

Kommentarer till 1963 års trafikpolitiska beslut

”Det finns ingenting mer praktiskt än en god teori”

Detta motto står här närmast för att rättfärdiga valet av ämne för denna uppsats. Den handlar nämligen icke primärt om den trafikpolitik, som *faktiskt* förts här i landet under senare år, utan om de, fortfarande gällande, *principer* för trafikpolitiken som finns — icke alltid så tydligt men dock — formulerade i 1963 års beslut. I vad mån dessa principer följts eller icke följts i verkligheten, skall alltså här icke närmare behandlas.

Det kan kanske förefalla en smula excentriskt att intressera sig så för någonting som numera ofta säges vara föråldrat och överspelat. Att så skulle vara fallet indikeras ju redan därav att det nyligen tillsatts en utredning med uppgift att dra upp nya riktlinjer för trafikpolitiken. I direktiven till denna utredning antydes också avståndstagande på vissa punkter från 1963 års beslut. Vad denna nyorientering mera exakt innebär och, framför allt, hur den *motiveras*, framgår emellertid inte särskilt tydligt. En kritisk granskning av 1963 års beslut borde därför fortfarande kun-

na vara av intresse. För detta talar också att det kanske finns flera som delar den uppfattning som relativt nyligen uttrycks av Sten Westerberg, nämligen den att felet med den svenska trafikpolitiken icke ligger i 1963 års beslut utan däri att detta beslut icke till fullo efterverkats [Westerberg 1970].

Det finns emellertid en omständighet som gör det svårt att diskutera 1963 års beslut, och den är, som redan antytts, att detta beslut är bitvis, dessvärre på centrala punkter, mycket oklart. (Dock har man inte lyckats med, vad man heller inte gärna kan ha eftersträvat: att helt undandra sig kritik genom total obegriplighet.) Möjligen skulle det kunna vara givande ur någon synvinkel, i varje fall kvantitativt, att göra en grundlig textkritisk genomgång både av huvudsakliga underlaget för 1963 års beslut, som är de betänkanden [SOU 1961: 23, 24] som avgavs av 1953 års trafikutredning, och av propositionen [1963: 191]. Ett sådant företag skulle emellertid föra långt utanför ramen för denna uppsats och förmodligen också utanför vad en genomsnittlig läsare kan tänkas vara intresserad av. I stället skall jag begränsa mig till det jag uppfattat som det väsentliga ur kritisk synvinkel; jag skall gå så direkt som möjligt på det som jag tror är de avgörande bristerna i den trafikpolitiska filosofi som man försökt formulera i 1963 års beslut.

Trafikutredningen

I direktiven till trafikutredningen (i det följande betecknad TU) beskrives det grundläggande *målet* för trafikpolitiken på följande sätt:

GUY ARVIDSSON är professor i nationalekonomi vid Stockholms universitet och ordförande i koncentrationsutredningen, efter att tidigare bl a ha medverkat i penningvärdeundersökningen och värdesäkringskommittén. Han är numera i sin forskning inriktad särskilt på samhällsekonomiska effektivitetsproblem.

”Det allmänna målet... bör vara att för landets olika delar trygga en tillfredsställande transportförsörjning till lägsta möjliga kostnader och under former, som medger företagsmässig effektivitet och sund utveckling av transportapparaten.”

Man kan kanske tycka att TU ställdes inför en hopplöst besvärlig uppgift, när den försågs med en målformulering som denna (ganska festliga) blandning av oklart och självklart, särskilt om man är van att se på ekonomisk politik, och utredningar därom, utifrån ett strikt målmedel-schema, där uppdragsgivaren som representant för samhället formulerar *målet* och utredaren har att finna de *medel* som (bäst) satisfierar detta mål. Icke desto mindre skulle jag vilja påstå att de brister, som man kan finna hos TU (och som finns reproducerade i propositionen), icke i någon avgörande grad kan återföras och skyllas på direktiven. Tag som exempel punkten om den ”tillfredsställande” transportförsörjningen, som det kan ligga nära till hands att uppfatta som den speciellt kritiska i den nyss återgivna målformuleringen — man frågar ju gärna *vad* som skall menas därmed, eller av *vem* och *hur* det skall avgöras vad som är ”tillfredsställande”. Här kan utredningen sägas ha löst sin uppgift så, att man formulerat ett program för trafikpolitiken, där beskrivningen av de valda *medlens verkningar* får ge svar på frågan vad som närmare bestämt skall menas med ”tillfredsställande transportförsörjning”. Som *metod* betraktat kan detta sätt att gå fram vara försvarbart — i lika hög grad som när man i vanlig ekonomisk teori studerar verkningarna av fri konkurrens och finner att denna under *ideala förutsättningar* resulterar i ett tillstånd som i en viss bestämd mening är vad som brukar kallas *optimalt* (men som naturligtvis lika gärna kunde kallas ”tillfredsställande”).

Denna parallell är här vald icke alldeles på måfå. Ett väsentligt inslag i 1963 års program är nämligen ”fri konkurrens på lika villkor” — Westerberg nämner detta som en av den nya trafikpolitikens trenne hörnstenar — och TU innehåller beskrivningar av den fria konkurrensens verkningssätt som det kanske inte skulle vara så mycket att invända mot, om det bara hade förhållit sig så att de grund-

läggande förutsättningarna för effektiv konkurrens faktiskt hade varit för handen inom transportsektorn. Det är mycket möjligt att dessa förutsättningar existerar, i en grad som kan anses tillräcklig, inom *delar* av transportsektorn — det är en fråga som jag här inte skall gå närmare in på — men vad som är, icke bara möjligt utan helt säkert är att dessa förutsättningar *saknas* inom den mycket betydande del av transportsektorn som brukar kallas dess *infrastruktur*; det är de stora fasta anläggningarna: vägar, järnvägar, kanaler, hamnar etc. I vilken som helst lärobok, som behandlar dessa ting, finner man odelbarheter och/eller stordriftsfördelar utpekade som ett av de viktiga fallen av marknadsmisslyckande (market failure) — dvs fall där man inte kan lita på den fria konkurrensen som medel att uppnå en tillfredsställande resursallokering — och lika regelmässigt finner man transportsektorn nämnd som konkret exempel därpå. Det är alltså här fråga om ett sedan länge välkänt förhållande; det var aktuellt och relevant 1963 och är det fortfarande.

