

Pa

vägskatter och trafikpolitik

av pol mag Jan Bröms

19 77



Svenska vägföreningen

vägskatter och trafikpolitik

Svenska vägföreningen har som ett led i sin bevakning av den trafikpolitiska debatten under senare år ägnat särskild uppmärksamhet åt frågor rörande ekonomiska resurser till vägbyggande m m och frågor om vägtrafikanternas kostnadsansvar. Som ett led i denna bevakning presenterade vägföreningen i juni 1973 en rapport "Vägtrafikanternas kostnadsansvar" av Ralph Turvey, D.Sc.(Econ) London. Rapporten publicerades bl a mot bakgrund av arbetet inom den sk vägstadsutredningen.

Frågor rörande avgifter och finansiering inom trafikpolitiken liksom vilket kostnadsansvar som skall gälla för denna sektor behandlas f n av den trafikpolitiska utredningen som förväntas lägga fram sina förslag under 1977.

Som ett ytterligare debattinlägg inför de ställningstaganden som skall göras i samband med utredningen har Svenska vägföreningen bett pol mag Jan Bröms att skriva denna uppsats.

Uppsatsen behandlar de väsentligaste frågeställningarna som tas upp i direktiven till den trafikpolitiska utredningen liksom i den debatt som ägt rum bl a i massmedia under senare år. Jan Bröms svarar själv för dispositionen av uppsatsen och de åsikter som förs fram i den.

Stockholm i januari 1977
SVENSKA VÄGFÖRENINGEN

Bengt Lyberg
Ordförande

Innehåll

Inledning	Sid 1
Vilka är trafikens marginalkostnader?	1
Man kan inte lägga ihop alla typer av argument	1
Men politikerna vill ha mer	2
Miljöproblemen kan begränsas på många sätt	2
Transportapparaten är en helhet	3
Kan vägskatten göras beroende av miljökostnaderna?	3
De tre problemen	4
2 à 3 flugor i en smäll	4
Investeringspolitiken viktigast	5
Skatteproblemet	5
Bensinskatter och energibesparing	6
Gäller speciella ekonomiska lagar för trafiksvaga järnvägar?	6
Kan vi styra den långsiktiga utvecklingen?	6
Frågor som bör ställas	8
Slutsats	9



Inledning

Principerna bakom 1963 års trafikpolitiska beslut har fortfarande en stark politisk genomslagskraft: Det låter tilltalande och riktigt att varje trafikslag skall bära sina kostnader. En utbredd uppfattning är att bara de faktiska kostnaderna betalas så har man garantier för att vad som sker också är en god marknadsmässig lösning på resursproblemen. Det är svårt att få in i huvudet att denna allmänna spelregel, som fungerar väl när det gäller det mesta av övrigt företagande, inte nödvändigtvis behöver vara höjden av klokhet när det gäller trafikpolitiken.

Ett stort antal ekonomer arbetar intensivt på att ”störa” den enkla världsbild, hos politiker och andra beslutsfattare, som ligger bakom fullkostnadsprincipen. I Sverige finns här en lång teoretisk tradition från Knut Wicksell och Gustav Cassel till publicerandet av Vägkostnadsutredningens betänkande år 1973. Vägförbundet har här bl a lagt sitt strå till debatten genom den skrift man lät Ralph Turvey författa.*

Den kritik som från ekonomernas sida riktas mot 1963 års beslut måste nog skiljas från den minst lika negativa inställning till samma beslut som uttryckts av vissa politiker och ledarskribenter. Den senare kritiken har i hög grad haft sitt ursprung i känslan av att exempelvis bilismen *inte tillräckligt* får betala sina kostnader eller att politikens konsekvenser under alla omständigheter ser ut att missgynna SJ på ett sätt som man inte vill acceptera. Här finns en bland flera oheliga koalitioner på transportpolitikens område.

Vilka är trafikens marginalkostnader?

Grundtanken i ekonomernas analys är att skatter och avgifter bör vara sådana att transportapparaten utnyttjas så effektivt som möjligt. Det innebär att när en väg väl en gång har byggts så skall den utnyttjas så länge värdet av att en ytterligare transport utförs är större än de extra olägenheter som är förknippade med transporten. Hur mycket vägen en gång kostat att bygga är då ointressant. Har investeringen gjorts skall den användas. De enda kostnader som skall belasta väganvändaren är de extra kostnader han förorsakar väghållaren, sina medtrafikanter och tredje part genom att åka på vägen.

*Vägtrafikanternas kostnadsansvar, Svenska vägförbundet, 1973.

Så långt allt väl: Det är svårt att finna någon ekonom som inte skriver under på de principer som varit vägledande för exempelvis Vägkostnadsutredningens betänkande (SOU 1973:32). De representerar god teori, medan fullkostnadsprincipen och 1963 års beslut är baserat på oklara tankar och rena missuppfattningar. Det stora problemet är dels att få den rätlinjiga teorin att något så när korrespondera med vad som av det stora flertalet uppfattas som rätt och rimligt, dels att hitta en praktisk tillämpning av principerna. Kan man inte det förblir teorin bara teori och som sådan otillfredsställande därför att den inte tillräckligt tar hänsyn till alla väsentliga faktorer.

En första fråga gäller vilka marginalkostnader som transporterna förorsakar och storleken på dessa. De egentliga marginalkostnaderna kan sammanföras under fyra olika rubriker:

1. Slitagekostnader, dvs att den enskilda transporten gör att vägen måste repareras *något tidigare* än vad som annars skulle ha blivit fallet.
2. Buller och miljöstörningar som förorsakas av den extra transporten.
3. Olycksriskerna, som är en speciell variant av miljökostnaderna. Kostnaden är här den sannolika effekt i form av ökade sjukvårdskostnader, bortfallande arbetsförtjänst och sveda, värk och lidande som den extra bilen på vägen kan beräknas dra med sig.
4. Trängselkostnader, dvs att den extra transporten förorsakar förseningar och obehag för andra trafikanter.

