

## Förslag om trängselavgifter i Stockholm\*

*Efter en trepartiöverenskommelse på riksplanel har beslut fattats om ett försök med trängselavgifter i Stockholm. Nu finns ett politiskt förslag om hur detta försök skall vara utformat. Förslaget har förtjänster men också flera allvarliga brister. Det är viktigt att dessa brister rättas till inför folkomröstningen år 2006 om ett eventuellt permanent införande. Då blir det också angeläget att så många som möjligt upplever sig som vinnare och inte som förlorare av ett införande. Därför bör också frågor om kompensationer till olika grupper hanteras. Om försöket misslyckas är risken stor att idén med trängselavgifter diskrediteras och blir politiskt död många år framöver.*

I det så kallade Dennispaketet ingick att vägtullar skulle införas vid Stockholms infarter för att komma till rätta med trafikköerna till och från Stockholms innerstad under rusningstid samt för att förbättra innerstadsmiljön. Dessa tullar hade dock en sådan utformning att de ådrog sig en hel del kritik, se Andersson (1995 och 1998). Efter nästan ytterligare ett decennium av intensiv diskussion om trängselavgifter finns nu en trepartiöverenskommelse på riksnivå om att ett försök med trängselavgifter skall införas med start från slutet av år 2004 eller början av år 2005. Avsikten är att erfarenheterna från detta försök skall ligga till grund för ett beslut huruvida sådana skall genomföras mera permanent. Förslag om hur försöket skall utformas föreligger nu från ansvariga politiker i Stockholm.

Emellertid råder det mycket delade me-

*ROLAND ANDERSSON är nationalekonom och professor emeritus vid Institutionen för infrastruktur, KTH. Han har forskat inom områden som industriell ekonomi, transporter, energi, fastigheter och för närvarande om regionernas innovativa förmåga och tillväxt. rolanda@infra.kth.se*

ningar om det meningsfulla i att införa sådana avgifter. Sålunda är de borgerliga partierna i stockholmsområdet starkt emot ett införande liksom flera *pressure groups* såsom Motormännens riksförbund och Stockholms handelskammare. Politiska ledare i kranskommunerna framställer i debatten trängselavgifterna som en straffskatt på stockholmarna och inget annat. Istället förordas utbyggnader av kringfartsleder som medel att komma till rätta med "trafikinfarkten" i Stockholms innerstad. Även förstärkningar av kollektivtrafiken föreslås. Ett argument mot ett införande som anförts av dessa parter är att den kommer att skuffa låginkomsttagarna av vägen. De har också kritiserat den demokratiska handläggningen av frågan, att förberedelsestiden för ett införande är knapp etc. I den folkomröstning om ett införande av trängselavgifter som anordnades i tolv borgerliga kranskommuner till Stockholm den 14 september i år blev det i alla kommuner en förkrossande majoritet som röstade emot ett införande, nämligen mellan 75 och 90 procent. Detta resultat är inte att undra på,

\* Jag tackar Mats Bohman, Margareta Johansson och Mats Wilhelmsson för värdefulla synpunkter.

eftersom det till stor del kommer att bli medborgare i dessa kommuner som får betala så som förslaget till försök nu är utformat. Förslaget om trängselavgifter är sålunda en av de mest kontroversiella frågorna på den politiska dagordningen i Stockholm.

Den 17 februari i år infördes trängselavgifter i Londons innerstad. Av allt att döma har resultatet blivit lyckat. Trafikhastigheten i innerstan har således fördubblats, från 15 till 30 kilometer i timmen. Positiva resultat kan redovisas inte bara för biltrafiken. Även bussarna kommer snabbare fram och dessutom med en större punktlighet. Dessa resultat avfärdas dock av motståndarna till trängselavgifter i Stockholm såsom irrelevanta för stockholmsområdet, dock lite oklart varför.

I våras presenterades, i form av ett tjänsteutlåtande från stadsledningskontoret, ett förslag till hur ett försök med trängselavgifter borde vara designat, se "Försöksverksamhet med miljöavgifter" (2003). Förslaget baserades på en underlagsrapport som beställts av konsultbolaget Transek. Förslaget avser dock inte trängselavgifter i egentlig mening, utan snarare biltullar att tas ut vid passager av en zongräns vid infarterna till innerstan, tekniskt genom att en dosa appliceras på fordonens vindruta. Portaler uppförs för passagera mellan zoner med antenner som identifierar varje fordonets dosa till vilken ett konto är knutet varigenom bilägarens konto belastas med avgiften. De bilister som saknar en sådan dosa eller saknar pengar på kontot får sina nummerskyltar videofilmade och får betala dryga böter. Den politiska majoriteten har efter ett visst gnissel enats om ett modifierat förslag som skall föras fram för ett riksdagsbeslut.

