

Ansvarigt och oansvarigt om bilismens kostnader

Generation efter generation av nationalekonomer har framhållit att en prissättning i syfte att undvika samhällsekonomiskt slöseri måste bygga på *marginal*-kostnaderna och att transportområdet inte är något undantag härvidlag. Generation efter generation av politiker och transportadministratörer i departement och affärsverk har underlåtit att ta intryck av detta och lanserat olika kostnadstäckningsideologier enligt vilka priserna skall vara lika med (de normalt högre) genomsnittskostnaderna.

Två förklaringar till detta förhållande verkar möjliga. För det första är finansiering över budgeten — vilket marginalkostnadsprissättning i ett sådant här fall kan ställa krav på — ett politiskt så känsligt kapitel att man för att hålla skatterna nere är villig att kompromissa en hel del, inte bara med samhällsekonomiska effektivitetskrav utan även med logik och uppriktighet. Detta synes särskilt gälla sådana områden som transporter där det från praktisk synpunkt kan te sig *enkelt* att ta ut avgifter som täcker kostnaderna.

PETER BOHM är docent i nationalekonomi vid Stockholms universitet. Han har i huvudsak forskat kring frågor rörande samhällsekonomisk effektivitet. Han har vidare medarbetat bl a i Stekenjokkutredningen och är ledamot i Marknadsdomstolen. Han leder för närvarande en forskningsgrupp i transportekonomi.

Den andra tänkbara förklaringen är av ett helt annat slag. Den har att göra med den nationalekonomiska vetenskapens plats i transportekonomiskt och transportpolitiskt utredningsarbete. Då och då träder en ekonom fram — Wicksell, Cassel, Lindahl och Palander är några exempel — och visar att tillämpade principer på någon del av transportområdet är oförenliga med samhällets målsättningar. Men efter en stunds korsdrag är den gamla ordningen snart återställd.

Medan det förefaller svårt att komma med annat än upprepningar av välkända argument på den första punkten, finns det möjligen en lösning att föreslå på den senare. Frikoppla principarbetet från trafiktekniker och -administratörer och låt de samhällsekonomiska frågor det gäller utredas av samhällsekonomer. Politikerna tar därefter ställning till de handlingsalternativ som utredningsarbetet ger (eventuellt efter återremiss för komplettering). Trafikexperterna — tekniker, jurister, geografer, företagsekonomer och statistiker på departement och i affärsverk som SJ — svarar för att de av politikerna uppdragna riktlinjerna omsätts i praktiken.

Det föreligger nu en möjlighet att i praktiken tillämpa denna uppläggning. Vägkostnadsutredningen har nyligen lagt fram ett principbetänkande [SOU 1973: 32], i vilket den samhällsekonomiska sakkunskapen är väl företrädd. Betänkandet skiljer sig fördelaktigt från tidigare trafikpolitiskt utredningsarbete; bl a underviker man de många oklarheter och den enögda inriktning på företagsekonomiskt effektivitetstänkande som kännetecknade den utredning som ledde

fram till 1963 års trafikpolitiska beslut.

Väggkostnadsutredningens arbete har emellertid kommit att utsättas för hård kritik, inte minst från talesmän för den nuvarande trafikpolitiken. Vi skall mot bakgrunden av en kort redogörelse för betänkandets huvudpunkter ta upp denna kritik till närmare granskning.

Betänkandets huvudpunkter

Väggkostnadsutredningens uppdrag har varit att, som det heter, utreda vägtrafikens kostnadsansvar och ge underlag för en kostnadstäckande vägtrafikbeskattning i enlighet med 1963 års beslut. I det betänkande som nu föreligger har man dock löst denna uppgift på ett sätt som gör utredningsresultatet tillämpligt även utan den tvångströja som 1963 års beslut innebär.

Väggkostnadsutredningen har klarlagt att det för ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av existerande och framtida vägnät krävs en grundläggande princip om avgiftsbeläggning enligt de kostnader som det enskilda fordonet åsamkar samhället. (Exempel på tänkbara former för en sådan avgiftsbeläggning är differentierade drivmedelskatter, parkeringsavgifter och vägtullar.) Dessa sk kortsiktiga marginalkostnader omfattar inte bara vägslitage o d utan även andra samhällsekonomiska kostnader som trängsel, trafikolycksfall, buller och avgaser. Principen att låta väggavgifter bestämmas utifrån dessa kostnader tar sikte på något som ligger i allas intresse, nämligen att transporttjänsterna — oavsett omfattning och inriktning — inte skall produceras med onödiga uppoffringar av miljövärden och av mänskliga och materiella resurser.