Hur man än vrider och vänder på problemet är det inte fler kostnadsslag än de här anförda som är av intresse. Vill vi renodla skatte- och avgiftssystemet som ett medel att uppnå effektivast möjliga vägutnyttjande är det dessa kostnader *och inget mer* vi skall titta på. Men – som vi skall diskutera mer utförligt längre fram – är detta kostnader som varierar starkt i tid och rum, vilket gör det svårt att komma åt dem med ett avgiftssystem.

Man kan inte lägga ihop alla typer av argument

Det är således helt förkastligt att till denna grupp av genuina marginalkostnader addera andra mer traditionella bokföringsmässiga kostnader för vägbyggande och vägunderhåll osv. För att det skall vara någon som helst mening med de tankar som låg till grund för Vägkostnadsutredningen, måste vi *konsekvent* bedöma olika avgiftsförslag just med utgångspunkt från hur de påverkar resursanvändandet inom transportsektorn. I den mån en

sådan analys utmynnar i skatter och avgifter som är lägre än vad politikerna egentligen vill, och man därför höjer skatter och avgifter ytterligare, skall detta ses som något i sig självt inte önskvärt. Den ytterligare skatthöjningen förorsakar snedvridningar som får vägas mot de negativa effekter som en motsvarande skatthöjning skulle resultera i om den togs ut i någon annan form någon annan stans i ekonomin.

Problemet med den renodlade styrningsfilosofin när det gäller trafikskatterna är just att man har svårt att komma upp i den uttagsnivå som på andra grunder uppfattas som rimlig. I stora stycken vänder detta synsätt också upp och ned på förutfattade meningar. Det är exempelvis vanligt att man diskuterar möjligheterna att med avgifter finansiera större motorvägar och dyra brobyggen. Utgår vi från de genuina marginalkostnaderna framstår det emellertid som mer motiverat att med avgifter avskräcka från användandet av äldre, dåligt planerade vägar, där olycksriskerna är stora och där närliggande bebyggelse utsätts för irriterande miljöproblem. Byggs en sådan väg om, genom en stor investering, får man i stället anledning att *sänka* avgiftsuttaget.

Men politikerna vill ha mer

Väggkostnadsutredningen formulerar sig på dessa punkter klokt och förståndigt och under medvetande om alla fallgropar för resonemangen. Den säger också klart och tydligt att en konsekvent tillämpning av principer leder fram till lägre skatter och avgifter än vad som motsvaras av kostnaderna för stat och kommun att bygga ut och underhålla gatu- och vägnätet. Det innebär lägre vägskatter än vi har idag. I diskussionen om hur man – som politikerna vill – skall kunna höja skatterna utöver de genuina marginalkostnaderna är den röda tråden för väggkostnadsutredningen just att hitta ”nästbästa” lösningar under hänsynstagande till exempelvis den prissättning som tillämpas av SJ eller det totala skatteuttag som under alla omständigheter måste läggas på ekonomin, dvs förhållanden som ligger utanför deras egentliga utredningsuppdrag.

Andra, tidigare utredningar har inte på detta sätt vågat sticka ut huvudet och säga ”den teoretiska sanningen”. I stället finns det en lång utredningstradition att med allehanda knep söka kompromisser mellan de teoretiska slutsatserna och det förslag man tror politikerna helst vill höra. En genomgående tanke är här att försöka likställa vägberoende kostnader med marginalkostnader fast de egentligen är något helt annat. Det kan gälla

allt från snöröjning på vägsträckor som under alla omständigheter måste upprätthållas till vägmärken tjälskott, dikeshållning osv. Den typen av krystad argumentering tjänar endast som ett alibi för att slippa att ta ställning i en komplex fråga genom att formulera den i förenklad och direkt missvisande form.

Ett annat exempel på hur utredare bjudit till för att vara politikerna till lags erbjuder Affärsverksutredningen (SOU 1968:45 och 46, bil 1). Man visar där hur man genom att laborera med avskrivningsregler, expansionstakt, teknisk utveckling, skalfördelar och prisutvecklingen för investeringsvaror kan få samma resultat vad gäller avgiftspolitik om man dels tillämpar fullkostnadsprincipen, på investeringarnas historiska anskaffningskostnad, dels marginalkostnaden enligt återanskaffningskostnad. Två helt olikartade fördomar skulle således kunna tillfredsställas samtidigt.

Det är viktigt med en viss tankereda på dessa punkter: Den grundläggande filosofin i marginalkostnadsresonemangen är att se till att vägarna används på bästa sätt, vilket i det stora flertalet fall betyder att den enskilde inte skall avhålla sig från att använda en bro eller en väg som redan finns. I en del av debatten har däremot dessa tankar snapats upp i en form där man tar fasta på de negativa aspekterna och endast dessa: Slutsatsen är då att vi behöver höja skatter och avgifter för att komma till rätta med miljöfrågorna, olycksriskerna osv. Mentalt adderar man detta behov till den skatte- och avgiftssituation vi redan har. En sådan operation är verkligen inte sanktionerad i någon teori.