Min uppfattning är att det framlagda förslaget har förtjänster, särskilt med tanke på den korta tid som stått till förfogande. Men det har en hel del allvarliga brister som bör rättas till innan försöket startas. Förberedelse tiden för försöket är förvisso mycket knapp med tanke på att man exempelvis hade 33 månader på sig i London. Därför är det angeläget att ärendet snabbt hanteras så

att försöket blir så bra som möjligt och ger så god information som möjligt inför folkomröstningen år 2006 om ett eventuellt permanent införande. Då blir det också angeläget att så många som möjligt upplever sig som vinnare och inte som förlorare. Därför bör frågor om vilka kompensationer som bör utgå också hanteras.

I samma veva som tjänsteutlåtandet presenterades i våras anordnade Nationalekonomiska föreningen (NF) ett möte under rubriken "Vägtullar – något för Stockholm?" Förhandlingarna från mötet presenteras i detta nummer av Ekonomisk Debatt. Syftet med min artikel i förhållande till dessa förhandlingar är att mera i detalj granska förslaget och diskutera ett antal frågor som jag anser man snabbt bör hantera om man vill få till stånd en god design av trängselavgifterna. Både Lars Hultcrantz och Transeks utredare Jonas Eliasson berör kompensionsfrågor i sina inlägg i NF:s förhandlingar. Jag diskuterar också mera ingående vilka grupper som bör kompenseras och hur kompensationen skall utformas för att förslaget skall bli så attraktivt som möjligt.

## 1. Varför trängselavgifter och hur?

Trafikträngseln i våra större städer medför höga kostnader för resenärerna under rusningstrafiken till och från arbetet. En bilist som i en sådan situation företar en resa ådrar inte bara sig själv en jämförelsevis hög tids- och fordonskostnad för resan. Hans resa medför också att övriga trafikanter får ökade reskostnader genom de negativa externa effekter i form av trafikstockningar som uppkommer.

Utbyggd vägkapacitet ter sig för många som den närmast till hands liggande åtgärden att få bukt med trafikträngseln. Det kan då bli fråga om att man antingen river ner husrader i innerstan för att ge plats åt en ökad vägkapacitet, att man bygger trafikleder i flera våningar eller att man bygger i tunnlar samt nya kringfartsleder. Alla dessa alternativ blir dock mycket dyrbara för Stockholm. Ett problem med nya kringfartsleder är dessutom

inte bara de höga kostnaderna utan att de endast avleder en bråkdel av innerstadstrafiken, eftersom den har sina målpunkter i innerstan, se Jansson (2002).

Ekonomer är benägna att överväga inte bara åtgärder på utbudssidan utan också på efterfrågesidan genom att utnyttja prismekanismen även i offentlig verksamhet. Lösningen med trängselavgifter innebär att ett pris införs för resor under tider av trafikträngsel, dvs framför allt under rusningstid. Härigenom kommer ett antal resenärer att välja att inte åka bil under denna tid. Avgifterna kommer att medföra att de trafikanter som inte är beredda att betala detta pris kommer att flytta resan till en annan tidpunkt, välja en annan resrutt eller ett annat trafikmedel, exempelvis kollektiva sådana, eller att avstå från resan. Genom att hastigheten för biltrafiken ökar kan de som fortsätter att åka göra betydande tidsvinster. Eftersom tid är pengar kan sammanlagt stora belopp tjänas årligen. Dessutom kommer den minskade biltrafiken i innerstan att leda till en mera attraktiv stadsmiljö för boende och besökare. Ett införande av trängselavgifter kapar trafiktopparna under rusningstid och leder till en överströmning av biltrafik till de tidpunkter på dygnet då inga trängselavgifter tas ut. Det finns nämligen ingen anledning att ta ut trängselavgifter under de tider då ingen trängsel förekommer. Som en följd av att trängselavgifter reducerar biltrafiken kommer behovet av väginvesteringar att minska. Istället ökar behovet av en snabb utbyggnad av busstrafiken i innerstan. De snabbare transporterna kommer att gynna vissa verksamheter i innerstan medan förörternas på lite sikt kan komma att gynnas genom nytableteringar av andra verksamheter.

