

Repliker och kommentarer

Skall SJ bära sig hur som helst?

Kritiken av den svenska trafikpolitiken har på senaste tiden tilltagit i styrka. I hög grad har kritiken kommit att riktas mot Statens Järnvägar. Men givetvis är det regering och riksdag, inte SJ och dess generaldirektör, som svarar för trafikpolitikens uppläggning och riktlinjerna för SJs verksamhet. Och det är dessa riktlinjer snarare än SJs sätt att följa dem som stått i centrum för kritiken. Visserligen kompliceras bilden något av att Lars Peterson så ofta tar som sin uppgift att försvara dessa riktlinjer, inte bara sitt sätt att följa dem.

Men huvudfrågan gäller alltså de trafikpolitiska principerna, dvs det trafikpolitiska beslut som riksdagen fattade 1963. Detta har Lars Peterson — enligt ett pressreferat — betecknat som "nationalekonomiskt riktigt". Oavsett hur orden föll, kan det vara värt att se något närmare på i vilken utsträckning så verkligen kan sägas vara fallet.

1963 års beslut

En av hörnstenarna i 1963 års trafikpolitiska beslut är att varje trafikgren skall bära sina kostnader. Det är detta "kostnadsansvar" som direkt eller indirekt avses när SJ kritiseras för alltför höga taxor och för onödiga nedläggningar. Bakom de olika argumenten för att SJ skall söka täcka samtliga sina kostnader med försäljningsintäkter torde man finna i huvudsak följande principiella resonemang:

1) Utan kostnadstäckning skulle en alltför stor del av samhällets resurser ägnas åt transporter och fördelningen på olika trafikgrenar bli samhällsekonomiskt felaktig.

2) Utan kostnadstäckning skulle SJ inte känna tillräckligt kostnadsansvar och därför slösa med resurserna.

3) Ökad skattefinansiering, som är alternativet till full kostnadstäckning via försäljningsintäkter, är inte politiskt möjlig.

Det kan ha sitt intresse att mot detta resonemang ställa ett uttalande av Hasse Alfredson: "... varför skall SJ löna sig? Landsvägarna lönar sig inte! Lasaretten lönar sig inte! Domstolarna lönar sig inte! Och inte ens grundskolan går med vinst!"

Givetvis är det så att en verksamhet kan vara meningsfull utan att kostnaderna täcks av försäljningsintäkter. Kostnadstäckning är nödvändig för att *privata* företag skall etableras och överleva — eller, om man så vill, för att samhället skall kunna "delegera" produktionsverksamhet till den privata företagsverksamheten. Men för att visa att produktion är motiverad från konsumenternas synpunkt är detta krav inte allmängiltigt nog. I princip krävs något annat, nämligen — starkt komprimerat — att konsumenterna tillmäter verksamheten i fråga ett större värde än värdet av det man annars skulle kunnat producera med de i verksamheten använda resurserna (arbetskraft, maskiner, vatten, osv). Och detta krav kan uppfyllas utan formell kostnadstäckning, vilket just sjukvården, rättsväsendet och utbildningssektorn kan få utgöra exempel på. Inget hindrar att samma principer prövas och — om skäl föreligger — tillämpas inom transportområdet.

Merkostnadstäckning

Om man finner att en viss transportverksamhet är motiverad, vad bestämmer då det *pris* som skall tas ut för de tjänster verksamheten ger? Jo, i princip — en princip som modifieras, men inte elimineras — av hänsyn till effekter på in-

komstfördelningen, krav på administrativ enkelhet m m — skall priset överensstämma med vad ytterligare en enhet av transporttjänsterna kostar i resursutnyttjande (real *merknad* eller *marginalkostnad*). Är priset högre än så, köper konsumenten en mindre mängd av dessa tjänster trots att han är villig att betala vad en ökning egentligen kostar att producera. Eller som det pregnant formulerats av Knut Wicksell: "Varje brev, varje telegram, varje järnvägskolli, som förblir obefordrat, varje resa som uraktlåtes, emedan man för den begär mer än den kostnadsökning som den i och för sig föranlett, utgör faktiskt ett samhälls-ekonomiskt problem, som skulle kunna och borde lösas rationellt".

Denna princip som alltså innebär att priset skall täcka *merknaden* medför emellertid inte nödvändigtvis att de *totala* kostnaderna täcks av försäljningsintäkterna. Det är karakteristiskt för stora delar av transportområdet och de där förekommande, betydande fasta kostnaderna att på detta sätt bestämda priser ger upphov till underskott. Att då i berörda fall sätta järnvägstaxorna så högt att SJ "bär sig", betyder att alltför litet resurser kommer att användas till järnvägstransporter och alltför mycket till annat. Täckning av de totala kostnaderna tenderar således att, i detta fall, ge en ineffektiv resursinriktning i samhället (jfr punkt 1 ovan).

Onödigt höga kostnader?

En vanlig invändning mot den nu angivna principen för taxesättning är: Släpper man kravet på att SJ skall täcka sina kostnader så öppnar man dörren för slöseri — företaget behöver inte känna någon press att hålla kostnaderna nere; ständigt finns statskassan till hands för att täcka såväl befogade som obefogade kostnader.

