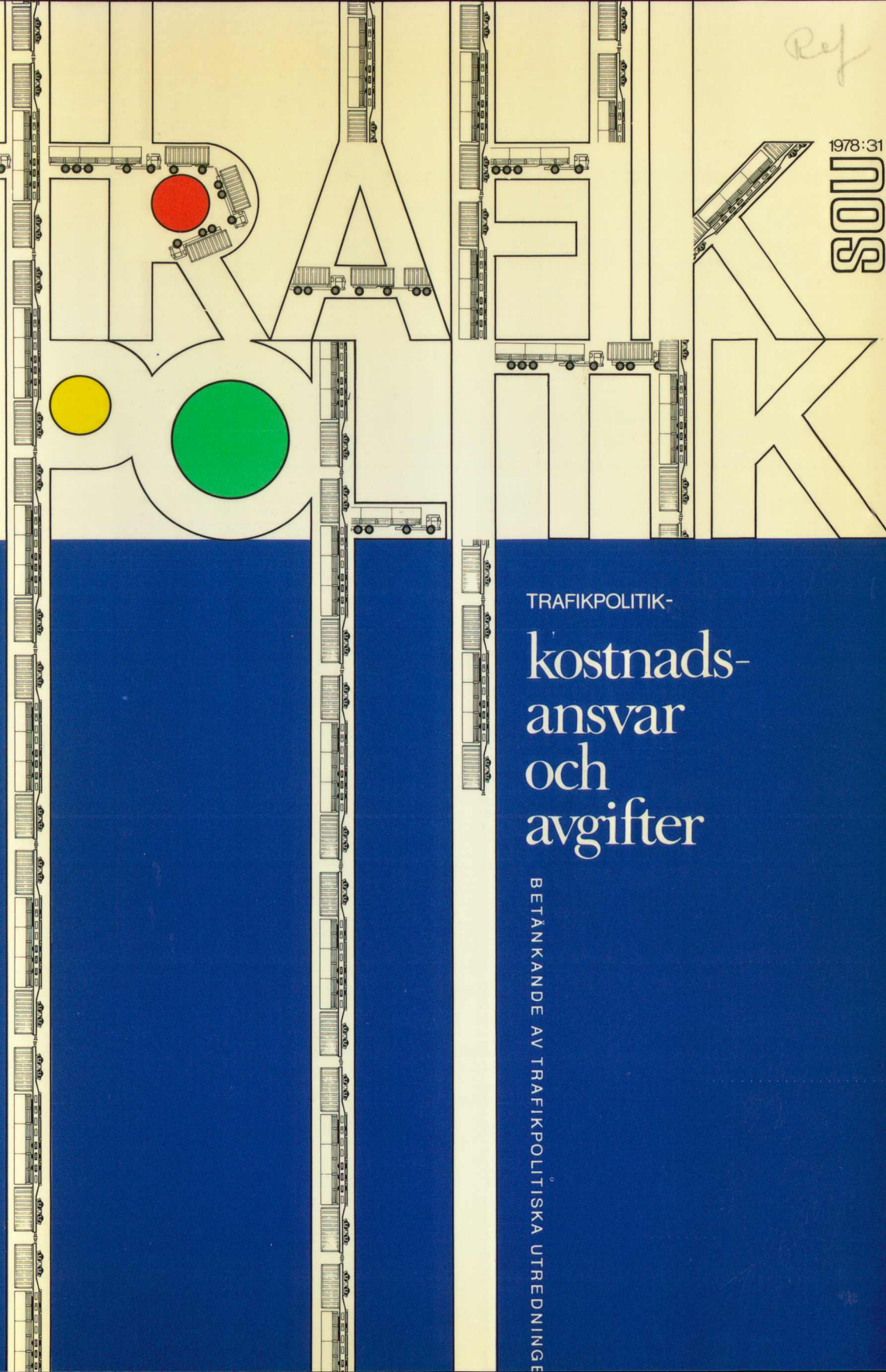
SOU 1978:31

TRAFIKPOLITIK

TRAFIKPOLITIK-

kostnads-ansvar och avgifter

AV TRAFIKPOLITISKA UTREDNINGEN



SOU 1978:31

TRAFIKPOLITIK-

kostnads-ansvar och avgifter

BETÄNKANDE AV TRAFIKPOLITISKA UTREDNINGEN

Statens offentliga utredningar
1978:31
Kommunikationsdepartementet

Trafikpolitik – kostnadsansvar och avgifter

Betänkande av trafikpolitiska utredningen

Stockholm 1978

Omslag Roland Klang
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-04066-2
ISSN 0375-250X
Gotab, Stockholm 1978

Till Statsrådet och chefen för kommunikationsdepartementet

Genom beslut den 29 september 1972 och den 15 mars 1974 har Kungl. Maj:t bemyndigat chefen för kommunikationsdepartementet att tillkalla högst 13 sakkunniga med uppdrag att utreda vissa trafikpolitiska frågor. Regeringen bemyndigade den 15 december 1976 departementschefen att utse ytterligare en ledamot.