Trängselavgifter utgör en direkt tillämpning av teorin för negativa externa effekter. I detta fall utgör de externa effekterna skillnaden mellan samhällets marginalkostnader och individernas reskostnader i tid och pengar, se t ex Bohm (1967), Walters (1968) och Jansson (1972). Buller och avgaser samt vissa trafikolyckor är också exempel på ne-

gativa externa effekter, se Andersson (1973). De ger därför anledning till uttag av miljöavgifter på stadstrafiken.

Det är angeläget att genom noggrant genomtänkta experiment ta reda på vilken avgiftsnivå som behövs för att få till stånd den önskvärda reduceringen av trängseln och en mot denna svarande ökning av medelhastigheten. Det är också viktigt att ta reda på under vilka tider som trängselavgifter bör tas ut så att inte desorganisationsfenomen som *needle peaks* uppkommer, dvs mycket omfattande trafikstockningar strax före och strax efter de tider då trängselavgifter tas ut. Angeläget är det också att alternativa kollektiva trafikmedel finns tillgängliga den dag då trängselavgifterna införs för att inte en stor trängsel eller rentav ett kaos skall uppstå i denna trafik. Också fördelar och nackdelar med de alternativa tekniker som står till buds för att ta ut trängselavgifter måste noga övervägas.

Sedan ett drygt decennium tas en sk bompeng ut i flera städer i Norge som Bergen, Oslo och Trondheim. Dessa är inte trängselavgifter i egentlig mening utan biltullar för infarter i städerna, dvs för den trängsel som bilarna ger upphov till. Inne i stan tas inte ut någon avgift. Dessa avgifter har hittills legat på en så låg nivå att trafiken endast marginellt har påverkats. De kan därför snarast i första hand uppfattas som ett medel att bidra till en finansiering av vägutbyggnader och först i andra hand som ett styrmedel för att minska trängseln. Däremot har trängselavgifter för stadstrafik sedan en längre tid framgångsrikt använts i Singapore med en differentiering mellan en yttre och en inre zon. Vägtullar har nu som nämnts ovan också införts i London. De gäller för en geografisk yta som är mindre än den zon som är tänkt att bli avgiftsbelagd i Stockholm.

De som trots trängselavgiften fortsätter att åka bil kommer att göra en tidsvinst. För vissa grupper av resenärer med en hög tidsvärdering kommer denna tidsvinst att mer än väl kompensera för kostnaderna för trängselavgiften. Emellertid blir för många resenärer

tidsvinsten inte tillräcklig för att kompensera för trängselavgiften utan de kommer netto att uppleva en välfärdsförlust vid ett införande. Även de som istället kommer att åka vid andra tidpunkter eller med kollektiva trafikmedel kommer att få vidkännas välfärdsförluster. För de politiker som genom försöket med trängselavgifter syftar till att vinna en allmän uppslutning för ett permanent införande blir det därför angeläget inte bara att kartlägga effekterna på olika grupperns inkomster (se Transeks kartläggning av inkomsteffekter) utan också att söka kompensera för sådana effekter, så att alla eller i vart fall de allra flesta resenärer upplever sig som vinnare vid ett införande. Sådana komensationer ligger dessutom i linje med Paretos effektivitetskriterium "till nytta för någon men till skada för ingen".

## 2. Stockholmspolitikernas förslag

Nu föreligger stockholmspolitikernas förslag till försök med vad som numera kallas för miljöavgifter. I korthet ser det ut på följande sätt:

- Försöket skall inledas i slutet av år 2004 eller i början på år 2005.
- Målet med avgifterna är att antalet fordon på de mest belastade vägarna under max-timmen skall minska med 10–15 procent.
- Två avgiftszoner skall etableras i försöket: en tullring runt innerstan för passager in och ut samt en zongräns i snittet Saltsjön-Mälaren.
- Tidsdifferentierade avgifter skall användas: 20 kr för passager in i stan under en timme på morgonen, kl 7:30–8:30, därefter 10 kr, 20 kr för passager ut från stan under en timme, kl 16:00–17:00, därefter gratis. Vidare tas ut 10 kr för passager ut ur stan under dagen fram till kl 16:00. 10 kr tas ut för passager över den inre zongränsen.
- Avgifterna kommer inte att differentieras efter fordonstyp under försöket.

- Olika betalningsmetoder skall tillåtas.
- Essingeleden skall ej avgiftsbeläggas samtidigt som situationen på den inte får försämrats.
- För registrering och debitering sätts en skattdosa i vindrutan på fordonen.
- Intäkterna från avgifterna som beräknas till 1,2 miljarder per år föreslås tillfalla Stockholmsregionen för utbyggnader av kollektivtrafiken.
- Staden begär hos regeringen att staten skall svara för kostnaderna för försöket.
- En kontrollstation med utvärdering skall hållas vid årsskiftet 2005/2006.

