maximipriser får underskridas (t. ex. genom rabattgivning).

Frågan om koncessionering prövas efter ansökan, som skall innehålla bl. a. uppgifter som klarlägger tekniska och ekonomiska förutsättningar för den sökta trafiken. Ett tillstånd kan återkallas av regeringen om innehavaren i väsentlig mån åsidosätter meddelade föreskrifter för trafiken eller inte uppehåller den.

Trafikrättigheterna på inrikes flyglinjer i Sverige innehas främst av LIN och SAS. Det finns ytterligare ca 10 flygföretag (s. k. sekundärbolag), som har tillstånd till regelbunden luftfart. Dessa företag bedriver luftfart antingen med stöd av egna koncessioner eller också lejer LIN och SAS in sekundärbolag på sina koncessionerade linjer. Det kan i det senare fallet bero på att sekundärbolagen har lämpligare flygplanmateriel än LIN och SAS för att klara det aktuella trafikbehovet.

LIN och SAS svarar tillsammans för ca 90 procent av inrikestrafiken och sekundärbolagen således för ca 10 procent.

Luftfartslagstiftningen i Sverige ger inte någon företrädesrätt till koncession för särskilt flygföretag. Grunden för den i praxis tillämpade företrädesrätten för SAS utgörs av ett uttalande från 1950 av en skandinavisk tjänstemannadelegation, som i sin principiella inställning uttalade "att de tre ländernas samlade insats i internationell linjefart bör koncentreras till det nya SAS". Riksdagen ställde sig bakom detta uttalande i samband med bildandet av SAS.

6.9 Avreglering – erfarenheter och utveckling

6.9.1 Regelbunden luftfart – erfarenheter från USA.

Luftfartsintressenter i flera länder har ägnat uppmärksamhet åt frågan om ökad konkurrens inom luftfarten kan leda till ett bättre utnyttjande av resurser. Utgångspunkt för diskussionen har härvid varit utvecklingen i USA och EG-länderna.

Avregleringen av luftfarten i USA skedde efter en mycket ingående analys av utvecklingen på lufttransportmarknaden under 1970-talet. Härvid kom man fram till att systemet med koncessioner hade medfört stora kostnadsökningar och bristande effektivitet i branschen. Det argumenterades även för att regleringssystemet lett till minskad vilja till innovationer.

Kravet på avreglering på olika områden var ett led i presidentkandidat Carters valkampanj. Som resultat infördes 1978 en ny lag på luftfartsområdet, The Airline Deregulation Act. I korthet innebar denna att:

- krav på tillstånd för inrikes reguljär flygtrafik skulle upphöra den 1 januari 1982,
- reglering av de inrikes flygpriserna skulle upphöra den 1 januari 1983,
- luftfartsmyndigheten CAB (Civil Aeronautics Board) skulle avskaffas fr. o. m. den 1 januari 1985.

I praktiken tillämpades den nya lagstiftningen i viss utsträckning redan före 1978.

Mellan 1938 och 1978 bildades inget nytt flygföretag trots att ca 80 företag ansökte om etablering. Flygpriserna var även starkt reglerade. Detta innebar att eventuell konkurrens endast kunde ske genom andra faktorer, som bl. a. ökad service och större kapacitet i form av ökat antal frekvenser. Den ökade kapaciteten ledde ofta till minskad beläggning i flygplanen och därmed försämrad ekonomi för flygföretagen.

På utrikes flyglinjer med mellanlandning i USA var det inte tillåtet för amerikanska företag att befordra passagerare endast på den inrikes delen av flygningen. Detta blev tillåtet vid avregleringen och företagen kunde därigenom öka beläggningen i flygplanen.

Flygföretagen fick genom den nya lagen fri etableringsrätt på vilka linjer som helst samt tillåtelse att sänka flygpriserna med högst 50 procent per år och att höja priserna med högst 5 procent per år. Fr. o. m. den 1 januari 1983 är prissättningen helt fri.

Då man undersöker effekterna av avregleringen stöter man på många

utredningstekniska svårigheter. Det är lätt att konstatera att något hände men det kan ibland vara svårt att klara ut vad som kan vara anledningen.

Efter 1978 har luftfarten i USA påverkats av många andra faktorer utöver avregleringen. Strejken bland flygledarna 1981 påverkade starkt hela flygledningssystemet i USA, vilket medförde att flygföretagen blev tvingade att inställa flygningar mellan ett flertal stora centra. Det är därför svårt att jämföra trafikutvecklingen före och efter arbetsmarknadskonflikten. Åren 1981–1982 hade man i USA en relativt hög inflation och hög räntenivå som medverkade till en viss ekonomisk tillbakagång. Vidare ökade flygbränslepriserna med mer än 250 procent mellan åren 1978 och 1981.

Endast ett mindre antal småstäder och samhällen förlorade flygförbindelse mellan 1978 och 1983. Det är emellertid oklart vad som skulle ha hänt om federala subventioner inte betalats ut under perioden. Möjligheten att erhålla subventioner upphör dock 1988.

Nya flyglinjer har startats och olönsamma lagts ned. Flyglinjenätet har bl. a. genomgått en strukturförändring och anpassats till den faktiska efterfrågan på flygresor, vilket har ökat effektiviteten inom flygtrafiken. Det är dock inte möjligt att exakt avgöra vilka förändringar i linjenät, turtäthet och flygplankapacitet som är resultat av avregleringen eller som beror på andra faktorer.

Från 1979 till 1983 ökade antalet flygföretag med linjefart från 36 till 98. Av dessa 98 var 22 nya företag och övriga var företag som tidigare bara flög inom en stat eller bedrev annan flygtrafik än linjefart. De nya företagen och de som ändrat sin flygverksamhet hade under samma period ökat sin marknadsandel från ca 9 procent till ca 21 procent som genomsnitt i USA.

De nya företagen hade byggt upp sin verksamhet dels på oorganiserad arbetskraft, dels på löner som legat under den nivå som gällt för etablerade företag. Det hade på denna arbetsmarknad därför utvecklats ett system med två lönenivåer, som bl. a. inneburit att låglöneföretagen kommit att utvecklas till lågprisföretag. Även tidigare etablerade företag tillämpade system med två lönenivåer.

Avregleringen hade medfört en kraftigt ökad priskonkurrens. Generellt hade avregleringen medfört lägre priser och större prisvariationer än tidigare.

Företagens ekonomiska situation var god under 1960-talet men försämrades i början av 1970-talet. Redan före avregleringen medförde bl. a. ökade bränslekostnader, överkapacitet och hög servicenivå ekonomiska förluster. Totalt kunde flygföretagen redovisa vinster åren 1978 och 1979, men sedan förluster fram till 1983.

De starkt försämrade resultaten under åren 1980–1983 berodde till stor del på andra faktorer än effekter av avregleringen. Vissa försämringar i den amerikanska ekonomin ökade bränslepriser och effekterna av en omfattande flygledarkonflikt bidrog således till försämrade förutsättningar för en god ekonomi i branschen.

Efter avregleringen hade de nya företagen med oorganiserad arbetskraft och därmed lägre lönekostnader än de etablerade företagen haft framgång. Även vissa tidigare startade företag hade vuxit och uppnått förbättrad

lönsamhet bl. a. genom att flyga på destinationer med relativt liten konkurrens samt att tillämpa mer effektiva rabatter.

Antalet passagerare totalt har ökat under åren 1979–1983. Denna ökning har fortsatt efter 1983. Efter detta årtal har även en ökning skett av kapacitetsutnyttjandet och lönsamheten.

Kostnadsjakten i företagen har bl. a. lett till att det s. k. "Hub and Spokes"-systemet (nav- och ekersystemet) har ökat kraftigt. Systemet innebär att företagen bygger upp sina linjer runt vissa centra genom vilka alla passagerare flygs. Härigenom ökar antalet turer och resmöjligheter, medan direktflygningar kan falla bort.

Den ökade konkurrensen har medfört att flygföretagen har tvingats kritiskt granska samtliga kostnadsposter. Detta har lett till kostnadsreduktioner och medfört rationalisering och produktivitetsförbättring.

Minskade kostnader bland flygföretagen i USA är kanske den mest påtagliga effekten av avregleringen. Man räknar med att kostnaderna har minskat med ca 25 procent. Lägre lönekostnader är en av orsakerna en annan är lägre kapitalkostnader genom att flygplansflottans medelålder ökat på grund av lägre investeringsbenägenhet.

Ett annat väsentligt resultat av avregleringen är koncentrationstendensen mot ett fåtal mycket stora flygföretag som varit särskilt stark under 1985 och 1986 och inneburit att ett flertal sammangående och företagsköp skett bl. a. av lågprisföretag. Detta har resulterat i en oligopolsituation där de 6 största flygföretagen svarar för ca 80 procent av den amerikanska flygmarknaden.

Denna koncentrationstendens har ur flygresenärernas synpunkt inte varit övervägande negativ. Genom den ökade konkurrensen har resenärerna bl. a. fått flera bolag att välja mellan på ett betydande antal linjer och tätare turer på de mera betydande knutpunkterna. Samtidigt har systemet med knutpunkter medfört en marknadsdominans för de större flygbolagen genom att andra bolag konkurrerats ut eller köpts upp.

En bestående effekt av avregleringen är ändå lägre priser i reala termer för konsumenterna.

6.9.2 Utvecklingen mot liberalisering av luftfarten i Europa

Den internationella luftfarten regleras av multilaterala och ett mycket stort antal bilaterala avtal mellan länderna och det är dessa senare avtal som har en avgörande betydelse för flygtrafiken mellan berörda länder. Överenskommelserna i de bilaterala avtalen innehåller bestämmelser om vilken kapacitet (flygplansstorlek) och vilken turtäthet som får erbjudas samt vilka destinationer som får trafikeras. Såväl det multilaterala tariffavtalet från 1967 som de bilaterala avtalen föreskriver, att biljettpriser skall godkännas av luftfartsmyndigheterna i berörda länder. Det multilaterala tariffavtalet och merparten av de bilaterala avtalen föreskriver också att taxorna om möjligt skall bestämmas för varje linje genom överenskommelse mellan de berörda flygbolagen. Det multilaterala tariffavtalet skall, där så är möjligt, uppnås genom IATAs (International Air Transport Association) procedurer för prissättning. Trafikprogram och tidtabeller överlämnas i de flesta fall till myndigheterna för godkännande och regleras inte i avtalen.

För närvarande finns en strävan mot en uppluckring eller liberalisering av de regler som gäller på det internationella luftfartsområdet. Viljan till liberalisering beror bl. a. på regeringens inställning i de enskilda länderna, förutsättningarna för det egna flygbolaget att bli konkurrenskraftigt och att uppnå en ökad marknadsandel.

