

## Vägtjänstkostnader och vägavgifter (skatter)

Tidningskommentarerna till vägnadsutredningens betänkande var icke överraskande men heller icke givande. I stort sett begränsades de till förebråelsen att åtta år gått sedan utredningen tillsattes och till att förkasta tanken på införandet av en "svart låda" för att mäta trängselkostnader. Den "svarta lådan" var en perifer detalj i utredningens framställning, till vilken vi själva ställde oss kritiska. Desto mer tillfredsställande är det att betänkandets centrala tankegångar nu tagits upp till diskussion i Ekonomisk Debatt genom Guy Arvidssons och Peter Bohms kommentarer [Bohm 1973, Arvidsson 1973]. Det vore önskvärt att den debatten fortsätter.

Ett klarläggande av utredningsmajoritetens synsätt — utan de många hämningar och försiktigheter i uttryckssätten som den visserligen misslyckade strävan att trots allt nå enighet om framställningen medfört i betänkandet — kanske kan stimulera till fortsatt allvarligt meningsutbyte.

### Allmänna skatter eller avgifter

Utgångspunkten är följande. Vägtrafiken förorsakar kostnader. De måste betalas av någon. Man kan tänka sig att låta skattebetalarna i gemen stå för kostnaderna närmast med motiveringen, att bilismen utgör en sådan integrerad del av det moderna samhället, att alla individer har daglig nytta därav. I Sverige liksom i flertalet länder har man följt en annan linje. Man har sagt sig att olika människor ändå i väsentligt olika omfattning tillgodogör sig nytta av vägtrafiken och att det därför är "rättvisare" att de individuella trafikanterna på något sätt får svara för kostnaderna i relation till den omfattning de tar vägtjänster i anspråk. Väsentligt i detta sammanhang torde också varit, att spelreglerna för andra transportgrenar i vår på marknadshushållning

grundande blandekonomi utgjorts av ett krav på ett slags total kostnadstäckning och att man genom att tillämpa liknande principer på vägtrafiksidan trots sig skapa bättre förutsättningar för en konkurrens på lika villkor.

### Kostnadsansvaret — betalningsansvaret

Detta har lett fram till den sk kostnadsansvarighetsprincipen. Därmed är inte sagt vad som skall omfattas av kostnadsansvaret. Det är på nytt ett skälighetsavgörande. I vårt land har man hittills menat, att i princip skall alla utgifter som det allmänna i form av stat och kommun haft för vägtjänsternas tillhandahållande ingå i kostnadsansvarigheten. Icke ens detta leder till klara avgränsningar. För närvarande betalar den enskilde skattebetalaren genom kommunalskatter ca 1 200 miljoner kronor för kommunernas väg- och gatuhållning. Man kan anföra skäl för och emot detta sakernas tillstånd: även fotgängare behöver gator och trottoarer för att kunna förflytta sig och fastigheternas värde blir högre vid väl ordnade kommunikationsleder etc. Det blir till syvende och sist en rimlighetbedömning, var man skall dra gränsen. Utredningen har ansett en omprövning av nu gällande regler önskvärd. I det sammanhanget kunde det vara på sin plats att diskutera möjligheten av kommunala gatu- eller vägtrafikskatter.

På senare år har vägtrafikens negativa miljöeffekter också kommit att dras in i diskussionen om kostnadsansvaret. Avgaser och buller föranleder negativa verkningar för icke-trafikanterna. Bör motortrafikanterna även betala för den försämring av livsmiljön för andra, som deras utövning medför? Tanken bakom en sådan inställning skulle vara, att staten eller kommunen uppträder som ställföreträdande kompensationsmottagare för den enskilde medborgaren till vilken

ju en direktkompensation i dessa fall svårigen kan utgå. Om det allmänna tar ut avgifter (skatter) för negativa miljöeffekter, kommer den enskilde som upplever försämringen indirekt att få kompensation genom lägre allmänna skatter eller genom att det allmänna får ökade resurser att sätta in motverkande åtgärder.

