

TURVEY-RAPPORTEN

om transportgrenarnas kostnadsansvar

En grundläggande princip för trafikpolitiken, och för vilken 1963 års trafikpolitiska beslut fått stå som symbol, har varit att varje trafikgren skall bära sina kostnader. I debatten talas om en kostnadsansvarsprincip, som förutsätter så gillighet på en rad områden. Mest diskuteras är vägtrafikens kostnadsansvar. Den kritiska faktorn för principer av detta slag är vad de skall vara bra för. På vad sätt leder kostnadsansvaret till ett bättre användande av resurserna och bättre fungerande transportsystem? För att motivera principen måste man kunna påvisa någon tankegång som gör troligt att full kostnadstäckning leder fram till ett bättre resursutnyttjande. Men det är lättare sagt än gjort.

Debatten om vilka taxor och avgifter som skall avla de olika transportgrenarna är fortsatta länge än. Närmast i tur ligger en diskussion av den s k vägstäckningsutredningen vars betänkande just blivit tillgängligt när detta läses. Som ett komplement i den diskussionen har Svenska Vägforeningen tagit det goda initiativet att be Dr Ralph Turvey – en av de internationellt mest kända experterna på området – att göra en analys av de problem som utredningen enligt sina direktiv skall behandla. Rapporten finns nu översatt till svenska under titeln »Vägförbrukarnas kostnadsansvar» (Svenska Vägforeningen, 1973). Förhoppningsvis skall de synpunkter som utvecklas i denna kortfattade och mycket klart skrivna analys bli till hjälp att frigöra den svenska debatten från de fruktlosa försök som hittills präglat de offentliga utredningarna på området när det gäller att förena den ekonomiska teori man bekänner sig till, med kravet på full kostnadstäckning.

Rättvisa och effektivitet

Turvey ställer redan på första sidan i sin rapport den fundamentala frågan: Varför skall bilister, järnvägsresenärer, buskvägnare och andra betala någon viss summa pengar på något visst sätt? Granskas man de sven som ges på den frågan finner man ganska snart att de är av två väsentliga typer.

1. Sådana som dottnar i en situation att täcka vissa beföringsmassiga kostnader så som andensskotten inte behöver betalas av andra grupper (skattebetalarna) och att en skällig fördelning av dessa kostnader bland dem som använder sig av tjänsterna ifråga. I dessa fall är det intäkterna som är

Hänsynen till SJ:s finanser kan aldrig få bli ett argument för genomförande av kostnadsöjande åtgärder för landsvägstrafiken. Det vore att låta svansen styra hunden och det skulle skapa samhällsekonomiska kostnader som kommer att drabba nyckfullt och oräddt. Till denna slutsats kommer Jan Broms i Sveriges Industriförbund då han här granskar den s k Turvey-rapporten om de olika trafikgrenarnas kostnadsansvar. Artikelförfattaren tar också upp den fråga som borde vara grundläggande för all debatt kring kostnadsansvarets princip: Leder denna princip verkligen fram till ett bättre transportsystem och ett bättre utnyttjande av tillgängliga resurser?



det centrala. Deras storlek och fördelning betraktas i huvudsak som en fråga om skälighet och rättvisa.

2. Sådana motiv som har att göra med den samhällsekonomiska resursfördelningen och som syftar till att ge de bästa möjliga resursutnyttjande. I dessa fall betraktas de avgifter och taxor som tas ut enbart som en fråga om att uppnå en effektiv resursallokering.

Enligt Turvey har de flesta diskussionerna i Amerika och Europa varit ett slöseri med tid därför att man inte lyckats skilja mellan dessa bägge problem. Det förre är i huvudsak en politisk fråga och passar dåligt för ekonomiska analyser av traditionellt slag. Grunderna för vad som är skäligt och rättvist måste bedomas med utgångspunkt från allmänhetens rättsuppfattning och mycket annat.

