

Vetenskap och politik i bilskattedebatten

Inledning av professor *Ralph Turvey*, Scientific Control System Ltd, London. Debatt med deltagande av ekon lic Jan Owen Jansson, Ekonomiska forskningsinstitutet, EEI, Erik Grafström, styrelseordförande i Statens Vattenfallsverk, docent Alf Carling, Stockholms universitet, professor Ralph Turvey.

Professor Ralph Turvey:

Väggkostnadsutredningen har lagt fram ett synnerligen intressant betänkande. Jag har knappast någon kritik alls att komma med, på ett undantag när. Denna gäller utredarnas idé att järnvägstransporternas marginalkostnader är relevanta och användbara storheter som måste vara kända för att man skall kunna fastställa optimala avgifter för väganvändning. Jag kommer till denna fråga längre fram. Låt mig först sammanfatta i fem punkter vad utredningen har kommit fram till i sitt första betänkande.

1. Det totala betalningsansvar som skall läggas på vägtrafikanterna är en godtycklig summa, som måste fastställas genom ett rent politiskt beslut.

2. Optimal resursanvändning, då man alltså bortser från inkomstfördelningen, kräver avgifter för väganvändning som är lika med skillnaden mellan de kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaderna för väganvändningen och vägtrafikanternas privata marginalkostnader. Detta måste modifieras när priset inte sätts lika med den samhälleliga marginalkostnaden i konkurrerande transportgrenar.

3. Dessa optimala avgifter för väganvändning skall differentieras geografiskt, efter tidpunkt (tid på dagen, veckodag, årstid) och efter typ av fordon.

4. Dessa optimala avgifter skulle förmodligen bara ge en bråkdel av vad politikerna beslutar att betalningsansvaret

skall vara. Följaktligen måste avgifterna sättas högre på det sätt som får minst effekt på resursallokeringen, varvid man även måste ta hänsyn till inkomstfördelningen.

5. Det är ännu inte praktiskt möjligt vare sig att beräkna eller att införa dessa optimala avgifter.

Det är denna sista punkt som är den besvärliga. För att beräkna optimala avgifter skulle vi behöva information om kostnads- och efterfrågefunktioner för vägar och järnvägar överallt vid alla tidpunkter. Dessa optimala avgifter kommer då att variera mellan olika vägar och olika tidpunkter.

När jag hävdar att detta är helt omöjligt, är det inte min mening att kritisera utredningen. Det var nödvändigt att arbeta fram principerna. Vi måste känna dem för att kunna tänka på problemet systematiskt och kunna kritiskt granska varje praktiskt förslag. Frågan är nu vad utredningen skall göra i sitt nästa betänkande. Det är detta som jag vill diskutera så konstruktivt som möjligt.

Den meny som bjuds för närvarande är faktiskt ganska begränsad. Vi kan lägga avgifter på

- a) inköp av fordon
- b) rätten att använda fordon
- c) parkering
- d) drivmedel
- e) lastbilskilometrar

Avgifter på inköp och användning av fordon och kilometeravgifter för lastbilar kan differentieras efter fordonens

typ och storlek; avgifter på rätten att använda fordon, på parkering och drivmedel kan kanske differentieras regionalt, men endast beträffande parkeringsavgifter finns det någon större möjlighet att differentiera efter tiden på dygnet.

Med detta snäva urval anser jag att det vore förnuftigast att ställa frågan hur vi skall kunna förbättra det nuvarande systemet, snarare än att ägna mera tid åt att utforma det helt idealiska systemet. Den nyhet som främst behöver granskas är utan tvekan regional differentiering och därför föreslår jag att nästa steg bör vara att förbereda detaljerade praktiska planer. Vi vet redan i stort sett vilka problemen är, t ex tankningsresor, användning av fordon utanför deras registreringsområde och de administrativa kostnaderna för att distribuera och kontrollera dagslicenser för stadskörning. För att utröna hur allvarliga dessa problem är, måste vi nu gå in på de administrativa detaljerna.

Låt oss bara studera ett exempel, problemet med att dela upp Sverige i tre zoner med hög, medelhög och låg bensinskatt. Om dessa ritades upp på en karta så skickligt som möjligt, hur många människor skulle då bo nära gränserna av en zon? Skulle det vara möjligt och önskvärt att förbjuda nya bensinstationer inom t ex fem kilometer från zongränserna och stänga alla där befintliga bensinstationer? Skulle det finnas särskilda arrangemang för övriga som använder bensin, t ex båtar? Hur skulle bensinsmuggling stoppas? Hur stora skulle oljebolagens extrakostnader och myndigheternas administrativa kostnader bli? Förr eller senare måste detta slags frågor få praktiska svar.

Låt mig nu övergå från regional differentiering till differentiering efter fordonstyp. Det finns inga tekniska problem här när det gäller kilometeravgifter. Den information som saknas gäller kostnaderna för att reparera sådant slitage på vägen som orsakas av olika axelvikter och kombinationer. Detta är teknisk information som kan erhållas till ett visst pris och som är mycket mera pålitlig än den ekonomiska informationen. (Som lekman undrar man huruvida inte däckens effekt på vägarna återspeglas av vägarnas effekt på däcken. Om detta vore fallet skulle det förenkla den forskning som behövs.) Dubbdäckens bidrag till vägslitaget behöver också undersökas. Kanske borde det finnas en särskild skatt på dubbdäck.