Nu var naturligtvis ”1963 års män” inte omedvetna om existensen av denna transportsektorns infrastruktur, ej heller om *vissa* av dess implikationer. Jag vill emellertid hävda att den i TU ådagalagda insikten härvidlag är *ofullständig*, och också att denna brist är ansvarig för TUs (och propositionens) defekter på i varje fall en och möjligen två mycket centrala punkter. Den ena punkten, där detta samband verkar vara helt klart — ehuru man alltid måste reservera sig något med hänsyn till de fruktansvärt suddiga formuleringar som utmärker detta betänkande — gäller investeringarna. Den andra punkten gäller prissättningsnormerna och det s k kostnadsansvaret.

Som inledning till diskussionen av dessa två punkter vill jag i korthet erinra om en av de få ljuspunkterna i TU: ett särskilt yttrande av ledamoten Meidner (med instämmande av ledamoten Asp). Ur detta må följande citeras:

”... mina betänkligheter gäller snarast den frikonkurrensideologi, som utvecklas främst i kap. IV, och från vilken utredningen i sina fortsatta resonemang tvingas göra så kraftiga avsteg, att en

onödig dualism mellan principdeklarationer och praktisk tillämpning uppstår...

Utredningens starka värdesättning av den fria konkurrensen som effektivitetsbefrämjande faktor framtvingar en föga övertygande motivering för de element av samordning, som även enligt utredningsmajoriteten är nödvändiga för en effektivt fungerande transportapparat."

Den *dualism*, som Meidnar här talar om, är kanske mest påfallande i utredningens investeringskapitel (kap IX). Rent instinktivt, utan att stödja sig på någon särskilt utvecklad teori, har nog folk i allmänhet på känn att det kan vara praktiskt med någon sorts centraliserad *samordning* av åtminstone de större investeringarna i transportmedel; det är också beträffande dessa som utredningsmajoriteten talar om behov av samordning. Likväl får uttrycket "dualism", i varje fall som karakteristik av nämnda kapitel, anses innebära en artig underdrift, genom att föra tanken till något som visserligen är motsägelsefullt och därför angräpligt men dock distinkt.

I kapitlets början redovisas en förbluffande betraktelse över investeringar i *fasta trafikaneläggningar*. Det faktum att bestämmanderätten över dessa "utövas till övervägande del ytterst av staten och kommunerna" påstås innebära "en komplikation i den effektiva konkurrensens system". Detta är naturligtvis att spänna vagnen för hästen. Det som kan vara en "komplikation" — och som också är det i meningen marknadsmisslyckande — är de *ekonomiska egenskaperna* hos vissa fasta trafikaneläggningar, inte att dessa has om hand av samhället. Tvärtom innebär dessa egenskaper ett *rationellt motiv* för centraliserat och samhälleligt beslutsfattande rörande ifrågavarande investeringars omfattning, inriktning och utnyttjande. Om TU hade börjat i denna, rätta ända, skulle utredningen rimligtvis fått ett annat och mera acceptabelt utseende, då inte bara ifråga om investeringarna utan också ifråga om det sk kostnadsansvaret (som vi strax kommer till).

I stället för att försöka reda ut dessa ting anser sig TU böra meddela läsaren "hurusom i utlandet, bla USA, anläggandet av trafikleder, järnvägar och sk tullvägar (toll roads) — i stor utsträck-

ning ägt rum i enskilda företags regi" samt att "även i vårt land har på sin tid järnvägar, i själva verket den större delen av järnvägsnätet, anlagts i enskild regi...". Men, säger TU — mera Spencerskt än vad den gamle selektionsfilosofen själv skulle trott vara möjligt — "den strukturella anordningen av dagens och morgondagens järnvägs- och landsvägstrafik" — kan någon gissa vad som skall menas med det? — "nödvändiggör... att ansvaret för investeringsverksamheten med avseende å de för dessa trafikgrenar erforderliga fasta anläggningarna huvudsakligen åvilar det allmänna i enlighet med det principiella system härvidlag, vartill utvecklingen så småningom lett." Punkt och slut.

I ett kapitel om trafikinvesteringar väntar man sig att finna, som ett centralt inslag, analys och formulering av *investeringskriterier*. Något som förtjänar detta namn finns inte i TU; det som kommer närmast är kanske följande:

"Det väsentliga investeringskriteriet blir sålunda, om här tillsvidare bortses från samhällsnödvändig underskottstrafik, att trafikens samhällsekonomiska merkostnad skall med hög grad av sannolikhet kunna förväntas bli täckt. I vad avser drift- och kapitaltjänstkostnaderna för rörlig materiel och egna fasta anläggningar (garage-, hangar-, verkstads- och terminalanläggningar etc) bära trafikföretagen eller trafikanterna själva kostnaderna för desamma och i denna del sammanfalla i stort sett de företags- och samhällsekonomiska kostnaderna.

I fråga om kostnaderna för av det allmänna tillhandahållna fasta anläggningar (vägar, flygplatser, hamnar och farleder) borde samtidigt i princip den samhällsekonomiska merkostnaden för varje separat transportprestation (marginalkostnaden) kalkyleras och jämte möjligt bidrag för erhållande av full totalkostnadstäckning påföras vederbörande kostnadsbärare genom särskild avgift. Konkurrensen tar ju icke sikte på de olika trafikgrenarnas totala utbud av transportprestationer utan är en tävlan om varje särskilt transportuppdrag. Den efterfrågan, som därvid uppkommer, skulle ge en korrekt utgångspunkt för investeringsbedömningen."

Hur detta skall tolkas, är inte så lätt att veta (och resten av kapitlet ger inte tillräcklig hjälp därvidlag). Särskilt kritisk är innebörden av kravet på att "trafikens samhällsekonomiska merkostnad skall... kunna förväntas bli täckt".