I Europa drivs frågor av denna typ bl. a. inom EG (de europeiska gemenskaperna) där flera flygföretag anklagats av EG-kommissionen för konkurrensbegränsande åtgärder. Cirka tio flygbolag – däribland SAS – har av EG-kommissionen uppmanats att lämna upplysningar om prisavtal dem emellan som enligt kommissionen kan stå i strid med EGs konkurrensbestämmelser i det s. k. Romfördraget.

EG-domstolen har i ett avgörande i april 1986 slagit fast att konkurrensbestämmelserna i Romfördraget även är tillämpliga på lufttransportområdet.

EG-kommissionen har tagit flera initiativ då det gäller liberalisering av den europeiska luftfarten. En arbetsgrupp arbetar ständigt med dessa frågor. Gruppen är direkt underställd EGs ministerråd, som är den högsta beslutande instansen inom EG.

De direktiv som ministerrådet beslutade om 1983 innehåller regler för en friare marknad för interregional reguljär flygtrafik mellan medlemsländerna med flygplan som har mindre än 70 säten.

EG-kommissionen presenterade 1984 ett memorandum (MEMO II) om den luftfartspolitiska utvecklingen inom EG. Här behandlas bl. a. frågan om hur flygplanskapaciteten skall fördelas mellan medlemsländerna och flygföretagen.

Det har hävdats att även EG borde genomföra en avreglering av den reguljära luftfarten på liknande sätt som skett i USA. Kommissionen har dock ansett att förhållandena i USA och Europa är så olika att förutsättningarna för avreglering enligt amerikanskt mönster inte föreligger. Till skillnad från situationen i EG har USA en stor och enhetlig inrikes marknad som är reserverad för amerikanska flygföretag.

I Europa är förhållandena annorlunda. Varje EG-land har sitt nationella flygföretag med ett eget omfattande linjenät. De flesta av dessa ägs, finansieras eller stöds på annat sätt av sina regeringar. De flesta medlemsstater skulle anse det oacceptabelt om deras nationella flygföretag skulle behöva läggas ned till följd av att fri konkurrens genomfördes.

Även om det inte är företagsekonomiskt motiverat anser flera medlemsländer att det av andra skäl, t. ex. politiska eller sociala, är betydelsefullt att det egna landets flygbolags verksamhet upprätthålls i ungefär nuvarande omfattning. EG-kommissionen har antytt att en fullständig avreglering inte kan accepteras i vissa länder då det kan finnas risk för att det egna landets flygbolag kan råka i ekonomiska svårigheter.

EG-kommissionen anser därför att det inte är möjligt att genomföra USA-modellen i Europa. Man föreslår emellertid att det nuvarande systemet görs mer flexibelt med utrymme för ökad konkurrens. På detta sätt skulle företagen känna pressen på sig att öka produktiviteten och bibehålla flyglinjenätet till lägsta möjliga kostnader.

I MEMO II uttrycks att resenärerna skulle få bättre möjligheter att

utnyttja flyg om små flygföretag fick lättare att operera reguljärt. Härvid hänvisas till att ett sådant system redan finns i de nordiska länderna.

Ministerrådets riktlinjer från december 1984 fastställer EGs framtida trafikpolitik på luftfartsområdet. I riktlinjerna heter det bl. a.: "Ensure greater flexibility and so increased economic and social efficiency".

Kapaciteten uttryckt i antal flygningar och antal säten har hittills genom det bilaterala avtalet delats mellan de två länderna efter 50/50-principen. Detta innebär att länderna haft lika stort antal flygningar och lika stort antal säten att erbjuda resenärerna. EG-kommissionen anser att man inte längre skall hålla så hårt på kapacitetsuppdelningen. I sitt förslag från 1984 föreslår EG-kommissionen att en uppdelning av kapaciteten på 75/25-basis skall bli möjlig. Detta innebär att ett land skulle få öka sin kapacitet till 75 procent av trafiken mellan länderna.

I MEMO II framförs förslag vidare om en friare konkurrens då det gäller prissättning. Man tänker sig ett system med vissa möjligheter för respektive flygbolag att individuellt fastställa priser i kombination med ett zonsystem där olika pristyper har sin zon (t. ex. normalpris, GIT⁸ eller APEX⁹). Inom zonerna har flygföretagen full frihet att fastställa de priser som de vill tillämpa.

EG-kommissionen har i juli 1986 ställt konkreta förslag till ministerrådet som är avsedda att möjliggöra en ökad konkurrens vad gäller prissättning och kapacitet.

Då det gäller marknadstillträde så finns det planer inom EG på att medge mindre flygföretag ökad rätt att trafikera sekundärlinjer mellan EG-länder. Det har även diskuterats att tillåta flygföretag att utöva linjefart utan tillstånd med flygplan, som har mindre än 25 säten.

Då det gäller liberalisering av flygtrafiken inom EG är Storbritannien och Nederländerna bland de främsta förespråkarna. Storbritannien och Nordirland har bl. a. ingått avtal med Nederländerna i juni 1984, som ger möjligheter till en mer flexibel uppdelning av den bilaterala trafiken. Avtalet innebär bl. a. att vilket nederländskt eller brittiskt bolag som helst får öppna reguljär trafik på vilken sträcka de önskar mellan länderna, inklusive sådan sträcka som redan trafikeras av andra flygbolag. I fråga om kapacitet står det varje flygbolag fritt att välja den kapacitetsinsats bolaget önskar för respektive sträcka. Flygbolagen fastställer själva de biljettpriiser de önskar tillämpa om inte båda berörda myndigheter motsätter sig priserna.

I en av de brittiska och nederländska luftfartsmyndigheterna gjord summering av resultaten av denna bilaterala överenskommelse, baserad på uppgifter fram till nio månader efter avtalets ikraftträdande, framgår följande. Ny trafik har etablerats på tio sträckor. Sex av sträckorna är trafik på sådana rutter där trafik inte tidigare fanns, medan på fyra av sträckorna fanns redan etablerad trafik. Tillskottet innebär således en ökning av konkurrensen på de senare sträckorna. Ca 20 ansökningar om trafik var vid undersökningstillfället under beredande (mars 1985). Trafiken mellan London och Amsterdam ökade med 16 procent vid jämförelse mellan perioden juli 1984 till mars 1985 och motsvarande period ett år tidigare. Detta skall jämföras med en tillväxt i trafiken på ca 10 procent mellan London eller Amsterdam och andra platser i Västeuropa. Trafik från

⁸ GIT = Group Inclusive Tour.

⁹ APEX = Advance Purchase Excursion.

platser utanför respektive länders huvudstäder har också fått en likartad hög tillväxt. Flera lågpriser har introducerats av de trafikerande flygbolagen. Enligt den brittisk/nederländska summeringen finns det tecken som tyder på att upp till 75 procent av lågpristrafiken antingen har tagits från yttransporter eller utgör ett resande som annars inte skulle ägt rum.

Vid en jämförelse av trafikutvecklingen över en längre tidsperiod, 1981–1985, kan man emellertid konstatera att trafiktillväxten mellan London och Västtyskland och London och Belgien/Luxemburg i stort sett varit lika stor som tillväxten mellan London och Nederländerna. Härvid bör man då känna till att Storbritannien och Nederländerna redan innan avtalet träffades förde en relativt liberal luftfartspolitik gentemot varandra.

Strävandena inom EG mot en liberalisering av flygtrafiken har hittills inte givit några mera påtagliga resultat utom det fåtal bilaterala avtal som träffats mellan vissa länder och som inneburit viss avreglering i trafiken mellan berörda länder.

Flera europeiska organisationer på luftfartssområdet verkar även för liberalisering i större eller mindre omfattning. Bl. a. har ACE (Association des Compagnies Aériennes de la Communauté Européenne) utövat påtryckningar på EG-kommissionen för att få den att mer aktivt verka för en liberalisering av luftfarten inom gemenskapen. Detta har t. ex. tagit sig uttryck i de aktioner som vidtagits från ACE för att förmå EG-kommissionen att i slutet av juni 1986 förelägga ministerrådet en rekommendation om avreglering på luftfartens område inom EG. Ministerrådet kom emellertid inte överens i frågan. Frankrike och Västtyskland hade presenterat ett kompromissförslag som dock avvisades av Storbritannien och Irland då det inte ansågs tillräckligt radikalt. ACE representerar flygföretag inom EG, som nästan uteslutande har möjlighet att utföra chartertrafik på grund av de restriktioner som för närvarande gäller för att få bedriva linjefart.

AEA (Association of European Airlines), som består av 20 europeiska flygföretag både inom och utanför EG med reguljärtrafik, har å sin sida efterlyst beslut av transportministrarna inom EG om de regler som skall gälla för regelbunden luftfart.

AEA framställde sina förslag till en luftfartspolitik för EG-kommissionen i september 1985. Förslagen, som anses vara konservativa, innebär en begränsad liberalisering av luftfarten i Europa för att säkerställa en "ordnad konkurrens" med bibehållande av de fördelar som samarbetet mellan flygbolagen innebär. Vad gäller t. ex. priser anser AEA att normalpriset i ekonomiklass skall vara utgångspunkt då rabatter sätts. Vidare anser man att berörd regering skall ingripa redan då det nationella flygföretagets andel av trafiken vid bilaterala överenskommelser understiger 45 procent. EG-kommissionen har en liberalare syn och anser att ett regeringsingripande bör ske först då det nationella flygföretagets trafikandel understiger 25 procent.

Förutom nämnda organisationer för flygföretag i Europa spelar även ECAC (European Civil Aviation Conference) en viktig roll i frågor om liberalisering av luftfarten. Bl. a. bedrivs ett arbete avseende etablering av ett priszonssystem.

ECAC, som representerar de flesta europeiska stater (för närvarande 22), inklusive de nordiska länderna framhåller nödvändigheten att avreg-

leringar genomförs i hela Europa. Viktiga dokument i sammanhanget är policyförklaringen från juni 1985.

6.9.3 Luftfartssamarbetet i Skandinavien

De skandinaviska trafikministrarna blev under våren 1986 överens om att föreslå respektive regeringar en förlängning av SAS-samarbetet och en gemensam luftfartspolitik.

Den enighet som uppnåtts omfattar, förutom att konsortialavtalet förlängs till 2005, också koncessions-, flygfrakt- och charterfrågor. Beträffande fraktrafiken, såväl reguljär som charter, innebär överenskommelsen en betydande avreglering medan reglerna för passagerarcharter mjukas upp något.

I det följande redovisas endast överenskommelsen till den del den avser reguljär passagerartrafik.