Utredningen menar emellertid inte att sådana hänsynstaganden är ensamt avgörande. Man uppmärksammar ett flertal faktorer som kan modifiera det konkreta uttryck som nämnda princip skulle få i praktiken. För det första observeras den inverkan som följer av att statsmakterna kan ställa upp *självfinansieringskrav* för transportområdet. För det andra beaktas hur väggavgifterna påverkas av anpassning respektive brist på anpassning i övriga transportsektorer priser däribland järnvägstaxorna. För det tred-

je observeras hur i princip — några konkreta utgångspunkter för utredningen att bygga på saknas tyvärr — hänsyn till inkomstfördelningen skulle påverka väggtrafikbeskattningen och hur väggavgifter skulle kunna införas utan nämnvärda negativa fördelningseffekter. Slutligen visas hur hänsyn till praktiska och administrativa aspekter skulle inverka på avgiftssystemets utformning och i vissa fall motivera införande av regleringar i stället för avgifter.

I betänkandets senare del görs ett pliktskyldigt försök att följa direktivens önskemål att beräkna vägtrafikens *totala* kostnader. Men som utredningen visar är innebörden av ett sådant totalkostnadsbegrepp minst sagt mångtydig. Och för övrigt är det svårt att se hur ett sådant begrepp skulle ha betydelse för uppnående av statsmakternas mål, vad avser inkomstfördelning och samhällsekonomisk effektivitet. Det beräkningsförfarande utredningen stannat för har dock det goda med sig att uppskattningen av bilismens totala kostnader råkat nära sammanfalla med summan av skatteintäkter från bilismen. Härigenom öppnar sig en möjlighet att avföra den gamla, men från åtgärdssynpunkt ointressanta, stridsfrågan huruvida bilismen betalar mer eller mindre än sina totala kostnader.

Utredningen säger sig nu se fram emot en fortsatt verksamhet där de angivna principerna skall kunna ges en praktisk utformning. I betänkandet söker man också ange vilka slag av statistiska uppgifter som behövs för det ändamålet. Och det torde vara av stor vikt att denna empiriska utredningsfas får statsmakternas helhjärtade stöd så att önskade data verkligen kommer fram ur SJs och andras byrålädor.

Konkurrerande "betänkanden"

Svenska Väggföreningen har — kanske i misströstan om att väggkostnadsutredningen någonsin skulle komma ut med sitt betänkande (utredningen tillsattes 1965) — låtit den engelske nationalekonomen Ralph Turvey utföra en "piratutredning" med utgångspunkt från väggkostnadsutredningens direktiv [Turvey 1973]. Turveys resultat, som är intressant inte minst

med tanke på hans meriter på området och hans förtrogenhet med svenska förhållanden, överensstämmer i allt väsentligt med vägkostnadsutredningens slutsatser. Hans kortfattade framställning utgör likväl ett värdefullt komplement till vägkostnadsutredningens digra lunta, framför allt kanske för dess överskådlighet, men också för dess klara och pedagogiska behandling av trafikpolitikens fördelningsproblem.

Vägföreningen är inte ensam om att förekomma vägkostnadsutredningens betänkande. Kommunikationsminister Norling gjorde bara 14 dagar innan betänkandet överlämnades ett nytt "sommarutspel", denna gång för att göra 1974 till ett "järnvägens år". Tanken angavs här vara att genom regleringar styra över lastbilstransporter på mer än 30 mil till järnvägen. — Alla avstånd över 30 mil? Nej, bara de där järnvägen finns som ett alternativ. (Exakt när är järnvägen ett alternativ och när är den det inte?) Alla slag av transporter? Nej, framför allt tunga varor som cement och järn. (Exakt vilka slag av järn? Och även mycket små transporter av cement?) — Den katalog över alla Sveriges orter, destinationer och transportslag, och de "spökmottagare" av transporter på lämpligt avstånd, som denna reglering skulle kunna leda till — för att avleda en bråkdel av de högst 4 procent av lastbilarnas transportarbete som utgörs av transporter på mer än 30 mil — representerar ett tänkesätt beträffande trafikpolitikens medel som i vart fall vägkostnadsutredningens betänkande inte ger stöd för.