Frågan om hur man kan påverka resursanvändningen skall däremot vara tillgänglig för analys och logisk prövning. Även om övervägandena inom den forra kategorin måste få präglade de taxor och avgifter man slutligen stannar för bör dessa politiskt motiverade taxor sättas i relation till vad man kommer fram till när man endast ser till det effektiva resursutnyttjandet. De taxor som kan motiveras i det senare avseendet bör vara basen för de avgifter som föreslås. Avvikelser från den avgiftsstruktur som kan motiveras med effektivitetsskal får sedan motiveras och bedomas för sig

Kollektiva och individuella beslut

Turvey's utgångspunkt är självfallet att diskutera vad som är ekonomiskt rationellt. Också i det avseendet behövs en distinktion, som i sin självklarhet alltid ofta glöms.

Trafik och transporter bestäms genom såväl kollektiva som individuella beslut. Mellan dessa beslut råder ett samspel som är viktigt att analysera inte minst när man ser till den långsiktiga utvecklingen inom transportsektorn. Men ändå är de bägge typerna av beslut väsentligt skilda från varandra.

De kollektiva besluten gäller sådant som vägväsendets dimensionering, vägunderhåll, hastighetsbegränsningar, maximala fordonslängder, tillåtna axeltryck osv. De individuella besluten fattas sedan med utgångspunkt från de spelregler som fastställs i de kollektiva besluten. De gäller om man skall köpa bil eller om man skall utnyttja bilen under de villkor som fastställs genom de kollektiva besluten. Det ekonomiska problemet är att på så kloka beslut som möjligt ändra på det kollektiva planet och i de individuella avgörandena.

Ett av de hjälpmedel stöden har i sin hand när det gäller att utvärdera vecklingen och få fram dessa kloka beslut är prissättningen. Men fortfarande gäller att det är fråga om två olika typer av beslut. Finns det en

uppsättning av skatter och avgifter som fungerar som en rättvisande styråra själv för myndigheterna i deras kollektiva beslut som för de individuella besluten om att införskaffa eller använda bilen? Turveys svar på den punkten är entydigt nej.

Anledningen till att man inte kan räkna med en sådan överensstämmelse är att de kostnader och de överväganden vi vill skall vara vägledande för de olika typerna av beslut är helt olika. Vägväsendets dimensionering (det kollektiva beslutet) måste bestämmas under hänsynstagande till en rad samhällsekonomiska problem, som det finns skäl att återkomma till. Men när dessa kollektiva beslut väl en gång är fattade gäller det (om man ser till den ekonomiska effektiviteten) att utnyttja befintlig kapacitet så rationellt som möjligt.

De kostnader som då aktualiseras är buller och andra miljöproblem, trängselkostnader, slitage och olycksrisiker. Dessa fyra grupper av kostnader – och endast dessa – är vad som bör få bestämma våra strävanden att hålla tillbaka bilutnyttjandet sedan de kollektiva dimensioneringsbesluten är fattade och inte kan göras omjörda. Däremot är det helt ointressant att ställa frågan hur mycket mindre det skulle ha kostat att bygga en väg med sämre kvalitet som inte skulle kunna öppnas för tung trafik. Har vägen väl en gång byggt för tung trafik vore det direkt orationellt att sätta ett så högt pris på utnyttjandet att inga tunga bilar kom att använda vägen. Sådana taxor kan endast motiveras med de tunga bilarnas slitage av vägen, deras olycksrisiker eller andra kostnader som direkt kan förbindas med utnyttjandet av vägen.

Detta kan i sin enkelhet synas självklart. Men det rubbar hela grunden för den diskussion som förs kring olika trafikgrenars kostnadsansvar.

De kostnader som bör vara vägledande för de individuella besluten är av ett helt annat slag än de som återfinns i den traditionella bokföringen och av de kostnader som finns i denna

I De anslutar som faktiskt gjorts i exempelvis affärsverksamhetens (SOU 1968:45 och 46) och bilskattens (SOU 1968:47) avseende på de avseendet knappast skiljbara som ser ut. Dessa utredningarna syftar till att mera än varit att få en marginalkostnadsdefinition som så nära som möjligt leder fram till full kostnadstäckning som en giltigaste man motiverar en taxestruktur man kommer fram till på andra grunder. Med en sådan utgångspunkt vore det bättre om man istället direkt sågt att taxor av det slag man föreslår är vad som bäst motiveras av utredningarna. Inom skatte och vägväsendet är det Turvey menar, där han säger att kvalitetskedjiga förändringar på avgiftsproblemet måste förkastas.

bokföring för huvudparten inte få påverka det konsiktiga utnyttjandet av vägar. När man diskuterar i termer av resursallokering inom ramen för ett givet vägnät är det viktigt att man nogvarja klargör vad som är genuina marginalkostnader.