De tre skandinaviska trafikministrarna enades om att föreslå sina respektive regeringar följande:

- Att förelägga för respektive parlaments godkännande en förlängning av samarbetsavtalet mellan Det Danske Luftfartselskab A/S (DDL), Det Norske Luftfartselskap A/S (DNL) och AB Aerotransport (ABA) om konsortiet Scandinavian Airlines System (SAS) fram till den 30 september år 2005. När ett sådant godkännande föreligger förlängs DDLs, DNLs och ABAs koncessioner till samma datum.
- Det skandinaviska flygtrafiksystemet skall fortsatt baseras på olika nivåer av trafikknutpunkter. En förstärkning och vidareutveckling av detta system är önskvärd. Genom att passagerare i första hand leds in till flygplatserna i Köpenhamn, Oslo och Stockholm skapas grundval för flest möjliga direkta förbindelser till olika delar av världen. Det är emellertid också av vikt att trafikstömmar, där så är möjligt, leds in till andra större flygplatser i Skandinavien. Härmed skapas förutsättningar för ytterligare utlandsförbindelser också från dessa flygplatser.
- Besluten år 1981 om sekundära gränsöverskridande flyglinjer ändras enligt följande:

I de fall SAS väljer att inte flyga sådana linjer skall dessa kunna upprättas av andra skandinaviska bolag i interskandinavisk trafik. Någon bedömning som hittills av behovet av en ny flyglinje eller eventuell avledning från existerande linjer kommer i princip inte att göras. Mot bakgrund av skandinaviska luftfartspolitiska intressen, bl. a. önskemålet om att bibehålla ett överordnat skandinaviskt flygtrafiksystem, gäller emellertid följande:

- Nya flyglinjer mellan Köpenhamn, Oslo, Stockholm, Bergen, Stavanger, Göteborg och Malmö, undantas generellt.
- Vidare kan inte flyglinjer till samma flygplats upprättas från två andra flygplatser med ett inbördes avstånd som är mindre än 100 kilometer.
- I syfte att bygga upp trafikunderlaget vid flygplatserna i Stockholm och Göteborg undantas nya flyglinjer mellan Köpenhamn och svenska flygplatser norr om dessa orter.

Hänsyn till det överordnade skandinaviska flygtrafiksystemet kan medföra undantag från dessa regler i enstaka fall förutsatt att skandinavisk enighet föreligger härom.

Tillgängligheten till olika typer av flygplatstjänster kan liksom hittills begränsa förutsättningarna för att etablera nya sekundära flyglinjer. Möjligheterna att etablera denna typ av trafik på flygplatserna i Köpenhamn, Oslo och Stockholm kommer dessutom att bedömas mot bakgrund av de speciella kapacitetsproblem som här föreligger under vissa tider av dygnet.

För sekundärlinjer till och från Skandinavien skall en anpassning ske till den utveckling som på multilateral basis sker i Europa och som för närvarande är under diskussion i framför allt EG och ECAC.

Beslut om förlängningen av konsortialavtalet och koncessionerna beräknades i överenskommelsen föreligga före den 1 mars 1987. Under tiden fram till dess skulle ett skandinaviskt ämbetsmannautskott utarbeta de närmare detaljerna för genomförandet av ovannämnda ändringar. Detta innebar att de nya reglerna skulle kunna träda i kraft den 1 mars 1987.

Mot bakgrund av trafikministrarnas överenskommelse under våren 1986 om inriktningen av den framtida skandinaviska luftfartspolitiken föreslog regeringen riksdagen i proposition den 26 juni 1986 (1986/87:4) att godkänna att konsortialavtalet den 8 februari 1951 rörande SAS med senare ändringar skall ligga till grund för det skandinaviska luftfartssamarbetet till den 30 september 2005. Riksdagen beslutade den 9 december 1986 i enlighet med regeringens proposition.

Under januari 1987 har de skandinaviska trafikministrarna också haft anledning att ta ställning till prissättningen på flygresor mellan Köpenhamn och New York.

Bakgrunden är en ansökan från bl. a. det amerikanska företaget Tower Air om att flyga passagerare mellan Köpenhamn och New York för ett pris under 2000 svenska kronor (T. o. R.). En sådan prisnivå innebär mindre än hälften av den vanligen tillämpade. Tower Airs biljettförsäljning ombesörjs av den danska researrangören Tjäreborg.

En överenskommelse mellan de skandinaviska trafikministrarna den 21 januari 1987 innebär i korthet att prissättningen på den aktuella linjen är fri till den 1 november 1987. Vad som därefter gäller är för närvarande oklart. Överenskommelsen medför att bl. a. SAS får en ökad konkurrens på nordatlantflyget. Vilken inriktning på prissättningen som sker från den 1 november 1987 torde bero på bl. a. resultaten av förhandlingar mellan de skandinaviska länderna och USA.

6.10 Regleringens kostnader och prisjämförelser

6.10.1 Regleringens administrativa kostnader

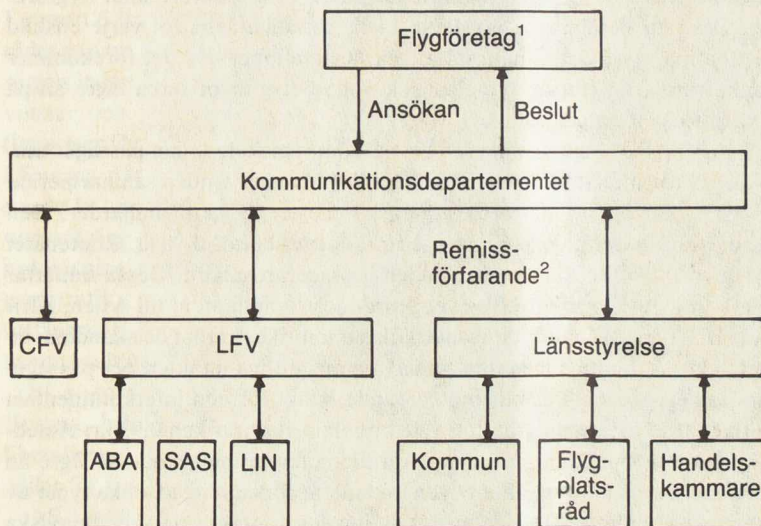
Kostnader av administrativ natur för att handlägga främst koncessionsärenden rörande luftfart är av relativt liten omfattning.

Under senare år har antalet koncessionsärenden legat mellan 10–25 per år. Det har funnits en tendens att antalet successivt ökat.

Handläggningen inom LFV av dessa och andra ärenden som uppkommer som ett resultat av regleringen sysselsätter enligt uppgift ca tre anställda sammanlagt. Utöver LFVs insatser förekommer ett remissförfarande som mot bakgrund av det fåtaliga antalet ärenden är svårt att kostnadsbe-

räkna. Gången av ett koncessionsärende framgår av figuren nedan. Med hänsyn till det stora antalet remissinstanser/intressenter kan den totala handläggningstiden hos remissinstanserna beräknas motsvara de resurser som läggs ned inom LFV. Detta skulle innebära kostnader i storleksordningen 2 miljoner kronor per år.

Remissförfarande enligt LFV vid ansökan om koncession för regelbunden luftfart mellan vissa destinationer:



¹ Kan omfatta ett eller flera företag.

² Ibland är även branschorganisationer och större företag remissinstanser.

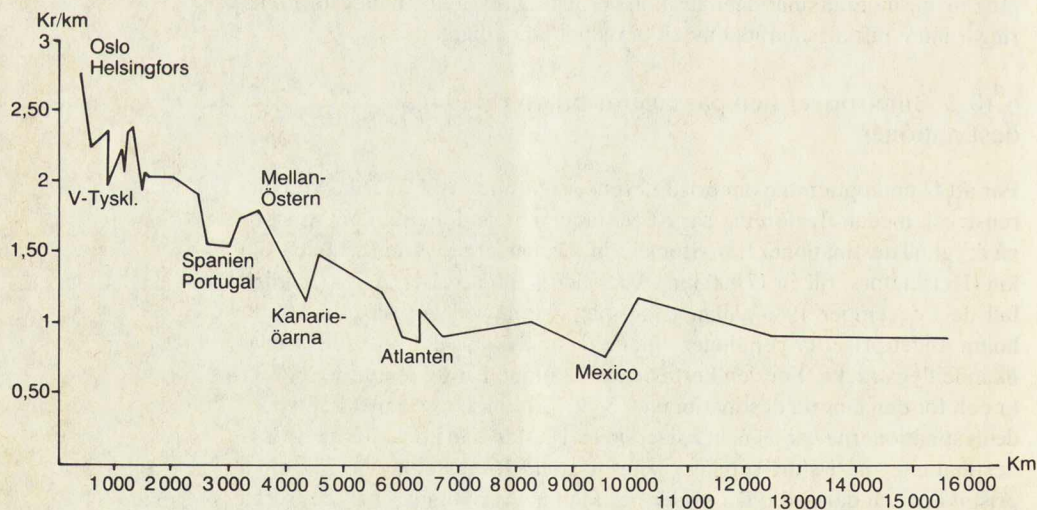
Jämfört med exempelvis kostnaderna för administration av tillståndsgivning m. m. inom taxinäringen är motsvarande direkta kostnader för reglering inom luftfartsområdet av en betydligt lägre dignitet.

6.10.2 Biljettpriser och passagerarintäkter på olika destinationer

För att få en uppfattning om prisdifferenser till följd av bl. a. olika konkurstryck mellan flygföretag har SPK studerat variationerna i biljettpriser på drygt 60 destinationer från Stockholm. Distanserna varierar från ca 400 km (Helsingfors) till ca 17 000 km (Auckland). Biljettpiserna är i samtliga fall de i december 1986 gällande normalpriserna vid avresa från Stockholm. Biljettpiserna per flugen kilometer minskar i det stora hela med ökande flygsträcka. För den kortaste destinationen är kilometerpriset 2,71 kr och för den längsta destinationen 0,84 kr. Ett antal av de mera betydande destinationerna har lagts in i diagram (6.1). Man kan konstatera att vissa destinationer på i stort sett lika långt avstånd från Stockholm har olika prisnivåer och därmed olika priser per kilometer. Sålunda är flygpriserna till städer i Östeuropa som regel betydligt högre än priserna till städer i Västeuropa med motsvarande flygsträcka. Flygresor till Spanien och Portugal är också billigare än resor till andra orter med jämförbara flygav-

stånd. Mest markerat är detta när det gäller flygresor till turistorter som Teneriffa och Las Palmas med priser som ligger mer än 30 procent under jämförbara flygsträckor t. ex. till städer i Mellersta Östern. Till viss del kan prisskillnaderna förklaras av skillnader i kostnader på dessa destinationer. Samtidigt kännetecknas dessa turistmål av konkurrensen från den intensiva chartertrafiken. Även priserna för flygningar över Nordatlanten ligger klart under priserna på motsvarande flygsträckor till andra orter. Förklaringen synes vara den kraftiga konkurrensen från ett stort antal flygföretag. Utan att detaljanalysa de speciella förhållandena för varje enskild destination visar detta material att på destinationer där det förekommer konkurrens från charterflyg eller s. k. lågprisflyg är priserna lägre än på sträckor där så inte är fallet.