Med stöd av dessa bemyndiganden tillkallades den 1 december 1972 såsom sakkunniga direktören Olle Nelander, tillika ordförande, numera ambassadören Nils-Olov Hasslev, tillika vice ordförande, riksdagsledamoten Fritz Börjesson, förbundsordföranden Hans Ericson, riksdagsledamöterna Carl-Wilhelm Lothigius, John Magnusson och Sven Mellqvist, förbundsordföranden Lars Sandberg, riksdagsledamöterna Hagar Normark och Rolf Sellgren, numera docenten Carl-Johan Åberg samt direktören Sven Östling. Den 15 mars 1973 tillkallades förste ombudsmannen Rune Larson. Förbundsordföranden Lars Sandberg efterträddes den 15 december 1973 av numera förbundsordföranden Lars-Erik Nicklasson. Den 1 november 1976 efterträddes ambassadören Nils-Olov Hasslev av statssekreteraren Bengt Furbäck som sakkunnig och vice ordförande. Docenten Carl-Johan Åberg entledigades den 22 december 1976 och samma dag förordnades riksdagsledamöterna Rolf Clarkson och Arne Persson som ledamöter.

De sakkunniga har antagit namnet trafikpolitiska utredningen.

Att som experter biträda vid i detta betänkande aktuellt utredningsarbete förordnades från den 4 juni 1974 numera utredningschefen Bertil Hållsten, från den 1 december 1974 numera lagmannen Jan Johnson och direktören Walter Wredenfors, från den 12 december 1974 utredningschefen Erik Berglund, från den 1 april 1975 fil. kand. Bengt Westerberg samt från den 1 juli 1975 fil. dr. Bo Sellstedt.

Till sekreterare åt utredningen förordnades den 23 februari 1973 numera planeringsdirektören Göran Ernmark.

Utredningsarbetet har i enlighet med direktiven uppdelats i etapper. En första etapp, som utredningen redovisade i betänkandet (SOU 1975:66) Trafikpolitik – behov och möjligheter, behandlade utredningens principiella syn på trafikpolitiken, särskilda frågor rörande järnvägens marknadsförhållanden och taxor, ersättningen till SJ för drift av de trafiksvaga bandelarna samt godstrafiken på landsväg.

Genom tilläggsdirektiv den 13 september 1973 utvidgades trafikpolitiska utredningens uppdrag till att även avse prövning av sjöfartens roll i den framtida trafikpolitiken. Vid behandling av propositionen 1975:1 såvitt avsåg

Transportstöd till Norrland m. m. beslöt riksdagen i anledning av motionerna 1975:582 och 1975:1489 att motionerna jämte trafikutskottets betänkande 1975:6 skulle överlämnas till utredningen för att övervägas i det fortsatta utredningsarbetet. I motionerna begärdes en översyn och revidering av nuvarande transportstödsbestämmelser för att i första hand eliminera de påtalade konkurrensförskjutande verkningarna mellan land- och sjötransporter i Väneområdet. Riksdagens skrivelse och trafikutskottets betänkande jämte motionerna överlämnades av regeringen till utredningen den 16 oktober 1975.

Detta senare uppdrag redovisade utredningen i betänkandet (Ds K 1977:4) Åtgärder för att främja godstrafiken på Vänern och Mälaren. Transportstödets effekter på transportfördelningen bedömdes av utredningen som marginella. I stället föreslogs att insjöhamnar i avgiftshänseende skulle jämställas med kusthamnar och att således särskilda kanal- och seglationsavgifter skulle tas bort.

Med anledning av utvecklingen inom sjöfartssektorn tillsattes den 9 juni 1977 en särskild sjöfartspolitisk utredning (K 1977:05). I direktiven till utredningen förutsattes ett nära samråd med trafikpolitiska utredningen. De båda utredningarna diskuterade därefter den praktiska gränsdragningen i arbetet men fann att det var svårt att finna några naturliga avgränsningar. Det konstaterades också att den sjöfartspolitiska utredningen hade ett mycket bredare uppdrag inom sjöfartssektorn än trafikpolitiska utredningen. Det befanns att den mest effektiva lösningen var att hela det fortsatta utredningsarbetet inom sjöfartssektorn bedrevs inom den sjöfartspolitiska utredningen. Trafikpolitiska utredningen hemställde därför hos Statsrådet och chefen för kommunikationsdepartementet den 23 november 1977 att utredningens kvarvarande uppdrag inom sjöfartsområdet skulle överföras till den sjöfartspolitiska utredningen. Regeringen beslöt i enlighet med detta förslag den 22 december 1977.