Skall därmed menas *faktisk* täckning, genom priset på trafik tjänsten i fråga, eller räcker det med *potentiell* täckning, i den meningen att det skall föreligga en tillräcklig *betalningsvilja* (som inte nödvändigtvis behöver tas i anspråk)? Låt oss här se på ett enkelt konkret fall: en bro. Vi vet, kan vi anta, att det finns minst ett sätt att finansiera byggnads-kostnaderna för bron så, att byggandet av bron ter sig samhällsekonomiskt motiverat — vilket betyder att välfärden enligt rådande välfärdsfunktion ökas genom bronns tillkomst — *samtidigt* som, och eventuellt *förutsatt* att, priset på bropassage sättes lika med noll. Denna prissättning *kan* vara ett villkor för optimalt utnyttjande av bron, dvs ett villkor för att samhällets välfärd icke blott skall ökas, vilken sker genom bronns tillkomst, utan även maximeras.

Här har vi alltså ett fall, på intet sätt extremt, där det inte blott är ett *tillräckligt* krav att *potentiell* kostnadstäckning (i meningen tillräcklig betalningsvilja) föreligger, utan där det också är optimalt att *icke* kräva *faktisk* kostnadstäckning via priset på trafik tjänsten. Även om som sagt detta fall alls inte är extremt, som brofall betraktat, är det kanske så att broar är extrema, kvantitativt sett, i vad avser effekten (av odelbarhet) på relationen mellan potentiellt och faktiskt kostnadstäckningskrav. Dock återfinnes i *princip* samma problematik hos vägar, järnvägar, hamnar och de andra fasta trafik anläggningarna.

I TU letar man förgäves efter spår av medvetenhet om denna, naturligtvis helt centrala problematik. Den ovan ställda frågan om vad utredningen kan ha avsett med sitt krav på kostnadstäckning som investeringskriterium, tycks alltså helt enkelt böra besvaras så, att utredningen över huvud taget inte varit medveten om att här finns en distinktion som kan och/eller bör göras.

Jag övergår till huvudpunkt nr 2, prissättningsnormerna och det s k kostnadsansvaret. (Principen om det fulla kostnadsansvaret är en annan av trafik politikens trenne hörnstenar enligt Westerberg). En sak som kan göra det svårt att förstå vad som egentligen skall menas med detta kostnadsansvar är de *motiv* som TU här och var, inte särskilt

explicit men dock, anför för principen därom. Dessa är, som jag strax skall belysa, ett förvirrande inslag i bilden. Men låt oss t v lämna motiveringen därhän och se enbart på själva definitionen av kostnadsansvaret och konstruktionen av de därmed förbundna prissättningsnormerna.

Jag tror att man får bäst grepp om denna sak om man behandlar den i två steg. Låt oss då i ett första steg bortse helt från vissa underligheter och även direkta fel som finns i TUs egen framställning (speciellt i kap VI). Efter en sådan retuschering får man fram en bild som kvalitativt och åtminstone i stora drag stämmer hyggligt överens med lösningar som förekommer i den allmänna ekonomiska litteraturen under rubriken: "Villkor för optimal resursallokering vid budgetrestriktion". Budgetrestriktionen (eller den "finansiella" restriktionen) motsvaras i TU av det fulla kostnadsansvaret, innebärande att "varje trafikgren skall svara för samtliga de kostnader den förorsakar ...". Vad som mera exakt skall menas med detta, kan lämnas därhän; det principiellt viktiga är att man får lösningar till det föreliggande optimeringsproblemet i form av optimumpriser på transporttjänster vilka (1) avviker (som regel) från ifrågavarande gränskostnad och (2) avviker i en grad som är på visst sätt beroende av efterfrågeelasticiteterna. Visserligen uppvisar inte TU den grad av precisering och formalisering som är vanlig i den litteratur, som jag här har jämfört med, men kvalitativt sett är resultaten likartade.

Så långt skulle alltså inte vara så mycket att invända mot TU på denna punkt. Emellertid är då att märka att vi

- (1) bortsett från diverse oklarheter och även misstag, och
- (2) accepterat restriktionen om fullt kostnadsansvar som utifrån given och icke ifrågasatt.

Beträffande (1) lägger man märke till att TU inte använder termen "gränskostnad" utan talar om "mindre-" respektive "merkostnad". Terminologin är naturligtvis inte viktig, men vad som kan vara anmärkningsvärt är att man gör ett nummer av skillnaden mellan mer- och mindrekostnad. Det är icke alldeles lätt att förstå vad som ligger bakom detta,

men möjligen har det att göra med att TU räknar som prispolitiskt relevant, inte den kortsiktiga utan den långsiktiga gränskostnaden. Frågan om den prispolitiska relevansen hos den ena respektive andra storheten kunde ju ha varit värd en diskussion. Någon sådan förekommer emellertid inte i TU; man nöjer sig med följande korthuggna meddelande, där man dessutom och dessvärre råkat satsa på fel häst:

"Allmänt accepterat är ... att mindrekostnaden bör beräknas på lång sikt".

Allmänt accepterat är ju tvärtom (även om det möjligen 1963 inte var lika 100-procentigt klarlagt som det nu är) att det är den kortsiktiga gränskostnaden som ensam har prispolitisk relevans.

Det finns flera konstiga eller diskutabla inslag i detta viktiga kapitel VI, men vi måste av utrymmesskäl gå förbi dem och gå över till den kvarstående frågan om *motiveringen* för den hittills icke ifrågasatta restriktionen om fullt kostnadsansvar. Det märkliga är att denna, både praktiskt och principiellt så helt centrala princip inte fått någon ordentlig, klar och explicit motivering i TU. Går man exempelvis till kap VI, får man bara följande till livs:

"Beräkningen av de transportavgifter, som skola åvägabrinda en samhällsekonomiskt riktig uppdelning av trafiken, måste sålunda baseras på mindrekostnaden, respektive merkostnaden för den transporttjänst, avgiften avser.