Enligt SAS årsredovisning för 1984/1985 uppgick de totala passagerarintäkterna i routenätet till ca 10,8 miljarder kronor. Under samma period uppgick det totala antalet passagerarkilometer till ca 12 miljarder. Den genomsnittliga intäkten per passagerarkilometer blir då 0,90 kr. Routenätet indelas i tre routesektorer vad gäller passagerartrafiken. Dessa omfattar interkontinental trafik (trafik över Nord- och Sydatlanten, till Asien, Afrika och Mellersta Östern), europatrafik samt inrikestrafik i de skandinaviska länderna. Jämfört med den totala genomsnittliga intäkten per passagerarkilometer på 0,90 kr blir motsvarande intäkt för den interkontinentala trafiken 0,55 kr, europatrafiken 1,46 kr och inrikestrafiken 0,93 kr. Anledningen till att intäkten per passagerarkilometer genomgående är lägre än normalpriserna är att intäkten även inkluderar försäljning av olika typer av rabatterade biljetter. Den inbördes skillnaden i intäkt i de skandinaviska länderna – Danmark 1,22, Norge 0,96, Sverige 0,82 – har ett samband med förhållanden som gäller linjesträckningar och konkurrens från andra transportmedel.



¹ Kan omfatta ett eller flera företag

² Ibland är även branschorganisationer och större företag remissinstanser

Intäkten per passagerarkilometer i inrikestrafiken totalt – 0,93 kr – jämfört med intäkten i europa-trafiken – 1,46 kr – överensstämmer väl med den tidigare redovisade skillnaden mellan inrikes flygpriser och inter-nordiska priser som även den uppgår till ca 50 procent.

6.11 Möjligheter till avreglering på luftfartsområdet

I avsnitt 6.9.1 redovisades de resultat som uppnått i USA på luftfartsområdet genom avregleringen av den inrikes regelbundna trafiken. Liberaliseringen ledde bl. a. till kostnadsreduktioner och medförde rationaliseringsvinster och produktivitetsförbättringar och som resultat av detta lägre flygpriser för resenärerna. Vidare sammanfattades utvecklingstendenserna i Europa när det gäller strävanden till liberalisering av luftfarten. Pådrivande är här EG-kommissionen som tagit flera initiativ i frågor som avser uppluckring av regleringarna på luftfartsområdet. I avsnittet ingår även en redovisning av den överenskommelse, till den del den avser reguljär passagerartrafik, som träffats mellan de skandinaviska trafikministrarna om förlängning av samarbetet inom SAS och en gemensam luftfartspolitik samt resultatet av riksdagsbehandlingen av frågan.

Bl. a. mot bakgrund av vad som hänt i USA och tendenserna ute i Europa, har även frågan aktualiserats i flera sammanhang i Sverige om liberalisering av den reguljära luftfarten. Härmed avses såväl de regler som gäller för branschtillträde som prissättningen.

ABA innehar genom beslut den 9 december 1986 tillstånd att genom SAS intill den 1 oktober 2005 bedriva linjefart på inrikeslinjerna Stockholm–Luleå–Kiruna, Stockholm–Göteborg och Stockholm–Malmö. SAS-linjerna kompletteras av LINs primärnät, som successivt byggs upp i överenskommelse med SAS efter tillstånd av regeringen. LINs trafiktillstånd gäller tills vidare.

Regeringen påverkar linjenätets utformning genom positiva eller negativa ställningstaganden till ansökningar.

Varken i konsortialavtalet rörande SAS eller koncessionerna för flygbolagen att bedriva viss trafik nämns något om ensamrätt eller företrädesrätt för respektive flygbolag. Det är närmast den praktiskt tillämpade koncessionspolitiken som medfört skydd för redan koncessionerad trafik mot konkurrerande etableringar.

Kravet på koncession och etableringsbegränsning förefaller att bli bestående till den tidpunkt då SAS koncessioner löper ut, dvs. 2005. Någon nämnvärd liberalisering av den reguljära flygtrafiken verkar, trots tendenserna i Europa, inte vara att vänta fram till denna tidpunkt.

Enligt överenskommelsen och riksdagsbeslutet skall SAS-samarbetet och koncessionerna förlängas fram till 2005. Det nämns i överenskommelsen att det kommit att bli nya möjligheter för skandinaviska flygbolag att etablera vissa direkta sekundärlinjer inom Skandinavien samt att en anpassning skall ske till den utveckling som är på gång inom övriga Europa då det gäller sekundärflyg. Dessa etableringsmöjligheter gäller emellertid endast i de fall då SAS inte har intresse av eller anser det ekonomiskt att trafikera linjerna.

Företrädesrätten för SAS kvarstår alltså och i praktiken innebär förslaget ingen nämnvärd liberalisering jämfört med nuvarande förhållanden. Sedan flera år finns sekundärtrafik mellan de skandinaviska länderna på sådana linjer som SAS inte varit intresserat av att trafikera.

I överenskommelsen ingår bestämmelse om att nya flyglinjer mellan Köpenhamn, Oslo, Stockholm, Bergen, Stavanger, Göteborg och Malmö inte får etableras. Vidare kan inte flyglinjer upprättas till samma flygplats från två andra flygplatser med ett inbördes avstånd som är mindre än 100 km. Överenskommelsen innebär även att det inte blir möjligt att flyga reguljärt och non-stop mellan Köpenhamn och orter norr om Stockholm och Göteborg. Denna inskränkning görs för att Arlanda och Landvetter skall få tillräckligt trafikunderlag oavsett marknadens önskemål.

Parallellt med de liberaliseringssträvanden som förekommer i Europa borde det även vara möjligt att uppnå större frihet beträffande lufttransporter till och från samt inom Sverige.

Ett ofta framfört argument för reglering av marknadstillträdet är att man därigenom kan erhålla större flygföretag som kan utnyttja stordriftsfördelar och som kan garantera stabilitet och hög regularitet i utbudet. Detta bör emellertid inte vara något skäl för att inte möjliggöra konkurrens på t. ex. de trafikstarka flygsträckorna genom att tillåta en friare etablering och prissättning.

Normalpriset på en flygresor mellan de nordiska länderna är närmare 50 procent högre än normalpriset på en inrikes resa med motsvarande flygsträcka. Endast en mindre del av denna prisdifferens kan förklaras av olika kostnadsnivåer i inrikes och utrikes trafik, t. ex. skillnader i statliga avgifter. De viktigaste skälen är i stället marknadens bristande konkurrens och nuvarande prissättningsförhållanden.

Berörda flygföretag (SAS, Finnair m. fl.) har i stort sett ensamrätt till flygningar på förutbestämda linjerelationer mellan de nordiska länderna. Inriksflyget utmärks dock av en relativt större konkurrens från andra trafikslag (t. ex. järnvägs- och busstrafik) än vad som är fallet med den internordiska trafiken. Det här förhållandet är en viktig förklaring till de stora prisdifferenserna mellan inrikes och internordisk flygtrafik på lika långa flygsträckor. Ett ökat inslag av konkurrens inom aktuell flygtrafik, dvs. att nya företag gavs möjlighet att tävla med SAS, Finnair m. fl. om flygpassagerare i såväl internordisk som inrikes flygtrafik, skulle därför sannolikt bidra till att de uppmärksammade prisdifferenserna blev mindre.

Reglerade marknader, som exempelvis flygtrafikområdet, utmärks i många fall av bl. a. en administrativ eller centralt beräknad och bestämd prissättning. I motsats till en fri marknad, där enskilda företags priser kontinuerligt anpassas till de aktuella marknadsförutsättningarna, bedöms således prissättningen inom flygtrafiken av luftfartsmyndigheter efter framställningar från flygföretagen. Sådana bedömningar och framställningar innehåller av naturliga skäl osäkerhet såväl vad gäller prisnivå som riktigheten i gjorda kostnadsfördelningar. Denna prissättning har dessutom bl. a. som utgångspunkt, att i efterhand korrigera företagens konstaterade/beräknade kostnads- och/eller resultatutveckling. Detta skapar risker för en negativ påverkan på flygtrafikens produktivitetsutveckling, vilket i sin tur kan ge utrymme för högre prisnivå än vad som skulle bli fallet på en

marknad utan etableringshinder för andra företag. Även om lågprisföretag av amerikansk modell med oorganiserad arbetskraft eller två-lönesystem inte är en trolig utveckling i Sverige, finns det vissa data som tyder på möjligheten till produktivitetsförbättringar för exempelvis SAS. I en internationell jämförelse publicerad i tidskriften *Flight International*, 6 december 1986 hamnar SAS långt ned på skalan vad avser offererat antal tonkilometer per anställd.

Avsaknaden av konkurrens och nuvarande prissättningsprinciper i den internordiska trafiken medför att även om det i nuläget genomförs direkta prissänkningar i denna trafik skulle detta sannolikt endast få en kortsiktig effekt. En bestående lägre prisnivå förutsätter en förändring av de nuvarande marknadsvillkoren, så att t. ex. nya företag ges möjligheter att etablera sig i denna flygtrafik.¹⁰

Den bristande konkurrensen och den centralt bestämda prissättningen inom flygtrafiken kan också medföra att prishöjningar genomförs, som avser kompensera sådant intäktsbortfall, för vilket motsvarande höjning inte kan vidtas på marknader med fungerande konkurrens. Som exempel på detta kan nämnas att i inrikesflyget i Sverige har vid ett par tillfällen under 1980-talet (senast hösten 1985) genomförts särskild priskompensation för intäktsförluster till följd av konflikter på arbetsmarknaden.

Ett annat exempel på den bristande konkurrensen och följderna av den centrala prissättningen i flygtrafiken är den prisstelhet, som gäller vid kostnadssänkningar. Här kan exempelvis nämnas att under perioden mars–juli 1986 har sänkningen av drivmedelspriserna i kombination med en sänkning av dollarkursen i svenska kronor uppgått till totalt mellan 30 och 40 procent. Detta skapade ett utrymme för sänkta biljettpriser inom inrikes flygtrafik i Sverige med i genomsnitt ca 5 procent. Detta förhållande gäller även SAS internordiska flygtrafik. Några prissänkningar genomfördes dock inte under den nämnda perioden. Under åren 1979–1981 genomfördes däremot ett flertal särskilda taxehöjningar, som huvudsakligen motiverades med höjda drivmedelspriser. Dessa höjningar genomfördes också relativt omgående.¹¹

Som jämförelse kan nämnas att i den svenska chartertrafiken, som utmärks av en relativt större konkurrens än i linjefarten, har de sänkta bränslepriserna resulterat i vissa återbetalningar under våren och sommaren 1986 från bl. a. researrangören Vingresor, som ägs av SAS. Detta har möjliggjorts bl. a. genom att charterbolag – däribland Scanair, systerbolag till SAS – sänkt priserna gentemot arrangören.

