
LARS HULTKRANTZ
GUNNAR LINDBERG
JAN-ERIC NILSSON

Vad 1998 års trafikpolitik bör innehålla

Regeringen har förutskickat en ny trafikpolitik under 1998 och av denna anledning har den parlamentariska Kommunikationskommittén nu levererat sitt slutbetänkande. Denna artikel pekar på fyra aspekter av förslagen som inte hanteras på ett tillfredsställande sätt i utredningen. Särskilt betänklig är den roll som välorganiserade intressegrupper tycks ha för att påverka trafikpolitikens utfall. Författarna menar att kostnaderna för sådan olämplig styrning måste uppmärksammas i regeringens slutliga utformning av den nya politiken.

Ett trafikpolitiskt beslut innebär att man låser ramarna för det politiska agerandet under ett antal år. Sådana samlade politiska ställningstaganden har gjorts 1963, 1979 och 1988. Landet har nu begåvats med ett nytt trafikpolitiskt utredningsunderlag, denna gång förmedlat av den så kallade Kommunikationskommittén (KomKom; SOU 1997:35). I denna artikel diskuterar vi fyra problem med de förslag som KomKom lagt som vi anser bör föranleda förnyade överväganden innan regeringen lägger fram det förslag om ny trafikpolitik som förutskickats under 1998.

Professor LARS HULTKRANTZ, fil kand GUNNAR LINDBERG och fil dr JAN-ERIC NILSSON är samtliga verksamma vid Centrum för Transport- och Samhällsforskning, Högskolan Dalarna. Deras forskning omfattar ett brett spektrum av ekonomiska aspekter på transportsektorns problem, bland annat baserat på moderna teorier om informationens betydelse för ekonomiska beslut.

Ett första problem är förslaget att användare av tunga lastbilar ska betala mycket lägre skatter än de marginalkostnader som samhället förorsakas av trafiken. För det andra diskuteras inte i betänkandet varför så många samhällsekonomiskt olönsamma investeringar i infrastruktur genomförs. För det tredje saknas en samlad redovisning som gör det möjligt att ta ställning till järnvägssektorns finansiella belastning på statsbudgeten, och i förlängningen till sektorns vara eller inte vara. Slutligen upplever vi att utredningsförslagen inte hanterar en pågående utveckling i riktning mot att särintressen i transportsektorn får en allt starkare ställning på allmänintressets bekostnad. Innan vi diskuterar dessa problem håller vi fram några positiva inslag i utredningens förslag och vi spekulerar kring orsakerna till att ett ekonomiskt tänkesätt trots allt är väl rotat i den trafikpolitiska diskussionen.

En ekonomisk trafikpolitik

Traditionellt har nationalekonomer haft åtminstone två slag av råd att ge i trafikpolitiken: (1) Vi vet att om relativpriser sätts lika med de relativa marginella produk-

tionskostnaderna kan man (i vart fall) säkerställa effektivitet i produktionen.¹ Priset för att använda infrastrukturen ska alltså vara lika med marginalkostnaden av tillkommande trafik. Trafiken förorsakar sådana kostnader i form av väg- respektive banslitage, trängsel, olycksrisker och miljöstörningar. Priser som är lägre än marginalkostnaderna skulle innebära en för stor mängd trafik och vice versa. Man har hittills tagit betalt för infrastrukturens nyttjande med hjälp av drivmedelsskatter för att köra på vägen, landningsavgifter för att landa med flygplan och banavgifter för att köra på spåren.

(2) Vad gäller investeringar så är det analytiskt korrekta tillvägagångssättet att i den offentliga sektorn använda sig av en samhällsekonomisk kalkyl (cost benefit-analys) för att fastställa under vilka förutsättningar en ny eller bättre väg, järnväg eller flygplats bör byggas, vilken utformning (bredd, antal spår eller banor, etc) anläggningen bör ges, o s v. Därvid ställs användarnas nytta av en bättre anläggning mot projektkostnaderna: Investeringen genomförs om värdet för trafikanterna av att komma snabbare och/eller billigare fram, samt av att olycksrisker och miljöbelastning minskar, överstiger anläggnings- och driftkostnaderna, annars inte.

Efter en läsning av KomKoms betänkanden slås man av den tyngd som detta ekonomiska synsätt har i texten. Det är också uppenbart att utredningen i långa stycken bemödar sig om att gå från ord till handling. Man försöker bedöma storleken av de samhällsekonomiska kostnaderna för de många nyttigheter som uppstår när infrastrukturen används och som inte pris-sätts på någon marknad. Inte minst gäller detta kostnaderna för trafikens miljöbelastning. Syftet är att skapa bästa tänkbara underlag för att internalisera kostnader, det vill säga att få nyttjarna att betala för, och därmed ta hänsyn till, de kostnader som annars inte har privatekonomisk relevans. Utredningen konstaterar också att de externa kostnaderna för att utnyttja gator

och vägar är höga. Den hävdar att bensin- och dieselskatterna ligger på en nivå som innebär att vägtrafiken – möjligtvis med undantag för personbilar på landsväg – inte betalar sina fulla externa kostnader.