Många uppfattar emellertid problemet på detta sätt och tendensen i den politiska debatten tycks vid ett ytligt påseende gå i riktning mot fler och högre skatter på bilismen just för att på så sätt minska olyckor och miljökostnader. Har jag förstått bevekelsegrunderna rätt är det många som vill hålla fast vid den fullkostnadsprincip som beslöts om 1963 av den enkla anledningen att man då får en viss kontroll över inom vilka ramar skatterna kommer att hållas och att man i principen ser en garanti mot ett oskäligt brandskattande av bilismen. Men detta är mera intressant som ett tidens tecken än som en analys av vad som skulle vara en rationell trafikpolitik.

Miljöproblemen kan begränsas på många sätt

I valet mellan olika skatter och avgifter bör vi naturligtvis välja sådana som kan begränsa de genuina marginalkostnaderna framför sådana som inte ger några positiva effekter utan endast leder till eko-

nomiska snedvridningar. Vad som hittills har sagts är endast att skatternas totala höjd sannolikt redan är sådana att miljö- och olyckshänsyn inte kan motivera ytterligare höjningar. Kvar står fortfarande att det inom en viss skattebudget finns all anledning att söka utforma skatterna så att dessa miljöproblem blir så begränsade som möjligt. Vilka möjligheter har vi då att med skatterna som styråra begränsa miljökostnaderna?

Trafikens negativa verkningar kan i princip begränsas genom åtgärder av följande fyra slag:

1. Investeringar i vägen som begränsar bullerspridning och olycksrisker.
2. Ändringar på fordonen som gör dem mindre farliga, förorenande och störande.
3. Genom att påverka det sätt på vilket en transport utförs vad gäller färdmedel, tidpunkt, hastighet osv.
4. Genom att begränsa antalet utförda transporter.

Idealt skall vi söka efter de ekonomiskt mest rationella åtgärderna bland samtliga dessa rubriker när vi söker hantera de problem vi ställer upp. Alternativa åtgärder av ganska väsensskilt slag skall således vägas mot varandra. Den nytta skatter och avgifter på bilismen kan göra skall således jämföras med exempelvis vad som kan åstadkommas med hjälp av förbättrade vägar. Här finns sannolikt det största utrymmet för irrationella och långsiktiga okloka beslut. Den optimala investeringspolitiken – dvs den långsiktiga klokaste utbyggnaden av transportapparaten infrastruktur – är en fråga som helst bör ses fristående från den kortsiktiga avgiftspolitik.

Ser vi till de avgifter som kan läggas på de individuella bilägarna och transportföretagen inses att dessa primärt endast kan påverka beslut under rubrikerna 3 och 4. Möjligtvis kan de också indirekt få konsekvenser för biltillverkarnas beslut under 2. Förutsättningen är då att vi söker utforma en skatt som är beroende av någon objektivt mätbar egenskap hos olika bilmodeller vad gäller buller, avgaser eller olycksrisk. En sådan individuell beskattning kan kanske i något undantagsfall vara motiverad, men förefaller för det stora flertalet frågor knappast genomförbar. Praxis, att i stället styra utvecklingen med hjälp av minimi- och maximinormer, förefaller här vara en rationell beslutsordning.

För beskattningen återstår således punkterna 3 och 4. Av dessa har vi emellertid anledning att i huvudsak avföra också 4:an. Eftersom såväl järnvägstransporter som bilism enligt alla rimliga kalkyler betalar sina genuina marginalkostnader för det helt överväldigande antalet transporter finns av dessa skäl ingen anledning att systematiskt söka begränsa rörligheten i samhället och antalet utförda transporter. Vi skall återkomma till detta.

Återstår som en praktiskt rimlig uppgift att med skatter och acciser söka styra sättet på vilket en transport utförs. Det aktualiserar ett vitt fält av frågor kring var, när och hur.

Transportapparaten är en helhet

Den mest diskuterade frågan gäller ”hur” och då främst konkurrensen mellan landsvägstransporter och järnväg. Vill vi se avgiftssystemet som ett styrmedel är det helt ofrånkomligt att man måste betrakta transportapparaten som en helhet. Då räcker det inte längre, som denna uppsats inleddes med att endast betrakta marginalkostnaderna för en ytterligare landsvägstransport. Gör vi det och samtidigt tar ut järnvägstaxor som kraftigt överskrider motsvarande marginalkostnader där, leder det partiellt sett rationella avgiftssystemet för vägvesändet ensamt ändå till irrationella konsekvenser. En utredning om vägtrafikens kostnadsansvar helt oberoende av efter vilka principer SJ arbetar skulle således arbeta med ett ofullständigt beslutsunderlag.

Betydelsen av att man bedömer de olika trafikslagens taxor och avgifter mot varandra beror på hur stor del av det totala transportarbetet som alternativt kan nyttja såväl det ena som det andra trafikmedlet. Många bransch-kunniga hävdar att det segment av marknaden, där järnväg och landsväg står i ett direkt konkurrensförhållande, på kort sikt är mycket litet. Det skulle i så fall tala för att valet av skatte- och avgiftspolitik inte är speciellt viktigt som ett instrument att påverka resursanvändningen. På längre sikt bör däremot fördelningen mellan trafikslagen vara mer möjlig att förändra. Men anledningen är då att *investeringar* kan förändra trafikslagets snabbhet, säkerhet och komfort.

Kan vägs-katten göras beroende av miljö-kostnaderna?