Avgiften är sålunda utformad som en passageavgift, dvs det är en vägtull snarare än en trängselavgift i egentlig mening, även om det faktum att den är tidsdifferentierad gör att den till viss del kan likna en trängselavgift. Investeringarna för försöket beräknas uppgå till 500–600 miljoner kronor samt driftskostnaden till ca 100 miljoner kronor per år. Kostnader för utredningar, upphandling, administration och utvärdering beräknas till ca 200 miljoner kronor. Totalt beräknas sålunda utgifterna för försöket till 800–900 miljoner kronor. Då inräknas inte investeringar eller driftskostnader för infartsparkeringar och kollektivtrafik som kan bli nödvändiga. Ett riksdagsbeslut förutsätts vad gäller avgiftsnivåer, design samt vem som skall få disponera avgiftsintäkterna.

## 3. Granskning av försökets utformning

I detta och det följande avsnittet diskuteras ett antal frågor i anslutning till politikernas förslag. I detta avsnitt granskas försökets utformning medan kompensationsproblem avhandlas i följande avsnitt.

*Varför sätts ett mål om att trafiken skall minska med 10–15 procent?*

Detta framstår som en något godtycklig målsättning. Alternativt skulle man som ett bättre mätbart mål för önskvärda effekter på trängseln kunna ange att hastigheten under maxtimmarna skall, exempelvis, fördubblas, ungefär som faktiskt skett i London. En invändning är att det skulle vara svårare att mäta hastigheten. Men det har ju gått att göra i London, se också Hultcrantz och Eliassons synpunkter i NF:s förhandlingar.

*Vad blir vinsten av ett försök med trängselavgifter?*

Tidigare utredningar visar på hög samhälls-ekonomisk lönsamhet av ett permanent införande av trängselavgifter, se Jansson (1994). Men en annan sak är om ett enstaka försök är det. Investeringsutgifter och årliga utgifter för driftskostnader blir då relativt höga. Det finns ingen kostnads-intäktsanalys som redovisar en bedömning av värdet av de fördelar som försöket beräknas ge ställt mot dess kostnader, dvs en bedömning av den samhälls-ekonomiska nettovinsten av försöket. Vad är det för information som man behöver ta reda på genom ett försök och hur skall man på bästa sätt göra detta? Detta skulle behöva preciseras för att ekonomiskt kunna motivera ett försök. Om det bara stannar vid ett försök kommer det att bli dyrt.

*Är den tekniska lösningen med en dosa vid passage av en tullgräns den allra bästa?*

Den valda tekniska lösningen finns redan i bruk och fungerar i exempelvis norska städer. Detta är en fördel med tanke på den korta förberedelsetid som står till förfogande. Men denna lösning innebär att det inte är fråga om ett införande av trängselavgifter i egentlig mening utan vägtullar. Riktiga trängselavgifter vore att föredra, dvs avgifter som bestäms av trängselsituationerna även i innerstan, inte bara vid passager av zoner vid infarterna. Det är viktigt att den föreslagna

tekniska lösningen i försöket inte kommer att blockera ett permanent införande av möjliga bättre lösningar genom att man investerar sig fast i detta alternativ. Om det finns en teknisk lösning tillgänglig för ett införande av riktiga trängselavgifter som är både billig och praktiskt genomförbar, vore detta att föredra. Saab Combitech har i Jönköping genomfört försök med olika tekniska lösningar som kanske kan vara av intresse. Med ett företag som Ericsson i landet borde det också finnas möjligheter att snabbt ta fram en sådan teknisk lösning, om den nu inte redan finns tillgänglig. Det kan vara värt att undersöka.