Det därefter återstående utredningsuppdraget har avsett trafikens kostnadsansvar och vissa därmed sammanhängande frågor.

Trafikpolitiska utredningen har avgivit remissutlåtanden över följande betänkanden: Nordiska rådet (A 463/t) angående medlemsförslag om trafikekonomisk utredning om trafiken mellan de nordiska länderna och från dessa till andra länder; Delegationens för energiforskning betänkande (SOU 1977:56–62) Energi-program för forskning, utveckling, demonstration; 1969 års vägutrednings betänkande (SOU 1977:12) Kommunal och enskild väghållning; Gatukostnadsutredningens betänkande (SOU 1977:65) Kommunernas gatuhållning.

Utredningen får härmed överlämna sitt betänkande Trafikpolitik – kostnadsansvar och avgifter.

Särskilt yttrande har lämnats av Rolf Sellgren.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm den 17 mars 1978

Olle Nelander

Fritz Börjesson	*Rolf Clarkson*	*Hans Ericson*
Bengt Furbäck	*Rune Larson*	*Carl-Wilhelm Lothigius*
John Magnusson	*Sven Mellqvist*	*Lars-Erik Nicklasson*
Hagar Normark	*Arne Persson*	*Rolf Sellgren*
Sven Östling		/*Göran Ernmark*

Innehåll

Sammanfattning

Enligt direktiven till den trafikpolitiska utredningen är det av största vikt att betingelser skapas för en samhällsekonomisk riktig utveckling och fördelning av transportarbetet. Med denna utgångspunkt tas i direktiven upp till behandling olika frågor. Det gäller konkurrensens möjligheter och begränsningar inom transportsektorn, behovet av en vidgad samhällelig syn på sektorn och av samplanering och samordning av denna med andra samhällssektorer. Frågan om trafiksektorns kostnadsansvar har därvid ansetts vara av särskild betydelse. Kostnadsansvarsprincipens hårda knytning till varje särskild trafikgren ifrågasätts och utredningen ges i uppdrag att bedöma frågan om trafikens kostnadsansvar i ett bredare samhällsekonomiskt perspektiv.

Trafikpolitiska utredningen har i sitt första betänkande (SOU 1975:66) "Trafikpolitik – behov och möjligheter" behandlat en väsentlig del av sitt uppdrag, bl. a. trafikpolitikens målsättningar samt frågor sammanhängande med järnvägstrafikens och den yrkesmässiga lastbilstrafikens verksamhetsbetingelser. Till en andra etapp hänsköts emellertid då i enlighet med utredningsdirektiven just frågorna rörande trafikens kostnadsansvar och därmed sammanhängande avgiftsfrågor.

Denna, här redovisade etapp av utredningsuppdraget, berör i princip alla trafikgrenar. Trafikpolitiska utredningen har dock, i överensstämmelse med utredningsdirektiven, koncentrerat sina studier och bedömningar av kostnadsansvarfrågorna till landsvägs- och järnvägstrafiken. Utredningen har därvid inte sett det som någon huvuduppgift att åstadkomma en vidare utveckling av teorin för avgiftssättning inom trafiksektorn. För empiriska uppskattningar av efterfråge- och kostnadsförhållanden har utredningen genomfört vissa begränsade studier.

Allmänna och principiella synpunkter (huvudavsnitt I)

Utbudet av transportmöjligheter beslutas i hög grad centralt. Särskilt gäller detta beslut om investeringar och underhåll av trafikens infrastruktur, vägar, järnvägar etc. Eftersom ett enskilt hushålls eller företags transportkonsumtion påverkas av så många interna förhållanden kan emellertid endast de själva avgöra vilket transportalternativ som är fördelaktigast för dem. Utredningen utgår därför från att den enskildes konsumtionsval inom transportområdet liksom inom andra konsumtionsområden accepteras inom vida gränser. En medveten påverkan från samhällets sida är dock nödvändig

inom trafiksektorn, eftersom den enskilde transportkonsumentens beslut inverkar på andras välfärd. Det medför externa effekter för såväl andra transportkonsumenter som samhället i övrigt.