Om vi tills vidare bortser från den viktiga frågan om balansen mellan landsvägstransporter och järnväg för att endast se till vägvesändets egna marginalkostnader finner vi att dessa är mycket ojämnt fördelade mellan olika transporter. Buller, trängsel och andra miljö-kostnader har en helt annan omfattning i storstadsområden än på landsbygden. En begränsad del av det totala transportarbetet svarar för den

dominerande del av dessa obehag. Syftet med ett avgiftssystem bör vara att ge ett ekonomiskt incitament att begränsa just dessa transporter och inga andra. Men här blir å andra sidan de praktiska svårigheterna närmast överväldigande. Trängselkostnaderna uppkommer normalt endast vid vissa rusningstider, bullerkostnaderna gäller speciellt vissa utsatta gatu- eller vägsträckor osv.

Ett avgiftssystem som skall avlasta vissa vägar vid vissa tidpunkter förutsätter starkt differentierade taxor. Detta i sin tur är endast möjligt att åstadkomma med hjälp av avancerad elektronik av typ ”svarta lådor” i de enskilda bilarna i vilka det tickar skatt allteftersom bilarna körs på mindre önskade vägsträckor på mindre önskade tider. Ett önskat styrsystem förutsätter således stora investeringar och en betydande administration vars kostnader kan komma att kraftigt överstiga de välfärdsvinster som står att vinna.

Också olyckskostnaderna står naturligtvis i ett visst samband med var och när trafikarbetet utförs, men dessutom finns här ett individanknutet moment i form av olämplighet och vårdslöshet. Vill man här använda prismekanismen som styrmedel torde det effektivaste medlet vara att förbjuda försäkringar med en självrisk under säg 5.000 kr. Men ett sådant förfarande skulle kanske stå alltför bjärt i kontrast till svensk tradition att värna om dem som råkat illa ut. Ekonomers mera råa förslag om att utnyttja prissystemet passar inte alltid den politiska verkligheten.

En förutsättning för att ett avgiftssystem skall vara meningsfullt är att den som belastas med skatten skall kunna påverka sin avgiftsbetalning genom ett annat handlande. Genom att välja en annan tidpunkt för transporten, en annan väg eller genom att köra saktare och försiktigare bör han kunna begränsa sin egen skattebetalning samtidigt som han minskar vissa kostnader för andra trafikanter, boende kring vägarna eller för samhället i stort. Det är en empirisk fråga – om vilken vi vet mycket litet – hur stor del av transporterna som på detta sätt kan styras, dvs för vilka det finns valmöjligheter.

Olycksriskerna och tidpunkten för en transport torde vara de dimensioner i vilka individen kan påverka vad han själv gör. Vägsträckan är däremot svår att ändra. Man byter inte gärna en transport från Västerås till Borlänge mot en från Västerås till Örebro om varorna skall till Borlänge. Dimensionen ”var” i marginalkostnadsresonemanget kan därför vara svår att hantera på ett meningsfullt sätt.

I några fall kan det dock tänkas att miljökostnaderna är så stora och uppenbara att det kan vara rationellt att införa vissa mycket grovt verkande avgiftssystem. Ett sådant förslag är att avgiftsbelägga förekomsten av bil i Stockholms innerstad. För att en sådan åtgärd skall bli meningsfull fordras dock att det finns alternativ i form av en funge-

rande kollektivtrafik, rimliga leder runt staden osv. Möjligen skulle man kunna använda avgiften som ett medel att avskräcka från boende och arbete i staden. Men det är väl inte aktuellt?

Strävar vi efter att avgiftsbelägga just de genuina marginalkostnader som landsvägstrafiken för med sig är det ingen tvekan om att avgifterna skulle bli relativt högre i tätbefolkade områden än på glesbygden. (För väginvesteringarna per bil förhåller det sig tvärt om.) Ett steg åt detta håll skulle kunna vara att differentiera bensinskatten regionalt för att på så sätt hålla tillbaka bilismen inom framför allt Syd- och Mellansverige. En viss differentiering borde med tillräckligt vida övergångszoner vara möjlig innan det privatekonomiskt i någon större utsträckning lönar sig med ”bensinresor till inlandet” eller innan ”bensinsmuggling” blir en alltför stor frestelse för brottsligheten. Effekterna (på trafiken) av en sådan differentiering skulle dock antagligen bli rätt små.

De tre problemen

Vad blir då slutsatserna? Vad bör en trafikpolitisk utredning komma fram till ifråga om hur höga vägskatterna skall vara och hur de skall betalas.

Det första och helt grundläggande är att man måste inse och klargöra att man behandlar tre separata problem:

1. Investeringsproblemet, dvs hur mycket pengar man vill lägga ned på att rusta upp vägar och järnvägar och vad man här vill satsa på i form av snabbhet, säkerhet och komfort.
2. Skatteproblemet, dvs hur mycket man vill ta ut i form av skatter och avgifter för att finansiera offentlig verksamhet i största allmänhet. Skatter påverkar normalt resursutnyttjandet i samhället på något ”snedvridande” sätt i förhållande till ett marknadsideal. Ett syfte med skattepolitiken är att finna former för skatteuttagen som gör så liten skada som möjligt.
3. Styrningsproblemet, dvs frågan om att med avgifter som medel begränsa ett antal miljöproblem. I förhållande till ”skatteproblemet” vänder vi här på frågeställningen och söker efter medel till ett bättre resursutnyttjande och får skatteintäkter som en bieffekt.

2 á 3 flugor i en smäll

Mellan dessa tre problem finns ett antal inbördes samband som kan komplicera en renodling av fråge-

ställningarna. De analytiskt mest svårhanterliga av dessa gäller effekterna på lång sikt av ett till synes rationellt handlande på kort sikt. Men dessa inbördes samband är definitivt inte av ett sådant slag att man får förledas att tro att bara man på ett tillfredsställande sätt löser ett av dem så har man automatiskt löst också något av de andra eller t o m bägge de andra.