Den teknik som behövs för att studera

marginalkostnader för trängsel utanför stadsområden finns redan, ehuru det kanske inte ännu finns tillräckligt med svenska data. Det skulle vara värdefullt att få en ungefärlig uppfattning om storleksordningen på dessa kostnader i form av ett genomsnitt per personbil för hela Sverige eller för enskilda regioner. Givet ett förhållande mellan hastighet och fordonsflöde för en vägsträcka och en värdering av tiden kan man beräkna trängselns marginalkostnad som en funktion av fordonsflödet. Med en given rangkurva för denna vägsträcka kan man då få fram en vägd genomsnittlig marginalkostnad för trängsel för all trafik under ett år. Med sådana beräkningar för många vägsträckor och en viss klassificering av vägtyper efter fordonsflöde skulle resultaten för enskilda sträckor kunna ställas samman till ett totalt vägt genomsnitt. Detta skulle givetvis vara mycket ungefärligt men det skulle åtminstone ge en uppfattning om de marginella trängselkostnadernas betydelse utanför tätorterna, vilket vi för närvarande saknar.

Efter att ha talat en del om den praktiska framtida forskningen, återgår jag nu till utformningen av ett förbättrat avgiftssystem. Hur skall man kunna bedöma förbättringar när man lämnat föreställningen om ett idealiskt system med en orimlig differentiering i tid och rum. Förmodligen är det enda sättet att försöka gissa huruvida de olika förslag som diskuterats skulle föra Sverige närmre det ouppnåeliga idealet. Följande skulle kanske i första hand kunna betraktas som förbättringar:

1) Om trängseln i tätorterna minskar eller åtminstone upphör att öka.

2) Om ägande och/eller användning av fordon blir billigare i glesbefolkade områden än på andra ställen.

3) Om lastbilarnas kilometeravgifter differentieras i enlighet med de genomsnittliga skillnaderna i a) vägslitage och b) den sänkning av den övriga trafikens hastighet som de orsakar.

Beträffande den första punkten om trängseln i tätorter, är det kanske frestande att i alltför hög grad koncentrera sig på prismekanismen. Det bästa sättet att handskas med ett problem är emellertid att behandla dess orsaker snarare än dess symptom. Låt mig därför påminna om att den värsta trängseln i tätorterna orsakas av olika slags pendeltrafik, som har sin grund i två företeelser. Den ena är att privatbilen är bekvämare än de offentliga kommunikatio-

nerna. Den andra är att arbetstiderna är synkroniserade. Därav följer att det finns tre åtgärder mot trängsel i städerna som inte bygger på prismekanismen:

- pendelresor med bil kan göras mindre bekväma
- pendelresor med offentliga kommunikationer kan göras mera bekväma
- arbetstiderna kan spridas

Mitt favoritförslag är en lag som förbjuder butikerna i stadskärnor att öppna förrän ett bra tag efter det att kontoren börjat sitt arbete och tillåter dem att ha öppet på kvällen. Men detta kanske är alltför enkelt!

Hittills har jag nämnt två av de faktorer som främst gör att de samhälleliga marginalkostnaderna för väganvändning överstiger de privata marginalkostnaderna, nämligen väglitage och trängsel. Risken för olyckor är en tredje. Visserligen täcker försäkringspremierna en del av kostnaderna för olyckor, men de täcker inte alla och premierna är icke-marginella. Med andra ord, de är i en viss mening för låga och tar inte hänsyn till det elementära faktum att det är dubbelt så riskabelt att köra två hundra kilometer som att köra ett hundra. Det går emellertid ändå att åstadkomma stora förbättringar om man bara struntar i de små och okända skillnaderna och i stället inriktar sig på huvudproblemet att göra dessa kostnader rörliga i stället för fasta för dem som använder vägarna.

Antag att jag genom att köra en kilometer utsätter mig för $1/n$ risk att krocka med Johansson och åsamka mig själv, honom och andra ekonomiska förluster uppgående till K kronor. Anta också att vi sätter det godtyckliga värdet L på de smärter och det lidande som blir följden. Då blir samhällets förväntade marginalkostnader för min biltur på en kilometer $K+L/n$. Om jag, vilket verkar troligt, själv bortser från den del av kostnaden som jag bär personligen, så bör jag belastas med hela denna summa för att ha kört denna kilometer. Om jag inte hade kört denna kilometer skulle jag inte ha kunnat krocka med Johansson. Med samma argument kan man hävda att Johansson också borde betala eftersom risken för en kollision skulle ha varit noll, inte $1/n$, om han inte hade funnits där att krocka med.

Vi skulle kunna införa en avgift av ungefär denna storlek genom att dividera de sammanlagda kostnaderna för hela årets personbilsolyckor med mängden konsumerad bensin och lägga den resulterande literkostnaden på bensinpri-

set. På liknande sätt kan den sammanlagda kostnaden för lastbilsolyckorna divideras med det totala antalet tillryggalagda kilometer och göras till en del av kilometeravgiften.

Intäkterna av denna avgift skulle uppenbarligen bli dubbelt så stora som samhällets sammanlagda kostnad för olyckorna. En del av dem skulle kunna användas så som försäkringspremierna nu används, men återstoden skulle kunna användas för offentliga utgifter i samband med trafikolyckor och som kompensation för samhället i övrigt. Här föreligger inte någon konflikt mellan den optimala resursallokeringen och betalningsansvaret. Att belasta vägtrafikanterna med samhällets genomsnittliga kostnader som en approximering av dess marginella kostnader skulle ge stora intäkter.¹

Efter detta försök att föra över debatten till ett praktiskt plan, avser jag nu att övergå till en mera teoretisk fråga. Det jag har att säga gäller i lika hög grad trafikpolitiska utredningen som vägkostnadsutredningen. Den senare presenterar i kapitel 9 och bilaga C en beundransvärd nästbästteori om järnvägstaxornas relevans för vägavgifterna, när de förra avviker från järnvägens marginalkostnader. Liknande problem existerar förmodligen mellan andra transportmedel såsom flygresor och långa järnvägresor och när det gäller isbrytning i Östersjön, men jag väljer att koncentrera mig på järnvägarna. För att göra framställningen enkel skall jag till och med koncentrera mig på passagerarna, men mycket av det jag har att säga gäller också för styckegods och för vagnslaster.