Trafikavgifter (skatter), är endast ett av flera möjliga medel att påverka transportkonsumenternas beteende. Andra medel är planering och information, riktlinjer för investeringar och resursfördelning samt restriktioner för enskilda beslut. Trafikavgifter bör också betraktas som ett generellt trafikpolitiskt medel som är mindre lämpat för selektiva åtgärder för särskilda grupper.

Begreppet *kostnadsansvar* har i den trafikpolitiska diskussionen givits olika innebörd i olika sammanhang. Utredningen har skilt mellan två olika begrepp: dels ett individuellt ansvar för de samhällsekonomiska marginalkostnader som en viss resa eller transport medför, dels en kollektiv skyldighet att svara för vissa totala budgetutgifter som det allmänna har för en trafikgren eller trafiksektor. Med termen kostnadsansvar avser utredningen denna senare definition som även benämns betalningsskyldighet.

De båda begreppen anknyter till olika syften med trafikavgifter – att påverka transportkonsumenternas beteende och att ge samhället vissa inkomster.

Då det gäller *beteendepåverkan* har utredningen diskuterat ett antal tänkbara mål:

- effektivt utnyttjande av resurserna inom trafiksektorn och av samhällets övriga resurser
- ökad trafiksäkerhet
- begränsning av miljöstörningar
- energihushållning
- samklang med övriga samhällspolitiska mål bl. a. fördelningspolitiska, regionalpolitiska och arbetsmarknadspolitiska.

Trafikavgifter baserade på de samhällsekonomiska marginalkostnaderna är en viktig princip för att uppnå samhällsekonomisk effektivitet vid ett decentraliserat beslutsfattande. I det individuella ansvaret för samhällsekonomiska marginalkostnader ingår alla kostnader som uppstår vid en resa eller transport. De privatekonomiska kostnaderna bärs direkt av transportkonsumenten. Det är de kostnader som är externa i förhållande till denne som är av intresse i avgiftssammanhang, dvs. kostnader för bl. a. vägunderhåll, trängsel och trafikolycksfall.

Ett kostnadsansvar i bemärkelsen *betalningsskyldighet* syftar primärt till att ge samhället vissa totala inkomster. För ett affärsverk som SJ utgör också kravet ett incitament till att effektivisera och rationalisera verksamheten. För vägtrafiken finns inte någon organisatorisk enhet som svarar för den verksamhet vars kostnader skulle omfattas av en eventuell betalningsskyldighet.

För en betalningsskyldighets principiella omfattning har tre alternativa synsätt diskuterats:

a Transportkonsumenterna skall betala trafikavgifter som svarar enbart mot de marginella samhällsekonomiska kostnaderna för trafiken.

b Summan av trafikavgifterna från ett visst trafikkollektiv skall vara minst

så stor att den svarar för samhällets utgifter för motsvarande trafikkollektiv.

c Summan av trafikavgifterna skall minst uppgå till de samhällsekonomiska totalkostnader som trafiken förorsakar.

Synsättet a innebär att avgifter för betalningsskyldighet och beteendepåverkan sammanfaller.

Alternativet c innebär att trafikens betalningsskyldighet skulle omfatta de totala samhällsekonomiska kostnader som kan anknytas till kollektivet ifråga. Detta är emellertid en omöjlig utgångspunkt eftersom det förutsätter jämförelse av två samhällen med och utan t. ex. biltrafik, vilket inte kan ske med tillräcklig precision och inte heller kan sammanfattas i ett enkelt kostnadsbegrepp.

Alternativet b är det som närmast anknyter till nu gällande tolkning av kostnadsansvarsbegreppet och utredningen har stannat för att det i första hand är detta alternativ som bör redovisas och diskuteras.

Av betydelse för bedömning av trafikavgifternas effekter är kunskap om *priskänsligheten* inom transportsektorn. Även om denna kunskap är bristfällig har utredningen på grundval av egna och andras studier emellertid funnit att den kortsiktiga priskänsligheten allmänt sett är låg. För persontrafik på järnväg har dock en avsevärt högre priskänslighet noterats vid vissa försök. Även den s. k. korspriselasticiteten, dvs. effekten på ett trafikmedel vid prisförändring på ett annat, måste som regel bedömas vara låg. Denna låga priskänslighet innebär att effektivitetsförlusten blir liten om man måste sätta ett högre pris än vad som motsvarar de samhällsekonomiska marginalkostnaderna. Däremot uppstår stora fördelningspolitiska konsekvenser om man vill använda priset för att uppnå en viss trafikreduktion. Den låga korspriselasticiteten innebär att t. ex. enbart höjda trafikavgifter på vägtrafiken har liten inverkan på omfattningen av järnvägstrafiken.