Ovan redovisade nackdelar med regleringarna på flygtrafikens område uppstår inte i normalfallet på områden med konkurrerande företag och fri prissättning. De erfarenheter som dessutom vunnits av bl. a. avregleringen i USA och de allmänna liberaliseringssträvandena i Europa leder därför till slutsatsen, att även flygtrafiken i Sverige bör få ökade inslag av konkurrens och friare prissättning. Det skulle sannolikt bidra till en ökad produktivitet utveckling och lägre biljettpriser. Ett första steg på vägen mot liberalisering kunde vara att Sverige och övriga nordiska medlemmar i flygsamarbetet inom SAS träffade bilaterala avtal om friare konkurrensförutsättningar med länder inom EG. Det synes för närvarande vara den mest framkomliga vägen att ansluta Norden till de liberaliseringssträvanden som

¹⁰ Frågan angående sambandet prisdifferenser mellan internordisk och inrikes flygtrafik samt konkurrensförhållanden har redovisats av SPK i yttrande den 21 maj 1986 (Dnr SPK:78/86) till den svenska regeringen.

¹¹ Nämnda samband mellan biljettpriser och effekter av sänkta drivmedelspriser i inrikes och internordisk flygtrafik har SPK informerat den svenska regeringen om i PM av den 30 juli 1986 (Dnr SPK: 132/86).

tagit form i friare flygtrafik mellan vissa europeiska stater. Om nya företag gavs möjlighet att tävla med SAS, Finnair m. fl. om flygpassagerare i såväl internordisk som inrikes flygtrafik, skulle detta t. ex. sannolikt bidra till att de uppmärksammade prisdifferenserna mellan inrikes och internordisk flygtrafik blev mindre. Eventuella problem av exempelvis regionalpolitisk natur som kunde uppstå i en avreglerad marknad kan vid behov åtgärdas med vissa selektiva styrmedel.

6.12 Löneutvecklingen inom flyget

I likhet med de lönejämförelser som gjorts för taxinäringen har SPK även inhämtat vissa uppgifter om löneutvecklingen inom flyget för att utröna huruvida det förekommer skillnader i lönenivåer och utveckling för personal inom flyget jämfört med utvecklingen i branscher som inte omfattas av regleringar. SPK har hos Handelns Arbetsgivareorganisation (HAO) begärt att få ta del av löneutvecklingen hos de olika personalkategorierna var för sig inom flyget för perioden 1975–1985. HAO som svarar för statistikproduktionen på detta område har meddelat SPK, att man inte har möjlighet att redovisa löneutvecklingen på det sätt som SPK önskat. HAO har endast beträffande den flygande personalen för närvarande kunnat särredovisa löneutvecklingen för piloter (kaptener och styrmän) inom SAS och LIN var för sig för perioden 1975–1985.

För icke flygande personal dvs. markpersonal som flygfältsmän, verkstadspersonal samt förråds- och lastningspersonal m. fl. har redovisningen skett dels sammanslaget, dels per yrkeskategori för perioden 1979–1985.

Nedan redovisas en jämförelse mellan löneutvecklingen för berörda HAO-grupper (markpersonal) totalt och SAF/LO-kollektivet.

År	HAO öre/timme	SAF/LO öre/timme
1979	3 419	2 955
1980	3 356	3 271
1981	3 933	3 562
1982	4 059	3 794
1983	4 364	4 054
1984	4 834	4 392
1985	4 946	4 701
Ökning i procent	45	59

Av sammanställningen framgår att löneläget för HAOs avtalsområde inom civilflyget under perioden legat över det genomsnittliga för SAF/LO-området.

Lönerna år 1979 ligger totalt för HAO-området 4,64 kr högre per timme eller 16 procent över LO/SAF-kollektivet. Denna löneskillnad har 1985 minskat till 2,45 kr, vilket innebär att HAO-områdets löner är 5 procent högre i genomsnitt. Det går i detta fall inte att uttala huruvida dessa nivåskillnader kan hänföras till flygets skyddade position. Ett försök till jämförelse mellan löneutvecklingen för markpersonalkategorier var för sig

inom HAO-området med utvecklingen för motsvarande yrkeskategorier inom SAF/LO-området medför stora svårigheter. Så t. ex. föreligger inte relevant statistik för att medge en sådan jämförelse beroende bl. a. på att HAO och SAF/LO inte kunnat redovisa löneutvecklingen för samma tidsperiod. Även om relevant statistik för senare år varit tillgänglig kompliceras jämförelsen av att yrkeskategorierna inom de båda områdena inte direkt motsvarar varandra. Jämförelsen försvåras även av att yrkeskategorierna på HAO-området inte kan separeras från de befattningsgrupper som de ingår i och som innehåller 10–15 olika kategorier av arbetstagare.

Trots olikheterna i det redovisade materialet kan man ändå konstatera att det inte föreligger några större skillnader mellan liknande yrkeskategorier på HAO-området och SAF/LO-området varken när det gäller lönenivå eller löneutveckling.

Då det gäller lönenivå/utveckling för piloter finns inte någon lämplig jämförbar utomstående grupp. Därför har jämförelserna skett mellan Linjeflygs och SAS piloter och avser genomsnittliga månadslöner 1975 och 1985.

År	Linjeflyg		SAS	
	Kaptener	Styrmän	Kaptener	Styrmän
1975	11 055	6 800	19 580	12 320
1985	32 390	18 700	39 550	25 500
Ökning i procent	193	175	102	107

Sammanställningen visar att Linjeflygs piloter under perioden haft en markant större ökningstakt i sina löner jämfört med SAS. Pilotlönerna inom Linjeflyg har under perioden 1975–1985 nära tredubblats medan motsvarande ökning för SAS-piloterna är en dryg fördubbling.

Bakom dessa höjningar ligger bl. a. förändrade produktionsförutsättningar. Nya flygplanstyper, speciellt inom Linjeflygs område, samt ändrade tjänstgöringsbestämmelser har således tillkommit.

Enligt HAO ligger som regel de utomnordiska flygföretagens pilotlöner högre. Eftersom de svenska pilotlönernas nivå och utveckling har samband med bl. a. tillgången på piloter, de flygplanstyper som används och de internationella pilotlönerna är det vanskligt att dra några säkra slutsatser om regleringarna inom luftfartsområdet påverkat lönesättningen för den flygande personalen. Man kan dock inte utesluta att löneutvecklingen för piloter också påverkats av regleringarna, eftersom bl. a. kostnadsökningarna inom flyget kan kompenseras i stor utsträckning via prishöjningar.

Anmärkning

Den som önskar ytterligare fördjupa sig i regelverket på *hela transportområdet* hänvisas till SPKs bakomliggande rapport "Taxi och flyg – effekter av regleringar" (SPKUS 1987: 4).

7 Sammanfattande slutsatser

Inom respektive område har gjorts dels en kartläggning av regelsystemen, dels en analys av vilka samhällsekonomiska effekter dessa medfört. I den mån det varit möjligt har också försök gjorts att kvantifiera dessa samhällsekonomiska effekter.

Det är svårt att göra en gemensam bedömning av regleringarnas effekter, eftersom förutsättningarna på de olika områdena är så vitt skilda. De tänkbara positiva effekter som olika regleringar kan medföra, har endast bedömts för ett område i taget med hänsyn till fastställda mål m. m. På flera punkter konstaterar utredningen att de av statsmakterna uppsatta målen är vagt formulerade. Detta medför att det är svårt att bedöma i vilken utsträckning de använda medlen medverkar till att målen uppfylls. Vad gäller regleringars nackdelar, kan däremot vissa generella slutsatser dras av de studier som gjorts.

Empiriska studier av regleringars ekonomiska verkningar är hittills relativt begränsade. Erfarenheter som gjorts inom olika områden tyder emellertid på att nya och skärpta regleringar kan medföra betydande kostnader för stat, kommuner och enskilda. Ett faktum är också att de negativa effekterna av regleringarna, t. ex. i form av ökade kostnader som påförs olika grupper i samhället, ofta kommit i bakgrunden jämfört med de intressen man avsett stödja. De verkliga kostnaderna för regleringarna är också till största delen av indirekt natur och därför svåråtkomliga.

En nackdel med regleringar är att de lätt blir producentorienterade, varvid det ursprungliga syftet att värna om konsumenternas intressen blir försummat.

Regleringar är till sin natur ofta inriktade på att helt eller delvis motverka ett konkurrenstryck. I ett reglerat system finns därför en tendens hos berörda företag, att det uppkommer ett lågt kostnadsmedvetande och därmed högre priser, eftersom hänsyn inte behöver tas till åtgärder från konkurrerande företag. Incitamenten till rationaliseringar blir därför små också av detta skäl, eftersom inträffade kostnadsökningar i regel utan några påtagliga konsekvenser för företaget kan kompenseras genom pris-höjningar. På en marknad med konkurrens är det ofta i stället det effektivaste företaget som på sikt "bestämmer" prisutvecklingen.

Regleringar kan dessutom ofta motverka kreativt tänkande och skapandet av nya idéer och lösningar. Berörda personer får ägna arbetstid åt regeltolkning och diskussioner med myndigheter i stället för produktivt arbete. En avreglering kan således innebära att innovationer och teknisk utveckling underlättas genom att företagen i en konkurrenssituation vanligen är tvingade att anpassa sig till marknadens ändrade förutsättningar för att "överleva".

Lagstiftningen på en reglerad marknad anpassas dessutom ofta långsamt till ändrade förhållanden. Detta beror bl. a. på den ofta tids- och resursmässigt omfattande formella proceduren i anslutning till att en förändring aktualiseras. Därtill kommer att det på reglerade marknader oftast finns ett motstånd mot förändringar, eftersom regleringar i sig kan motverka nytänkande. Det beror bl. a. på att berörda företag som nämnts – jämfört med förhållandena på en konkurrensmarknad – inte har lika starka motiv att möta förändringar från omvärlden som de skulle bli tvingade till i en konkurrenssituation.