Min viktigaste synpunkt är att om vi alls skall tala om en marginalkostnad för järnvägspassagerare är det relevanta begreppet en probabilistisk alternativkostnad. Det är inte en marginell produktionskostnad i betydelsen derivatan av SJs kostnader för produktion av transporttjänsten i fråga. Det viktiga är nämligen att medan järnvägsföretagen säljer resor för passagerare producerar de tågresor. Efterfrågedimensionen är en resa för en person medan utbudsdimensionen är förflyttning av järnvägsvagnar. Dessa två dimensioner är olika. SJs passagerarintäkter beror på passagerarnas resor, medan dess kostnader beror på dess turlistor.

¹ I likhet med mycket annat i denna uppsats har denna tanke utvecklats mera detaljerat i min utredning *Vägtrafikanternas kostnadsansvar*, Stockholm 1973.

Detta innebär att vi för att tänka systematiskt i järnvägsekonomiska frågor måste skilja på två problem.

- 1) Prispolitiska beslut: fastställandet av biljettpriser med given turlista.
- 2) Produktions- och investeringsbeslut: beslut om turlistor.

När vi koncentrar oss på det första av dessa, prisbeslutet, måste vi behandla problemet med "passageraren till Calais" om vi envisas med att betrakta problemet som en fråga om marginella produktionskostnader. Tills dess tåget är fullt, är marginalkostnaden för att ta ytterligare en passagerare lika med noll. Sedan stiger den plötsligt när en extravagn måste sättas in, faller åter till noll och kan senare bli ännu högre om ett extratåg måste sättas in.

Rätta sättet att undvika förvirring är enligt min mening att strängt hålla fast vid antagandet om en given turlista (vilken inkluderar antalet sittplatser i varje tåg). Vidare är det åtminstone till en början bäst att undvika att tala om marginalkostnader. Prisbeslutet kan då angripas direkt genom att man ställer frågan vilka biljettpriser som skulle maximera konsumenternas välfärd eller alternativt (som Gustav Cassel) vilka som skulle maximera järnvägens intäkter.

Låt oss då betrakta den välfärdsmaximerade lösningens karaktär. Om efterfrågans storlek kunde bestämmas med fullständig säkerhet skulle svaret vara nolltaxa, såvida inte högre avgifter behövs för att begränsa efterfrågan till antalet tillgängliga platser i tågen. Men efterfrågan på platser i ett visst tåg kan inte beräknas säkert; den fluktuerar stokastiskt från dag till dag. Det rätta svaret är alltså att priset bör sättas på en sådan nivå att förlusten av konsumentöverskott för de passagerare som på grund av priset avstår från att resa trots att det finns lediga platser precis uppvägs (på marginalen) av de olägenheter som drabbar passagerare som hindras från att resa därför att tåget är fullt. Således kommer det optimala biljettpriset att ge en genomsnittlig beläggning på mindre än 100 procent.

Svaret kan uttryckas som en marginalkostnad. Den relevanta marginalkostnaden är sannolikheten att en marginell passagerare inte kan få plats multiplicerad med den kostnad det innebär för honom att hans resa förhindras. Det är en probabilistisk alternativkostnad och den har, som jag påpekat, ingenting alls att göra med de kostnader som följer av att man bedriver verksamheten i enlighet

med givna turlistor.

Detta slags analys kan utvidgas så att den täcker också den optimala biljettprisstrukturen och den prisdiskriminering som syftar till att göra det möjligt för järnvägarna att uppfylla sitt finansieringskrav. Detta är inte rätta tillfället för mig att utvidga diskussionen på denna punkt. Men jag skulle vilja tillägga att även SJs kostnader för att sätta in en extravagn eller ett extratåg ofta är en alternativkostnad. Detta beror på att det bästa sättet att skaffa fram en extravagn eller ett extratåg ofta är att ta rullande materiel från någon annan verksamhet. En förändring på ett ställe i turlistan nödvändiggör ofta anpassningar i andra delar av denna. Eftersom vi har att göra med ett system, är det systemkostnaden som är relevant, inte kalkyleringsrutiner. Om sålunda ett lokomotiv tillryggaläger 70 000 km om året blir marginalkostnaden för en lokomotivkilometer inte en sjuttiotusendel av årskostnaden för att hålla i drift och skriva av ett lokomotiv. Denna årskostnad är en gemensam kostnad och gemensamma kostnader kan inte fördelas om inte efterfrågan förs in i bilden.

Nu upphäver inte något av detta *formellt* Vägkostnadsutredningens analys av vägavgifter i ljuset av skillnaderna mellan järnvägens priser och marginalkostnader. Men det betyder att denna teoretiska analys inte är till någon större nytta. I stället för att diskutera hur vägavgifterna bör fastställas med hänsyn till järnvägens taxepolitik, bör man betrakta problemen i omvänd ordning. Ett skäl är att eftersom, så som jag nu har förklarat, optimala järnvägstaxor bestäms av efterfrågan, så bör SJs prissättning fastställas mot bakgrund av kostnaderna för vägtransporter vilka inte är kända förrän vägavgifterna har fastställts. Ett andra skäl är att vägarna är viktigare än järnvägarna. Ett tredje är att möjligheterna att differentiera avgifterna är mycket större på järnvägarna än på vägarna och att det alltså är mycket lättare att anpassa järnvägstaxorna till ickeoptimala vägavgifter än tvärtom. Jag föreslår alltså att vägkostnadsutredningen struntar i järnvägstaxorna och överlämnar åt trafikpolitiska utredningen att utarbeta nya principer för dessa fastställande och för det som jag kallar SJs produktions- och investeringsbeslut.

