

Vägbkostnadsutredningens fortsatta arbete

Att vägbkostnadsutredningen [SOU 1973: 32] på ett förtjänstfullt sätt har klargjort att marginalkostnadsprissättning till skillnad från totalkostnadstäckning leder till samhällsekonomisk effektivitet har redan påpekats i denna tidskrift av Guy Arvidsson [1973] och Peter Bohm [1973]. Att slå hål på den missuppfattning härvidlag som 1963 års trafikpolitiska beslut uppenbarligen byggde på var ett naturligt och riktigt drag av utredningen med tanke på de direktiv den hade. Det är emellertid inte detta vi skall ta upp här. Vi skall i stället diskutera efter vilka linjer utredningsarbetet bör fortsätta och i samband därmed beröra några principiella synpunkter på ekonomernas roll i sådana här sammanhang.

Låt oss först konstatera följande svårigheter med den typ av ansats — marginalkostnadsprissättning för optimering av en välfärdsfunktion — som utredningens skisserar.

1. Det föreligger stora svårigheter att få fram data om de marginella effekterna av den enskilde transportkonsumentens beslut vid val av färdmedel osv.

Detta beror bl a på att transportsektorn är så nära sammankopplad med ekonomin i övrigt att konsekvenser kan förväntas även långt utanför sektorn, något som skapar ett avgränsningsproblem. Tillgång till sådana data är en första förutsättning för att det skall vara möjligt att beräkna kostnader.

2. För det andra är den teori resone-mangen bygger på föga "avbildningstrogen", dvs den avbildar inte verkligheten med någon högre grad av precision. I själva verket vet vi att teorins antaganden att konsumenterna har fullständig information om alla alternativ och att de handlar rationellt är felaktiga. Det är också tveksamt om de utgör rimliga approximationer. Detta kan ha till resultat att de marginalkostnader som tas ut inte får den effekt på transportkonsumtionen (att optimum av en given målfunktion uppnås) som avses.

Vi menar nu inte att dessa svårigheter nödvändigtvis är oöverstigliga. Vi vill, i likhet med utredningen, endast påpeka att de skapar problem som måste lösas om man skall gå vidare med den ansats

som utredningen presenterar. Stora utredningsresurser krävs, vilket bör tas med i beräkningen när man jämför den med andra alternativa ansatser.

Den avgörande bristen i ansatsen utgörs emellertid av att den utgår från en *bristfällig avbildning av politikernas beslutsituation*. Väggkostnadsutredningens grundläggande resonemang bygger på att man i en målfunktion kan och bör väga samman en mängd vitt skilda intressen. Detta åstadkoms genom att alla typer av konsekvenser åsätts ett monetärt värde varefter den så sammansatta samhällsliga kostnadsfunktionen skall minimeras. Det innebär t ex att man måste väga förluster i människoliv genom trafikolyckor mot tidvinster, trafikbuller mot vägsplitage osv. Den forskning om beslutsfattande som bedrivits har producerat helt andra modeller över hur beslut fattas när antalet måldimensioner är många. Sålunda hävdar som bekant Simon [1955] att den rad av mål som är aktuella vid ett beslut utgör satisfieringsgränser, dvs varje mål uttrycks som den minsta (eller högsta) grad av måluppfyllelse man är tillfredsställd med. Någon sammanvägning av olika mål sker således ej utan man söker lösningar som tillfredsställer minimikraven för alla målen. Lindblom [1959] anser att det utmärkande för politiskt beslutsfattande är att man uppmärksammar endast ett eller ett fåtal mål åt gången. Uppfyllelsen av övriga i sammanhanget relevanta mål uppnås genom nya beslut, kompromisser kring paketlösningar och i viss mån genom principen att varje gång vidta så små förändringar som möjligt.

För oss står det helt klart att dessa modeller bättre än en optimeringsmodell avbildar det politiska beslutsfattandet om så komplexa problem som t ex transportpolitiken. Speciellt att väga förlust av människoliv, invalidiseringar o dyl mot mera materiella värden genom att sätta ett pris i pengar på dem kan dessutom sägas vara främmande inte bara för politiskt beslutsfattande utan för (i västerlandet) allmänt rådande etiska värderingar. Att tolka politikernas tidigare beslut så att de genom dessa givit uttryck för vissa monetära värderingar av icke-monetära konsekvenser, är ett flagrant exempel på att man låter sin tankemodell helt snedvrída sina observationer i verkligheten.¹

Vad vi här sagt innebär att utredningens huvudlinje utgörs av ett speciellt angreppssätt på problemet, som inte överensstämmer med den typ av besluts-

fattande som politiker normalt tycks utöva. Vilket angreppssätt man än väljer bör valmöjligheterna klargöras och det valda angreppssättet utförligt motiveras. Ett sådant klargörande är en förutsättning för en debatt mellan ekonomer och politiker. I denna debatt kan de ekonomer som anser att principen om målsammanvägning är, i någon mening, riktig eller lämplig få möjlighet att övertyga politikerna om det och politikerna kan ge ekonomerna viktiga inblickar i den politiska beslutsituationen. Detta bör ge underlag för en bedömning av i vilken riktning modellerna kan utvecklas om man vill ge dem större användbarhet. Kommer denna debatt inte till stånd är risken den att man fortsätter att tala förbi varandra. Den nästan obefintliga politiska reaktionen på VKUs betänkande måste ses som ett tecken på att man hittills har gjort detta.