Prissystemet inget styrinstrument

Kan då kostnadsansvarsprincipen vara till någon vägledning för de kollektiva besluten? Svaret är också på den punkten nej. Vägväsendets uppbyggnad bestäms i ett större samhällsekonomiskt sammanhang där avgivningar görs i förhållande till försvar, sjukvård, utbildning och annat. I själva verket är det ju så att man först bestämmer hur mycket resurser det är rationellt att lägga ned på vägar och först därefter ser man till vad det är skäligt att olika vägförbrukare skall betala.

Att prissystemet inte används som något styrinstrument är uppenbart såväl om man ser till vägväsendet i sin helhet som när man ser till de avgivningar som görs inom ramen för en given vägbudget. Vad gäller de totala intäkterna och kostnaderna är vi inte betjänta av att veta om bilismen ger ett statsfinansiellt överskott eller underskott därför att den information vi skulle få på den punkten knappast har någon inverkan på de kollektiva beslut som fattas kring vägväsendets framtida utbyggnad. Framkomstmöjligheterna på vägar måste bestämmas med helt andra kriterier än hur mycket man bedömer det politiskt möjligt att ta ut av bilismen. Tanken bakom de specialdestinerade skatterna är som ofta vid det här laget vet bara fumbugg.

Lika lite används prissystemet som styråra inom ramen för den totala budgeten. Detsamma gäller för övrigt andra affärsverk. Vägstäckarna ger höga överskott i förhållande till investeringskostnaderna i tätbebyggda områden och dessa överskott används för att finansiera investeringar i glesbygden som beföringsmassigt går med förlust. Televerket gör på samma sätt stora privatekonomiska vinster i storstäderna som används för investeringar i dess minst väsentliga delar. Luftfartsverket får stora överskott på några få flygfältar, men investerar i små, olonssamma flygfältar osv. Sambandet mellan kostnader och intäkter spelar således inte alls samma roll som ett allokeringssystem som de förväntas göra inom näringslivet i övrigt.

I den mån någon skulle förledas att tro att fullkostnadsprincipen innebär något slags allokeringssystem som via marknadsmekanismer skulle garantera att vägbudgeten, telesevice och annat hålls inom de rätta ramarna så är detta en felsyn. Det finns inget

vinstmaximerande televerk och det existerar inget AB Svensk Vägghällning som tar ut så mycket det kan av bilisterna och bygger så mycket vägar det förmår. Självfallet vill vi heller inte ha någon sådan styrning av de tjänster som görs på det här området. Problemet och faran är om vi – som ibland lyckas vara fallet – förleds att tro att vi har det och nejor osv med det i hög grad fungerar fullkostnadsdoktrinen just så som en spelregel vi fastställt för att slippa tänka över och ta ställning till de relevanta problemen.

Konkurrensen järnväg-vägförbruk

Men, lyder invändningen, även om kostnader och intäkter för vägväsendet bestäms administrativt och om sambandet mellan dem är vagt och knappast kan motiveras utifrån ekonomiska kriterier så ger de regler som uppställts en konkurrens på lika villkor i förhållande till järnvägarna. Genom att kräva full kostnadstäckning för såväl vägar som järnvägar får man garantier för en mer rationell avgivning mellan de bägge trafikslagen. Men om inte prissystemet fungerar rationellt för vägväsendet så fungerar naturligtvis heller inte dess konkurrens med järnvägarna rationellt.