Emellertid är med nuvarande kunskaper möjligheterna att mäta negativa miljöverkningsar i monetära termer utomordentligt små. Även om man ställer sig positiv till att ta ut miljöavgifter, därför att motorfordonstrafiken otvetydigt medför större negativa miljöeffekter än andra transportgrenar, återstår alltså mätproblemet. Inom vägnadsutredningen har vi fått begränsa oss till omdömet, att de negativa verkningarna snarare får räknas i någon eller några miljarder kronor än i 100-tals miljoner kronor.

Vi har alltså presenterat ett siffermaterial baserat på 1970 års förhållanden, som inom ramen för ett kostnadsansvarsresonemang lämnar möjligheter för skälighetsavgöranden, dvs ytterst avgöranden av politisk karaktär mellan beloppet 2,5 miljarder kronor som 1970 avräknades mot automobilskattemedel och såg 6,5 miljarder, som då bli inbegriper i dag med kommunala skattemedel täckta kostnader liksom de negativa miljöeffekterna. De sistnämnda har därvid givits storleksordningen 2 miljarder kronor men är ju tills vidare icke möjliga att mäta.

Utredningen har i princip haft att utreda *vägtrafikaternas* kostnadsansvar. Den har dock varit medveten och berört frågan om ett annat slags kostnadsansvar, som skulle kunna gälla transportapparaten i sin helhet eller i vart fall landtransportsektorn som en helhet. Från olika synpunkter skulle ett sådant betraktelsesätt kunna medföra fördelar. Övergången till att söka skapa ett tillfredsställande transportsystem regionvis talar exempelvis härför. Önskemålen att kunna styra utvecklingen mot angelägna trafikpolitiska och samhälls-ekonomiska mål likaså. Det bör ha framgått av det föregående, att man icke kan anföra några strikta ekonomiska effektivitetsargument för att stanna för den ena eller andra kategorin som bärare av kostnadsansvaret. Desto större skäl att nu överväga ett första steg i riktning mot en samhälls-ekonomiskt mer avancerad transportpolitik genom att lägga ett gemensamt kostnadsansvar på lands-

trafiksektorn.

Detta låter sig, som framgår av det följande, väl förena med utredningens synsätt på den från samhälls-ekonomisk effektivitetssynpunkt möjliga kostnadsfördelningen, dvs den som medför ett från samhälls-ekonomisk synpunkt effektivt utnyttjande av befintligt vägnät.

#### **Marginalkostnad som styrinstrument**

Sedan man konstaterat och på politiska grunder blivit ense om att vägtrafikerna skall erlägga ett bestämt totalbelopp (det s k betalningsansvaret), uppkommer frågan om fördelningen av detta betalningsansvar. En del av detta betalningsansvar kan täckas genom avgifter, som styr mot ett effektivt utnyttjande av befintligt vägnät, dvs de kan inom denna ram bidra till att transporttjänsterna sker till lägsta samhälls-ekonomiska kostnad. Vad som här åsyftas är avgifter, som svarar mot de kostnader, som ett individuellt transportbeslut medför för samhället. Om någon beslutar sig för att resa från A till B, medför detta slitage på vägbanan; det medför eventuellt en ökning av trängseln, dvs det ökar övriga resandes färdkostnader, det medför beroende på fordonstyp och tillstånd liksom även förarens beteende en risk för olycka, fordonet skapar buller och avger avgaser. Ersättning för de kostnader, som samhället i dess helhet sålunda drabbas av som följd av detta individuella resebesluts genomförande bör uttas av beslutsfattaren. Om man utgår från att det i de flesta fall finns alternativval för beslutet — att avstå från resan, att välja olika tidpunkter, att välja olika färdväg, att välja olika transportmedel (även inom vägsektorn) — blir hans val samhälls-ekonomiskt ineffektivt, om inte dessa kostnader ingår i hans beslutsunderlag. Så långt borde man kunna vara ense. Vi kallar det marginalkostnader. Därmed är dock inte ens denna del av fördelningsproblemet löst. Man måste även ta hänsyn till de inkomstfördelningsmässiga (sociala) förändringar, som skulle följa av en sådan avgiftsstruktur och möjligheterna att på andra vägar kompensera för sådana konsekvenser, om de betraktas som socialt orättvisa, dvs politiskt icke önskvärda. Som Peter Bohm understrukt, finns det inget som säger att en omstrukturering av redan befintligt avgiftssystem särskilt skulle drabba låginkomsttagare, vilket utgör ett första argument i populärdebatten. Många "låginkomsttagare" skulle tvärtom gynnas, exempelvis de som bor