Motsvarande hållning finns till den samhällsekonomiska kalkylens huvudprinciper, och i stora stycken ligger sådana kalkyler till grund för de långsiktiga investeringsplaner som föreslås. Det är tydligt att det betänkande som presenteras, såväl i ord som (i långa stycken) handling, vilar på ett ekonomiskt paradig.²

Det finns idag bara två volymerberoende priser som kan användas för att internalisera kostnader för vägutnyttjande, nämligen skatt på bensin och skatt på diesel. Dessa priser kan inte på ett tillfredsställande sätt användas för att spegla att trafikens externa kostnader varierar stort beroende på när och var fordon framförs. KomKom föreslår därför att ett system för prissättning av gatuutrymme i större städer skall utvecklas. Ett sådant betalningsinstrument skulle komplettera drivmedelsskatten och tillåta en tidsmässig variation av avgifterna. Trafikanterna skulle få betala högre avgifter för att använda hårt belastade vägar under högtrafik och lägre avgifter under lågtrafik.

Förslaget kan vara ett viktigt steg mot ett intelligentare beskattningssystem för vägtrafik, något som ekonomer rekommenderat i 30–40 år och med Jansson [1971] som en av de tidiga svenska förslagsställarna. Vi anser att man bör utvidga antalet styrmedel även på andra sätt.

¹ I en ekonomi med skatter kan man normalt sett inte förvänta effektivitet i både konsumtion och produktion. Under rätt generella förutsättningar är det emellertid värt att eftersträva effektivitet i produktionen, se Diamond & Mirrlees [1971] och Atkinson & Stiglitz [1980, kap 15].

² Äras den som äras bör: Statens Institut för Kommunikationsanalys (SIKA) har levererat en betydande del av det underlag som bl a redovisas i utredningens bilagedel.

Med tanke på att olycksrisker är en extern effekt av bilkörning som i liten utsträckning samvarierar med drivmedelsförbrukningen, kan mer differentierade försäkringar vara bättre medel än drivmedelsavgifter för att få resenärer att beakta olycksrisker. Vi kommer också att argumentera nedan för att vägslitage bör hanteras med hjälp av (återinförda) kilometerskatter på tunga fordon. Drivmedelsskatten behöver i så fall enbart användas för att avgiftsbelägga/internalisera externa effekter som varierar direkt med drivmedelsanvändningen, och eventuellt för att därutöver dra in pengar till statskassan.

Vi har inte för avsikt att här ta ställning till huruvida KomKom över- eller underskattat enstaka parametervärden vid sina beräkningar. Inte heller tänker vi penetrera de många metodproblem som hänger samman med dessa beräkningar eller det sätt på vilket principerna för investeringskalkylering tillämpas inom sektorn, trots att en rad invändningar skulle kunna göras. Vi har i andra sammanhang³ diskuterat vad som är rimliga antaganden och god metod men detta gäller olika enskildheter och rubbar inte vårt goda huvudintryck. Vi vill därför i stället markera vår positiva attityd till utredningstexten i dessa stycken.⁴

Som luttrad ekonom har man kanske anledning att förvånas över att här finna politiker som lyss till ekonomens lyra. Förklaringen ligger dock inte långt bort. Fordons- och drivmedelsskatter är en ymnig källa i finansministerns Schlaraffenland som mer än väl förmår bidra till vägnas statsfinansiella kostnader. På just detta område har statsmakten goda skäl att låna sitt öra till ekonomerna, som här pekar på behov av ännu högre skatter och avgifter.

Även om vi gläds över att utredningen i stora stycken ger politiskt stöd för ett sunt ekonomiskt tänkande får vi inte försumma att reagera vid de tillfällen man glömmer principerna. Låt oss därför peka på fyra flagranta exempel på detta.

Den otillräckliga prissättningen av tunga vägtransporter

Vi anser att KomKoms förslag till principer för beskattning av tung trafik på vägen inte beaktar behovet av differentierade avgifter. Diesel används som drivmedel i allt från vissa personbilar (vikt ca 1,5 ton) till olika tunga lastfordon (upp till 60 ton) och bussar. Eftersom vägslitage inte samvarierar med dieselförbrukningen är dieselskatten ett trubbigt verktyg för att få trafikanterna att ta hänsyn till vägslitage. Fordonens deformation av väggroppen varierar i stället med fordonens vikt. Den för många vägingenjörer välkända fjärdepotens-regeln innebär att när fordonets vikt per axel ökar så ökar deformationen med viktökningen upphöjt till fyra. Ett fordon som väger två ton sliter därför inte dubbelt utan ($2^4:1^4=$) 16 gånger så mycket som ett fordon som väger ett ton. Drivmedelsförbrukningen ökar däremot endast något mer än proportionellt mot viktökningen.

Om man lägger en skatt på drivmedel som motsvarar genomsnittligt slitage kommer lätta fordon att betala mer, och tunga mindre, än sina faktiska kostnader. Detta ger fordonens tillverkare och köpare felaktiga signaler: Vi får för tunga lastbilar med för få axlar och för stort vägslitage. Ett andra effektivitetsproblem är att den otillräckliga beskattningen resulterar i en samhällsekonomiskt oönskad överflyttning av godstransporter från järnväg till väg. Så är fallet eftersom (tung) lastbilar – till exempel timmerbilar – konkurrerar med järnvägen.

Kommittén väljer emellertid att inte lägga dieselskatterna i nivå med genomsnittligt slitage i stället speglas det slitage som lättare fordon förorsakar. Detta förstärker effektivitetsproblemen. KomKom

³ Se Hultkrantz, Li och Lindberg [1996].

⁴ Som en varudeklaration bör läsaren vara uppmärksam på att två av författarna tidigare har varit anställda vid Vägverket och Banverket.

Tabell 1 Beräknade fordonsskatter vid full internalisering av den tunga trafikens externa effekter.