Vägtrafiken (huvudavsnitt II)

För sina överväganden om beteendepåverkande avgifter, har utredningen sökt beräkna de *samhällsekonomiska marginalkostnaderna för vägtrafiken.* Beräkningarna avser främst metoder och avgränsning av kostnadsposter men har också genomförts för 1976. De angivna värdena avser genomsnitt för olika fordon, vägar, tider, väglag etc. Marginalkostnaderna varierar i verkligheten avsevärt runt dessa medelvärden och även inom de olika fordonsgrupper för vilka beräkningarna genomförts. Sett i stort är de högre i tätorter och lägre i glesbygder.

Marginalkostnaderna har ansetts bestå av fem olika kostnadsslag. Marginella *vägunderhållskostnader* består främst av slitage från dubbdäck och underhållskostnader på grund av höga axellaster. För de tyngre fordonen ökar underhållskostnaden snabbt med ökad axellast. Kostnaderna för *trafikövervakning* har i princip antagits öka proportionellt med trafikvolymen och således ingår större delen av polisens kostnader för övervakningen i marginalkostnaden. Trängselkostnaderna är ett uttryck för den inverkan ett tillkommande fordon har på övriga fordons färdhastighet. Kostnaden är ett netto mellan ökad tidsåtgång och minskade fordonskostnader vid lägre

körhastighet. De marginella *olyckskostnaderna* är ett uttryck för den samhällsekonomiska kostnad som ett tillkommande fordon medför. I kostnaden ingår sjukhusvård, produktionsbortfall, egendomsskador och administration. Justering görs för de marginella försäkringskostnaderna. *Miljökostnader* uppstår genom trafikbuller och avgasutsläpp men någon kvantifiering har inte gått att göra.

De samhällsekonomiska (externa) marginalkostnaderna enligt utredningens beräkningar för 1976 framgår av tabellen (öre per fordonskm):

Fordonsslag	Pb	Lätt lb	Tung lb	Tung lb + släp	Buss
Vägunderhåll	0,4	0,4	5,1	10,2	5,1
Trafikövervakning	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Trängsel	0,5	0,5	1,0	1,5	1,0
Olyckor	8	9	11	15	18
Miljöstörningar	+	+	+	+	+
Summa, avrundat	10	11	18	28	25

I enlighet med direktiven har utredningen gjort en inventering och analys av olika budgetposter som bör ingå i en eventuell *betalningsskyldighet för vägtrafiken*. De kostnadsposter som är aktuella avser nu de totala budgetmässiga utgifterna. De avgränsningar som gjorts är följande.

Utgifter för *statlig väghållning* omfattar vägverkets kostnader för investering i och underhåll av de allmänna vägarna. Vidare ingår utgifterna hos AMS för beredskapsarbeten i gator och vägar.

För den *kommunala väghållningen* tas med dels statsbidragen till statskommunvägar, dels de kostnader kommunerna har för statskommunvägarna utöver statsbidraget. Vidare bör vägtrafiken betala för en grupp vägar som trafikmässigt ligger mellan entrégatorna och de allmänna vägarna. Denna grupp är emellertid svår att entydigt definiera varför uppgiften får beräknas schablonmässigt. För de *enskilda vägarna* tas upp statsbidraget till dessa vägar.

Trafikövervakning och administration m. m. domineras av utgifterna för polisens trafikövervakning. Därtill kommer utgifterna för delar av ett antal statliga myndigheter som är sysselsatta med vägtrafikfrågor. Dessa poster ansluter sig till vad som tidigare avräknats mot automobilskattemedelsfonden.

Utgifterna för *vård av trafikolycksfall* bärs främst av landstingen men bör inräknas i betalningsskyldigheten. I posten inräknas direkt sjukhusvård men även eftervård och rehabilitering. Däremot ingår inte kostnader för t. ex. produktionsbortfall.

Vägtrafikens *miljöstörning* är principiellt betydande. Det är främst utgifter till följd av buller och avgasutsläpp som är aktuella. Dock finns inget underlag för att värdera vilka utgifter för det allmänna som dessa faktorer orsakar men forskning pågår som i en framtid eventuellt kan ge underlag. Beträffande buller har trafikbullerutredningen redovisat förslag till ett åtgärdsprogram som, om det realiseras, leder till utgifter vilka skall ingå i betalningsskyldigheten.

Vägtrafikens eventuella, *totala betalningsskyldighet* utgörs av summan av dessa utgiftsposter. För att beloppsmässigt exemplifiera betalningsskyldigheten har kostnaderna för budgetåret 1976/77 eller året 1976 beräknats och uppgår till 5,6 miljarder kr. Det bör observeras att miljöutgifterna inte har kunnat kvantifieras varför det angivna beloppet utgör ett minimum.