Ur rent företagsekonomisk synpunkt kan emellertid en avgiftssättning på enbart mindrekostnadsbasis icke alltid godtas. Trafikföretaget måste eftersträva totalkostnadstäckning, vilket innebär att täckning måste sökas också för den kostnad, som kvarstår sedan från totalkostnaden för hela transporttjänstproduktionen dragits de olika separata produktionsgrenarnas mindrekostnader ..."

Denna hänvisning till *företagsekonomiska* normer är naturligtvis helt värdefull som vägvisare till det *samhällsekonomiskt* optimala.

Som närmare skall diskuteras längre fram, är det långtifrån självklart att det över huvud taget går att hitta några *rationella* skäl för kostnadsansvar i TUs mening (och liknande restriktioner), men om detta är möjligt, måste rimligtvis skälen ha att göra med hänsyn till *fördelningen* av inkomst eller välfärd mel-

lan individerna. I TU finns emellertid icke ens en antydning om överväganden av detta slag. Här och var finns — vid sidan om de helt ovidkommande hänvisningar till det företagsekonomiskt önskvärda som nyss exemplifierats — formuleringar (visserligen vaga sådana) som tyder på att TU räknar med det fulla kostnadsansvaret som en *allokeringspolitiskt* (i motsatt till fördelningspolitiskt) motiverbar norm. Möjligen har man här haft för ögonen situationen vid ren konkurrens under ideala förhållanden, där gränskostnadsprissättning råkar satisfiera kravet på full kostnadstäckning och därför detta krav skulle kunna sägas vara allokeringspolitiskt motiverat. Man har sedan inte observerat att situationen härvidlag radikalt förändras, när man går över till fall där gränskostnadsprissättning *inte* ger full kostnadstäckning. Men detta är en ren gissning. Den kan lämnas därhän. Det viktiga är att TU, vad det nu än beror på, inte kunnat ge någon hållbar motivering för principen om fullt kostnadsansvar.

Westerbergs dilemma och det fulla kostnadsansvaret

Den inledningsvis nämnda boken av Sten Westerberg innehåller en tolkning av och ett försök till försvar för 1963 års beslut. Dess kanske främsta förtjänst är att den, bl a genom att vara anknuten till ordinär ekonomisk teori och terminologi, är klarare än TUs motsvarande text. Hos Westerberg är det mycket lättare än i TU att direkt se var de svaga punkterna finns och hur de exakt ser ut. Alldeles särskilt intressant är att Westerberg — i berömvärd kontrast till TU — försökt ge en explicit motivering för det fulla kostnadsansvarets princip.

Låt mig emellertid först, som en övergång till diskussionen av denna sak, peka på och försöka förtydliga en detalj i Westerbergs framställning av den *fria konkurrensens* roll i transportpolitiken. I TU finns en hel del sagt om den fria konkurrensens välgörande effekter. Mycket av detta faller emellertid på den retoriska avdelningen, och Westerberg har tydligen känt ett, således välmotiverat, behov att försöka mera ordentligt reda ut

i vad mån och under vilka förutsättningar fri (och dess idealtyp: perfekt) konkurrens leder till en optimal allokering av produktionsresurserna. Hur därmed förhåller sig är ett välrepeterat standardnummer i ekonomisk teori, och det finns väl inte så mycket att invända mot Westerbergs version (om man tar vederbörlig hänsyn till bokens syfte och inriktning). Dock kan det vara skäl att dröja vid en punkt som har särskild relevans för det följande: I Westerbergs uppräknings av förutsättningar, som skall vara uppfyllda för optimalitet hos perfekt konkurrens, finns även följande:

”Produktionsfaktorerna är fullständigt delbara.

Denna förutsättning innebär att sk stordriftsfördelar inte förekommer. Det är emellertid uppenbart att stordriftsfördelarna är betydande inom stora delar av transportsektorn, exempelvis för järnvägarna. Fri konkurrens som ju förutsätter ett flertal konkurrerande företag kan då inte existera”. (Nr 6, s 41)

Dessa rader kan lätt framkalla intrycket att *absolut* frånvaro av stordriftsfördelar skulle vara ett nödvändigt villkor för förekomst av fri konkurrens. Det bör därför understrykas, tydligare än vad som sker genom Westerbergs fortsatta framställning (s 52—53) där saken behandlas, att det som är *praktiskt* intressant icke är läroböckernas strikta och i praktiken ej fullt realiserbara form av perfekt konkurrens utan olika sorter och grader av approximationer till denna. Vad som då är avgörande är graden av odelbarhet, storleken hos stordriftsfördelarna, jämförd med ifrågavarande marknads storlek. Även i det minsta lilla åkeriföretag kan man hitta stordriftsfördelar (avtagande styckkostnad) fram till en viss storlek på produktionen, men detta är icke något hinder för (approximativt) perfekt konkurrens på ifrågavarande marknad, om bara denna marknad är tillräckligt stor. Utan att här gå närmare in på den besvärliga verkligheten skulle man kanske kunna våga den gissningen att — för att nu göra en grov uppdelning av transportsektorn i två huvuddelar — förutsättningar för en hyggligt fungerande konkurrens möjligen kan vara för handen, i varje fall på vissa ställen, i det led (”produktion av transporttjänster”) där man *efterfrågar* tjänster

från infrastrukturen, medan sådana förutsättningar definitivt icke är för handen ifråga om *utbudet* av tjänster från infrastrukturen.