	9 ton, 2 axlar	24 ton, 3 axlar	40 ton, 5 axlar	60 ton, 7 axlar	Buss, >60 personer
Nuvarande skatt	2 500	20 000	13 000	34 000	1 500
Erforderlig skattehöjning	9 800	6 500	103 000	91 000	48 500
Ny skatt	12 300	26 500	116 000	125 000	50 000

Källa: SOU 1997:35, s 150.

inser detta och resonerar därför kring möjligheten att låta den årliga fordonsskatten fungera som alternativt styrmedel för att internalisera de tunga fordonens slitagekostnader. En årlig slitagekostnad beräknas med hänsyn till hur långt olika typer av fordon körs per år och med vilka laster. Så landar kommittén i (vår) *Tabell 1* och konstaterar att "Sådana skattehöjningar skulle...medföra stora problem." (SOU 1997:35, s 150). Två motiv anförs. (I) EU-reglerna medger cabotage, det vill säga att utlandsregistrerade fordon kan utföra transporter inom Sverige. Utländska fordon behöver inte betala en (hög) svensk fordonsavgift och kommer därför att konkurrera ut de inhemska fordonen vilket kan resultera i en "utflaggning" av svenska fordon. (II) Höjda fordonsskatter sägs kunna leda till högre produktionskostnader inom viss verksamhet, "...vilket kan ge negativa effekter för sysselsättningen och den regionala utvecklingen." (anf arb, s 151).

Utredningens förslag är därför att avstå från att internalisera kostnaderna. För att neutralisera den konkurrensnackdel detta ger järnvägen föreslås att godstrafikens banavgifter, d v s de avgifter som tåg betalar för att få köra på statens spåranläggningar, avskaffas. Detta ger järnvägstrafiken en besparing om 350 milj kr. Kostnaderna för banunderhåll finns kvar och kan eventuellt öka till följd av de felaktiga signaler som borttagandet av marginalkostnadsbaserade avgifter ger.

Därtill föreslår kommittén ett direkt stöd om ca 100 milj kronor per år till kombitrafik på järnväg för att "nollställa kon-

kurrensen". Också sjöfarten konkurrerar i viss utsträckning med lastbilar. Denna kompenseras därför genom att en koldioxidskatt på sjöfartens bränsleförbrukning *inte* införs; där försvinner ca 500 milj kr som annars gått till statskassan. Voilå, så kan trafikslagen konkurrera "på lika villkor". Statskassan går miste om någon miljard, vägar och järnvägar slits mer än önskvärt, men balansen är återställd!

Vi anser att detta är en befägd politik. De externa kostnaderna måste internaliseras. Då behövs inga kompensationer eftersom samtliga transportslag fullt ut beaktar konsekvenserna av sina respektive verksamheter. En internalisering måste, på dagens öppna europeiska transportmarknad, genomföras så nära territorialitetsprincipen som möjligt, d v s så att trafiken "betalar där man åker". Avgifter som är baserade på fordonens registreringsland kommer annars i stor utsträckning att leda till skattekonkurrens.

Vi tror att detta kan genomföras på följande sätt:

På kort sikt kan dieselskatten höjas till en nivå som motsvarar 'genomsnittliga marginalkostnader' för samtliga fordon. Man hamnar då i alla fall i genomsnitt rätt med beskattningen.

På lite längre sikt bör kilometerskatten återinföras samtidigt som dieselskatten reduceras i motsvarande omfattning. På så sätt blir också den relativa kostnadsbelastningen av fordon korrekt.

Trots att den svenska kilometerskatten avskaffades som ett led i EU-anpassningen så har EU-kommissionen i en

grönbok (delvis skriven av en av författarna till denna artikel) uttalat sig mycket positivt om kilometerskatten (Europeiska kommissionen [1996]). Det finns därför god anledning att försöka genomföra steg 2 och detta borde inte uppfattas som en politisk prestigeförlust. En mer substantiell invändning är i stället att kilometerskatten anses administrativt besvärlig. Men genom att lägga dieselskatten på en nivå som motsvarar de externa effekterna för persondieselbilar behövs kilometermätare enbart för ett begränsat antal tunga fordon. Detta har fungerat tidigare, och tekniken går inte bakåt när det gäller denna typ av hjälpmedel.

Vårt förslag innebär höga avgifter på (tunga) lastbilar vilket kan påverka lönsamheten i senare produktionsled. Diskussionen handlar emellertid om att internalisera reella kostnader; den externa kostnaden upphör inte att existera bara därför att man ogillar konsekvenserna av att den synliggörs. Vi anser därför inte att tunga fordon bör skyddas på sådana grunder. Sverige har i själva verket en lagstiftning som medger mycket tyngre lastbilar än vad som finns i Europa i övrigt, vilket i sig ger industrin fördelar.

Vi vill emellertid framhålla att den kompensande sänkningen av avgifter för konkurrerande trafikslag när man inte kan/vill internalisera alla externa kostnader är principiellt korrekt. Samtidigt får en konsekvent sådan "näst-bästa"-politik följd-effekter också för investeringsvolymen. Otillräcklig internalisering av externa effekter leder till för mycket väg- och järnvägstrafik. För att motverka detta bör man minska investeringsanslagen. Därmed blir vägar och järnvägar sämre än vad de annars skulle ha varit, vilket i sin tur håller tillbaka trafikökningen (Nilsson [1992]). Någon sådan återhållsam investeringspolicy ser vi inga spår av i utredningen.