i glesbygd. Men de verkningar, som exempelvis en trängselavgift till äventyrs skulle kunna tänkas få i detta hänseende, kan som han framhåller neutraliseras genom lägre avgift för bilinnehav. Skulle man anse att låginkomsttagare som regel använder mindre bilar, kan kompensation också skapas genom en annan differentiering av fordonsavgifterna än den som nu råder mellan små och stora bilar.

Det andra problemet är att våra tekniska möjligheter att tillämpa ett mer differentierat avgifts- eller skattesystem, som detta betraktelsesätt kräver, tills vidare är begränsade. Frågan om införande av ett avgiftssystem med angiven struktur är därför en fråga på lång sikt och med många etappsteg. Med hänsyn till syftningen, större samhällsekonomisk effektivitet (lägre totala kostnader) bör det vara vårt stora resursinsatser på utvecklingsarbeten som syftar till att framtaga en teknik, som möjliggör ett mera differentierat skatte- eller avgiftssystem utan att bli för dyrt eller administrativt betungande.

### Gemensamma kostnader

Ett på marginalkostnader av detta slag uppbyggt avgiftssystem kommer i de flesta situationer endast att täcka en del av det betalningsansvar, som man efter skälighetsbedömanden kommer fram till bör täckas av motorfordonstrafikanterna. Hur stor del har vi avsett att söka utreda i nästa etapp, men relativt allmänt har man utgått från att de skulle utgöra mindre än hälften av det som angivits som bilismens betalningsansvar. Återstoden, de s k residualkostnaderna — sålunda antagligen mer än 50 procent — som väsentligen hänför sig till utgifterna för väginvesteringar (man kan också kalla dem gemensamma fasta kostnader) bör då utfördelas så att de icke förtar den effekt man avsett vinna genom att strukturera avgifterna efter marginalkostnad. Det innebär exempelvis att man kan lägga dem på områden, där en ökning av avgifterna har minimal inverkan på efterfrågan på vägtjänster. Fasta avgifter som accis eller fordonsskatt kan därvid ifrågakomma. De kan också läggas så att de främjar andra trafikpolitiska mål, som man från allmän samhällssynpunkt satt upp. Den regionala trafikförsörjningen i glesbygder skulle exempelvis gynnas, om man i sådana områden enbart tog ut marginalkostnader (som i dessa områden i regel är låga) och tog ut residualkostna-

derna inom andra områden. Detta är ekonomiskt fullt försvarligt.

I sådana fall bör dock även prissättningen på konkurrerande eller kompletterande transportalternativ (t ex järnvägarna) beträffande infrastrukturen grundas på motsvarande marginalkostnader, om det eftersträvade regionala målet skall nås utan att den samhällsekonomiska effektiviteten eftersättes. Detta är ett av skälen att förlägga kostnadsansvaret på landtransportväsendet i sin helhet. Ett annat sammanhänger med de strävanden, som nu är aktuella i vad gäller en effektiv regional transportförsörjning överhuvud taget. Man kan exempelvis finna, att man får den samhällsekonomiskt bästa transportförsörjningen genom att anlägga en järnvägsterminal med goda faciliteter för vidareändring av gods med lastbilar. Enligt hittillsvarande regler skall kanske järnvägen bekosta investeringen, men om anläggningen är den samhällsekonomiskt gynnsammaste och i själva verket leder till högre effektivitet såväl för lastbilstransporter som för järnvägstransporter, är det kanske rimligt att låta båda transportgrenarna dela kostnaden för terminalinvesteringen. Samma kan givetvis komma att gälla en lastbilsterminal förlagd i anslutning till en järnvägsknutpunkt.