*Olika avgiftsnivåer under försöket?*

I politikernas förslag anges en avgift på 20 kr under rusningstid. Enligt konsultrapporten från Transeks kommer detta att medföra minskning av trafiken med 10-15 procent. Men vad vet vi egentligen om pris- och korspriselasticiteternas storlek inom olika prisintervall? Inte mycket. Det kan hända att man kommer att "gissa" rätt. Men om man inte gör det och trafiken endast minskar med några få procent, kan försöket komma att uppfattas som enbart ett mycket dyrt misslyckande. Hur skulle effekterna bli om man också valde alternativa avgiftsnivåer i Stockholm, säg 30 eller 40 kronor, inte bara en enda nivå på 20 kronor. En känslighetsanalys är sålunda väl motiverad inom ramen för försöket. Då skulle man få ett bättre underlag för att bedöma var "smärtgränsen" för ett avgiftsuttag ligger, dvs den gräns vid vilken även små prisförändringar kan ge stora trafikbortfall, Andersson (1995, 1998). Ett sådant fullskaleexperiment med olika avgiftsnivåer skulle sålunda kunna ge förutsättningar för en bättre utvärdering av försöket med trängselavgifter inför folkomröstningen än om man är hänvisad till enbart en enda nivå för avgiften. Denna fråga diskuteras inte i tjänstemannaförslaget, även om Transeks utredare Eliasson i NF:s förhandlingar understryker vikten av att avgifterna varierar. Det bör uppmärksammas att ett riksdags-

beslut krävs som innebär en rätt att ändra avgiften under försökets gång.

*Varför avgifter även på resor ut ur staden under morgonens rusningstrafik?*

Om ett antal bilar lämnar innerstan under morgonens rusningstrafik, bör rimligtvis trängseln där komma att minska och fler parkeringsplatser bli lediga. Det är svårt att förstå varför man skall göra det dyrare för bilar i innerstan att lämna plats för andra bilar under morgonens rusningstid när körfälten ut ur stan är utan trängsel. Motiven för ett uttag av avgifter även för sådana resor bör förklaras mera ingående eller revideras. Eliassons argument för sådana avgifter som de presenteras i hans inlägg i NF:s förhandlingar är inte övertygande.

*Varför avgifter för resor mitt på dagen?*

De högsta trafiktopparna inträffar morgon och kväll. Det enklaste är att bara ta ut avgifter under dessa tider. Varför ta ut avgifter även mitt på dagen för passager om det inte förekommer någon trängsel då vid infarterna?

*Varför avgifter endast under en timme under morgon respektive kväll?*

En timma ter sig som en väl kort period med tanke på hur länge rusningstrafiken faktiskt varar. Förslaget kan därför komma att medföra en förflyttning av köerna så att s k *needle peaks*, dvs mycket kraftiga trafikstockningar strax före och efter denna timma istället för de som nu råder. En period på exempelvis två timmar kan kanske därför vara mera motiverad för att undvika sådana effekter. Under försökets gång bör därför avgiftsperiodens längd varieras för att man skall vinna erfarenheter om vilken som blir den bästa.

*Hur blir det med avgifter på Essingeleden?*

I politikernas kompromissförslag finns ingen avgift för Essingeleden till skillnad från i

tjänstemannaförslaget. Samtidigt sägs det att trafiksituationen på Essingeleden inte skall försämrats. Nu har ett fjärde körfält kunnat tas i bruk på Essingeleden. Detta har givetvis förbättrat framkomligheten. Men om det uppkommer trängsel på Essingeleden som följd av överströmning av trafik genom trängselavgifter på infarterna till innerstan så försämrats situationen där, vad politikerna än säger om detta. Då bör en trängselavgift tas ut även på Essingeleden för att det inte skall bli alltför svår köbildning där istället för mot innerstan. Detta kan naturligtvis leda till ett omfattande missnöje. Vad finns det för beredskap att hantera detta problem?

*Hur skall Lidingö behandlas?*

Förslaget att Lidingöborna skall betala avgifter även för resor för att nå riksvägnätet har med all rätt kritiserats. Dessa avgifter bör revideras så att de ter sig som rimliga för dem i relation till vad andra resenärer får betala. Det är inte att undra på att en så överväldigande majoritet av Lidingöborna i den lokalt anordnade folkomröstningen om trängselavgifterna den 14 september röstade emot förslaget. Eftersom det inte finns några kringfartsleder för Lidingöborna skulle man kunna behandla Lidingö som en del av Stockholms innerstad.

*En eller flera avgiftszoner?*

I underlagsrapporten diskuteras möjligheten men också svårigheter med att ha flera avgiftszoner. Förslaget från tjänstemännen är att det endast skall vara en zon medan politikerna också tänker sig en inre zon genom att staden delas i snittet Mälaren–Saltsjön. Det finns problem både med underlagsrapportens diskussion om en zonindelning i ”tårtbitar” och med politikernas förslag om en inre passage som delar staden mitt itu. Naturligare vore istället att laborera med yttre zonring och en inre zon för innerstan som i Singapore. Då skulle man kunna lösa problemet med Lidingö mera elegant än vad som nu blivit fallet.