Där SJ konkurrerar med vägtrafiken är oftast produktions- och investeringsbesluten intressantast. Prissättningspolitikens regel bör helt enkelt vara att järn-

vägstaxorna skall relateras till vägavgifter, bussbiljettpriser osv så att man uppnår en rimlig beläggningfaktor. Problemet blir då huruvida de resulterande intäkterna plus konsumentöverskottet är tillräckligt för att berättiga de tjänster järnvägen erbjuder eller om detta utbud skall ändras. Sälunda är det turlistorna som är det viktiga och detta kräver som jag har förklarat en systemanalys.

Jag har nu strövat genom den terräng som vägstaxutredningen kartlagt på ett sätt som endast delvis återger innehållet i min egen utredning för Svenska Vägföreningen. Kanske är det bäst att jag påpekar att rapporten i fråga uttrycker mina egna åsikter, inte nödvändigtvis Vägföreningens. Jag är dem stort tack skyldig för att de dragit mig in i ett så intressant ämne, liksom jag tackar Na-

tionalekonomiska Föreningen för att den bett mig diskutera detta med er. Ni kanske tycker att jag inte riktigt har besvarat de frågor som jag antas ha studerat, nämligen huruvida *vetenskapens* syn på optimala avgifter för resursallokering kan kombineras med en *politik* som bygger på betalningsansvar. Men mitt svar har varit underförstått. Det är omöjligt att få all den information som i princip är relevant och det finns kraftiga begränsningar för vad man kan göra i praktiken. Så det som nu måste göras är att utarbeta alla detaljer i några få genomförbara alternativ, vilka alla ger samma totalintäkter och välja det bästa av dem. Detta val kommer oundvikligen att bygga på både vetenskap och politik.

Oversättning: Kerstin Lundgren

Debatt

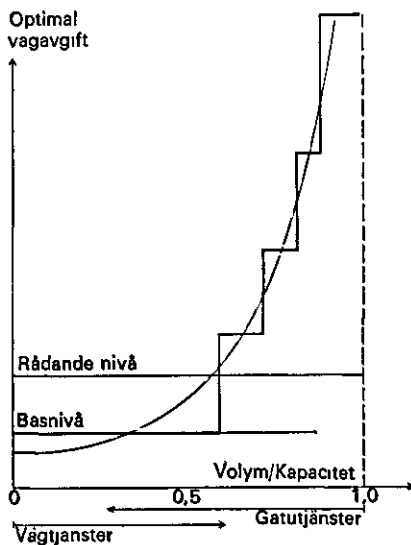
Redigerat referat

Ekon lic Jan Owen Jansson:

Jag kommer att ganska utförligt framföra mina synpunkter på vägavgiftsfrågorna i en artikel i nästa nummer av Ekonomisk Debatt. Jag skall därför i detta sammanhang nöja sig med att behandla en delfråga, vars vikt emellertid inte nog kan understrykas. Det vore synnerligen hämmande för lösningen av vägtrafikbeskattningsproblem om man som för närvarande vore hänvisad till en i tiden och rummet helt odifferentierad vägavgift. Den mest angelägna utredningsuppgiften är därför enligt min åsikt att söka finna nya metoder för uttag av vägavgifter. Jag vill försöka motivera den ståndpunkten med hjälp av figur (vidstående).

Den optimala vägavgiften är en funktion först och främst av kapacitetsutnyttjandegraden, mätt på den horisontella axeln. Den funktionstypen är förhållandevis väl dokumenterad, åtminstone kvalitativt sett. Det är välkänt att trängselkostnadskomponenter i den optimala avgiften ökar starkt progressivt med kapacitetsutnyttjandegraden i intervallet 0,5—1,0. Detta är huvudförklaringen till att kurvan skjuter i höjden när man närmar sig kapacitetsgränsen.

Den optimala avgiftsnivån vid lågt kapacitetsutnyttjande bestäms i första hand av olyckskostnaderna, och som vi hört finns det onekligen ett brett spelrum för uppskattning av olyckskostnadskomponenternas storlek, främst beroende på vad man antar om trafikanternas egen riskuppfattning. En övre



gräns torde dock utgöras av produkten av den marginella olycksrisken och det skuggpris per trafikolycka som impliceras av villigheten att satsa pengar på andra trafiksäkerhetsbefrämjande åtgärder. Det vore oriktigt, anser jag, att "prissätta bort" trafik för att minska trafikolyckorna i en sådan utsträckning att den samhällsekonomiska kostnaden per förhindrad trafikolycka är högre på marginalen än vad som är fallet beträff-

fande väginvesteringar som syftar till att minska trafikolyckorna. Med en sådan övre gräns för olyckskostnadskomponenten kommer den totala avgiften inte att överstiga en relativt måttlig nivå i intervallet 0—0,5.

Det finns naturligtvis en optimal odifferentierad avgift någonstans i mellanskiktet av kurvan. Poängen är emellertid att allokeringarvinsten av att förflytta den rådande avgiftsnivån, som också ligger någonstans i mellanskiktet, till den optimala nivån torde vara relativt liten.

En omläggning till en trappstegsformad struktur skulle däremot ge en betydande allokeringarvinst, men då krävs uppenbarligen nya metoder för avgiftsuttag. Differentierad avgiftsbeläggning av varje individuell länk i vägnätet skulle dock bli en mycket dyrbar historia. Som väl är torde dock basnivån i figuren i approximationen till den optimala avgiftsstrukturen duga för praktiskt taget hela landsbygdens vägnät och även för de flesta leder i tätbebyggda områden. Bensinskatten skulle efter en rejäl sänkning vara ett tillräckligt medel för uttag av basavgiften vad gäller personbilstrafiken.