Härmed har vi kommit fram till den mest intressanta punkten i Westerbergs framställning; den gäller frågorna om optimal prissättning och det rätta investeringskriteriet i de praktiskt intressanta fallen där styckkostnaden (ac) är större än gränskostnaden (mc).¹ Westerberg menar att vi här ställs inför ett ”*olösligt välfärdsteoretiskt dilemma*”, vilket beskrives som följer:

”Å ena sidan bör priserna sättas högre än särkostnaderna så att man får ett bidrag även till samkostnaderna. Annars fungerar inte den mekanism (kostnadsansvarsprincipen) som garanterar att den nytta företagets produktion medför verkligen motsvarar alla de resurser som tas i anspråk. Å andra sidan leder prissättning utöver särkostnaderna till att konsumtionsvalet snedvrids och till att befintliga resurser inte helt utnyttjas.” (s 54)

Här står (eller i varje fall ser ut att stå) att uppfyllelse av ett och samma mål, optimalt resursutnyttjande, fordrar tillämpning av två skilda, mot varandra stridande principer (när $ac \neq mc$), nämligen å ena sidan $p \geq ac$ och å andra sidan $p = mc$. Det är inte alldeles lätt att avgöra huruvida denna motsägelse är avsiktlig eller oavsiktlig från författarens sida. För det avsiktliga alternativet talar författarens tal om ett olösligt dilemma; förvisso skulle vi stå inför ett sådant, om optimumvillkoren verkligen inrymde mot varandra stridande villkor (vilket dock naturligtvis inte är fallet). För det oavsiktliga alternativet talar att författaren i fortsättningen utvecklar ett resonemang om broavgifter, av vilket det något så när tydligt framgår att han egentligen menar att regeln $p = mc$ borde gälla, när väl bron är byggd, om det inte vore så att regeln $p \geq ac$ ”i praktiken” behövs för att försäkra sig om att bron är ”nytto-mässigt motiverad” (s 54). Vad som däremot alls icke är tydligt i Westerbergs framställning är huruvida denna regel ($p \geq ac$) skulle vara rekommendabel som (1) *investeringskriterium* och/eller som (2) *informationskälla* för investe-

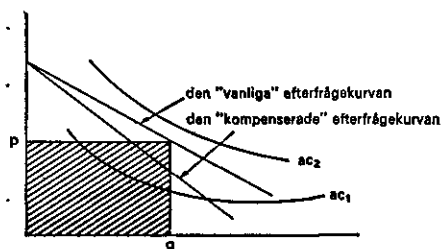
¹ Westerberg talar här om ”särkostnad” i stället för gränskostnad, men den skillnaden saknar betydelse i sammanhanget.

ringsbedömning. Westerbergs formuleringar är här så suddiga att det framstår som högst sannolikt att han inte haft klart för sig att denna distinktion kan göras, än mindre att den *bör* göras.

Låt oss börja med aspekten (1), dvs regeln $p \geq ac$ som investeringskriterium, varvid t_v bortses från informationsaspekten; vi förutsätter sålunda t_v tillgång till erforderlig kunskap. Hur det korrekta investeringskriteriet ser ut under denna förutsättning är en helt central fråga som märkligt nog inte behandlas av Westerberg. För att fylla denna lucka, inte helt men så mycket som behövs för det aktuella resonemanget, kan vi hålla oss till det förhållandevis enkla fallet med ett s_k bästa paretooptimum. Där är y utan under den "kompenserade" efterfrågekurvan utan korrekationer och reservationer det adekvata måttet för den nytta som skall vägas mot ifrågavarande kostnad. Endast i (förmodligen ointressanta) specialfall sammanfaller denna yta med rektangeln pq , där p ligger på den "vanliga" efterfrågekurvan, och $p \geq as$ (se figur 1).²

Som regel torde måttet pq ge en *underskattning* av den verkliga nyttan. Westerberg talar om en "fördel" hos regeln $p \geq ac$, nämligen den "att man inte riskerar från nyttosynpunkt felaktiga investeringar". Vad han exakt menar med detta, är inte så lätt att veta, men möjligen kan han mena att man håller sig på "den säkra sidan" genom att tillämpa kravet $p \geq ac$. Gentemot detta är då att invända, för det första att det inte gärna kan vara en "fördel" att tillämpa ett alltför strängt kriterium, eftersom det betyder att en del investeringar, som är berättigade enligt det korrekta kriteriet, icke kommer till utförande.³ För det andra skulle ett sådant "alltför strängt" kriterium drabba olika områden *olika* hårt. Det kan sålunda väntas försätta just transportinvesteringarna i en relativt missgynnad position, i jämförelse med exempelvis industrinvesteringar, och det betyder att, inom ett givet totalt investeringsutrymme, vissa investeringar får passera churu de icke skulle ha satisfierat det korrekta kriteriet, om detta hade tillämpats uniformt över hela fältet. Det "alltför stränga" kriteriet, som är alltför

Figur 1



strängt på vissa håll, kan alltså i realiteten betyda att ett alltför mildt kriterium tillämpas på andra håll.

Återstår frågan huruvida regeln $p \geq ac$, ehuru felaktig som investeringskriterium, kan genom att tillämpas väntas generera värdefull *information* (som inte kan erhållas bättre på annat sätt). Här är då först att notera att denna information naturligtvis är helt värdelös för investeringsbeslutet rörande just den, låt oss säga bro, där regeln $p \geq ac$ tillämpas. Tillämpning kan ju inte ske förrän bron är byggd, och när bron är byggd är beslutet om dess byggande redan fattat. Den nytta man kan ha av att veta att $p \geq ac$ kan satisfieras för en viss bestämd bro måste vara hänförlig till bedömningen av *andra*, tillräckligt liknande broar. Om vi vet att en viss bro, A, satisfierar kravet $p \geq ac$, och vi överväger att bygga en annan bro, B, som är tillräckligt lik A för att vi skall ha goda skäl att tro att även B kan uppfylla kravet $p \geq ac$, torde vi normalt kunna räkna med att även det korrekta kravet satisfieras av B.⁴

Styrkan i detta argument för $p \geq ac$ är uppenbarligen beroende av frekvensen av fall med grupper av tillräckligt likartade investeringar, utspridda över tiden. Hur verkligheten än ser ut därvidlag kan dock argumentet aldrig vara ett argument för (1) *varaktig* och (2) *generell* tillämpning av $p \geq ac$. För att erhålla den sökta informationen är det

² Den "kompenserade" efterfrågekurvan förutsätter neutralisering av prisvariationens realinkomsteffekt; den "vanliga" efterfrågekurvan gäller utan sådan neutralisering.