Kritiken av betänkandet

Den omedelbara reaktionen på vägkostnadsutredningens betänkande har varit starkt kritisk. Vid sidan av den naturliga irritationen över att utredningen tagit så lång tid på sig att lägga fram ett principbetänkande utan konkreta förslag, har kritiken främst gällt följande två punkter. ● En överraskande stor del av invändningarna har kommit att riktas mot en "svart låda" som utredningen i förbigående nämnt som ett av flera tänkbara framtida avgiftssystem för bilismen. Det vore mycket olyckligt om den debatt,

som betänkandet är avsett att ge underlag för, skulle haka upp sig på denna bisak — inte bara med tanke på att lådan bokstavligen är science fiction, utan framför allt därför att utredningens principresonemang är helt oberoende av den.

● En annan del av kritiken kommer från dem som alltid rycker fram, när avgifter kommer på tal, i tron att alla politiska lösningar som rymmer inslag av avgiftssystem måste vara ogynnsamma för låginkomsttagarna. Dessa kritiker avslöjar åtminstone i detta fall att de varken tänkt sig för eller läst betänkandet. Utredningen skisserar flera tänkbara paketlösningar, vilka kort sagt innebär att införandet av avgifter på vägutnyttjande kompletteras med minskade utgifter av andra slag för berörda grupper; t ex kan högre avgifter för *bilanvändning* i tätort kompenseras genom lägre avgifter för *bilinnehav*, utan att därför poängen med avgiftssystemet — ett hänsynstagande till bilismens samhällsekonomiska verkningar och en bidragande faktor till att i stället ta tåget in till stan — går förlorad.

Men kritik mot betänkandet kommer också från två av utredningens egna ledamöter. Med tanke på att dessa reserveranter företräder kommunikationsdepartementet resp den expertis som anlåtats av de ansvariga för den hittillsvarande trafikpolitiken, är deras kritik kanske den som gör störst intryck på de politiska beslutsfattarna. Det finns därför särskilt stor anledning att ta en titt på vad dessa reservationer går ut på.

Utredningens huvudreservation

Kommunikationsdepartementets ledamot i utredningen, departementsrådet Lennart Johansson, menar att "kravet på en tillfredsställande transportförsörjning för landets olika delar till *lägsta möjliga* kostnader måste ges en innebörd som i det praktiska arbetet möjliggör en *fortlöpande* och *så långt möjligt störningsfri anpassning* av trafikapparaten till den *allmänna utvecklingen* i samhället" (min kurs). Innebörden i detta och andra principuttalanden av Johansson synes vara att trafikpolitiken skall vara "bra" och det motsägs inte av utredningen. Av andra allmänt hållna formuleringar att

döma tycks Johansson framför allt mena att den grundläggande principen med avgifter bestämda utifrån de kortsiktiga marginalkostnaderna medför att man ställer upp ett "kortsiktigt effektivitetsmål" som leder till "effektivitetsförluster på längre sikt". Tanken synes vara att investeringsbesluten skulle bli bättre från samhällsekonomisk synpunkt om man tog ut avgifter som täckte alla kostnader, inte bara de kortsiktiga marginalkostnaderna.

Det är med tanke på utredningsbetänkandets faktiska innehåll obegripligt hur missförstånd av denna typ överhuvud taget kan uppstå hos en ledamot av utredningen. Att något är kortsiktigt i det ena avseendet (marginalkostnaderna) betyder faktiskt inte att det är kortsiktigt i det andra (effektivitet). Som utredningen klart visar är den nämnda prissättningsprincipen inriktad på att beakta *såväl kortsiktiga som långsiktiga verkningar*. Och reservantens ställningstagande, som innebär att investeringsbesluten skulle bli bättre av att en felaktig prispolitik tillämpades, blir inte riktigare bara för att det upprepas och länge har upprepats av den nuvarande trafikpolitikens tillskyndare.

Väginvesteringsproblemet i princip och i praktiken

Därmed är inte sagt att investeringsbesluten inom vägområdet är en enkel fråga i praktiken. Men i princip — och det är principen det här gäller — är saken klar: Förväntas den föreslagna vägen (och för den delen tunnelbaneleden, flygplatsen etc) ge tjänster som av trafikanterna värderas högre än vad tjänsterna kostar att producera kan investeringen "tillstrykas". På kostnadssidan bör då tas med vad det för med sig att skattemedel används partiellt eller totalt som finansieringskälla, dvs vad man skulle åstadkomma med en annan användning av dessa skattemedel eller med en skattesänkning. Är sedan fördelningseffekterna av investeringen acceptabla från statsmakternas synpunkt kan projektet sägas vara godkänt — såvida samhällets mål avser fördelning och samhällsekonomisk effektivitet.