Mot bakgrund av den skillnad i avgifter som blir följden av dels önskemålet om rörliga avgifter baserade på de samhällsekonomiska marginalkostnaderna – totalt ca 5 miljarder kr 1976 – dels krav på ytterligare intäkter från vägtrafiken diskuterar utredningen hur denna restpost bäst skall täckas genom *avgiftssystemets utformning*. Utredningen förordar därvid fordonsskatt och accis och berör även vilka andra styrmöjligheter som dessa avgiftsformer är lämpade för. Den rörliga avgiften bör alltså så väl som möjligt ansluta till den samhällsekonomiska marginalkostnaden.

Eftersom marginalkostnaderna i *tätorter* är högre än de beräknade genomsnitten anser utredningen tilläggsavgifter där vara befogade. Former för sådana tilläggsavgifter diskuteras, t. ex. parkeringsavgifter och tullavgifter. Det konstateras att bedömningar kring tilläggsavgifter måste vara kommunala angelägenheter men att vissa lagändringar erfordras för att kommuner skall kunna använda sådana styrmedel.

Eftersom marginalkostnaderna i *glesbygd* är lägre än genomsnittet anser utredningen att lägre avgifter där är befogade. Lämpligen anknyter man en differentiering av bensinskatten liksom kilometerskatten för lätta fordon till stödområdesindelningen, vilket också står i överensstämmelse med de allmänna regionalpolitiska målen. För tunga fordon bör någon differentiering inte göras.

Järnvägstrafiken (huvudavsnitt III)

Järnvägstrafiken diskuteras i allt väsentligt utifrån SJ:s förhållanden. Inledningsvis redogörs för innehållet i det nuvarande kostnadstäckningskravet på SJ. Det konstateras att järnvägstrafiken har en mycket större andel fasta kostnader än vägtrafiken och detta gäller i synnerhet för bannätskostnaderna. SJ:s totala kostnader 1976 uppgick till 4,1 miljarder kr varav bannätskostnaderna (drift och underhåll) utgjorde knappt 1 miljard kr.

Mot bakgrund av en översiktlig redogörelse för SJ:s besluts- och kostnadsstruktur görs därefter en genomgång av de *samhällsekonomiska marginalkostnaderna för utnyttjandet av bannätet*. Dessa beräknas till sammanlagt ca 270 milj. kr 1976. Det innebär att de fasta bannätskostnaderna sedan driftersättningens andel frånräknats uppgår till ca 600 milj. kr. SJ:s belastning utöver de marginella kostnaderna är därmed procentuellt sett avsevärt högre än vägtrafikens.

En avlastning av en del av de fasta kostnaderna skulle göra det möjligt för SJ att i högre grad än nu sätta *priser som ansluter* till *marginalkostnaderna*. För att bedöma effektivitetsvinsterna härav analyserar utredningen först effekten av en generell taxesänkning utifrån vissa antaganden om bl. a. priskänsligheten. Det konstateras därvid att en klar men relativt begränsad effektivitetsvinst uppstår. Mer betydande vinster kan emellertid göras om SJ:s åtgärder i stället inriktas på sådana områden där marginalkostnaderna är låga, priskänsligheten hög eller det eljest finns möjlighet att med begränsat

bidragsbehov utveckla järnvägstrafiken där den har en väsentlig uppgift också i framtiden. Utredningen har skisserat två olika prissättningssystem för persontrafiken som direkt tar sikte på effektivitetsaspekten och har dessutom tagit upp de långsiktigt syftande förslag som lades fram i utredningens första betänkande angående person- och godstrafiken. Dessa riktade åtgärder som var för sig eller tillsammans bedöms kunna medföra betydande effektivitetsvinster med ett måttligt behov av tillskottsmedel kan kort sammanfattas enligt följande.

En trafik i samverkan i persontrafik underlättas genom en *huvudtaxa* mellan i princip kommuncentra enligt förslag i utredningens första betänkande. Den tänkes i ett första steg omfatta SJ:s tåg och bussar och på sikt även andra bussföretag. För lokal trafik behövs en lokaltaxa.

Persontaxan kan göras mer efterfrågeanpassad genom tidsmässiga och eventuella förbindelsebaserade *rabatter*. Ett sådant system bör sannolikt införas stegvis för att effekterna skall kunna bedömas. En mer allmän användning av en efterfrågeinriktad taxa kräver sannolikt en förändring av taxesystemet till typ huvudtaxa.