Sammanfattningsvis anser vi att trafikens samtliga externa effekter måste internaliseras. Fordonsskatten är ett klumpigt instrument för detta ändamål. I stället för

att, som KomKom föreslår, avstå från en internalisering bör man först höja drivmedelsskatten för tunga fordon för att på sikt åter sänka den till förmån för en återinförd kilometerskatt. Här finns ett visst utrymme för grön skatteväxling till förmån för till exempel (marginellt) sänkta löneskatter. Detta skulle gynna såväl vägstandarden som miljön och arbetsmarknadens funktionsförmåga.

Pyramidproblemet

Vi tycker att det genomförs för många "pyramid-investeringar" i infrastruktur i Sverige, ett problem som inte behandlas av KomKom. Med "pyramider" avser vi feldimensionerade åtgärder, till exempel att man bygger banor och vägar med överdriven standard. Även om anläggningarna (åtminstone för det mesta) kommer att användas, står inte nyttan i någon rimlig proportion till kostnaderna för dessa jättelika monument.

Botemedlet är att bättre följa resultaten av väl genomförda samhällsekonomiska kalkyler. En sådan kalkyl ställer kostnader mot nytta, till exempel enligt följande mall. En väg kostar 100 att bygga. Till följd av vägförkortningen får trafikanterna lägre fordonskostnader (15) och spar tid (värderat till 75). Dessutom blir olyckorna färre (värt 10) och miljön gynnas (10). Med dessa siffror är nyttan (110) större än kostnaden (100) och vägen bör byggas.

Det enkla exemplet döljer många problem och osäkerheten i kalkylerna är inte obetydlig. Förmodligen sker också en systematisk underskattning av den samhällsekonomiska kostnad som är förenad med infrastrukturbyggande till följd av att personer som bor i närheten av en ny väg eller järnväg stundtals upplever ett intrång som är svårt att värdera. Att analysera såväl den förändrade efterfrågan som följer av investeringen som efterfrågans utveckling under de närmaste 60 åren är också förknippat med stora osäkerheter.

Detta till trots vill vi hävda att precisio-

nen hos analysjälpmedlet idag är acceptabel och att osäkerheten är möjlig att hantera på ett tillfredsställande sätt. De beräkningshandledningar som används av trafikverken har också genomgått externa granskningar och principinvändningarna är få. För flertalet investeringar är det därför möjligt att identifiera samhällsekonomiskt olönsamma projekt som inte bör, respektive lönsamma projekt som bör, genomföras. Däremellan faller en tredje grupp av åtgärder för vilka kalkylresultatet inte är entydigt.

Låt oss peka på ett exempel av det senare slaget. Baserat på resultatet av en samhällsekonomisk kalkyl har en offentlig utredning (SOU 1996:95) rekommenderat att den så kallade Botniabanan *inte* bör byggas: Med hänsyn till de enorma investeringskostnaderna (ca 9 miljarder kr) ansågs det lilla överskott som beräknades för vissa scenarier vara otillräckligt. Regeringen har sedermera beslutat att projektet *ska* genomföras, delvis på grundval av regionalpolitiska aspekter. Även om man kan fråga sig vilka *andra* regionalpolitiskt motiverade åtgärder som skulle kunna genomföras för denna summa, illustrerar fallet en situation där ett kalkylresultat som innehåller osäkerheter kunde ge viss men inte slutlig vägledning för beslutet.

Det finns emellertid många projekt där det är otvetydigt att nyttan inte står i rimlig proportion till kostnaderna. Citytunneln i Malmö är ett exempel. Projektet innebär att en järnvägstunnel grävs under stadens centrala delar. Detta ger Malmö C en direktanslutning till Öresundsbronns svenska landfäste vilket i sin tur gör kollektivtrafiken mer konkurrenskraftig. Några officiella samhällsekonomiska kalkyler för projektet har inte presenterats, men enligt vad vi erfar är den samlade nyttan *mycket* lägre än de beräknade anläggningskostnaderna om 5,5 miljarder kr; projektet är en pyramid!

Tyvär är Citytunneln ingen enstaka företeelse, utan bara det senaste bidraget till en sorglig tradition. Ett liknande exem-

pel på järnvägsområdet är den nyligen invigda, och delvis helt nybyggda järnvägen söder om Mälaren, Svealandsbanan. Projektets beräknade lönsamhet är klen, och det återstår att se om trafik på kommersiella villkor kommer att kunna bedrivas på de nya spåren.

Inom vägsektorn är tanken på en enhetlig vägstandard – det vill säga motorvägar – mellan rikets tre största städer ett annat exempel. Föga förvånande är vägnätets trafikbelastning mycket högre i närheten av städer än på ren landsbygd. Att bygga motorvägar för lågtrafikerade sträckor är därför inte vettigt; för den slutsatsen behöver lite enkelt bondförnuft knappast stöd av någon sofistikerad kalkyl. Den nu delvis byggda motorvägen mellan Göteborg och norska gränsen illustrerar samma fenomen, ett projekt som för några år sedan föranledde en del rabalder även i denna tidskrift (Jansson & Nilsson [1989a], Örtendahl [1989], Lindström [1989], Jansson & Nilsson [1989b]). Den jättelika Veda-bron vid Höga kusten är ytterligare ett sådant exempel.

Byggandet av pyramider i Sverige är ett systemfel som innebär att många miljarder används för att bygga vägar och järnvägar som inte borde kommit till stånd. Idag kontrolleras – med all rätt – krognotor med stor frenesi. Men motsvarande mekanismer måste införas för att hålla emot idiotiska infrastrukturprojekt; en enda ”pyramid” kan motsvara kostnaden för att köpa upp landets alla krogar!⁵

Behövs järnvägen?