Det är först då kapacitetsutnyttjandegraden är relativt hög under ett avsevärt antal timmar per år som allokeringarvinsten av ett särskilt avgiftsuttag blir någorlunda stor, men det kriteriet kvalificerar förmodligen endast vissa centrala stadsgator och infartsleder till städerna för särbehandling.

Inom parentes vill jag säga att anledning till att man företar väginvesteringar även då kapacitetsutnyttjandegraden är ganska låg är att man vill höja vägens kvalitet på annat sätt än genom att minska trängseln — man vill förbättra linjeföring osv.

Kontrasten mellan intensiv stadstrafik, som representeras av den högra delen av kurvan i figuren, och övrig trafik vad gäller den optimala avgiftsnivån förstärks betydligt om man tar hänsyn till immissionskostnaderna. Dessa är liksom trängselkostnaderna starkt progressivt växande med kapacitetsutnyttjandegraden och positivt korrelerade till boendetätheten.

Nya metoder för avgiftsuttag är alltså den viktigaste utredningsuppgiften. Förutom den metod för prissättning av gatuutrymme som väginstitutet har utvecklat kan tre beaktansvärda alternativ nämnas.

Det första är månadskort — kanske 150- eller 250-kort — för att under rusningstid trafikera det mest efterfrågade gatuutrymme, kompletterade med engångsbiljetter för tillfälliga stadsbilar.

Det andra alternativet är "Vickrey-systemet", som den främste amerikanske förkämpen för road pricing pläderat för i nästan tio år. Det används av amerikanska

järnvägsföretag som vill hålla sig orienterade om var godsvagnarna befinner sig för ögonblicket. För prissättning av gatuutrymme skulle systemet gå ut på att varje bil utrustas med en oförstörbar identifieringsbricka, som vid passage av slingor i ett mindre antal punkter i gatunätet avger en individuell signal, som registreras i en dator. Varje passage av en avgiftspunkt skulle betinga ett på förhand bestämt pris, som betalas i efterskott exempelvis per månad.

Det tredje alternativet är en kombinerad taxameter och parkeringsmätare i bilarna. Det är mindre fusk säkert än Vickrey-systemet, men en stor fördel är att det också kan utnyttjas för uttagande av parkeringsavgifter. Det skulle möjliggöra en radikal förbättring av parkeringseländet i storstäderna.

Den sista aspekten för oss in på två viktiga fördelar med en adekvat prissättning på gatuutrymme vid sidan om den direkta produktivitetshöjningen för biltrafiken och busstrafiken. Eftersom man hittills inte kunnat eller velat prissätta gatuutrymme direkt, har man tillgripit utvägen att dels fördyra och framför allt försvåra konsumtion av ett komplement till bilkörning, nämligen bilparkering, dels förbilliga ett substitut till bilkörning, nämligen kollektiva resor. Den politiken har emellertid haft ogynnsamma bieffekter. Parkeringsrestriktioner och parkeringsavgifter är trubbiga instrument att styra trafikflöden i gatunätet. Över huvudtaget är det mycket negativ stadstrafikpolitik att omintetgöra privatbilens naturliga komparativa fördelar såsom individualitet och flexibilitet genom att försvåra så mycket som möjligt (snarare än att fördyra) dess effektiva användning.

Faran med en subventionering av kollektivtrafiken i rusningstid är att väljarna vänjer sig vid att det inte skall kosta mer än någon krona att färdas kanske flera mil med buss, T-bana eller pendeltåg fast marginalkostnaden säkert är mycket högre. Det kommer därmed att bli allt svårare för politikerna att någonsin få prismetanismen i stadstrafiken att fungera, och det bidrar till att länka in stadsutvecklingen som helhet i banor som inte är i harmoni med våra preferenser.

Ser man på kollektivtrafikens priser och marginalkostnader utanför städerna, är det påfallande hur symmetrisk snedvridningen är med rådande avgiftsstruktur för gatu- och vägtjänster. Självfinansieringskravet på SJ ger, precis som på landsvägssidan, för höga priser. För stora delar av järnvägsnätet torde nämligen den prisrelevanta marginalkostnaden avsevärt understiga styckkostnaderna.

Som en sammanfattning vill jag säga att knuten enligt min åsikt är att finna nya metoder för prissättning för gatuutrymme. Utan en sådan metod kan den rådande prisstrukturen för väg- och gatutjänster inte vridas rätt, vilket i sin tur i enlighet med nästbästprincipen leder till en konservering också av den inoptimala prisstrukturen för kollektivtrafik.

Generaldirektör Erik Grafström:

Om det är någon som inte vet det förut, kan jag tala om att jag har varit ordförande i vägkostnadsutredningen. Det gör inte att jag kan ta åt mig vare sig det beröm som utredningen på senare tid möjligen har börjat få eller den kritik som i rikt mått gavs oss strax efter betänkandets avlämnande, eftersom betänkandet till 99 procent är mina medarbetares förtjänst eller skuld. Vad jag möjligen kan ha bidragit till är att ge dem så fria händer att utveckla sina teorier som man över huvud taget kan göra i en statlig utredning.

Jag hade väl egentligen inte behövt ta till orda med anledning av professor Turveys anförande, eftersom det — om jag kunde följa med rätt — i de väsentliga delarna anslöt till de tankegångar som är framlagda av vägkostnadsutredningen. Vad jag här kommer att säga kanske ter sig som ett litet ovanligt inlägg för dem som är vana att höra inlägg i Nationalekonomiska Föreningen, men jag tycker att det ändå kan ha en viss betydelse med hänsyn till framtiden.

Jag skulle vilja börja med att bemöta det som professor Turvey sade om den omvända ordningen: man startar med en vägskatteutredning, så följs den av en vägkostnadsutredning, och sedan följs den av en trafikpolitisk utredning.