Inom ramen för samma doktrin skulle man naturligtvis kunna höja vägvä-



Dr Ralph Turvey är en av de internationellt mest kända experterna på prissättning av offentliga tjänster. Innan bakom den rapport om trafikgrenarnas kostnadsansvar som kommit till på Svenska vägföreningens initiativ

gifierna och vägstoknaderna. Resultatet skulle för SJ:s del innebära att man lättare kunde höja priserna och nå ett bättre privatekonomiskt resultat. Vad som skulle hända med fördelningen av transportvolymerna är svårt att sja om. Fördelningseffekterna i det avseendet beror bl a på hur känsliga transportköparna är för relativa prisförändringar resp förbättringar i vägnarnas kvalitet. Men så mycket är klart att konkurrensen mellan järnvägar och landsvägar mycket väl skulle kunna utspelas på en högre generell prisnivå för transporter på bägge transportslagen utan att principen om full kostnadstäckning naggades i kanten. Någon entydig marknadslösning ger principen definitivt inte.

Detta är antagligen en viktig sak i bedömningen av den utveckling som sker på det trafikpolitiska området. Genom att höja kostnaderna för vägutnyttjande får också SJ möjligheter att höja sina priser. Det är inte säkert att järnvägarna för den skull tar några större marknadsandelar, men statsfinanserna förbättras i två avseenden, dels genom ökade skatteintäkter från bilismen, dels genom minskade underskott för järnvägarna.

När vi renodlar de ekonomiska resursfördelningsproblemen, dvs när vi söker precisera de villkor under vilka vi får klocka såväl kollektiva som individuella beslut, är självfallet exakt samma resonemang som anlors för vägnarna tillämpligt också på SJ. Men det finns en fundamental skillnad, som också understryks av Turvey. Vägtrafiken är den helt dominerande sektorn medan järnvägarna endast fyller vissa kompletterande funktioner. Dessa kan i de enskilda fallen vara utomordentligt viktiga, men som en faktor av samhällsekonomisk betydelse är ändå järnvägen marginell i förhållande till vägväsendet. Därför är det motiverat att börja sökandet efter en vettig trafikpolitik på vägsidan. Klarar man det är mer än halva problemet löst.

Det rimliga är sedan att anknyta SJ:s taxor till de priser som gäller inom vägtrafiken. Järnvägarna får sätta sina taxor så att man nätt och jämt kan ta den trafik man anser det rationellt att hålla i den mån de intäkter detta ger inte räcker för att klara de bokföringsmässiga kostnaderna får staten tillskjuta subventioner för att betala mellanskillnaderna. Järnvägstaxorna bör således grundas på taxorna för landsvägstransporter och SJ bör ta ut vad trafiken kan bära i konkurrens med vägtrafiken.

Detta är naturligtvis i hög grad vad som redan sker i SJ:s taxeställning. Det viktiga är att det görs till en accepterad princip. För som det nu är finns det anledning att misstänka att vad som styr den långsiktiga utvecklingen är mer eller mindre medvetna övervä-

ganden som bygger på det motsatta orsakssambandet. SJ:s svårigheter att hävda sig i konkurrens med landsvägen leder till krav på kostnadshöjande åtgärder för landsvägstrafiken, vilka i sin tur skall göra det lättare för SJ att hålla sina priser på en högre nivå. Men detta är att låta svansen styra hunden.

Det förefaller också som om denna bakvända form av styrning skulle leda till en utveckling där allt mindre hänsyn tas till kravet på ett rationellt fungerande transportsystem. De kostnader som läggs på vägtrafiken blir gärna mycket orationella. Man lägger ett regleringssystem över lastbilstrafiken som leder till att denna inte kan utnyttjas rationellt och fororsakar på det sättet ökade kapitalkostnader och en större lastbilspark än vad som annars vore nödvändig. Man förbjuder en rad transporter med buss och tvingar billösa och folk med låga inkomster att betala ett pris för sina kommunikationer som ligger långt över (i många fall mer än det dubbla) vad som vore marknadsmässigt motiverat. Den aviserade tvångsstyrningen av längre transporter till järnväg är ytterligare ett exempel på hur man krånglar till det för sig och inför nya kostnader i strävandena att skydda järnvägarna. Resultatet blir självfallet en ökad byråkrati både hos staten och hos de företag som skall förhandla med myndigheterna om sina transportvillkor.