Sammanfattningsvis kan konstateras att på marknader som regleras inträffar ett antal negativa effekter som inte i normalfallet uppstår på områden med konkurrerande företag och fri prissättning. Vissa regionalpolitiska mål som bl. a. anförts som skäl för regleringar inom exempelvis de jordbrukspolitiska och trafikpolitiska områdena kan också uppnås inom ramen för ett fungerande marknadssystem kompletterat med generella regionalpolitiska åtgärder. Även inom bostadsområdet bör några av de syften som förts fram som motiv för regleringar, t. ex. fördelningspolitiska mål, likaväl kunna uppnås inom ramen för en marknadslösning med ekonomiska styrmedel. Kraven rörande säkerhet är dock av den karaktären att de bäst uppnås genom normer som då i möjligaste mån bör utformas som resultatnormer för att inte motverka flexibilitet och teknisk utveckling.

De viktigaste slutsatserna från respektive område följer här:

Bostadsområdet

De grundläggande målen för den svenska bostadspolitiken har i huvudsak kvarstått oförändrade under hela efterkrigstiden. Sammanfattningsvis innebär de att samhällets bostadsförsörjning skall möjliggöra för alla människor att skaffa sig goda bostäder i goda bostadsmiljöer till rimliga kostnader. Vid en samhällsekonomisk bedömning av regleringarnas effekter, måste de kostnader som därvid kan konstateras ställas mot de oftast svårkvantifierade intäkter som en eventuell måluppfyllelse ger upphov till.

Syftet med föreliggande utredning har inte varit att ifrågasätta målen för bostadspolitiken. Detta har heller inte gjorts. Huvudsyftet med utredningen har i stället varit att utifrån dessa samhälleliga mål belysa regleringarnas samhällsekonomiska effekter samt att diskutera i vilken mån de bostadspolitiska målen har uppfyllts med hjälp av de medel som använts. Samtidigt har det varit naturligt att diskutera vilka alternativa medel som eventuellt skulle kunna leda till en bättre måluppfyllelse eller till en likvärdig måluppfyllelse till en lägre samhällsekonomisk kostnad.

Byggnormerna. Med hjälp av byggnormer uppnås stordriftsfördelar genom samlad information och genom standardiseringar av metoder och utföranden. Säkerhetskraven innebär dessutom en trygghet för många konsumenter medan de av andra upplevs som en begränsning av valfriheten. Byggnormer medför vidare minskade incitament till produktutveckling och därmed också en försvagad konkurrenssituation på byggmarknaden samt i vissa fall ökade byggkostnader. Många företag har dessutom anpassat sig

till regelsystemet och skulle därför inte välkomna en omfattande avreglering med en ökad konkurrens som följd.

Det redovisade exemplet "hissbestämmelser" visar värdet av att de samhällsekonomiska effekterna av en reglering klargörs på ett tidigt stadium, bl. a. för att lättare möjliggöra jämförelser med alternativa åtgärder. En förbättrad situation kan därför uppnås med systematiska och rutinmässiga samhällsekonomiska utvärderingar av förslag till nya och förändrade byggnormer samt en utmönstring av onödiga bestämmelser. En ökad satsning på s. k. fribyggen bör också kunna bidra till förenklade normer som i sin tur kan skapa ett bättre klimat för produktutveckling och gynna konkurrensen.

Subventionssystemet. Eftersom SPK anser att subventionssystemet i grunden bör förändras, har det inte ansetts mest angeläget att här ta upp sådana förändringar som kan göras för att förbättra dagens lånesystem. I sitt remissyttrande (Dnr SPK 111/86) över "Ny låneberäkningsmetod – tre modeller" (Ds Bo 1986:2) har SPK gett synpunkter på denna typ av ansats. Det finns också andra möjligheter att uppnå förbättringar inom dagens lånesystem. Det förslag som Stockholms Fastighetskontor har framfört om att även objekt med överkostnader över nuvarande "lånetak" skulle godkännas för statlig belåning och få låna till marknadsränta därutöver, skulle t. ex. kunna medföra flera positiva effekter.¹

Det nuvarande subventionssystemet har, förutom att det utgör en stor utgiftspost i statsbudgeten, inte förmått att uppfylla flera av sina målsättningar. Subventionssystemet är i sig kostnadsdrivande genom att konsumenter och producenter inte upplever hela effekten av en kostnadsförändring. Subventionerna har inte heller varit effektiva som fördelningspolitiskt medel. SPK anser att ett system med direkta ekonomiska transfereringar till grupper som anses vara i behov därav bör övervägas. Därvid är det viktigt att pröva om detta är möjligt utan att det skulle uppstå oacceptabla marginaleffekter för bidragstagarna. Det är också viktigt att en eventuell förändring sker successivt och varsamt. Poängen med riktade åtgärder är att det enda som påverkas är inkomstfördelningen mellan bostadskonsumenter, vilket inte innebär någon direkt störning i marknadens funktion.

Bruksvärdesystemet. Målsättningen att likvärdiga bostäder skall betinga samma pris uppfylls inte idag – främst på grund av att inte tillräcklig hänsyn tas till lägesfaktorn vid hyresbestämningen samt att nyproducerade lägenheter är för dyra jämfört med äldre lägenheter utifrån vad som kan motiveras av skillnader i bruksvärdet. På orter med överskottsefterfrågan hålls hyrorna nere under marknadshyran och bidrar till att upprätthålla en stor bostadskö genom att prisets uppgift som fördelningsinstrument inte tillåts att verka. Detta medför en samhällsekonomisk välfärdsförlust.

SPK anser därför att det inom bruksvärdesystemets ram bör tas hänsyn till lägesfaktorn i en successivt stigande grad samt att det även i övrigt bör utredas hur ett bättre samband mellan bostadskonsumenternas värderingar och lägenhetshyrorna kan uppnås. Eventuella sociala konsekvenser typ segregationstendenser kan till viss del motverkas med den typ av direkta ekonomiska transfereringar som diskuterats ovan. Den omfattande före-

¹ Stockholms Fastighetskontor, Kostnadsutveckling och svårigheter för bostadsbyggandet i Stockholm, 1986-08-26.

komsten av s. k. "svarta" eller "grå" lägenhetsaffärer m. m. som för närvarande är ett faktum, gör att risken för social segregation knappast kommer att öka. Situationen i dagsläget är redan sådan, att de som har ekonomiska möjligheter att välja sin bostadsmiljö också gör det, vilket har inneburit en klart märkbar social segregation mellan olika bostadsområden. På sätt och vis kan sägas att det genom denna typ av affärer råder en sorts marknadsprissättning på hyreslägenheter, om än av delvis osund karaktär. Behovet av denna typ av överlåtelser skulle med säkerhet minska om hyrorna i högre grad än för närvarande skulle marknadsbestämmas. En fungerande hyresmarknad, där eventuella negativa tendenser rättas till med riktade åtgärder, är med stor sannolikhet att föredra framför dagens situation.

Övrigt. En anpassning till gällande regelsystem har naturligtvis skett vilket gör att många, kanske särskilt mindre byggföretag, skulle få svårt att anpassa sig till förändringar. Även konsumenterna har löst sin bostadsfråga under vissa förutsättningar som de räknat med skall bestå på lite längre sikt. Att plötsligt och drastiskt ändra gällande spelregler skulle med säkerhet för många få katastrofala återverkningar med konkurser och personliga tragedier som följd. Därför är det viktigt att de genomgripande förändringar som eventuellt kan bli aktuella att genomföra, också genomförs på lång sikt och på ett varsamt och hänsynsfullt sätt gentemot de företag och individer som drabbas av försämrade villkor.

Livsmedelsområdet

Utgångspunkt vid analysen har i de tre delstudierna inom livsmedelsområdet varit att utifrån de mål, som statsmakterna fastställt för jordbrukspolitiken, fiskeripolitiken och frågorna kring livsmedlens kvalitet, undersöka om de regleringar som används utgör adekvata medel för att uppnå de fastställda målen.

Jordbrukspolitiken. Vid analysen av målen och medlen inom jordbrukspolitiken framgår att målen är många, ofta vagt formulerade och dessutom delvis motstridiga, varför det givetvis är svårt att finna adekvata medel för att uppnå dessa mål. Det viktigaste medlet inom jordbrukspolitiken är jordbruksprisregleringen. Mot bakgrund av vad som tidigare sagts om de jordbrukspolitiska målen är det enligt utredningen svårt att bedöma i vilken utsträckning denna reglering medverkar till att de tre viktigaste målen, dvs. försörjningsmålet, inkomstmålet och konsumentmålet, uppfylls. Ett förhållande som påtalas i utredningen är att jordbrukarkollektivet endast får mindre än hälften av sina inkomster från jord- och skogsbruk. Detta medför att det är svårt att med *generella* prispolitiska medel tillförsäkra jordbrukarna inkomster i enlighet med inkomstmålet. Jordbruksprisregleringens generella karaktär medför också att det är de jordbrukare som har de bästa förutsättningarna (företagets storlek, geografiska läge etc.) som drar de största fördelarna av stödet.

I boken "Makten över maten" beräknas samhällets "nettovinst" av ett borttagande av gränsskyddet för jordbruksprodukter och livsmedelssub-

ventionerna till 1,4 miljarder kronor per år (i 1982 års penningvärde). Utredningen beräknar att samhällets nettovinst vid ett borttagande av jordbruksprisregleringen i dagens läge skulle vara något större.

Att i ett slag ta bort jordbruksprisregleringen och därtill hörande gränsskydd och inte ersätta regleringen med andra jordbrukspolitiska medel anses föga realistiskt. Det är dock viktigt att regleringens negativa effekter i möjligaste mån minimeras. Sammanfattningsvis kan sägas att för att försöka uppnå de jordbrukspolitiska målen används en ensartad medelsuppsättning som dels inte är tillräcklig, dels inte i alla avseenden adekvat.

Slutligen kan konstateras att utformningen av jordbrukspolitiken och problemen inom jordbrukssektorn med bl. a. stora överskott av jordbruksprodukter på intet sätt är unikt för Sverige. I en internationell utblick till jordbruket inom Förenta staterna och inom EG visas att förhållandena i mångt och mycket är desamma. Mycket talar för att ändringar kommer till stånd inom industriländernas jordbrukspolitik. En sådan omdaningsprocess som utmynnar i en avreglering av jordbruksnäringen inom t. ex. USA och EG medför ytterligare skäl för en omprövning av den svenska jordbrukspolitikens omfattning och inriktning.

Fiskeripolitiken. Fiskprisregleringen är ett viktigt medel inom fiskeripolitiken. Utredningen konstaterar bl. a. att med nuvarande utformning och tillämpning av regleringen tillgodoses i första hand yrkesfiskarnas ekonomiska intressen. Det s. k. normprissystemet inom regleringen anses krångligt och utredningen ifrågasätter om inkomststödet till yrkesfiskarna fördelas på ett sådant sätt att det motsvarar de intentioner man haft med systemet.