I den hittillsvarande trafikpolitiska debatten har dock illusioner av detta slag spelat en betydelsefull roll: En situation där varje trafikslag bär sina kostnader har ansetts ge en tillfredsställande lösning på såväl styrningsproblemet som skatteproblemet. Cirkelresonemanget att denna skatte- och avgiftsinräkning också skulle bestämma investeringarna har kanske inte uttalats men tycks ibland vara underförstått. Genom att sammanfatta allt i en formel har man försökt gå genvägar som inte finns.

Ekonomer har syndat på andra sätt: Det är t ex inte ovanligt påstås att de marginalkostnader som är relevanta för styrningsproblemet är samhällets långsiktiga marginalkostnader för att upprätthålla vägtrafiken. Det innebär att avgifterna under punkten 3 långsiktigt skulle självfinansiera investeringarna under punkt 1. Men också det innebär en onödig och därigenom teoretiskt missvisande lösning av problemställningen som, om den tillämpades konsekvent, skulle leda till välfärdsförluster. En stor del av väginvesteringarna motiveras ju av att de minskar de privatekonomiska kostnaderna för att trafikera en viss sträcka genom att göra vägen kortare, snabbare och mindre slitande på bilen. Vi investerar därför att det är samhällsekonomiskt rationellt att samhället tar på sig en investering som leder till en större besparing hos de enskilda individerna. Dessa investeringar, eller behovet av att utföra dem, är inget argument varför vi genom höga avgifter skall avhålla folk från att använda vägarna. Det finns inte skäl varken att med avgifter begränsa nyttjandet av en ny väg eller att ytterligare kostnadsbelasta användandet av den gamla krokiga och gro-piga vägen.

Vi gör därför klokt i att betrakta de tre rubrikerna ovan som helt separata frågor. Det innebär att vi får avvisa ”politiskt obekväma” och ”teoretiskt snygga” lösningar där ett större problemkomplex sammanfattas i en enda formel. Sådana formuleringar kommer att bli missvisande. Enligt min mening kan en stor del av den omfattande utredningstext som ägnats transportfrågorna förklaras just med att man sökt alltför enkla och eleganta lösningar som när de prövas mot den faktiska verkligheten inte känns riktigt övertygande – vilket motiverat nya utredningar. Detta beror då på att den grundläggande teorin varit felaktig.

Investeringspolitiken viktigast

De tre problemställningarnas ekonomiska betydelse vill jag rangordna i den följd de är uppställda. Det innebär att de politiskt viktigaste besluten – och följaktligen de som bör ägnas störst eftertanke – gäller investeringarna i trafikapparatusens infrastruktur. Här bestäms på ett grundläggande plan de olika trafikslagens konkurrenskraft i förhållande till varandra. Och här bestäms huvudparten av de kostnader som transportväsendet för med sig för samhället i dess helhet.

Med viktiga frågor kring infrastrukturen menar jag ett antal grundläggande kvalitetsaspekter på vägar och järnvägar, som t ex förekomsten av motorvägar, tillåtna hastigheter och axeltryck på vägarna, vagnparkens kvalitet och storlek, antalet förbindelser och deras snabbhet m m för de trafikmässigt viktiga delarna av järnvägsväsendet. I dagsdebatten har däremot intresset på denna punkt koncentrerats till relativt perifera frågor som t ex vissa mycket trafiksvaga järnvägssträckor. Huruvida dessa läggs ned och ersätts med bussförbindelser och lastbilstransporter är ur transportköparens synvinkel sannolikt ganska ointressant. Även om järnvägen generellt har ett antal väsentliga miljöfördelar gäller detta antagligen inte dessa sträckor. För järnvägen med ett lågt utnyttjande väger i stället nackdelarna i form av en ytterligare bullerkälla och in-tecknandet av markarealer utöver vad som under alla omständigheter krävs för landsvägen desto tyngre. *

Skatteproblemet

Att skatteproblemet rangordnas före styrningsproblemet motiveras med att de skatter, taxor och avgifter som samhället kommer att lägga på trafiken med all säkerhet kommer att förbli större än vad som kan motiveras endast med de genuina marginalkostnader som trafiken för med sig och som huvudparten av denna uppsats handlat om. Vi tvingas alltså att betrakta SJ:s taxepolitik och vägskatterna som ett skatteproblem i största allmänhet.

Men med detta som utgångspunkt är det självklart att vi i första hand skall välja att ta ut sådana skatter och avgifter från transportväsendet som inte leder till snedvridningar i ekonomisk mening utan i stället leder till ett *förbättrat* resursutnyttjan-

* Se exempelvis ”Social costs and road transport, Dr Clifford Sharp Department of Economics” The University of Leicester, stencil, Sv vägföreningen. 1976

de. De avgifter som har en positiv styrande effekt är således de skatter som i första hand bör komma ifråga. Problemet är bara att med de grova och otympliga skatteinstrument som hittills formulerats (bensinskatte, kilometerskatte, acciser och fordonsskatte) så har vi inte möjligheter att på ett meningsfullt sätt komma åt de miljöproblem som bilismen förorsakar. Med något mer skärpta krav på mål-medeldiskussionen är det uppenbart att miljöfrågorna endast används som svepskäl för skatte och skattehöjningar som egentligen borde motiveras med helt andra argument.

Bensinskatte och energibesparing

Ett argument som i dagens läge gärna läggs till alla andra gäller vår önskan att hålla tillbaka energiförbrukningen. Med detta kan man mena två saker:

Dels att bensinpriset är för lågt med hänsyn till vad man i dag har anledning att värdera bensinen till. Ett sådant påstående måste definitivt vara osant med tanke på de skatte som redan tas ut. Energiförbrukningen i form av bensin beskattas redan långt utöver vad som gäller annan energiförbrukning.