Även om det på längre sikt mot förmodan skulle vara möjligt att övertyga politikerna om att de bör fatta beslut enligt den modell utredningen föreslår, kan vi inte se att detta skulle innebära någon fördel. Tvärtom är det stor risk att en sammanvägning av målen genom att de uttrycks i samma enhet (pengar, nytta etc) försvårar en allmän politisk debatt om dem. Det är väsentligt svårare att förstå konsekvenserna av att ett visst decibeltal åsätts ett monetärt värde (eller ännu mer abstrakt; ett nyttovärde) än konsekvenserna av att man sätter en maximigräns för bullernivån. Samma politiska fråga kan vanligen ställas på flera olika sätt. Ju mer abstrakt och svårförståeligt den uttrycks, desto större är möjligheterna att avgöra den utan att den stora mängden politiker eller än mindre väljarkåren utövar något inflytande.

Huvuddelen av de problem som diskuteras ovan berörs i och för sig delvis i utredningen. Man har emellertid inte dragit konsekvenserna av dessa problem. Enligt vår mening är den rimliga slutsatsen att det fortsatta utredningsarbetet inom transportområdet närmare måste anpassas till den politiska beslutsituationen. Samtidigt bör en strävan vara dels att i möjligaste mån reducera experternas/ekonomernas inflytande över värderingsfrågor, dels att öka klarheten i de politiska ställningstagandena. Detta tror

¹ Avslag på ett trafiksäkerhetsprogram för 2 500 milj kr som bedöms kunna spara 2 000 människoliv tolkas t ex som att man anser ett människoliv vara värt mindre än 1,25 milj kr.

vi kan åstadkommas genom att man gör ett allvarligt försök att påverka beslutsfattandet i riktning från den typ som representeras av Lindbloms modell mot den typ av "bounded rationality" som Simon föreslår. Det fortsatta arbetet bör då läggas upp enligt följande:

1. I nära samarbete med riksdagsrepresentanter utarbetas en beskrivningsmodell över de konsekvenser som trafikpolitiska åtgärder kan få och som man vill beakta och hur dessa i grova drag hänger ihop. Experternas roll bör här vara att söka ta fram så många sådana tänkbara konsekvenser som möjligt. Vidare bör man på liknande sätt söka räkna upp tänkbara trafikpolitiska styrmedel.

2. Man har nu en politiskt relevant beskrivningsmodell över trafikpolitiken. Denna skall användas för att beskriva nuläget och för att göra en uppskattning av framtiden givet att nuvarande trafikpolitik inte ändras.

3. Resultatet av punkt 1 och 2 läggs fram för politiskt ställningstagande i riksdagen. Politiker bör här förmås att ange i vilken riktning de angivna konsekvenserna bör röra sig, ange vilka typer av konsekvenser de anser mest väsentliga, för vissa av dessa ange ungefärliga värden som skall ses som restriktioner samt slutligen ange vilka trafikpolitiska medel (ev rangordnade) som kan komma i fråga, dvs åtgärder avseende prissättning, investeringar och direkta regleringar. Prissättningsåtgärder behöver då inte nödvändigtvis relateras till principen om totalkostnadstäckning och inte heller till marginalkostnader utan till förväntade styreffekter i förhållande till de angivna restriktionerna. På motsvarande sätt frikopplas investeringsöverbägandena från kravet på finansiering genom avgifter.

4. Med utgångspunkt från dessa politiska ställningstaganden blir det utredningens (och experternas/ekonomernas) uppgift att använda modellen för att beskriva konsekvenserna av tänkbara kombinationer av åtgärder. Härur kan ett an-

tal alternativa åtgärds kombinationer tas fram, som naturligtvis alla bör uppfylla de krav på konsekvenser som ställts av politiker i punkt 3.

5. Beskrivningsmodellen ger underlag för uppföljning av den förda trafikpolitikens konsekvenser. Denna kan därför justeras successivt utan att nya utredningar av den omfattande typ som skisserats här behöver tillsättas.

Fördelen med det föreslagna angreppssättet är framför allt att det koncentrerar uppmärksamheten till ett antal restriktioner, som är lätta att diskutera, eftersom de inte har uttryckts i (abstrakta) monetära termer. Detta ger underlag för en beslutsprocess i vilken det finns väsentligt större förutsättningar för allmän debatt, opinionsbildning och för väljarkårens inflytande. Detta bör dessutom leda till större förutsättningar för acceptans av beslutet, vilket kan innebära att de beslutade åtgärderna blir mer effektiva. Vidare möjliggör den att ekonomernas arbetsinsats koncentreras till frågan vilken effekt olika styrmedel har i beskrivningsmodellens dimensioner, i stället för i sammanhanget mindre relevanta försök att värdera dessa konsekvenser i monetära termer.

Docent *Sten Jönsson* och
civilekonom *Nils Brunsson*
Företagsekonomiska institutionen
Göteborgs universitet

Referenser

- Arvidsson, G., [1973], "Kommentarer till 1963 års trafikpolitiska beslut" *Ekonomisk Debatt*, årg 1, nr 5
Bohm, P., [1973], "Ansvarigt och oansvarigt om bilismens kostnader", *Ekonomisk Debatt*, årg 1, nr 5
Lindblom, C. E., [1959], "The Science of muddling through", *Public Administration Review*, årg 19 (spring)
Simon, H. A., [1955], "A Behavioral Model of Rational Choice", *Quarterly Journal of Economics*, årg 69
SOU 1973: 32, *Vägrafiken: Kostnader och avgifter*, Stockholm