Sedan 1988 delas ansvaret för järnvägssektorn mellan Banverket som kontrollerar infrastrukturen och SJ som kör tåg och

⁵ 1994 redovisade landets restauranger ett samlat ekonomiskt resultat om 275 milj kr (Hotell- & Restaurang Fakta [1996], s 18). Anta att detta tillgodoser ett avkastningskrav om 3 procent. I så fall uppgår värdet av restaurangerna till $(275/0,03=)$ ca 9,2 miljarder kr.

betalar avgifter för rätten att använda banorna. Sedan 1996 tillåts också viss konkurrerande godstrafik. KomKom är inne på att uppdelningen bör bibehållas och vidareutvecklas genom att dagens SJ separeras i ett gods- och ett persontrafikföretag. 1988 års proposition gav ett torftigt motiv för den organisatoriska förändring som Sverige då var först i världen med. Inte heller nu är den logiska argumentationen för vare sig den tidigare eller den nu föreslagna förändringen speciellt djuplodande.

Man föreslår vidare att varken väg- eller järnvägssektorn på förhand ska avkrävas ett ansvar för att täcka sina finansiella kostnader. Detta formella avskaffande av vad som kallas ett sektorsvis kostnadsansvar – en princip som reellt varit avskaffad sedan tidigt 1960-tal – är fullt förenlig med god ekonomisk teori: För det första ska man med en lämplig pris- och investeringspolitik stödja en förnuftig resursanvändning på det sätt som vi inledningsvis redogjorde för. För det andra ska man, när så krävs, i särskild ordning ta betalt för att därutöver generera eventuella ytterligare finansiella tillskott med stöd i principerna för Ramsey-prissättning (Ramsey [1927]). Ett underskott som kan följa av marginalkostnadsprissättningen ska i så fall finansieras på ett sätt som stör resursanvändningen i samhället så lite som möjligt. Detta kan innebära att det är lämpligt att låta somliga samhällssektorer lämna betydande finansiella bidrag till statskassan (jfr sjukvårdsavgifterna och vägtrafikbeskattningen) medan andra måste få del av finansiella tillskott (järnvägen).

Det faktum att utredningens förslag i detta avseende är förenligt med vedertagna ekonomiska principer innebär inte att allt annat med automatik fungerar väl. Om kravet på att en verksamhet ska täcka sina kostnader släpps måste ägaren – staten – hitta andra sätt att kontrollera hur verksamhetens finansiella netto utvecklas. Detta är viktigt eftersom ett företags finansiella resultat ger information om verksamhetens existensberättigande. (God)

lönsamhet resulterar normalt i nyetable-ring medan förluster förr eller senare innebär att verksamhet läggs ner.

Mätt på detta sätt skulle järnvägstrafik inte bedrivas i Sverige, åtminstone inte på det sätt som vi känner verksamheten idag. Affärsverket SJ hade 1995 en omsättning om ca 11,5 miljarder kr, varav 6,2 miljarder från person- och 5,3 miljarder kr från godstrafiken. Av persontrafikens intäkter härrörde ca 0,4 miljarder kr från statens köp av olönsam trafik. Därutöver upphandlade länstrafikhuvudmännen tågtrafik för ungefär 1,8 miljarder kr per år avseende framför allt pendeltåg i Stockholm, Göteborg och Malmö. Staten lämnade dessutom bidrag till trafik på länsbanor omfattande ca 125 milj kr. Nästan 40 procent av persontrafikens intäkter härrörde därmed från verksamhet som inte var kommersiellt motiverad. De senaste åren har SJs sammanlagda resultat varierat från några hundra miljoner överskott till ett visst underskott.

Banverkets kostnader för investeringar var 12,8 miljarder kr 1995 och kostnaderna för drift och underhåll uppgick till ca 2,5 miljarder kr. Dessa medel skjuts till via statsbudgeten. Samtidigt har SJ under senare år betalat ca 600 milj kr per år för att få köra på statens banor. Mot ett finansiellt netto från trafiken om något hundratals miljoner står därför banhållningskostnader netto om $(12,8 + 2,5 - 0,6 =)$ 14,7 miljarder kr. I rättvisans namn ska investeringskostnaderna periodiseras, men i så fall måste också periodiserade investeringskostnader för tidigare år tillföras balansen.⁶

Vi nöjer oss här med att konstatera att järnvägen inte är en lysande finansiell affär. En rimlig gissning är att verksamheten, om den bedrivits på kommersiella villkor, skulle löpa stor risk att läggas ner.

⁶För att ange mera precist vilka belopp som är aktuella krävs ett mera omfattande arbete än vad som varit möjligt för att skriva denna artikel.

Vår fråga är om alla medborgare är medvetna om det offentliga stödet? Är det förnuftigt att låta människor åka tåg till en kostnad som är flera gånger högre än biljettpriiset? Eller är det rätt att avlasta godstrafiken för kostnaderna för infrastruktur, vilket historiskt inneburit att besparingarna direkt flyttas över till industrin i form av (realt) allt lägre fraktkostnader? (Nilsson [1995], s 198.)