Detta är riktigt om man ser sammanhanget över en så kort tidsperiod som tio år, men det finns en stor tröghet i samhället när det gäller utredningar på det trafikpolitiska området och på beskattningsområdet. Egentligen började väl den här utvecklingen någon gång mellan de två krigerna, men jag skall inte gå så långt tillbaka utan börja med 1953 års trafikutredning, som var en trafikpolitisk utredning. Den framlade sitt betänkande 1961, om jag minns rätt. Jag var ordförande i det senare skedet också för den utredningen och är skyldig till många av tingen där — man har ju rätt att ändra sig sedan. Den utredningen skulle egentligen ha sysslat även med vägkostnader och vägskatter men orkade inte med den uppgiften och sköt den ifrån

sig. Därigenom uppstod det alltså en lucka.

Så småningom — så snabbt som kvarnarna mal — försökte man fylla igen den luckan, och så tillsattes dels en vägkostnadsutredning, dels en utredning om motorfordonsbeskattningen. Det inträffade då — vilket väl inte var helt logiskt — att skatteutredningen tog täten och att vägkostnadsutredningen ägnade sig åt att samla in material för den, varför vägkostnadsutredningen i den omgången aldrig fick tid att gå in på sina grundläggande problem.

Där står vi nu. Man kanske kan säga att vi nu börjar om. Om vägkostnadsutredningen fick arbeta som professor Turvey och vi själva önskar, skulle den kunna ge ett underlag för den vägskatteutredning som kanske kommer att finnas på 1980-talet och för den trafikpolitiska utredning som då kommer att arbeta. Vårt ordentliga samhälle fungerar så, att sådana utredningar kommer vart tionde eller vart femtonde år.

Detta förhållande leder mig tillbaka till någonting annat, som jag skulle vilja kalla orsakerna till den besvikelse som spred sig i pressen och kanske även bland politikererna när vägkostnadsutredningens betänkande publicerades. Varför blev det en sådan besvikelse? Under de första åren — då egentligen ingen var med som nu sitter i vägkostnadsutredningen — arbetade man som hjälpgumma åt skatteutredningen och utförde vissa specialstudier.

När jag övertog uppdraget fick jag ett testamente från den föregående ordföranden. Han sade att det här är en långsiktig forskning- och utvecklingsutredning, och att jag inte behövde tänka på att få bråttom förrä till mitten av 1970-talet. Det var en av anledningarna till att jag tog uppdraget. Men sedan blev den trafikpolitiska debatten akut, och man fick bekymmer med SJ och andra ting. Utan att vi på något sätt hade stött på om detta kom blickarna att riktas mot vägkostnadsutredningen, och man sade att man för att få något andrum i avvaktan på vägkostnadsutredningen måste skjuta på de akuta problemen. Därigenom fick man förhoppningar om att vägkostnadsutredningen verkligen skulle presentera en lösval huvudorsaken till den besvikelse som egentligen var ganska orimligt. Detta var väl huvudorsaken till den besvikelsen som kännetecknade reaktionen.

Jag skulle så vilja säga något om synen på det fortsatta arbetet. De planer som vi inom utredningen själva har utarbetat för nästa etapp ligger mycket nära de uppgifter som professor Turvey här skisserade.

Frågan är emellertid om det är rimligt att samhället fortsätter att syssla enbart med en sådan långsiktig utveckling. Det är risk

2 11/11/77
Erik Grafström

för att innehållet blir alltför subtilt och att resultatet ligger alltför långt fram i tiden för att man skall kunna fortsätta med detta arbete i en statlig utredning?

Jag kan förstå detta resonemang och kan mot den bakgrunden hålla med finansministern, som i en diskussion för några veckor sedan sade att om det skall komma ut någonting av detta arbete, kommer det knappast att följa de subtila tankegångarna i vägkostnadsutredningen utan kommer att vara av mer substantiellt slag. Är man tvungen att införa någonting nytt inom ett å två år, kan man inte falla tillbaka på vägkostnadsutredningen. Men jag tycker att samhället liksom man gör i många branscher måste låta en del människor-syssla även med problem som inte kräver en lösning förrän om tio år. I nästan alla större företag sysslar man med problem som ligger tio, femton år framåt, och det borde även samhället ha råd att göra.

Jag säger helt naturligt detta mot bakgrund av att jag själv liksom en del andra har tilltro till de tankegångar som är framlagda i utredningen och som i stort sett stämmer med vad professor Turvey här har anfört. Jag tror att det skulle vara till nytta för en rationell transportpolitik på sikt att låta det arbetet gå vidare. Jag begär inte att vi skall få sitta fem år i ett isolerat rum för att sedan lägga fram någonting nytt, utan man kan åtminstone tänka sig ett samråd mellan en vägkostnadsutredning, som fortsätter efter de här linjerna, och skatteutredningar som arbetar under tiden. Sådana utredningar kanske kan få en vink från oss om de arbetar i direkt motsättning till de tankegångar vägkostnadsutredningen har, så att man inte försvårar ett senare utarbetande av konkreta förslag som baseras på utredningsarbetet.

Docent Alf Carling:

Jag är en av dem som har varit med i sekretariatet för utredningen och skrivit en del av de konstigheter som står i betänkandet.

Professor Turvey nämnde fem viktiga punkter som en sammanfattning av vad utredningen innehåller. Vill man dra ihop det ytterligare kan man säga att huvudbudskapet är att marginalkostnadsprissättning skall tillämpas så gott det går. Det innebär att man skall beakta begränsningen i de rent praktiska möjligheterna att dels mäta kostnaderna och dels ta ut de starkt differentierade avgifter som skulle bli följden av en exakt tillämpning av principen. Å andra sidan måste man ta in tillräckligt mycket pengar för att uppfylla ett på rimlighets-

överväganden grundat betalningsansvar för vägtrafiken.