Sammantaget ifrågasätter utredningen om inte statsmakterna skulle kunna använda andra medel som bättre skulle uppfylla de fiskeripolitiska målen. Enligt den samhällsekonomiska analysen kostar fiskprisregleringen samhälle och konsumenter ca 50–100 milj kr per år. Alternativa fiskeripolitiska medel behöver nödvändigtvis inte medföra lägre samhällsekonomisk kostnad, men bör kunna medföra en samhällsekonomisk "vinst" genom bättre målpuppfyllelse.

Livsmedlens kvalitet. "Livsmedelskvalitet" är ett mångfasetterat begrepp. Det är inte entydigt utan innehåller vitt skilda aspekter som hygien, sammansättning, näringsinnehåll, färskhet, smak och utseende. Mot denna bakgrund är det inte förvånande att de samhälleliga målformuleringar som berör livsmedlens kvalitet inte är särskilt preciserade. Det uttalade målet är "att konsumenterna skall få tillgång till livsmedel av god kvalitet".

Det är främst då konsumenterna kan tänkas lida skada – gäller såväl hälsorisker som ekonomisk skada – som statsmakterna lagstiftningsvägen försöker skydda konsumenterna. Det hygieniska kravet förutsätts i stort bli tillgodosett. Vad gäller "redlighetskravet" ifrågasätter utredningen om inte detta krav eftersätts ibland.

Då det gäller frågorna kring livsmedlens kvalitet avser analysen inte en reglering, som i fallet med jordbruksprisregleringen respektive fiskprisregleringen, utan ett helt komplex av författningar som berör livsmedlens kvalitet. Här innebär mångfalden av författningar vissa problem och utred-

ningen efterlyser en helhetssyn vad gäller detta regelkomplex. Det synes t. ex. föga ändamålsenligt att livsmedelsmyndigheterna, om de konstaterar brister i ett livsmedel, inte kan åtgärda detta på ett effektivt sätt om denna brist härrör från insatsvaruledet eller primärproduktionsledet, eftersom tillsynsansvaret för sistnämnda två led i livsmedelskedjan åligger en annan myndighet. Enligt den samhällsekonomiska analysen uppgår samhällets kostnader i stort för tillsynen av regelkomplexet till ett belopp i storleksordningen högst en halv miljard kr per år.

Transportområdet

Transportväsendets centrala betydelse för utvecklingen av ett lands näringsliv torde vara en av orsakerna till att statsmakterna varit och är speciellt benägna att genom olika åtgärder aktivt söka påverka transportapparatusens struktur. Regleringssystemet på transportområdet utmärks ofta av att endast vissa företag, som fått särskilt tillstånd (koncession), har rätt att tillhandahålla olika transporttjänster. I utbyte mot denna koncession åläggs berörda företag ofta vissa plikter såsom:

- Trafikeringsplikt – skyldighet för trafikföretag, som har rätt att bedriva trafik på vissa sträckor, att fortlöpande tillhandahålla transportmöjligheter.
- Transportplikt – skyldighet för trafikföretag att tillgodose den efterfrågan på transporter som finns på de sträckor/område(n) där företaget har rätt att bedriva trafik.
- Taxeplikt – skyldighet för trafikföretag att hålla av myndigheter fastställda maximitaxor som inte får överskridas eller i några länder inte underskridas.

Taxiområdet. Inte i något land har SPK funnit att taxibranschen är helt oreglerad.² Däremot varierar regleringens omfattning och inriktning mycket.

Vissa erfarenheter från USA där partiella försök till avreglering förekommit tyder på att avregleringen medfört ett antal positiva effekter samtidigt som inga större problem har uppstått inom den radiodirigerade taxitrafiken. De problem som iakttagits bör enligt den aktuella rapporten kunna åtgärdas genom krav på förarkvalifikationer och trafiksäkerhetsbestämmelser utan att lägga restriktioner på antalet bilar i trafik.

Tillämpningen av det svenska regelverket för taxi skiljer sig i teori och praktik. Behovsprövningen som är ålagd de tillståndsgivande myndigheterna (länsstyrelserna) har genom remissförfarandet kommit att i praktiken skötas av taxiorganisationer. Kommenderingsplanen som skulle reglera tillgång på taxibilar görs i praktiken upp av lokala taxiföreningar.

För att bedöma de direkta kostnaderna för det allmänna vid handläggning av taxitillstånd har SPK inventerat resursåtgången hos länsstyrelserna i sju län. Sammanfattningsvis kan man dra slutsatsen att länsstyrelsernas handläggning av taxiärenden i ett läge med fri etablering kan komma att öka men att detta kan ske inom ramen för befintliga eller minskade resurser. SPKs undersökning visar dessutom att resursinsatserna varierar mellan olika länsstyrelser. Ett upphävande av maximitaxorna för taxitrafik-

² I USA har i några städer införts fri etableringsrätt men en rad andra former av reglering kvarstår.

ken medför heller inte påtagligt minskade arbetsuppgifter för länsstyrelserna och remissorganen. Maximitaxan fastställs idag av transportrådet (TPR), efter yttrande från bl. a. SPK.

Vidare kan pekas på bl. a. ökade kostnader för taxis kunder med hänsyn till den högre löneutvecklingen inom taxi än som gällt för SAF/LO-området som helhet eller andra chaufförskollektiv. SPK kan konstatera att taxis chaufförlöner haft en snabbare utveckling än närmast jämförbara grupper. Om man skulle hänföra exempelvis 10 procentenheter av i rapporten visade timlöneskillnader på ca 20 procent mellan taxichaufförer och övriga redovisade timlöner till effekter av regleringarna på taxiområdet kan beräknas vad denna differens motsvarar i absoluta tal för nuvarande prisnivå på taxiresor och näringens totala kostnader. Då lönekostnader utgör ca 60 procent av taxis totala kostnader medför en 10-procentig lönekostnadsökning en taxehöjning med ca 6 procent. Detta procenttal motsvarar en total kostnadsökning för taxi respektive kunderna på omkring 200 Mkr per år ($6\% \times 3\,500$ Mkr).

I tidigare avsnitt har exempel givits på hur vissa lagar, som omger taxitrafiken, har negativ inverkan på bl. a. taxinäringens lönsamhet, effektivitet och servicegrad. Vidare redovisas att regleringen av taxitrafiken också medför icke oväsentliga direkta och indirekta kostnader för det allmänna, taxi och taxis kunder. I sin tur motverkar detta en för konsumenterna gynnsam prisutveckling på taxiresor. De erfarenheter som vunnits av avregleringen av viss taxitrafik i USA är inte helt entydiga. Dock kan konstateras att avregleringen där medfört ett antal positiva effekter samtidigt som vissa negativa följder bedömts kunna åtgärdas inom ramen för ett fritt marknadssystem.

Mot denna bakgrund bör därför taxiföretagen, i likhet med vad som tidigare skett inom den yrkesmässiga beställningstrafiken med lastbil i Sverige, ges möjlighet att agera på en konkurrensmarknad med bl. a. fri etableringsrätt och fri prissättning. En slopad behovsprövning, frihet att upprätta egna beställningscentraler och mindre grad av styrning genom kommanderingsplaner bör kunna utgöra de första stegen i en sådan utveckling.

Flygområdet. Den regelbundna luftfarten är i flertalet länder starkt reglerad genom statliga bestämmelser om linjekoncession, tidtabeller och prissättning. Konkurrensen inom luftfarten är härigenom kraftigt begränsad. Bestämmelserna har i några avseenden utgått från resultatet av internationellt samarbete på luftfartsområdet.

Erfarenheten av flygmarknader som inte omfattas av regleringar kan idag endast studeras i USA. Avregleringen har bl. a. medfört rationaliseringsvinster och produktivitetsförbättringar inom flygverksamheten i USA. Detta har ökat konkurrensen som i sin tur givit lägre flygpriser till resenärerna och ökade valmöjligheter.

Ett annat resultat av avregleringen är koncentrationstendensen mot ett fåtal mycket stora flygföretag som varit särskilt stark under 1985 och 1986 och inneburit att ett flertal sammangående och företagsköp skett bl. a. av lågprisföretag. Detta har resulterat i en oligopolsituation där de sex största flygföretagen svarar för ca 80 procent av den amerikanska flygmarknaden.

En bestående effekt av avregleringen är i nuläget dock lägre priser i reala termer för konsumenterna.

För närvarande sker en viss uppluckring eller liberalisering av de regler som gäller på det internationella luftfartsområdet. Viljan till liberalisering påverkas bl. a. av regeringarnas inställning i de enskilda länderna samt de geografiska förutsättningarna för det egna flygbolaget att bli konkurrenskraftigt och att uppnå en ökad marknadsandel.

Ett ofta framfört argument för den reglering av marknadstillträdet som råder är att man därigenom kan erhålla större flygföretag som kan utnyttja stordriftsfördelar och som kan garantera stabilitet och hög regularitet i utbudet. Detta bör emellertid inte vara något skäl för att inte möjliggöra konkurrens på t. ex. de trafikstarka flygsträckorna genom att tillåta en friare etablering och prissättning.

Avsaknaden av konkurrens och nuvarande prissättningsprinciper i den internordiska trafiken medför att även om det i nuläget genomförs direkta prissänkningar i denna trafik skulle detta sannolikt endast få en kortsiktig effekt. En bestående lägre prisnivå förutsätter en förändring av de nuvarande marknadsvillkoren, så att t. ex. nya företag ges möjligheter att etablera sig i denna flygtrafik.

Parallellt med de liberaliseringssträvanden som förekommer i Europa borde det även vara möjligt att uppnå större frihet beträffande lufttransporter till och från samt inom Sverige.