Förklaringen till järnvägens bestående finansiella problem kan vara att man är "orättfärdigt behandlad" jämfört med konkurrenten vägtrafik; om vägtrafikens externa kostnader fullt ut internaliseras skulle sannolikt järnvägens finansiella läge förbättras. Man måste emellertid komma ihåg att KomKom hävdar att personbilar på landsbygd i huvudsak betalar sina kostnader. Medan det uppenbarligen finns skäl att subventionera eller på annat sätt skydda godstrafik på järnväg av konkurrensneutralitetsskäl är argumentet för persontrafiken svagt. Man kommer heller inte ifrån att Sverige är ett land med stora avstånd och liten befolkning. Detta, förordat med en kostnadsstruktur som har inslag av stordriftsfördelar, innebär ofta att järnvägen är ett dyrt sätt att lösa transportproblem.

Även om det kan finnas effektivitetsmotiv för att stötta järnvägen följer därav inte att *all* spårbunden trafik bör bibehållas under *alla* omständigheter. På många perifera banor är trafiken begränsad (några tåg per dag) medan kostnaderna för att hålla banan öppen för trafik är betydande. Så länge befintlig standard är tillräcklig kanske det är motiverat att låta verksamheten fortgå. Men vid de tillfällen banan måste repareras till stora kostnader måste i vart fall fortsatt trafik ifrågasättas. Dilemmat är att det i Sverige idag tycks vara liktydigt med politiskt självmord att föreslå att järnväg ska tas ur bruk. Den miljonlukande Inlandsbanan är ett sorgligt aktuellt exempel. I frånvaro av ett rakryggt politiskt ställningstagande är det också svårt att förmå offentliga tjänstemän att agera till

förmån för samhällsekonomiskt motiverade nedläggningar.

Beslutet att släppa på kravet på sektorsvis kostnadstäckning innebär vidare att avsaknaden av de automatiskt verkande mekanismer för att hålla produktionskostnaderna nere som finns i kommersiell verksamhet blir än tydligare. Som ersättning för dessa incitament till kostnadsminimering erfordras en löpande kritisk granskning av hur banhållningen hanteras. Betänkandetexten innehåller knappt någon diskussion av hur man kan kontrollera huruvida banunderhåll och -bygge genomförs till lägsta tänkbara kostnader.

Även om det uppenbarligen finns skäl för samhället att inte låta marknaden på egen hand avgöra järnvägssektorns framtid anser vi att de finansiella kontrollmekanismerna i sektorn idag är otillräckliga. I utredningen saknas underlag för ett samlat ställningstagande till huruvida och i vilka former som verksamheten ska utföras och för att säkerställa att verksamheten genomförs till lägsta kostnad.

Public Choice i transportsektorn

Moderna läroböcker i nationalekonomi innehåller idag också ekonomisk teori som handlar om den politiska marknaden och hur väljare, politiker och offentliga tjänstemän interagerar för att nå politisk jämvikt; detta är den så kallad public choice-teorin (jfr till exempel Parkin [1996], kapitel 18). För att maximera det egna välbefinnandet ger de röstberättigade uttryck för sina åsikter i allmänna val och genom att lämna bidrag till politiska organisationer. Valda beslutsfattare antas ha som huvudsyfte att bli (om-)valda, medan offentliga tjänstemän antas vilja maximera sin egen verksamhetsbudget. Var och en av de tre gruppernas intressen begränsas dels av de uppfattningar som de andra grupperna omfattar, dels av vad som är praktiskt möjligt att åstadkomma.

Teorin pekar också på att intressegrup-

per kan bildas för att ge röst åt individer eller företag med särskilt starka åsikter i enskilda frågor; ju större (konsument- respektive producent-)överskott för enskilda individer respektive företag, desto starkare anledning har man att sluta sig samman och försöka påverka utfallet på den politiska marknaden. Lobbyverksamhet omfattar därför normalt individer eller företag som har mycket att vinna på att en åtgärd genomförs medan kostnaden för åtgärden sprids ut över ett stort kollektiv av skattebetalare. Samma resonemang är tillämpligt om intressenterna arbetar *mot* en företeelse som skulle skada gruppen mycket men gynna kollektivet lite per individ.

Trots att dessa teorier fortfarande är under utveckling pekar resonemangen på företeelser av uppenbar praktisk relevans. Vi anser det vara hög tid att ta till sig denna aspekt av verkligheten också i transportsektorn och ska här ge några exempel där vi menar att särintressen kan ha påverkat utfallet av enskilda beslut.

(1) Den finansieringsprincip för infrastruktur som tidigare redovisats innebär att dörren står vidöppen för intressegrupper att agera i egen sak. Med underlag från trafikverken och på förslag av regeringen beslutar således Riksdagen om investeringar i infrastruktur. Inget "särintresse" som kan få in "sin" investering i planen behöver betala om den sammanlagda investeringsbudgeten är given. Å andra sidan ger bättre infrastruktur goodwill, röster och kan vara till omedelbar ekonomisk vinning för enskilda företag. Om staten kan förmås att tro att vägar och järnvägar i allmänhet, eller i en speciell region eller i en speciell reserelation, är i dåligt skick och att samhället måste avsätta extra medel för att rätta till detta missförhållande, ökar sannolikheten för att specifika investeringar kommer till stånd. Om en samhälls-ekonomisk kalkyl kan ge stöd för den egna uppfattningen; så mycket bättre. Om inte; hitta andra argument. Den intresserade läsaren kan själv ta del av det informationsmaterial om Götalandsbanan, Bothniaba-

nan, motorvägen genom Bohuslän, "Räta Linjen" – det finns en uppsjö av exempel – för att skaffa sig en egen uppfattning om hur argumentationen utformas.