Om man skall tillämpa marginalkostnadsprissättning under iakttagande av dessa restriktioner på ett så effektivt sätt som möjligt, blir det nödvändigt att tillämpa ett nästbästresonemang. Det blir trassligt, och därför blir man utskäld om man skriver om detta — så tror jag man kan sammanfatta gången.

En slutsats som vi borde dra är att det uppenbarligen är angeläget att försöka skriva litet tydligare än vi har gjort — och vi har ju ett föredöme närvarande här. Det som professor Turvey har skrivit om detta är mycket lättare att läsa och ger en överblick över vad det handlar om.

I stort sett är vi väl överens på de flesta punkterna, men i ett och annat fall måste man köpa enkelheten till priset av att man hoppar över några komplikationer som trots allt faktiskt finns. Jag tyckte att diskussionen i slutet om järnvägarna var mycket intressant, men jag är samtidigt litet förbryllad. Jag hinner väl inte tänka färdigt på den i kväll, men vi får kanske diskutera saken senare. Utredningen har ju ändå i huvudsak måst tänka sig en fixerad, given omvärld, och det förekommer ju en viss prissättning vid järnvägarna. En annan sak är att man kan tycka att det vore bra om vägavgifterna ändrades först och att man sedan fick ta fram de här fina probabilistiska alternativkalkylerna.

Jag håller med om att det är en litet speciell typ av marginalkostnader som förekommer i resonemanget om den idealiska taxepolitiken för järnvägen, men sätts egentligen biljettpriserna för persontransport på järnväg på detta sätt? När man ställer frågan, om det finns anledning att modifiera de marginalkostnadspriser man får fram t ex inom vägsektorn måste man också veta om det finns en påtaglig skillnad mellan de biljettpriser som tas ut vid järnvägen och de priser som skulle kunna sägas vara de rätta. Om man får räkna med att det på grund av särskilda krav på kostnadstäckning i järnvägssektorn och på grund av speciella regler, som man tror skall bli bestående för en lång framtid, finns en kraftig avvikelse mellan de faktiska priserna och de priser som enligt detta resonemang skulle vara effektiva och det dessutom förekommer en påtaglig konkurrens mellan väg- och järnvägstransporter, bör man nog ta hänsyn till detta vid bestämmandet av vägavgifterna.

Sedan kan man naturligtvis ställa de frågor som har ställts vid presentationen av utredningens betänkande: skall prissättningen på järnvägen betraktas som någonting

Gäller dock att inte i de nya förslagen

utifrån givet? Är det inte litet konstigt att tillämpa ett nästbästresonemang för pris-sättningen i ett statligt företag?

Vidare kan det naturligtvis diskuteras, om man skall hålla på att räkna med trassliga derivatauttryck som ingen är intresserad av. Det är möjligt att ingen blir gladare av att se dem, men det finns en enkel tanke bland alla dessa uttryck, nämligen att om priserna på några konkurrerande varor ligger systematiskt högre och man tror att man inte kan göra någonting åt det, utgör detta ett skäl att lägga sig ett stycke över marginalkostnaderna tex i fråga om vägtrafikbeskattningen. Om i stället komplementvaror, dvs varor som konsumeras tillsammans med järnvägstrafiktjänsterna, uppvisar en påfallande stor avvikelse mellan pris- och marginalkostnad blir slutsatsen den motsatta. Detta förutsatt att det inte är enklare att rätta till de konstigheter som finns på de andra marknaderna i stället — den saken bör alltid undersökas först.

Detta är väl det enda jag kan komma på att säga emot professor Turvey. Jag skulle dock möjligen vilja komplettera exemplet med olyckor. Det gäller att få in mycket pengar och det underlättas av att man av effektivitetsskäl bör beskatta både Karlsson och Johansson när de riskerar att krocka med varandra. Denna fina möjlighet att få in pengar har man över huvud taget när det är fråga om trafikanters inverkan på medtrafikanternas situation. Det gör att storstadstrafiken, där i princip samma typ av resonemang kan tillämpas, på grund av trängselkostnaderna skulle kunna bidra till att staten får in litet mer med hjälp av marginalkostnadsprissättningen än vad de mest pessimistiska tror.

Sedan är vi övertygade om och har förutsagt — utan att kunna bevisa det — att det ändå blir för litet pengar. Det arbete som nu pågår i utredningen har framför allt den karaktären att man försöker sammanställa material om hur höga marginalkostnaderna egentligen är i förhållande till de rådande avgifterna för olika typer av trafik. Det är rätt ont om material, men detta är ett första steg. Om man skall kunna skaffa sig en vettig grund att stå på måste man ta reda på färskt svenskt material och sedan själv göra empiriska undersökningar på det material som går att sammanställa. Man kan vara säker på att det inte skulle täcka in det betalningsansvar som staten för närvarande vill lägga på vägtrafiken, men man kan tyvärr inte säga hur höga marginalkostnaderna är på olika ställen och hur en differentiering mellan glesbygdstrafik och storstadstrafik eller mellan olika fordonslag borde utformas. Man kan

gissa att skillnaderna är stora, men tyvärr krävs det nog inhämtande av ganska mycket nytt material på det området via särskilda undersökningar.

Professor Ralph Turvey:

Jag är besviken över att ha fått så litet kritik. Kanske beror det på att engelska är svårare än man trodde och att alla inte förstod vad jag sade.

Jag har ingenting att anmärka mot herr Janssons anförande. Jag vill bara säga att jag uppskattade hans bok om prissättningen på gatutrymme, och jag hoppas han fortsätter att forska inom transportområdet.