*Trängselavgifter i kombination med parkeringsavgifter?*

Strängt taget bör trängselavgifter diskuteras tillsammans med politiken för parkeringsavgifter, eftersom de delvis kan både substituera och komplettera varandra. Detta görs inte. Varför inte? På denna punkt vill jag hänvisa till Rickard Walls inlägg i NF:s förhandlingar om förslaget att förmånsbeskatta subventioneringen av arbetsplatsparkeringen i Stockholms innerstad, se även Jansson och Wall (2001). Men parkeringsavgifter kan knappast ersätta trängselavgifter även om de utgör ett utmärkt komplement.

*Vad kommer att skilja de kortsiktiga effekterna av försöket från de långsiktiga?*

Ett försök under en begränsad tidsperiod kommer att ge en ofullständig bild av effekterna, eftersom man inte kommer att få några erfarenheter av vilka de långsiktiga effekterna blir. Inför en folkomröstning är det viktigt att man också får en bild av dessa. Tullringen kommer att medföra fördelar för nyetablering av vissa verksamheter till lägen strax utanför tullringen till båtnad för sådana områden söder, väster och norr om staden. Den förväntade tillväxten för vissa sådana verksamheter i dessa områden kan sålunda bli relativt högre än tidigare. För andra verksamheter i innerstan kommer tidsvinsterna att bli en komparativ fördel jämfört med tidigare som kan överväga kostnaderna för avgifterna. Den mindre biltrafiken i innerstan som leder till mindre utsläpp av bilavgaser samt en lägre bullernivå kommer att upplevas som en mera attraktiv stadsmiljö av boende där. En konsekvensanalys av de långsiktiga effekterna saknas.

*Trängselavgifter som medel att minska den totala trafikvolymen i Stockholms innerstad?*

Biltrafikanterna har nu inga ekonomiska incitament att beakta de negativa externa effekter som de orsakar andra i form av ökad trafikträngsel och sämre miljö. Samtidigt subventionerar politikerna resorna med kol-

lektivtrafik i Stockholm med ca 2,5 miljarder kronor per år, vilket Mikael Sandström påpekar i sitt inlägg i NF:s förhandlingar. Månadskortet innebär dessutom att ju längre man reser, desto större subventioner får man. Detta betyder att trafikvolymen i Stockholm blir ineffektivt för stor både vad gäller biltrafik och kollektivtrafik. Om man ensidigt avskaffar subventionerna till kollektivtrafikanterna och därigenom höjer biljettpriserna utan att trängselavgifter införs, leder detta till en överströmning av kollektivtrafikresenärer till bilresande med ytterligare trafikinfarkt för bilåkandet som följd. Detta har därför inte varit möjligt att göra. Men vid ett införande av trängselavgifter kan man successivt avskaffa subventionerna för resor med kollektivtrafik och höja biljettpriserna utan att följden blir en förvärrad trafikinfarkt genom en överströmning av resenärer till biltrafik. Istället kan den totala trafikvolymen i Stockholm minskas till en effektivt lägre nivå. En diskussion om sådana möjligheter är enligt min mening av synnerlig vikt men har hittills lyst med sin frånvaro.

#### 4. Kompensationsproblem

De resenärer som har en hög tidsvärdering, som tjänsteresenärer samt de i yrkesmässig trafik, kommer att vinna på ett införande, eftersom deras tidsvinster kommer att mer än väl överstiga avgifterna. Miljön i innerstan kommer också att bli bättre med en mindre trafikvolym där och därför mera attraktiv för de boende där. Men ett viktigt argument som förts fram i den politiska debatten av representanter för de borgerliga partier som är emot ett införande, är att effekterna blir negativa för låginkomsttagare som "skuffas av vägen" genom ett införande. Dessa blir då hänvisade till att åka med alternativa färdmedel eller vid andra tidpunkter. Även en hel del av de bilister som fortsätter att åka kommer att förlora på ett införande, eftersom tidsvinsterna inte räcker till för att kompensera för avgifterna. Om det dessutom uppstår trängsel och kaos i vissa delar av kollektiv-

trafiken som en följd av en otillräcklig utbyggnad av densamma, kommer resenärerna på dessa färdmedel också att uppleva sig som förlorare.