Dels att vi på lång sikt har anledning att räkna med ett betydligt högre bensinpris och att vi därför redan nu bör bromsa utvecklingen genom att ta ut ett högt skuggpris. Inte heller det argumentet förefaller hållbart med tanke på den avsevärda skillnad som redan råder mellan det inhemska marknadspriset och det pris vi fritt kan importera till.

Ur ekonomisk synvinkel är således energiargumentet inget som kan adderas till de skatte vi redan har. Det finns heller ingen ekonomisk anledning att med skatte hålla tillbaka den energiförbrukning som sker genom bilanvändning enligt hårdare regler än de som gäller för vad folk gör av med i sina värmepannor.

Gäller speciella ekonomiska lagar för trafiksvaga järnvägar?

Den betydelse man i den politiska debatten tillskriver de trafiksvaga järnvägarna illustreras bl a i formerna för det statliga stödet. Detta utgår helt som en ersättning för att man upprätthåller vissa förlustbanor – den s k kollektivbiljetten.

Det säger sig självt att vissa järnvägssträckor måste vara ekonomiskt mer bärkraftiga än andra. För att täcka underskotten har man delat upp järnvägsnätet i en lönsam och en icke lönsam del. Kollektivbiljetten skall i princip täcka underskottet på den olönsamma delen. Detta ses ibland som en utifrån liberala ekonomiska värderingar idealisk lösning på ett svårt problem: På så vis blir ju utsagt vad saker och ting kostar och vad man får för pengarna.

Enligt mitt sätt att se är detta bara kvalificerat hokus-pokus som tar bort intresset för väsentligheter. Av nödtvång har man fått inskränka fullkostnadsprincipen till att gälla endast ena hälften av järnvägsnätet – det s k affärsbanenätet. Utan statligt stöd *till de svaga* järnvägarna skulle biljettpriserna bli för höga *på de trafikstarkare delarna*. Det är således bara för denna senare del som man tänker sig att kostnadsansvaret skall fylla en ekonomisk funktion för resursanvändningen. För ena halvan av järnvägsnätet bedöms således principen om kostnadsansvar fylla en viktig funktion, medan för den andra halvan den inte bedöms ha någon som helst relevans. Meningen kan väl ändå inte vara att SJ skall lägga ned och rationalisera bort förbindelser efter helt andra principer när det gäller affärsbanenätet än när det gäller den del som politikerna har övertagit ansvaret för? Om så inte är fallet och om fullkostnadsprincipen inte förväntas ha någon styrande funktion på SJ:s resursanvändning – vad skall principen då vara bra för? Det räcker inte att det nuvarande förfarandet ger ett praktiskt och påtagligt underlag för förhandlingar om statsbidragens storlek.

Vill man få ut bästa möjliga resultat av de resurser som läggs ned på transportväsendet bör vi ta bort illusionsnummer av detta slag varhelst de förekommer. Ur ekonomisk synpunkt vore det betydligt mera rationellt om SJ fick en icke öronmärkt ekonomisk ersättning som man förväntades ge bästa möjliga ekonomiska användning helt oberoende av vilken etikett som satts på de olika järnvägssträckorna.

Kan vi styra den långsiktiga utvecklingen?

En inte ovanlig tankegång är följande: Sätts skatterna på vägar och bilism lågt, kommer folk att skaffa sig fler bilar. Detta lägger i sin tur press på politikerna att bygga fler och bättre vägar, vilket i sin tur gör bilinnehav än mer attraktivt. Genom denna utveckling får järnvägen och kollektivtrafiken inte en fair chans. Den trängs successivt undan och vi går in i ett bilsamhälle som många tycker sig egentligen inte vilja ha.

Det här är en ytterst komplicerad fråga. Såvitt jag förstår existerar den ännu bara på ett känslomässigt plan. För att den skall kunna höjas därifrån och bli tillgänglig för analys måste en rad praktiska frågor ställas. Framförallt måste vi skaffa oss en uppfattning om inom vilka ramar samhället har realistiska möjligheter att välja mellan kollektivtrafik och rälsbundna godstransporter å den ena sidan och privatbilism och vägtransport å den andra. En utgångspunkt skulle kunna vara att ställa upp ett scenario för hur vi vill att transportapparaten och samhällsbyggande skall vara beskaffat om – säg 20 år. I den kalkylen bör då ligga kunskaper om vad olika alternativ reellt sett kostar i form av investeringar, drift och underhåll och dessutom – som inte minst lika viktigt – en bedömning av vad alternativen innebär för folks rörlighet, bekvämlighet osv. Här kan vi på ett meningsfullt sätt föra in begreppen långsiktiga marginalkostnad och långsiktig marginalintäkt för olika investeringsalternativ. Att så konkret som möjligt beskriva alternativa transportframtiderna – deras fördelar, nackdelar och kostnader – är en viktig uppgift för ett framtidsforskningsinstitut.

Antag att man lyckas, och att man med viss övertygelse tycker sig kunna fastställa att så här vill vi ha det år 1997. Hur ser då strategin ut att nå målet?

Det första och viktigaste är då informationsproblemet: Staten och kommunerna måste klargöra sina intentioner att styra utvecklingen mot ett visst mål. Det innebär att man måste publicera investeringsplanen och ge marknaden (transportköparna) en möjlighet att med den som utgångspunkt fundera genom vad som är deras bästa alternativ.