Renodla järnvägspolitiken!

Vad är då alternativet? Den självklara konsekvensen av den princip som ställts upp är att kravet på att SJ skall gå ihop ekonomiskt (eller att vissa delar av SJ skall göra det) inte kan motiveras utifrån några rationella ekonomiska kriterier. Också för SJ gäller att det för dess utveckling centrala bör vara de kollektiva besluten. Dessa måste naturligtvis baseras på den typ av överväganden som brukar sammanfattas under rubriken cost-benefit-analys. Dessa kollektiva beslut måste gälla såväl vilka järnvägslinjer som skall hållas öppna som vilka marknader och vilka marknadsandelar man vill nå. Taxeställningen får sedan vara en passiv anpassning till dessa mål. Man får försöka att ta ut vad man kan i intäkter under de restriktioner som de kollektiva besluten anger. Mellanskillnaden mellan dessa intäkter och järnvägarnas bokföringsmässiga kostnader får sedan betalas på annat sätt men skall självfallet kunna motiveras med de överväganden som ligger bakom de kollektiva besluten.

Först genom en renodling av järnvägspolitiken enligt riktlinjer av detta slag tror jag det finns möjligheter att undvika de allt annat än rationella åtgärder som mer och mer tydligt växer in i transportpolitiken. Den konstade uppdelningen på ett affärsbane-

och ett trafiksvagt bannät inom järnvägarna skulle också upplösas. De överväganden som skall ligga bakom SJ:s förluster bör vara mer sofistikerade än den politiken antyder. Självklart bör kostnaderna för de svaga järnvägarna kunna bedomas i relation till vad en ökad kvalitativ satsning på affärsbananätet kan ge. Gissningens skulle det vid en sådan bedömning visa sig rationellt att lägga ned järnvägar och disponera resurserna på ett annat sätt.

En sådan inriktning av transportpolitiken är så mycket mer motiverad eftersom avgränsningen mellan vad som skall gå på lastbil och vad som skall gå med tåg i praktiken är relativt väl avgränsbart. De bägge trafikgränarna har sina uppenbara fördelar i förhållande till varandra varför det på en stor sektor inte finns någon konkurrens mellan dem. I hög grad är det så att järnvägarna får de längre transporter man tekniskt och servicemässigt kan klara på ett tillfredsställande sätt. Gränsen för järnvägarnas marknadsandelar kan därför bast påverkas genom att SJ erbjuder en bättre service. Det gör också att SJ mycket väl bör kunna sverblicks vilka marknader man får förutsättning att erövra från lastbilarna. Detta bör vara ett mycket starkt argument varför avgränsningen mellan trafikgränarna bör avgränsas centraliserat och inte genom ett centralt regleringssystem. Gas SJ dessutom ökade möjligheter att gå ned i pris när man känner att man kan ta marginella marknader kommer transportpolitiken bättre att kunna garantera en ökad effektivitet såväl vad gäller produktionen av transporttjänster som när det gäller att på efterfrågesidan ge transportköparna valmöjlighet.

Avslutning

Syftet med den rapport som Turvey skrivit - och vars tankegångar denna artikel i huvudsak följer - är inte att ange några beräkningar av hur stora de avgifter som skall läggas på bilismen bör vara. Vad som presenteras är endast vissa tankelinjer som bör vara vägledande i transportpolitiken. Den synpunkt Turvey själv vill framhålla som den viktigaste gäller särskiltjandet av de kostbara aspekterna från sådana som har ett gära med ett rationellt resursutnyttjande. Hur viktigt detta är må vara är det frågan om inte konsekvenserna av det sätt på vilket man löser konkurrensaspekterna för SJ:s två huvuländer varit ett än viktigare problem. Oberoende av vilka taxor man sätter på vägtrafiken kan hastigheten till SJ:s finanser i privatekonomisk mening gå till bli ett argument för införande av reglerande åtgärder som skapar irrationella samballosekonomiska kostnader och som dräbbar ryckfullt och orättvist. U