Som Hultcrantz framhåller i sitt inlägg är det viktigt hur avgiftsmedlen kommer att användas och i vilkas fickor de kommer att hamna. I dagsläget är detta oklart. Kommer de att hamna i statskassan? I så fall får de borgerliga partiernas argument om ytterligare en straffskatt på stockholmsområdet, i synnerhet då på de invånare i kranskommunerna som pendlar till innerstan för sitt arbete, fog för sig. Om pengarna istället hamnar i Stockholmsregionen, blir den geografiska fördelningen mellan Stockholms stad och kranskommunerna intressant. Debatten om hur avgiftsmedlen skall användas har hittills varit summarisk. Det enda påtagliga besked som finns i detta avseende är att avgiftsmedel skall användas för att förbättra kollektivtrafiken. Detta betyder fördelningsmässigt en kompensation för annars uppkommande trängsel för de grupper som anlitar kollektivtrafiken.

Om det är ett effektivitetsmål som föresvävar politikerna, gäller det inledningsvis omnämnda kriteriet att en åtgärd kan tillstyrkas om den blir till nytta för någon men till skada för ingen. Det innebär att man i så fall behöver kompensera grupper som annars kommer att bli förlorare på åtgärden. Dessutom är det inför den framtida folkomröstningen angeläget att inte alltför många grupper upplever sig som förlorare. Därför blir frågan hur och hur mycket de kan kompenseras högst relevant. Sådana kompensationsproblem har diskuterats men getts en alltför summarisk behandling i politikernas förslag. I det följande skall några konkreta kompensationsproblem diskuteras.

*Hur skall man kompensera dem som kommer att få ökad trängsel i kollektivtrafiken?*

En möjlig och viktig kompensationsmöjlighet är att satsa avgiftsmedel på att bygga ut kollektivtrafiken, exempelvis genom en för-

stärkt kapacitet på busslinjer med hög trafik och därför risker för en ökad trängsel. Detta föreslås också av politikerna vilket är alldeles utmärkt. I London har trängselavgifterna haft mycket positiva effekter på busstrafiken genom en välplanerad förstärkning av kapaciteten på de mest frekventerade busslinjerna. Det är sålunda angeläget att ha en god handlingsplan för hur kollektivtrafiken skall förstärkas. Då måste man ha information om vilken överströmning som man kan räkna med på olika linjer innan försöket sjösätts, så att inte kaos utbryter i kollektivtrafiken. Hur är det sålunda tänkt att busstrafiken skall förstärkas i Stockholm? Behövs det direktbussar för att förstärka vissa tunnelbanelinjer och i så fall var och i vilken utsträckning? Här behövs det en konkret handlingsplan om vad som skall göras när samt också uppskattningar av vad det kan kosta.

*Hur har man tänkt sig att kompensera övriga grupper som annars blir förlorare ?*

En kompensation bör vara en s k klumpsummetransaktion som kompenserar för den negativa inkomsteffekten men bibehåller de nya relativpriserna mellan resande per bil och kollektiva trafikmedel, dvs med substitutionseffekten intakt. Det finns flera sådana möjligheter till skatteväxling, exempelvis en avskaffad eller minskad fordonsskatt för sådana resenärer. En annan möjlighet är att införa s k *cash cards* för de resenärer som man vill kompensera med rätt att åka för det överförda beloppet eller att de får lösa ut det och använda det efter eget gottfinnande. Även detta kräver ett riksdagsbeslut före försökets genomförande. Det blir kanske svårt att kunna identifiera och på ett praktiskt genomförbart sätt kompensera alla som förlorar på trängselavgifter. Men med tanke på den framtida folkomröstningen är det angeläget att så få som möjligt kommer att uppleva sig som förlorare.



*Vilka skall i övrigt få disponera avgiftsmedlen för vilka ändamål?*

I förslaget utgår man från att avgiftsmedlen skall disponeras av Stockholmsregionen. Det framstår som rimligt att staten inte skall få lägga beslag på avgiftsmedlen. Men Stockholmsregionen är ett i sammanhanget diffust begrepp. Skall pengarna gå till enbart Stockholms stad? I så fall kan i ett lite längre perspektiv utvecklas en avgiftspolitik där Stockholms stad genom sin monopolställning via dessa avgifter beskattar kranskommunernas invånare istället för att höja den egna kommunalskatten. Eller skall kranskommunerna också få del av dem och i så fall efter vilken fördelningsmall? Detta har inte diskuterats. Politiska ledare från flera av dessa kranskommuner rasar över ett införande såsom varande en straffbeskattning av deras invånare. Det kommer de att fortsätta med, såvida de inte får del av avgiftsmedlen eller, alternativt ännu bättre, att resenärer från deras kommuner kompenseras direkt. Om dessa kompenseras direkt, vet man nämligen att de som bör kompenseras också blir det och att de som väljare sannolikt inte kommer att motsätta sig ett permanent införande. Frågan är således efter vilka riktlinjer som dessa medel skall få disponeras av respektive kommuner.