Nuvarande rabattsystem förenklas genom ett nytt *lågprisrabattkort*. Denna åtgärd behöver inte kopplas samman med de övriga utan kan genomföras separat men kan också med fördel kombineras med en övergång till en huvudtaxa.

Samverkan mellan landsvägs- och järnvägstrafik är en nödvändig förutsättning för ett effektivt *godstransportsystem* i framtiden. En satsning på utveckling av samverkanssystem och på nödvändig teknik bör göras. En inriktning bör därvid vara att satsa på kombinerade transporter av enhetslaster enligt utredningens tidigare förslag. En attraktiv prissättning bör skapas för sådana transporter och garantier ges för långsiktig trygghet för de transportörer som satsar på denna teknik. En form för detta är att skapa en offentlig taxa – linjetariff.

Det måste ankomma på SJ att detaljutreda och utforma de skisserade åtgärderna liksom att göra bedömningar av såväl de företagsekonomiska som de samhällsekonomiska utfallen samt att till regeringen redovisa förslag till åtgärder och ange behov av tillskottsmedel.

Utredningens huvudförslag (huvudavsnitt IV)

För *vägtrafiken* har utredningen definierat en kollektiv betalningsskyldighet som för 1976 motsvarade 5,6 miljarder kr. Samtidigt uppgick beskattningen av vägtrafiken till 7,2 miljarder kr och en ytterligare höjning av beskattningen har aviserats. Utredningen anser därför att kostnadsansvaret som begrepp har begränsad betydelse för statsmakternas beslut om vägtrafikbeskattning. Inom vägtrafiken finns inte heller någon organisatorisk enhet som kan åläggas ett samlat ansvar för vägtrafikens kostnader. Utredningen föreslår därför att kostnadsansvaret som begrepp slopas för vägtrafiken och att beskattningen prövas fritt med utgångspunkt från alternativa beskattningsmöjligheter m. m. En utgångspunkt för beskattningen skall dock vara de samhällsekonomiska marginalkostnaderna, vilka definierats av utredningen.

För *järnvägstrafiken* betonas att kravet att täcka de totala kostnaderna utgör

ett viktigt incitament att effektivera och rationalisera verksamheten. Kostnadsansvar i äldre bemärkelse bör dock slopas även för järnvägstrafiken. Kostnadstäckningskravet utformas istället så att kostnaderna skall täckas med intäkter som emellertid även kan bestå av olika former av ersättningar från det allmänna för utförda prestationer.

Ett för landtransportsektorn *gemensamt kostnadsansvar* kan övervägas även om kostnadsansvaret för de enskilda trafikgrenarna föreslås bli slopat. Det är nämligen ytterst en fråga om avvägningar inom landtransportsektorn. Utredningen har beräknat att effektivitetsvinsterna vid en överflyttning av medel från vägtrafiken till järnvägstrafiken är större än förlusterna. Genom möjligheterna till riktade åtgärder inom järnvägstrafiken bedömer utredningen det vara motiverat att SJ avlastas en del av de fasta kostnaderna. Den samhällsekonomiskt motiverade omfattningen av denna avlastning kan inte exakt bestämmas på grundval av det material som föreligger utan får grundas på SJ:s redovisningar av samhällsekonomisk nytta och företagsekonomisk belastning för den typ av riktade åtgärder utredningen har skisserat. En utgångspunkt bör dock vara att SJ avlastas minst 300 milj. kr i 1976 års penningvärde. Hur denna avlastning skall finansieras anser emellertid utredningen vara en fråga som bör bedömas med utgångspunkt från effektivitetsförluster och fördelningspolitiska konsekvenser av olika finansieringsmöjligheter. Det sagda innebär att utredningen avvisar ett formellt gemensamt kostnadsansvar. Till den däri liggande tanken om en förstärkt övergripande trafikplanering är emellertid utredningen positiv.

Utredningen har jämfört den nuvarande *fordonsbeskattningen* med de beräknade marginalkostnaderna. Jämförelsen avser främst de rörliga avgifterna – bensinskatt och kilometerskatt. Utredningen finner att den nuvarande nivån på dessa skatter är väl avvägd utom för dieseldrivna personbilar och lätta lastbilar samt för bussar där avgiften är för låg. Vidare föreslår utredningen att bensinskatten sätts 20 öre lägre i inre stödområdet och 10 öre lägre i allmänna stödområdet samt att kilometerskatten för de lätta fordonen där anpassas i motsvarande grad.

I sin avslutande bedömning noterar utredningen bl. a. att utredningens förslag rörande SJ får vissa konsekvenser för de *enskilda järnvägarna*.