I övertvägandena skall då inte bara ingå den förväntade fysiska användbarheten av den transportapparat som skall bli byggd i en framtid utan också hänsynstaganden till vad som kommer att gälla under omställningstiden med trafikstandard och kostnader (såväl skatter som andra) för olika transportslag. Vi kan, åtminstone som en tankeövning, föreställa oss att samhället stannar för en lösning på de framtida trafikproblemen som innebär en mycket kraftig satsning på den kollektiva och den rälsbundna trafiken och att det i detta alternativ ligger en stark neddragning av väginvesteringarna.

Successivt kommer då de privatekonomiska kostnaderna för att använda landsvägstransporter att öka samtidigt som den kollektiva trafiken blir mer attraktiv. Genom de begränsade förbättringsinsatserna för vägarna kan de verkliga marginalkostnaderna för väganvändningen komma att öka, vilket ger en anledning att höja bilskatterna, vilket ytterligare skulle påskynda övergången mot rälsbunden trafik. Motiven för dessa avgiftshöjningar är således inte i och för sig att man vill påskynda överföringen av

transporter till de kollektiva formerna utan att varje transport i det givna läget faktiskt medför olägenheter för medtrafikanter och tredje part.

Är det några fallgropar i det här resonemanget? Såvitt jag förstår inte på det teoretiska planet. Samhället bygger en infrastruktur på transportområdet som man anser tekniskt och ekonomiskt överlägsen tänkbara alternativ. Medborgarna ges så fullständig information som kan åstadkommas om vad som är att vänta. Deras möjligheter att anpassa sig till förändrade betingelser bör också bedömas som goda, eftersom de investeringar de själva gör i rullande material har en kortare ekonomisk livslängd än huvudparten av de investeringar som görs eller redan har gjorts i transportapparaten infrastruktur. De har således en betydande flexibilitet att under utvecklingens gång korrigera sina val om att exempelvis disponera och utnyttja en bil. De kan också göra en rimlig kalkyl över att en bilinvesteringens ekonomiska värde kommer att minska snabbare än vad som annars skulle bli fallet – och anpassa sig till det – som följd av att vägtrafiken i konkurrenskraft i förhållande till tågen.

Ovanstående resonemang är naturligtvis mycket hypotetiskt. Det säger dock något mycket viktigt – som naturligtvis bör kunna bevisas mer formaliserat och matematiskt – nämligen att samhället har möjlighet att, om man så vill, förändra transportväsendet utan att frångå varken principen om en taxe- och avgiftssättning efter de kortsiktiga marginalkostnaderna eller det fria konsumtionsvalet för den enskilde transportköparen.

Om någon läsare ändå tror att jag driver med honom beror det på något annat: Nämligen att han lika lite som jag tror att det finns tekniskt och ekonomiskt överlägsna framtida alternativ för transportväsendet som radikalt avviker från den utveckling vi nu ser växa fram. Men det är något annat och en bedömningssak. Det kanske bara är bristande fantasi som gör att jag tror att de individuella transportmedlen som kan gå från port till port och från arbetsplats till arbetsplats har en så stor överlägsenhet vad gäller snabbhet, komfort och säkerhet att de knappast kan ersättas för huvudparten av det transportarbete som kommer att utföras också efter år 2000. Vad som ifrågasätts är således om vi – när vi förutsättningslöst ställer frågan – verkligen vill göra några dramatiska förändringar i utvecklingen. *Vill vi det så kan vi det också.*

Det borde vara en utmaning för dem som sysslar med transportforskning att seriöst arbeta genom detta problem: Att formulera en bästa transportframtid och att efter bästa förstånd beskriva vägen dit. Just beskrivningen av vägen dit är här viktig. För tror man inte att en radikal förändring av transportmännstren är möjlig utan tvångsingripanden, straffskatter och regleringar är det heller inte sannolikt att man formulerat en ideal lösning under beaktande av folks preferenser.

Frågor som bör ställas

Ett grundläggande förhållande för transportpolitiken är att det utförda transportarbetet sannolikt inte kan påverkas speciellt mycket på kort sikt. Det är i huvudsak bestämt av var fabrikerna ligger och av folks bosättningsmönster. En höjning av transportkostnaderna innebär därför på kort sikt i första hand en inkomstomfördelning och i mindre utsträckning en påverkan av transportererna som sådana. Detta innebär samtidigt det starkaste argumentet varför staten skulle kunna klämma till med riktigt höga skatter på bilismen och parallellt med det höja järnvägstaxorna. Eftersom folk ändå måste ta sig till jobbet och eftersom industrins transporter ändå måste utföras leder ett sådant höjt avgiftsuttag till förhållandevis små snedvridningar i den reala resursanvändningen på kort sikt.

På något längre sikt sker det naturligtvis en anpassning till de högre transportkostnaderna. Bosättningarna kommer att ske närmare arbetsplatserna, och fabrikerna kommer att läggas närmare marknaderna. Högre transportkostnader gynnar sannolikt tätbebyggelse och urbanisering. Många skulle hävda att en skatt på bilism – kanske motiverad av bilismens miljökostnader – skulle leda till andra och värre miljökostnader.

Vi måste också ställa frågan om vi önskar den inkomstomfördelning till landsbygdens och de avlägsna landsändarnas nackdel och till tätorternas fördel, som generellt högre trafikskatter innebär.