*Vilka planer finns det på en utbyggnad av parkeringsplatser utanför tullzonen?*

Det är angeläget att det finns ett tillräckligt antal parkeringsplatser utanför tullzonen så att de som vill ställa bilen där faktiskt också kan göra detta. Detta är också angeläget ur kompensationsaspekten. Hur ser planerna ut i detta avseende?

*Bör vissa vägar byggas ut redan nu inför ett införande?*

Om det uppkommer trängsel på Essingeleden som en konsekvens av trängselavgifterna till Stockholms infarter, hur skall de resenärer som idag använder denna led kompenseras

för detta? Om man inför en trängselavgift även här, kommer de nuvarande resenärerna att drabbas av denna. Om man inte inför en trängselavgift, kan Essingeleden i värsta fall komma att korkas igen av köer där istället för infartslederna mot innerstan. Hur skall detta problem hanteras? Skall man påbörja en vägutbyggnad? I så fall, vad bör byggas ut nu? Kanske Essingeledens Brommagren, som för övrigt anses vara Sveriges samhälls-ekonomiskt mest lönsamma trafikprojekt? Men hinns det med? Sannolikt inte. Vad kan alternativt göras?

## 5. Slutord

Under det senaste decenniet har en grupp transportekonomer – Lars Hultcrantz, Jan-Owen Jansson, jag själv samt med under förra året bortgångne Ingemar Ahlstrand som primus motor – i dagspressen pläderat för en mer rationell trafikpolitik i Stockholm, se exempelvis Ahlstrand m fl (2001). Som ett led i detta har vi argumenterat för att trängselavgifter införs. Det är angeläget att det nu beslutade försöket blir en framgång. Men ett lyckat försök förutsätter att politikerna snabbt löser de ovan diskuterade problemen under den korta förberedelsestid som står till förfogande. Då gäller det att få till stånd både en optimal design av avgifterna och att kompensationsproblemen hanteras så att så många som möjligt upplever sig som vinnare och inte förlorare. De stora avgiftsmedlen beräknade till 1,2 miljarder kronor per år bör räcka långt för att genomföra kompensationer på det ena eller andra sättet. Låt oss hoppas att detta kan ske. Annars riskerar idén med trängselavgifter att diskrediteras och bli politiskt död för många år framåt efter den planerade folkomröstningen år 2006.

## Referenser

- Ahlstrand, I, R Andersson, L Hultcrantz och J-O Jansson, "Dosa med återbäring skingrar städernas bilköer, Brännpunkt, *Svenska Dagbladet* 2001-06-20 och "Dennisleder är olönsamma", Brännpunkt, *Svenska Dagbladet* 2001-07-19.
- Andersson, R (1972), "Bilavgaser och vägtrafikbuller", Bilaga A, *Vägtrafiken. Kostnader och avgifter*. SOU 1973:32.
- Andersson, R (1995), "Dennispaketets vägtullar", *Ekonomisk Debatt*, årg 23, nr 3, s 225-236.
- Andersson, R (1998), "Stockholms trafikpolitik. Från Dennispaketet till Inespaketet", *Attraktiva Städer. En ekonomisk analys*, Byggeforskningsrådet.
- Bohm, P (1967), *External Economies in Production*, Department of Economics, University of Stockholm.
- Försök med miljöavgifter i Stockholm. Underlag för utformning och genomförandeplan (2003), Transek.
- Försöksverksamhet med miljöavgifter (2003), Finansavdelningen, Stadsledningskontoret Stockholm.
- Jansson, J-O (1971), *Prissättning av gatutrymme*, EFI, Stockholm.
- Jansson, J-O (2002), "Trafikpolitik för Stockholm", i B Swedenborg (red), *Skattemiljarder i trafikpolitiken – till vilken nytta?*, SNS Förlag, Stockholm.
- Jansson, J-O och R Wall (2001), "Vad betyder fri parkering för vägsituationen i Stockholmsområdet?", *Trafikpolitik i fokus*, Vinnova.
- Jansson, K (1994), *Dennispaketet - är det lönsamt?* Kommunikationsberedningen, Stockholm.
- Walters, A A (1968), *The Economics of Road User Charges*, World Bank, Occasional Papers, John Hopkins University Press, Baltimore.