Men i praktiken infinner sig bety-

dande komplikationer, särskilt vad gäller kraven på information. En avgiftspolitik så att kostnaderna för tjänsterna från den eventuella väginvesteringen täcks, skulle — har man på vissa håll menat — ge upplysning om att investeringen verkligen är önskvärd. En sådan politik är emellertid inte bara principiellt oriktig vid den nämnda uppsättningen mål; den är dessutom praktiskt omöjlig. Anledningen är helt enkelt att investeringsbeslut måste fattas *innan* man sätter priser på tjänsterna och kan se hur stora intäkter man får. Det går inte heller att påstå att investeringsprojektet skulle likna varandra i så stor utsträckning att vägavgifter, som gav kostnadstäckning för en viss väg, gata eller bro i en landsdel i dag, skulle ha ett så betydande informationsvärde att man härigenom fick anvisning om ett annat projekts samhällsekonomiska lönsamhet någon annanstans i morgon.

Sammanfattningsvis: En sak är att säga rent ut att man vill ha kostnadstäckning för att man tycker det har ett självständigt värde (t ex håller skatterna nere) — det är ett *politiskt* ställningstagande. En annan sak är att säga, som reservanten i detta fall, att vägavgifter enligt kortsiktiga marginalkostnader, vilket i och för sig inte kan väntas ge kostnadstäckning, kan ge "effektivitetsförluster på längre sikt" — det är en indirekt rekommendation av *medel* att nå ett givet effektivitetsmål och som sådan inkorrekt. Denna boskillnad mellan mål och medel upprätthålles däremot strikt i det betänkande som Johansson reserverar sig mot.

Reservanten Godlund

Det kunde ha sitt intresse att mot bakgrunden av denna oenighet mellan kommunikationsdepartementets representant och utredningens majoritet (bestående av ordföranden Erik Grafström och professor Göran Bergendahl) ta del av den uppfattning som den i svenskt utredningsarbete ofta anlidade trafikexperten, geografiprofessorn Sven Godlund, har att anföra. Om lämpligheten av utredningens förslag att kortsiktiga marginalkostnader läggs till grund för vägavgifterna yttrar sig professor Godlund i sin

reservation kort och kärnfullt: "Jag är icke övertygad härom". Han säger att man även kan tänka sig andra mål för avgiftssättningen och att utredningen i sin framställning visserligen behandlat sådana alternativ, men — fortsätter och avslutar han — "jag anser att denna framställning, trots lovvärda ansatser, icke är tillfyllest". Detta är magra uttalanden i ett så centralt och i betänkan- det så utförligt analyserat spörsmål för att komma från en specialist på trafik- ekonomiska frågor.

Fler "ställningstaganden" som förtjä- nar beteckningen reservation innehåller inte Godlunds yttrande. I övrigt påpekar han bara att utredningen borde skaffat sig ytterligare empirisk information och att man bör analysera verkningarna av ett nytt avgiftssystem innan man tar slut- lig ställning — något som utredningens majoritet de facto instämmer i genom att låta utredningsarbetet fortsätta.

Statsmakternas inställning

För det fortsatta utredningsarbetet är statsmakternas principiella inställning nu av stor betydelse. Skall man bedöma ut- redningsresultatet som kontroversiellt och på den grunden undvika att ta ställ- ning? Skall man stödja den hittillsvaran- de trafikpolitikens "ideologi" och där- med de två reservanternas önskemål om fortsatt principutredande? Eller skall man inse att föreliggande betänkande från utredningen innebär ett sedan länge behövt klarläggande av de samhälls- ekonomiska sammanhangen för trafik- politiken och söka fylla i med konkreta anvisningar om fördelningspolitiska och andra hänsyn som krävs för att en ny vägtrafikpolitik skall ta form?

Referenser

- SOU 1973: 32, *Vägtrafiken: Kostnader och Avgifter*, Stockholm
Turvey, R., [1973], *Vägtrafikanternas kost- nadsansvar*, Stockholm