Huruvida tankegångar som dessa skall anses innebära ett övergivande av de riktlinjer, som drogs upp av 1953 års trafikutredning, kan diskuteras. Guy Arvidsson har definitivt denna uppfattning. Men kanske det också kan ses som en fördjupning, där 1953 års trafikutredning tyvärr stannade vid vissa ansatser. Även 1953 års trafikutredning talade om mer- och mindrekostnader, vilket är det samma som marginalkostnader, men man fullföljde aldrig ansatsen. Vägnadsutredningen har gått ett steg längre och hävdar, att det kostnadsansvar, som med stöd av ekonomisk teori för effektiv samhällsekonomisk prissättning kan utkrävas av de olika trafikotvåarna, är marginalkostnaden. De gemensamma kostnaderna måste fördelas efter skälighetsöverväganden och med hänsynstagande till olika samhälleliga målsättningar. För deras fördelning finns det ingen anledning att sätta upp en spär mellan olika transportgrenar. En buss- eller flygterminal kan ha nyttiga effekter för anslutande järnvägstrafik och en järnvägsterminal kan ha positiva konsekvenser för anslutande godstrafik för bilar eller persontrafik med bussar.

## Andra styrinstrument — politikernas frihet

En tillfredsställande transportapparat till "minsta möjliga samhälleliga kostnader" kan endast åstadkommas genom en samordning av olika åtgärder: investeringsbeslut byggda på samhällsekonomiska nyttokostnadskalkyler, trafiksanering genom regleringar, t ex bestämmelser rörande fordonet, körsättet och utnyttjandet av vägnätets olika delar vid olika tidpunkter, bebyggelseplaneringen etc. Många av dessa medel har säkerligen en starkare effekt som styrmedel för resursanvändningen i transportsektorn än vägavgifter.

Den syn på ett vägavgiftssystem som här framlagts innebär emellertid, att en del av avgifterna — de s k marginalkostnaderna — kan struktureras så att de bidrar till effektivt utnyttjande av befintligt vägnät och en annan del, sannolikt mer än hälften, kan struktureras neutralt med hänsyn till väganvändningen eller för att främja andra samhällsekonomiska mål, som man på annat sätt (via nyttokostnadskalkyler, genom planering eller intuition) ställt upp. I det senare fallet gäller självfallet att målsättningen om ef-

fektivt utnyttjande av vägnätet kan komma i konflikt med dessa andra samhälleliga mål. Och som alltid ifråga om målkonflikter får man prioritera, dvs välja via politiska beslut.

När vi nu är överens om att ha vägavgifter (vägtrafikskatter), finns det goda skäl att även söka utforma dessa så att de bidrar till samhällsekonomisk effektivitet.

Synsättet ger i själva verket de politiska beslutsfattarna större möjlighet att använda vägavgifterna som ett av medlen att främja olika samhälleliga mål än det hittills förhärskande. Detta senare har som bekant — och här har säkert 1953 års trafikutredning sin skuld att bära — dominerats av tankegången, att det skulle finnas en ekonomisk teori, som oavsett politiska värderingar angav hur vägavgifterna 100-procentigt skulle fördelas för att styra såväl väganvändning som väginvesteringar mot någon slags allmän samhällsekonomisk effektivitet. Den teorin finns icke.

*Erik Grafström*  
f generaldirektör, styrelseordförande  
i Statens Vattenfallsverk