³ Ett sådant exempel representeras av ac_2 i figur 1.

⁴ Detta är legitimt i den mån den "vanliga" efterfrågekurvan ligger nära den "kompenserade" efterfrågekurvan.

ju för det första tillräckligt att tillämpa denna prissättning i ett fall i varje grupp. För det andra behöver den inte i något fall praktiseras *under längre tid* än vad som bedömes som tillräckligt m h t den sökta informationens tillförlitlighet.

Slutligen bör understrykas att även om sålunda en på nyss antytt sätt begränsad tillämpning av $p \geq ac$ (i fall med $ac > mc$) skulle kunna vara till någon hjälp i bedömningen av vilka investeringar som är samhällsekonomiskt motiverade, är det här fråga om ett *tillräckligt*, icke ett *nödvändigt* villkor. Som redan sagts, kan det finnas investeringar som *icke* satisfierar $p \geq ac$, men som ändå är välmotiverade.

I det hittills förda resonemanget har "fullt kostnadsansvar" representerats av varianten $p \geq ac$ (motsvarande vad Westerberg kallar "avgiftsfinansiering med enhetliga priser"). Vid *prisdifferentiering* — en variant som Westerberg fäster stor vikt vid och är, dock utan att lämna någon tillfredsställande redovisning av skälen därför, alltmänt positiv till — torde man ha att räkna med som normalfall att ifrågasvarande totalintäkt

$(\sum_{i=1}^n p_i q_i)$, där n anger det antal grupper inom vilket priset är enhetligt) stämmer bättre överens än pq med den yta under efterfrågekurvan som är det korrekta måttet på "benefits". Den nyss diskuterade informationsaspekten kan alltså väntas väga något tyngre — i den mån den nu alls har någon tyngd — till förmån för tillämpning av "fullt kostnadsansvar", när detta göres med prisdifferentiering än när det göres med enhetliga priser. Men de förut angivna reservationerna beträffande generalitet och permanens gäller naturligtvis även för varianten med prisdifferentiering.

Det "olösliga dilemma" löser Westerberg till slut på följande sätt: "Huvudregeln bör . . . vara avgiftsfinansiering . . . I specialfall kan det dock vara riktigt att subventionera samkostnaderna med skattemedel" (s 58). Hur specialfallen skall se ut, till skillnad från de fall som skall underkastas huvudregeln, utredes icke närmare. För huvudregeln anför Westerberg förutom de skäl, som nyss diskuterats (att undvika "risker för felinvesteringar") även *inkomstfördel-*

nings- och rättviseskäl. Hans argumentering är emellertid inte heller på denna punkt särskilt tillfredsställande. Å ena sidan medger han, beträffande den inkomstomfördelning från icke-konsumenter till konsumenter som skattefinansiering innebär jämfört med avgiftsfinansiering: "Om detta är en fördel eller inte beror på vilken inkomstfördelning som anses önskvärd — en fråga som endast kan avgöras utifrån subjektiva värderingar och från fall till fall" (s 56). Å andra sidan tycks han icke desto mindre mena att, åtminstone som regel — jfr ovan givna citat rörande "huvudregel" och "specialfall" — avgiftsfinansiering (av "samkostnaderna") är att föredra framför alternativa finansieringsmetoder *även* m h t inkomstfördelningen. Westerberg nämner icke detta som ett kuriosum, som ett exempel på hur de subjektiva värderingarna rörande inkomstfördelningen kan råka se ut i ett enskilt fall, utan menar uppenbarligen att alla vi andra bör dela denna hans värdering. Som enda skäl för detta anför Westerberg att tillämpning av andra metoder än avgiftsfinansiering betyder att det blir "nödvändigt att höja momsen, vilket i första hand drabbar lägre inkomsttagare" (s 58). Denna beskrivning av vallsituationen kan möjligen vara korrekt för ett visst, mer eller mindre unikt historiskt läge, men den kan rimligtvis icke vara *generellt* korrekt. Med lika goda anspråk på allmängiltighet skulle ju kunna hävdas att skattefinansiering är att föredra framför avgiftsfinansiering, därför att skattefinansiering betyder finansiering med progressiv inkomstskatt.

Westerberg återkommer på flera ställen i fortsättningen till frågan om inkomstfördelningshänsyn som motiv för principen om fullt kostnadsansvar, dock utan att ge några nya argument. Tvärtom tappar han bort det lilla av argumentering som förut presterats och hänvisar *direkt* till det "rättvisa", "rimliga" eller "skäliga" i att, som det sägs på ett ställe (s 81), "en person, om han önskar konsumera en viss vara eller tjänst, också bör stå för samtliga kostnader för denna". På s 84 talas om en *orättvis* inkomstomfördelning och på s 91 om en helt *godtycklig* sådan (utan att det ges den minsta antydning om på vad sätt

ifrågavarande inkomstfördelning skulle vara mera godtycklig än andra typer av inkomstfördelning).

För att sammanfatta: Det olösliga välfärdsteoretiska dilemma, som Westerber talar om, löser han själv på så sätt att regeln $p = mc$ förkastas till förmån för en regel om "fullt kostnadsansvar" (som i fallet med enhetliga priser betyder $p \geq ac$). Detta sker utan någon hänvisning till sådana omständigheter — förekomst av avvikelser mellan p och mc på annat håll, otillräcklig tillgång till klumpsummeskatter och annat — som kan innebära fullt rationella skäl för avsteg från $p = mc$ (även om de endast av en tillfällighet kan ge anledning att föreskriva just $p \geq ac$). Westerber motiverar sitt normval med hänvisning till effekter på (1) investeringsurvalet och (2) inkomstfördelningen. Beträffande (1) gäller att regeln om "fullt kostnadsansvar" är, som investeringskriterium betraktad, *direkt felaktig*. Som informationskälla betraktad är den visserligen icke helt poänglös — förutsatt då att det inte finns bättre informationsmetoder att tillgå, en eventualitet som alls icke kan uteslutas — men för att fungera som sådan behöver den tillämpas endast *punktvís* i tid och rum, ej permanent och överallt. De ytterligare argument för kostnadsansvarsprincipen, som Westerber menar sig ha funnit i hänsynstagande till inkomstfördelningen är icke, i varje fall icke i den form som han gett dem, övertygande. Därmed vare icke sagt att en mera framgångsrik argumentering, till förmån för åtminstone partiellt "kostnadsansvar" och hänförlig till inkomstfördelningen, icke skulle vara möjlig att prestera. Denna fråga skall något beröras i det närmast följande.