(2) För ett tiotal år sedan beslutade Riksdagen att maxvikten för tunga lastbilar skulle höjas från 54 till 60 ton. På så sätt fick industrin billigare transporter samtidigt som vägarna kom att slitas hårdare. För att kunna acceptera högre fordonsvikter ansåg Vägverket det nödvändigt att förstärka ett betydande antal broar. Efter diskussioner mellan kommunikationsdepartementet och representanter för åkerinäringen kom man överens om att finansiera vägförstärkningen genom att (under en begränsad period) höja skatten för samtliga lastbilar. Man genomförde därför en åtgärd som gynnade en liten grupp (tunga) fordon och som finansierades av samtliga fordonsägare. Beslutet innebar också att järnvägens konkurrenssituation naggades i kanten; tunga lastbilar kunde lasta 10 procent mer till en låg extrakostnad.

När kilometerskatten övergavs inför Sveriges inträde i EU skedde en omfördelning av kostnader som är av samma natur. Som tidigare diskuterats innebär kilometerskatten att tunga fordon betalar en mycket högre skatt per ton än lätta medan dieselskatten i huvudsak utjämnar skillnaden. Tunga fordon tjänade, medan lättare fordon förlorade, på att kilometerskatten slopades.

I båda fallen är det uppenbart att en liten grupp gynnas (de som köper frakter av tunga fordon) medan ett större kollektiv fick vara med och betala (de som köper frakter av lätta fordon och ägare av persondieselbilar). Beslutsunderlaget var undermåligt och det mesta talar för att förändringarna var samhällsekonomiskt olönsamma.

(3) Låt oss peka på några specifika fall där uppenbart olönsamma investeringar kommit till stånd. Ett sådant exempel är den tidigare omnämnda Veda-bron över Ångermanälven där vi vet att Vägverkets

tidigare generaldirektör aktivt arbetade på att få bron byggd, trots att det var uppenbart att projektet var samhällsekonomiskt omotiverat (jfr Resare [1997]).

(4) Turerna kring Svealandsbanan belystes för halvannat år sedan i TV-programmet *Striptease*. Eftersom investeringen inte var lönsam fanns också en osäkerhet om huruvida trafik skulle komma att bedrivas på en färdigställd bana. För att säkerställa att banan kom till användning tecknades en överenskommelse med de berörda kommunerna. Innebörden var att kommunerna förband sig se till att trafik skulle bedrivas, det vill säga att man skulle tvingas subventionera resandet om trafik inte kom till stånd på kommersiell grund. I programmet framkom att den överenskommelse som tecknats var påskriven av ett av kommunerna gemensamt ägt bolag med ett aktiekapital om 50 000 kr. Vid ett intervju tillfälle hade kameramannen ställt ifrån sig kameran men låtit den stå på, varvid ett (tidigare) kommunalråd med stolthet i rösten påpekade att ett sådant bolag snabbt kunde gå i konkurs, d v s att förbindelsen var av begränsat värde! Lokala intressenter fick en järnväg byggd trots att detta inte borde skett, och till mycket låg extra kostnad för den egna befolkningen.

(5) Låt oss återvända till den tidigare omnämnda City-tunneln i Malmö, ett projekt som är ett skolexempel på att en förhållandevis liten grupp intressenter tjänar på en åtgärd samtidigt som huvuddelen av kostnaden faller på några andra. Vinnarna är framför allt de som bor i Malmö-Köpenhamnregionen och som har för avsikt att pendla över Sundet. Också långväga resenärer kan spara tid. Eftersom persontågtrafiken ”grävs ner” begränsas trafikstörningarna för de närboende, men samtidigt kommer godståg i huvudsak att gå på samma sätt som utan en tunnel. Den som äger mark i anslutning till de nya pendeltågsstationerna kan hoppas på stigande markpriser. De som betalar är dels skattebetalarna, dels de resenärer och godstransportörer i övriga delar av landet som inte

kan få sina åtgärder genomförda till följd av att gökungen Citytunneln tar stora resurser i anspråk.

De fem exemplen visar, menar vi, att modern svensk infrastrukturpolitik kan påverkas i oönskad riktning av intressegrupper. Man driver sina uppfattningar med stor skicklighet. Så föregicks beslutet om Citytunneln under hösten 1996 av ett antal nyhetsinslag i tidningar och TV som bland annat påtalade det elände som skulle följa om tunneln *inte* byggdes. På DN Debatt ondgjorde sig en dansk före detta minister över Sveriges bristande engagemang för framtidens kollektivtrafik över Sundet. När detta skrivs närmar vi oss den tidpunkt då remissvaren på KomKoms betänkande ska lämnas. Tidningarnas insändar- och debattsidor fylls nu av upprörda inlägg mot det ena och för det andra i förslagen; samma inlägg återkommer ofta i ett betydande antal (lokal-)tidningar. Vi som fått förtroende att besvara remissen bombarderas också av material från transportsektorns intresseorganisationer.

Den som lyssnar till debatten kring KomKoms betänkanden kan känna sig benägen att slänga hela rasket i den politiska papperskorgen. Bland annat till följd av motsvarande informationsspridning har också precis detta många gånger skett tidigare, till exempel med förslag om bilavgifter i storstäderna. Innan förslagen förkastas kan det emellertid vara värt att läsa intressegruppernas egna alster i ärendet. Den formuleringskonst som där utvecklas är av en natur som understundom går under beteckningen självsanerande⁷.