Också detta argument bygger emellertid på en missuppfattning. SJ drivs redan nu med underskott på det s k trafiksvaga nätet utan att åtminstone företaget självt verkar vilja påstå att dessa tjänster produceras till onödigt höga kostnader. SJ vet i stället att det är, och alltid kommer att vara, svårt att få riksdagen att acceptera företagens "offerter" på produktion av tjänster på detta nät. Och om man gör det realistiska antagandet att SJ hellre ser sin verksamhet växa än minska i omfattning vid oförändrat företagsekonomiskt utfall, kan man förmoda att dessa offerter görs så kostnadseffektiva som möjligt.

De offerter som riksdagen accepterar innebär i sin tur att SJ får vissa bestämda bidrag — baserade på *offerterna*, inte på det *faktiska* utfallet av verksamheten. Detta betyder att företaget har möjlighet och oförändrad anledning att anstränga sig att förbilliga drift och administration.

Incitament att hålla kostnaderna nere föreligger således såväl inom planeringsarbetet som i den löpande verksamheten även när skattefinansiering förekommer i större eller mindre utsträckning. I själva verket har SJ därvid lika stora — eller, om man så vill, lika små — skäl att hålla kostnaderna nere som ett monopolföretag med enbart företags-ekonomiskt lönsamma trafiklinjer skulle ha.

Skattefinansiering politiskt omöjligt?

Nästa argument uppfattas ofta som ett oöverstigitligt hinder för alla vidare planer på en sänkning av järnvägstaxorna till merkostnadsnivå: En ökad skattefinansiering så att även en del av det nuvarande affärsbanenätet omfattas är en politisk omöjlighet. Varifrån skall finansministern ta pengarna, brukar det heta, med utropstecken.

Genomgående torde det vara så att man vid negativa bedömningar av detta slag glömmer ett mycket viktigt förhållande. Om järnvägstaxorna sänks, upplever vi som resenärer en standardökning. Detta innebär att vi kan tänkas acceptera en viss skattehöjning *hellre än* att råka ut för att järnvägstaxorna *inte* sänks. Och det ligger i vad vi tidigare sagt om de lägre taxornas samhälls-ekonomiska fördelar att bara en del av individens vinst till följd av taxesänkningen behöver tas ut i skattehöjningar.

I huvudsak innebär detta att statsmakterna utifrån studier av resbeteendet får göra en uppskattning av hur mycket olika skattebetalargrupper (indelad efter kommun, hushållstyp, osv) får sin situation förbättrad genom taxesänkningen och med den utgångspunkten ange en kombination av statliga och kommunala skattehöjningar (inkl justering av avdragsrätter för arbetsresor m m) som täcker den uppkomna ökningen i SJs underskott. För att undvika missförstånd bör det understrykas att krav på enkelhet i beskattningsreglerna och vissa statistiska mätproblem kan medföra en skevhet i fördelningen av taxeo m läggningens fördelar; det är inte ens uteslutet att ensstaka personer t o m kan råka ut för en viss ekonomisk försämring. Men detta

torde utan vidare kunna hållas inom även mycket snäva toleransgränser; det gäller här fö ett förhållande som kännetecknar alla reformer och ekonomisk-politiska ingrepp.

Den korrigerig av järnvägstaxorna som här berörts skapar således med nödvändighet ett utrymme för en skattechöjning som skattebetalarna föredrar framför alternativet att betala samhällsekonomiskt sett alltför höga biljettpriser — med undantag för dem som inte kan tänka sig något värre än skattechöjningar, oavsett vad utbytet är. En sådan omläggning kan därmed anses uppfylla det "rättvisekrav" som intagit en framträdande plats i (tolkningarna av) 1963 års beslut, nämligen att de som utnyttjar trafikjänsterna också skall stå för kostnaderna. Kostnadsansvar i denna mening behöver inte nödvändigtvis uppfyllas genom att försäljningsintäkter överstiger samtliga kostnader utan kan, som vi här framhållit, också uppnås genom en skattepolitisk lösning.

Bilismens kostnader

Till saken hör att avgiftsbeläggning av bilismen, så att bilismens samhällsekonomiska merkostnader i fråga om miljö, människoliv och trängsel beaktas, kan komma att leda till ökade skatteintäkter

och därmed ett totalt sett mindre behov av skattechöjningar. Det bör också understrykas att ett sådant ökat "kostnadsansvar" för bilismen, vilket antagligen skulle ge SJ en viss intäktsökning, inte skulle göra de nuvarande trafikpolitiska riktlinjerna för SJ bättre från samhällsekonomisk utgångspunkt, som t ex SJs generaldirektör tycks tro.

Nej, 1963 års beslut bygger i hög grad på vad som kan betecknas som en serie beklagliga missförstånd: Det är merkostnader inte totalkostnader som behöver täckas för att resursfördelningen skall anpassas efter konsumenternas värderingar; incitament till kostnadseffektivitet kan åstadkommas även vid omfattande skattefinansiering; och en omläggning mot lägre taxor skapar samtidigt ett levnadsstandardmässigt utrymme för de nödvändiga skattechöjningarna.

Vad som här sagts innebär inte att järnvägsförbindelser skulle kunna erbjudas var och när som helst och till hur låga priser som helst. Men det är risk för att sådana orimliga uppfattningar vinner terräng, om man underlåter att ändra på de nuvarande trafikpolitiska riktlinjerna som alltfler inser måste vara felaktiga.

Docent *Peter Bohm*, och cand ocon
Terje Ruud, båda vid Stockholms
universitet