Inkomstfördelning och kostnadsansvar

En stående invändning mot mc -prissättning i fall där denna ger underskott som skattefinansieras, är att detta innebär en "orättvis" eller "orimlig" inkomstomfördelning från ickekonsumenter till konsumenter av ifrågavarande vara. Den likaledes stående motinvändningen — att det inte kan sägas något *allmängiltigt*

om det önskvärda eller icke önskvärda i en sådan omfördelning, därför att värderingen därav växlar med den konkreta situationen och med den värderande individen eller gruppen — är naturligtvis korrekt, så långt den når. Därmed uteslutes emellertid icke utan vidare, att olika relevanta omständigheter skulle kunna vara konstellerade på ett sådant sätt att regeln $p \geq ac$ vore från *inkomstfördelningssynpunkt* att genomgående föredraga framför alternativa regler. Om så skulle vara fallet, betyder detta naturligtvis inte att regeln $p \geq ac$ också skulle vara den *optimala*, när hänsyn tas även till annat än inkomstfördelningen, men väl att den optimala regeln skulle, mer eller mindre, vridas i riktning mot $p \geq ac$.⁵

Vill man testa denna hypotes om förekomst av systematiska utslag till förmån för krav på full kostnadstäckning från ifrågavarande konsumenter, kan det kanske vara praktiskt att starta med förutsättningar som är så gynnsamma som möjligt för densamma, för att sedan diskutera dessa förutsättningsars plausibilitet:

Antag till en början, att existerande *medel* för välfärdsomfördelning är *dels* en inkomstskatt (som kan vara progressiv, proportionell eller regressiv) *dels* indirekta skatter, tillsvidare definierade som skillnaden mellan varans pris och gränskostnad, med samma procentuella skattesats för alla varor. Fritid förutsättes vara obeskattad och arbetsutbudet förutsättes vara fixt. Vidare bortses från sparande; all inkomst förutsättes alltså konsumeras.

Tillsammans betyder dessa förutsättningar att alla individer med samma inkomst betalar lika mycket i skatt, så att inkomsten efter skatt blir densamma. De betyder också att skattesatserna skulle vara *optimala* om den sociala gränsvinsten av pengar vore (eller fingerades vara) densamma för alla individer.

⁵ För enkelhetens skull låter vi här, liksom skett i föregående avsnitt, regeln $p \geq ac$ stå som representant för samtliga fall med krav på total kostnadstäckning via priset, trots att sådana fall måste vara vanliga där ac inte är väldefinierad (och där kostnadstäckningskravet rätteligen är att hänföra till ett *kollektiv* av varor eller tjänster).

De angivna förutsättningarna kan sägas innebära att fördelningspolitikens *medel* förutsatts exklusivt knutna till inkomsten. Beträffande *målet* för fördelningspolitiken, dvs rådande värdering av välfärdsfördelningen, skall förutsättas att denna för det första är knuten till s a s välfärdens input-, snarare än dess outputled; närmare bestämt till individens makt att förfoga över knappa resurser. Detta betyder bl a att man lämnar utan avseende den välfärd som kan genereras av existerande fria resurser; om en individ har exceptionell förmåga att njuta av sol och frisk luft, lägges detta honom inte till last. Att man fäster uteslutande vikt vid den välfärd, som kräver knappa resurser, får tänkas vara i första hand motiverat av mätsvårigheter (det är svårt att mäta lycka). Den operationella innebörden är att, under de angivna förutsättningarna, *inkomsten* användes som mått på välfärd, *förutsatt* att inkomsten är ett adekvat mått på makt att förfoga över knappa resurser.

Detta sista villkor är icke uppfyllt i den mån det förekommer att vissa individer via skatter betalar en del av kostnaderna för konsumtionen hos andra individer inom *samma inkomstklass*, vilket kan vara fallet vid mc-prissättning — inklusive det fall med p proportionell mot mc, som vi här har utgått ifrån — när *dels* individerna inom samma inkomstklass avviker från varandra ifråga om fördelningen av konsumtionen på olika varor, *dels* de konsumerade varorna skiljer sig från varandra i vad avser förhållandet mellan mc och ac.⁶

Att mc-prissättning sålunda kan leda till att inkomsten försämrats som mått på vad som här förutsatts vara den fördelningspolitiskt relevanta storheten innebär dock icke utan vidare ett fördelningspolitiskt minus för denna prissättningsnorm. Om det är så — vilket vi skall förutsätta vara fallet — att inkomsterna efter skatt icke utjämnas *fullständigt*, betyder det att det finns — som önskvärda från *någon* synpunkt, får vi förutsätta — skillnader i välfärd (såsom den här mätes) mellan individerna som beror på annat än defekter hos inkomsten som mått på välfärd. Varför, kan man möjligen fråga, skulle de väl-

färdsskillnader, som betingas av olikheter i inkomst efter skatt vara mera acceptabla än de som kan uppkomma mellan individer med samma inkomst? Låt oss för resonemangets skull antaga, att det man helst skulle vilja ha är en *fullständig* utjämnning av välfärden, om man hade kunnat åstadkomma detta utan att, något allmänt uttryckt, minska det som finns att fördela. Skillnader i inkomst efter skatt, korrelerade med skillnaderna i inkomst före skatt tolereras, därför att man räknar med att dessa skillnader har en positiv effekt på kakans storlek, tillräckligt stor för att uppväga olägenheten av det ojämna i kakans fördelning. Att sådana föreställningar förekommer i verkligheten torde vara odisputabelt — i vad mån de är realistiska i vad avser den prognostiska delen kan här lämnas därhän — och utifrån dem kan man alltså motivera förekomst av skillnader i välfärd, betingade av skillnader i inkomst före skatt. Däremot förefaller det uteslutet att de skulle kunna ge motiv för sådana skillnader i välfärd mellan individer med samma inkomst som betingas av skillnader i individernas konsumtionsinriktning. Och det betyder att åtminstone en del av den välfärdsomfördelning som mc-prissättning jämförd med ac-prissättning kan medföra — nämligen den del som hänför sig till individer i samma inkomstklass — skulle vara att betrakta som fördelningspolitiskt icke önskvärd. Som redan sagts, räcker normalt icke detta som rationellt motiv för ac-prissättning, men det kan räcka som skäl att *modifiera* den optimala prisnormen i *riktning* mot ac-prissättning.