Jag har också mycket svårt att vara osams med generaldirektör Grafström. Jag sade till honom innan mötet började att för att vi skall få ett riktigt gräl, måste vi i stället diskutera Vattenfalls nya högsparningstaxa, men detta är kanske inte det lämpligaste tillfället att göra det. Jag tackar honom alltså bara för det historiska perspektiv som han gav på ordningsföljden mellan utredningarna. Jag kan alltså vänta mig ett fortsatt flöde av utredningar av olika sorter under den återstående delen av mitt liv, och jag skall läsa dem med lika stort intresse som jag har läst de redan föreliggande utredningarna.

Så kommer jag till docent Carling, vars arbete för utredningen jag också har skattat mycket högt. Det enda han fann att anmärka på i det jag sade var järnvägens prissättning. Jag medger genast att jag riktade mina anmärkningar till framtida undersökningar lika mycket som till den föreliggande utredningen och lika mycket eller mer mot den trafikpolitiska utredningen. Mitt råd till Grafströms utredning var att den skulle glömma bort järnvägarna — den har tillräckligt mycket att göra med att studera förhållandena på vägarna utan att bry sig om järnvägarna, och det finns andra goda krafter som nu är beredda att undersöka prissättningen på järnvägen. Trafikpolitiska utredningen lär ha någon undergrupp som sysslar just med prissättningen hos SJ.

Huruvida man skall lösa konflikten genom att på grund av ett nästbästresonemang modifiera vägavgifterna vid given taxesättning för järnvägen eller göra tvärtom, beror i hög grad på hur stor differentiering av vägavgifterna som visar sig vara möjlig. Om vi bortser från svarta lådor, vill jag vidhålla min standpunkt att det bästa är att justera järnvägarnas taxor med hänsyn till brister i vägavgifterna snarare än tvärtom.

Vi kan ta kilometeravgiften som ett exem-

pel. Den måste för en given lastbilstyp vara enhetlig över nästan hela landet — möjligen skulle den kunna differentieras i Norrland. Bortsett från sådant måste priset som bilägaren betalar till staten per kilometer enligt kilometeravgiften vara detsamma var och när han än kör. Har man gjort kalkylerna korrekt, betyder det att avgiften är felaktig 100 procent av tiden — i 50 procent av tiden är den för hög och i återstående 50 procent är den för låg. Jag förstår inte hur en sådan avgift skulle kunna anpassas efter förhållandena. För resonemangets skull förutsätter jag att järnvägstaxorna är för låga på en linjesträckning och för höga på en annan linjesträckning. Det är ganska lätt att se att om kilometeravgiften för bilar är för hög i en sträckning och för låg i en annan, så kan vi tillämpa lägre järnvägstaxor på det ena hållet och högre på det andra för att kompensera. Av rent praktiska skäl anser jag alltså att den bästa samhällseliga transportpolitiken i viss mån måste ta vägavgifterna för givna när det gäller att bestämma järnvägstaxorna snarare än tvärtom.

Jag vill sluta med en annan tanke, som jag glömde att utveckla i mitt inledande anförande. Det gäller betalningsansvaret och den delvis politiska poäng man vill göra av det.

Jag liksom utredningen har tidigare accepterat att det är förnuftigt att be politikerna att fälla ett omdöme om vilket betalningsansvar som är rimligt antingen för en transportgren eller möjligen för alla transportgrenar sammanlagt. Det finns emellertid två slag av transporter: det finns transporter som är en konsumtionsservice liksom köp av mat eller besök på bio, och det finns transporter som kollektiv input till industrin.

Jag finner det ganska lätt att tala om rättvisa eller orättvisa och skälighet eller oskälighet när det är fråga om hur högt vi skall beskatta transporttjänster som utgör en del av den personliga konsumtionen. Man kan säga att vi bör ha en punktskatt på juveler eller armbandsur utöver moms därför att vi betraktar juveler och armbandsur som lyxvaror och det är rättvist att folk som har råd att köpa sådana saker skall betala högre skatt än man betalar för andra ting. Man kan säga samma sak när det gäller personliga konsumtionstjänster, att den som har råd att ha bil bör av rättviseskäl betala mer än moms på den.

När det däremot gäller skatten på transporter som kollektiv input är det mycket svårt att fälla politiska omdömen om huruvida den är skäligen eller inte, eftersom kostnaderna för dessa tjänster ingår till-

sammans med alla andra kostnader i priserna på produkterna. Några av dessa produkter är i sig själva inputs vid framställning av andra varor. Hur kostnaderna slutligt bör fördelas mellan konsumenterna är omöjligt att bedöma, men när det är omöjligt att bedöma de fördelningspolitiska konsekvenserna av en viss skatt tycker jag man kan fråga sig om den inte är en dålig skatt.

Skönheten hos momsens sådan vi har den i England — added value tax — är att den är avdragsgill när den betalas för produktiv input, så att bördan av moms ligger på konsumenterna. Jag undrar om inte vägkostnadsutredningen i Sverige borde tänka på möjligheterna att upphäva energiskatten på den särskilda skatten på drivmedel och utvidga moms till att omfatta också dessa ting. Jag förstår att det inte var möjligt när momsens ursprungligen infördes, eftersom den vid den tiden var ganska låg och det skulle ha inneburit en stor intäktsförlust att låta den ersätta energiskatten och den särskilda skatten på drivmedel, men det är kanske värt att ta upp frågan nu när momsens blivit högre.

Jag avslutar alltså med denna allmänna tanke om hur man skall bedöma betalningsansvaret. Staten är ju till för att tillhandahålla kollektiva tjänster såsom konstmuseer, sjukhus och vägar. Glöm inte att Adam Smith, kapitalismens profet, sade att staten var till för vägar, polis och försvar!