Ett medel att något styra de fördelningsspolitiska konsekvenserna av höga skatter på bilismen är att förändra avvägningen mellan fasta bilkostnader (acciser och årliga bilskatter) å ena sidan och rörliga avgifter för bilutnyttjandet (bensinskatt och kilometerskatt) å den andra. Med en hög inträdesbiljett till bilkollektivet och kompenserande låga driftskostnader kan kostnaden för dem som är beroende av många och långa transporter begränsas. Men samtidigt skall vi då hålla i minnet att det ekonomiskt är svårt att hitta skäl varför vi överhuvudtaget skall beskatta bilinnehav mer än annan konsumtion. Det är utnyttjandet som kan förorsaka kostnader för samhället, medan bilen i garaget bör ses som vars och ens ensak. Det är svårt att inse varför samhället skall lägga värderingar på om individen vill lägga sina pengar på att ha tillgång till ett transportmedel framför att lägga dem på mat, färg-TV eller annat.

För produktionslivet är trafikskatter en *produktionsfaktorskatt* på transporter. Produktionsfaktorskatter brukar vi normalt betrakta som olyckliga då de leder till ekonomiska snedvridningar. Enda undantaget från denna regel är arbetsgivaravgifter

på arbetskraften, som på lång sikt övervältras i form av motsvarande lägre lön. Med en skatt på transportarbete missgynnas i första hand tillverkning av tyngre varor som förutsätter en stor volym transporter och tillverkning som ligger avlägset.

Vem som slutligen betalar skatten är ofta oklart. När ekonomin anpassat sig till skatten är det dock helt uppenbart att det är konsumenterna *som grupp* som svarar för notan. Detta sker dels genom högre varupriser, dels – när varupriserna är internationellt bestämda – genom att kostnadsutrymmet för lönestegringar minskats. Men den kostnaden hade ju löntagarna ändå fått betala om skatten i stället tagits ut i form av moms, inkomstskatt eller arbetsgivaravgift. Den egentliga kostnaden är den reala produktionsförlust som följer av att skatten styr produktionen på ett ekonomiskt irrationellt sätt vad gäller lokalisering och de typer av varor som produceras.

Jag utgår från att de taxor järnvägen tar ut anpassas till kostnaderna för landsvägst transporter. Genom att SJ förutsätts göra så gott de kan för att höja sitt affärsmässiga resultat sker en sådan anpassning automatiskt. När SJ genom affärsmässigt motiverade rabatter osv söker förbättra sina totala intäkter anpassar man också i viss utsträckning sina avgifter till marginalkostnaderna. Den politiken är värd att uppmuntra. Det avgiftsproblem politikerna har att ta ställning till är därför i huvudsak koncentrerat till vägsidan som ju också svarar för huvudparten av trafikarbetet.

Problemet är här dels skatternas höjd: Kan det anföras skäl varför transporter i största allmänhet skall betraktas som en mindre önskvärd aktivitet som därigenom skattemässigt bör belastas hårdare än andra former av konsumtion? Dels: Har vi praktiska möjligheter att inom den ram som de totala skatteintäkterna utgör åstadkomma en meningsfull styrning med avseende på frågorna var, när och hur en transport skall utföras? Det ankommer på den som vill svara ja på någon av dessa frågor att motivera sig.

Slutsats

Som en allmän slutsats efter denna genomgång vill jag dock våga påståendet att ekonomisk analys inte har speciellt mycket att ge när det gäller att fastställa vägavgifternas höjd. I huvudsak leder den endast fram till en uppsättning argument och aspekter att ha i åtanke. Syftet med denna uppsats har också i första hand varit just att framhålla att avgörande för de beslut som fattas bör vara en bedömning av *konsekvenserna* av olika beslut. Det innebär att debatten kan föras på ett teoretiskt mindre avancerat plan än vad som hittills varit fallet. I stället blir den empiriska verklighetsbeskrivningen desto viktigare. Trots alla trafikutredningar vet vi mycket lite om de praktiska effekterna av olika åtgärder. För att få ett grepp om dessa behöver vi i första hand känna till de valmöjligheter som finns – tekniskt och ekonomiskt – att lösa aktuella och framtida transportproblem.

Den förhoppning man kan ha på denna punkt är att det skall visa sig ekonomiskt och tekniskt möjligt att för ett antal viktiga typer av transporter bygga upp en konkurrenskraftig kollektivtrafik. Själv inbillar jag mig att det här finns mycket att göra genom en ökad specialisering och en satsning på förbättrad komfort i olika avseenden. Men det är inte ämnet för denna uppsats. I den mån man genom investeringar och en bättre marknadsanpassad service kan göra den kollektiva trafiken mer attraktiv i förhållande till vägtrafiken är detta naturligtvis möjligheter som skall tas till vara. Men *hänsyn* till exempelvis SJ:s ekonomi kan inte motivera försämrande åtgärder eller regleringar inom vägtrafiken. En fälla man lätt hamnar i är att man i debatten vill förstärka järnvägarnas konkurrenskraft genom att försvåra vägtrafiken i stället för att se till vad som kan åstadkommas genom förbättrande åtgärder inom den sektor man vill gynna. En annan fälla är att man ser konkurrensen mellan de bägge transportslagen som ett övergripande problem i stället för att fundera på vilka speciella punkter och för vilka typer av transporter det går att genom förbättringar åstadkomma ett ändrat transportflöde.

På kort sikt är vägskatternas höjd sannolikt inte något viktigt ekonomiskt problem. Det beror på att priskänsligheten för angelägna transporter sannolikt är mycket låg. De främsta invändningarna mot höga vägskatter gäller i sin tur frågor som fått en relativt undanskjuten roll i den trafikpolitiska debatten. Det gäller både skatternas nyckfulla (och när nu bilen blivit var mans egendom, sannolikt oönskade) fördelningspolitiska effekter, och de långsiktiga effekterna på regionalpolitiken och samhällsbyggandet i stort.