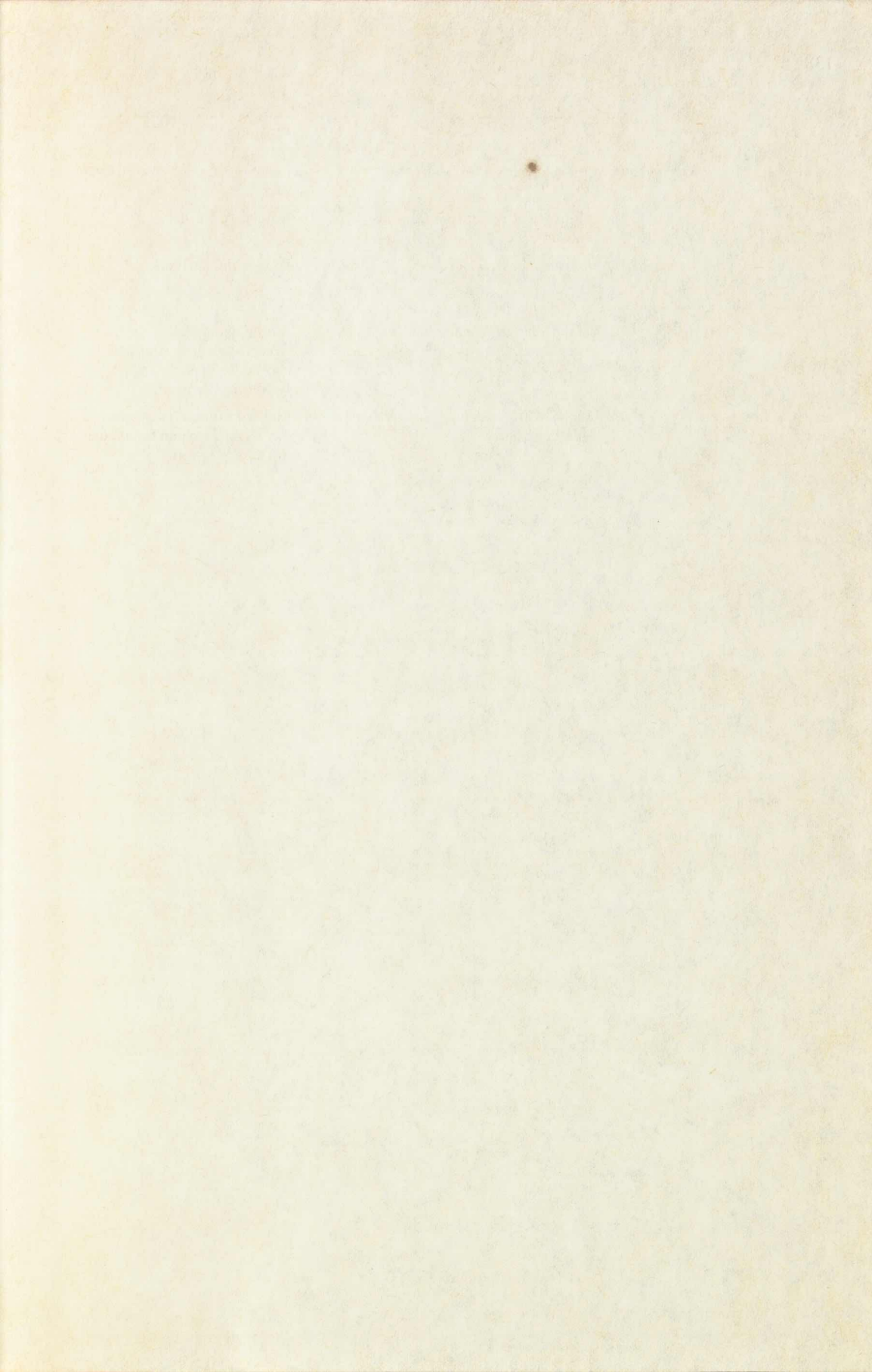
Ett första steg på vägen mot liberalisering kunde vara att Sverige och övriga nordiska medlemmar i flygsamarbetet inom SAS träffade bilaterala avtal om friare konkurrensförutsättningar med länder inom EG. Det synes för närvarande vara den mest framkomliga vägen att ansluta Norden till de liberaliseringssträvanden som tagit form i friare flygtrafik mellan vissa europeiska stater.

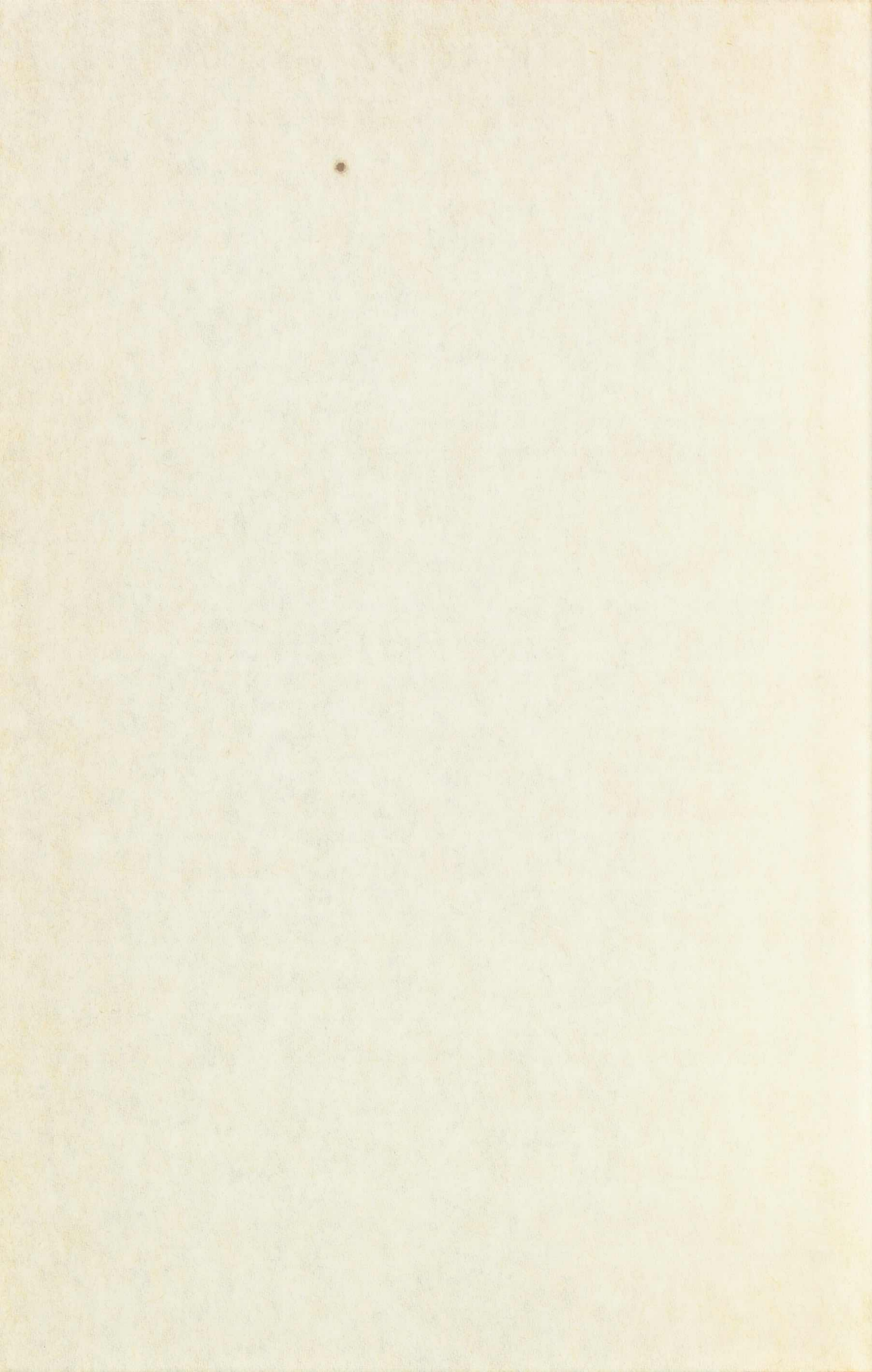
Bilagor till långtidsutredningen LU87

Nr	Namn	Författare
1	Metoder, modeller och beräkningar	Finansdepartementet
2	Sveriges arbetskraft. Prognos till år 2000	Statistiska centralbyrån, prognosinstitutet
3	New Methods in the Swedish Medium-Term Survey	Torsten Persson och Lars Svensson, Institutet för internationell ekonomi
4	Arbetsmarknaden inför 90-talet – anpassningsförmåga och anpassningsproblem	Inga Persson-Tanimura, Lunds universitet och Jan Johannesson, Delegationen för arbetsmarknadspolitisk forskning
5	Prisbildningen inom olika sektorer i svenskt näringsliv	Statens pris- och kartellnämnd
6	Skogen vår räddningsplanka?	Stefan Holm och Nils-Erik Nilsson, Skogsstyrelsen, samt Lars Hultkrantz, Karl-Gustaf Löfgren och Sören Wibe, Sveriges Lantbruksuniversitet
7	Samhällsekonomiska effekter av stats-skuldpolitiken	Jonas Agell och Mats Persson, Uppsala universitet resp. Institutet för internationell ekonomi samt expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
8	Bostäder och byggnad	Statens institut för byggnadsforskning
9	Export- och importfunktioner för varor och tjänster	Konjunkturinstitutet
10	Lönestruktur och strukturella arbetsmarknadsproblem	Christian Nilsson och Johnny Zetterberg, Uppsala universitet
11	Omvärld i omvandling	Kommerskollegium
12	Energi och ekonomisk utveckling	Statens energiverk
13	Svenskt jordbruk inkl. trädgårds- och fiskerinäring – framtidsbedömningar, problem och alternativ	Olof Bolin, Ewa Rabinowicz, Mats Dillén och Joakim Persson, Lantbruksuniversitetet i Uppsala resp. Uppsala universitet
14	Penningmarknad, räntebildning och valutaflöden	Peter Englund, Lars Hörngren, Staffan Viotti och Anders Vredin, Institutet för internationell ekonomi resp. Handelshögskolan
15	Tilbud av arbeid i Sverige	Olov Ljones, Steinar Ström, Sosial-økonomisk institutt, Universitetet i Oslo
16	Socialförsäkring i ett ekonomiskt perspektiv	Riksförsäkringsverket

Nr	Namn	Författare
17	Privat tjänstesektor	Lennart Ståhlberg, Statens industri- verk
18	Miljövård – en lönsam framtids- bransch	Naturvårdsverket
19	Industriell förnyelse * basindustri * högteknologi	Statens industriverk
20	Den offentliga sektorn – fördelnings- aspekter	Björn Gustafsson, Göteborgs universitet och expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
21	Den offentliga sektorn – produktivitet och effektivitet	Richard Murray, Statskontoret och expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
22	Regleringar inom bostads-, livsmedels- och transportområdena – kartläggning och analys	Statens pris- och kartellnämnd
23	Oljemarknaden och raffinaderiindustrin – konkurrens och framtidsutsikter	Statens pris- och kartellnämnd
24	Regional analys	Expertgruppen för forskning om regional utveckling
25	Kommuner i förändring – Helhet och särdrag	Svenska kommunförbundet
26	Bättre vård – har vi råd? Landstingen fram till 1995	Landstingsförbundet
27	Den framtida befolkningen. Prognos för åren 1986–2025	Statistiska centralbyrån







ALLMÄNNA FÖRLAGET

91-38-09655-2
ISSN 0375-250X