Denna slutsats bygger emellertid — det vill jag starkt understryka — på en kombination av mer eller mindre *extrema* förutsättningar, som i verkligheten endast torde vara på sin höjd *partiellt* uppfyllda. Arsenalen av medel för inkomstomfördelning är visserligen i verkligheten begränsad, men dock som regel icke så begränsad som här förutsatts. "Individens makt att förfoga över knappa resurser" kan inte gärna vara

⁶ Däremot bör den omfördelning, som sker mellan olika inkomstklasser, kunna i önskad grad neutraliseras genom den direkta inkomstskatten.

annat än ett mer eller mindre ofullkomligt substitut för det helt adekvata välfärdsmåttet. Osv, osv.

Det viktiga är emellertid att, hur det än i verkligheten förhåller sig med styrkan av de fördelningsmässiga skäl som talar för ac-prissättning, så kan rimligtvis aldrig dessa skäl vara så *dominanta* att de helt slår ut de skäl som talar emot. Hur intresserad man än må vara av att få kakan fördelad på ett visst sätt, kan man inte gärna vara helt ointresserad av kakan storlek. Detta betyder att de krav på kostnadsansvar, som figurerar i trafikpolitiska sammanhang, icke bör få ges ställning av absolut *bindande restriktioner*. De kan, på sin höjd, få förekomma som önskemål som har att *vägas* mot andra, konkurrerande önskemål, och de betyder i sin tur att de normalt icke skall satisfieras *helt* utan blott, på sin höjd, *delvis*.

Post scriptum

Sedan denna artikel skrevs, har vägkostnadsutredningens principbetänkande [SOU 1973: 32] kommit. Detta är en stor och glädjande händelse. Ty detta betänkande är förvisso av ovanligt hög klass inte bara i jämförelse med andra betänkanden utan även som ett verk med vetenskapliga pretentioner. (Och det är en verklig lisa för en läsare att få byta ut trafikutredningens torftiga gröt mot denna klara, övertygande och lärorika framställning.)

Den enda egentliga invändning som undertecknad (efter en första genomläsning) skulle vilja anföra, är att man kanske behandlat det s k kostnadsansvaret (i form av "finansiella restriktioner") en smula för respektfullt. En del av den energi, som nu använts för att finna optimumlösningar, *förutsatt* olika sådana restriktioner, skulle kanske med fördel kunnat bytas ut mot en destruktiv analys av dessa restriktioner (sådan analys saknas dock icke helt). Men här har man uppenbarligen varit bunden av utredningsdirektiven.

Därför kan inte gärna det som jag här har nämnt som en brist (ur *saklig* synvinkel) te sig som en sådan också för det direktivgivande departementet. Över-

huvud taget tycker man att detta departement borde ha alla skäl att ta emot detta betänkande med stor glädje och tacksamhet. Men vad gör man? Jo, man låter sin representant i utredningen, departementsrådet Johansson, skriva en reservation som innebär att man tar avstånd från ett helt grundläggande inslag (avseende relationen mellan kortsiktig och långsiktig effektivitet) i utredningsmajoritetens framställning, och detta gör man på ett sätt som visar att man helt enkelt inte *begripit* vad det hela handlar om, och detta trots att utredningstexten på denna punkt är så klar och utförlig som rimligen kan begäras.

Det finns ytterligare en reservation, av ledamoten Godlund som är professor i geografi. Den ger väsentligen uttryck åt ovilja att ta bestämd ställning på en fundamental punkt. Nu finns det ju frågor där ett avstående från ställningstagande måste betraktas som någonting högst lovtvärt, som uttryck för en sant vetenskaplig inställning, försiktig och skeptisk. Det finns andra frågor där vägran att ta ställning bara kan betyda att man inte tillräckligt förstått saken. Den fråga som det här gäller är av det sistnämnda slaget.

Bedrövligt har också varit mottagandet från *pressen*. Man kan förstå att denna utredning tett sig svår, kanske t o m oöverkomligt svår, för många av dem som satts att skriva om den. Men man borde då ha hållit tyst — åtminstone tills man gjort ett ordentligt försök att sätta sig in i saken — hellre än att, som nu skett på så många håll, försöka skämta bort det hela med hänvisningar till en liten svart låda som har en ytterst perifer existens i betänkandet (och som utredningen f ö är skeptisk mot).

Man får hoppas att den lilla tappra och skickliga skara av ekonomer, som står för det mesta av det som är värdefullt i detta betänkande, inte skräms för mycket av dessa gräsligheter — till emigration eller till flykt in i det akademiska elfenbenstornet. Det finns i vårt land ett oerhört stort, praktiskt behov av sådana skickliga tillämpningar av god ekonomisk teori som detta vägkostnadsutredningens betänkande är ett så utmärkt exempel på.

D. S.

Referenser

Proposition 1963: 191

SOU 1961: 23, *Svensk trafikpolitik. I*, Stockholm

SOU 1961: 24, *Svensk trafikpolitik. II*, Stockholm

SOU 1973: 32, *Vägtrafiken — kostnader och avgifter*, Stockholm

Westerberg, S., [1970], *Den ofärdiga trafikpolitiken*, Stockholm