Låt oss understryka att vi inte pekar ut ett brottsligt förfarande. Beslutsfattare har vad vi vet inte överträtt sina formella uppdrag och rätten att försöka påverka politiska beslut på ett sätt som organisationer

⁷ ”Släng dig i väggen gamle Orwell, nu kommer [KomKoms ordförande] Annerberg”; vederbörande sägs lämna ”...ett av de ruggigaste framtidsförslagen hittills.” Sverige i Rörelse [1996].

och enskilda anser lämpligt är givetvis en av demokratins grundpelare. Vår förhoppning är emellertid att en ökad uppmärksamhet på intressegruppernas roll ska ge förnyad anledning att efterfråga ett allsidigt och väl presenterat underlag för viktiga beslut.

Vi anser också att många av de beslut som tas är felaktiga och att bristerna kostar, både i termer av statens finanser och – viktigare – i avvikelser från samhällsekonomiskt lämpliga beslut. Inget land blir rikt på att bygga dåligt utnyttjade vägar och järnvägar samtidigt som medborgarna befolkar sjukhuskorridorer eller barn trängs i otillräckligt ventilerade och nedslitna skollokaler. Även om man för det mesta försöker att bortse från detta, så hänger sakerna samman på just detta sätt. Det är betydelsefullt för ett lands långsiktiga ekonomiska utveckling att begränsa möjligheterna för särintressen att förslösa knappa resurser. Vi anser att kommunikationsdepartementet i sin fortsatta beredning av en ny trafikpolitik inte kan underlåta att beakta detta.

Slutsatser

Vårt credo är skäligen enkelt: Det behövs ett gott ekonomiskt beslutsunderlag innan viktiga beslut tas. Detta är tillgodosett i så måtto att transportsektorn kanske mer än många andra delar av samhället ägnas en omfattande ekonomisk analys och debatt. Vi är positiva till betydande delar av det ekonomiska tänkande som Kommunikationskommittén har levererat. Man måste också ha djup respekt för svårigheten att fatta politiska beslut, inte minst inom transportsektorn där de motstridiga intressena är många.

Vår oro grundas framför allt på att det ekonomiska kunnande som finns inte kommer till tillräcklig användning och att man tycks blunda för de stora kostnader som intressegruppernas inflytande kan ge upphov till. Det finns all anledning att rikta uppmärksamheten mot risken för att

professionella påtryckargrupper – inte sällan organiserade av kommuner uppbackade av statens regionala representant (länsstyrelsen) – vrider beslut i olämplig riktning på jakt efter en större munsbit av den gemensamma kakan. Alltför ofta tycks också politiker, för att lösa upp kniviga situationer, vara benägna att ta till lösningar som tillgodoser de direkt inblandades intressen på bekostnad av den huvuddel av befolkningen som via skattsedeln får betala för kalaset.

Referenser

- Atkinson, A B & Stiglitz, J E, [1980], *Lectures on Public Economics*, McGraw-Hill.
- Europeiska kommissionen [1996], "För en rättvis och effektiv prissättning inom transportsektorn – politiska alternativ vid internalisering av de externa kostnaderna för transporter i Europeiska unionen", Europeiska unionens bulletin, Tillägg 2/96.
- Diamond, P A & Mirrlees, J A, [1971], "Optimal Taxation and Public Production I: Production Efficiency and II: Tax Rules", *American Economic Review*, nr 61, s 8–27 och 261–278.
- Hotell- & Restaurang Fakta [1996], Sveriges Hotell Restaurang företagare.
- Hultkrantz, L, Li, C-Z & Lindberg, G, [1996], "Some Problems in the Consumer Preference Approach to Multimodal Transport Planning", Working Paper 1996:5, Centrum för Transport och Samhällsforskning, Högskolan Dalarna.
- Jansson, J-O, [1971], *Prissättning av gatuutrymme*, EFI, Handelshögskolan, Stockholm.
- Jansson, J-O & Nilsson, J-E, [1989a], Spelar samhällsekonomiska kalkyler någon verklig roll i vägväsendet? *Ekonomisk Debatt*, årg 17, nr 2, s 85–95.
- Jansson, J-O & Nilsson, J-E, [1989b], Svar till Örtendahl och Lindström, *Ekonomisk Debatt*, årg 17, nr 5, s 392–394.
- Lindström, K, [1989], Replik till Jansson och Nilsson, *Ekonomisk Debatt*, årg 17, nr 5, s 388–391.
- Nilsson, J-E, [1992], Railway Infrastructure Pricing and Investment, *Journal of Transport Economics and Policy*, vol XXVI, s 245–260.

- Nilsson, J-E, [1995], Swedish Railways Case Study, kapitel 8 i Kopicki, R & Thompson, L S, *Best Methods of Railway Restructuring and Privatisation*, CFS Discussion Paper, World Bank.
- Parkin, M, [1996], *Economics*, tredje utgåvan, Addison-Wesley.
- Ramsey, F P, [1927], A Contribution to the Theory of Taxation, *Economic Journal*, nr 37, s 47–61.
- Resare, N, [1997], ”En bro blir till”, *Moderna Tider*, april.
- SOU 1996:95, *Botniabanan*.
- SOU 1997:35, *Ny kurs i trafikpolitiken*, slutbetänkande från Kommunikationskommittén.
- Sverige i Rörelse* [1997], ”I Orwells anda”, ett nyhetsbrev från Svenska vägföreningen, nr 16.
- Örtendahl, P-A, [1989], Replik till Jansson och Nilsson, *Ekonomisk Debatt*, årg 17, nr 5, s 387–388.