I Allmän översikt

1 Utredningens utgångspunkter

1.1 Inledning

Trafikpolitiska utredningen har i sitt första betänkande (SOU 1975:66) "Trafikpolitik – behov och möjligheter" behandlat en väsentlig del av sitt uppdrag, bl. a. trafikpolitikens målsättningar samt frågor sammanhängande med järnvägstrafikens och den yrkesmässiga lastbilstrafikens verksamhetsbetingelser. Till en andra etapp hänsköts då i enlighet med utredningsdirektiven frågorna rörande trafikens kostnadsansvar.

Denna, här redovisade etapp av utredningsuppdraget, berör i princip alla trafikgrenar. Trafikpolitiska utredningen har dock, i överensstämmelse med utredningsdirektiven, koncentrerat sina studier och bedömningar av kostnadsansvarsfrågorna till landsvägs- och järnvägstrafiken.

1.2 Direktiv m. m.

Direktiven för utredningen vad avser kostnadsansvarsfrågorna finns dels i huvuddirektiven utfärdade i september 1972, dels i tilläggsdirektiv utfärdade i januari 1975.

I huvuddirektiven beskrivs utvecklingen inom transportsektorn och ges en prognos för den fortsatta utvecklingen. Mot den bakgrunden anför föredragande statsrådet beträffande här aktuellt utredningsarbete följande:

Med den omfattning och betydelse som trafiksektorn har, med den tillväxttakt som karaktäriserar den och med de investeringsbehov den representerar är det av största vikt, att betingelser skapas för en samhällsekonomiskt riktig utveckling och fördelning av transportarbetet. I 1963 års trafikpolitiska beslut har detta uttryckts så att målet för trafikpolitiken bör vara att för landets olika delar trygga en tillfredsställande transportförsörjning till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnader, och – har det tillagts – under former, som medger företagsmässig effektivitet och transportmedlens sunda utveckling. I sammanhanget har förutsatts lokaliseringspolitiska hänsyn liksom hänsyn till trafiksäkerheten och arbetarskyddet.

Den samhällsekonomiska målsättningen – som man även fortsättningsvis bör hålla fast vid – skulle enligt 1963 års principbeslut uppnås dels genom en avveckling av olika föråldrade och utvecklingshämmande regleringar inom järnvägs- och landsvägstrafiken, dels genom en tillämpning av kostnadsansvarighetsprincipen innebärande att varje trafikgren i princip själv borde svara för de kostnader den förorsakade det allmänna. Härigenom skulle den likhet i marknadsvillkoren skapas, som var en

förutsättning för att man genom en ökad konkurrens skulle få en samhällsekonomiskt rationellare transportmarknad.

Det finns här anledning att uppehålla sig vid kostnadsansvarighetsprincipen och dess tillämpning samt vid konkurrensens möjligheter och begränsningar inom transportsektorn.

I sammanhanget kan erinras om det grundläggande förhållandet, att ansvaret för anläggningsverksamheten inom transportväsendet – järnvägsanläggningar, allmänna vägar och gator, luftfartsanläggningar samt hamnar och farleder – till helt övervägande del åvilar det allmänna. Med den långsiktiga karaktär dessa investeringar i allmänhet har krävs planmässighet och samordning, grundad på en fortlöpande och ingående kunskap om utvecklingen inom transportsektorn som underlättar avvägningen av trafikbehov och trafikresurser samt bedömningen av transportmedelsalternativ.

En begränsning i *möjligheterna till en* på likhet i villkoren grundad *effektiv konkurrens* följer bl. a. av svårigheterna att på ett mera långtgående och exakt sätt fördela de samhällsekonomiska kostnaderna på olika trafikmedel och transportförhållanden. Detta följer exempelvis av den olika anläggnings- och driftsstrukturen och av de olika organisatoriska och tekniska betingelser under vilka resp. trafikgrenar arbetar. I sammanhanget kan jämförelse göras mellan järnvägs- och landsvägstrafiken, där i det ena fallet en enda huvudman i princip är ansvarig för såväl trafikanläggningar som rullande materiel, medan i det andra fallet ansvaret för anläggningarna är fördelat på stat och kommuner och ansvaret för trafikarbetet på ett stort antal trafikutövare. Problemen härvidlag sammanhänger också med de krav på administrativ hanterlighet som måste ställas på frakt-, avgifts- och beskattningssystemen. Det måste sålunda bli fråga om betydande förenklingar vid beräkningen och fördelningen av kostnaderna och vid uttaget av dessa genom pris- och avgiftssättning etc.

Med hänsyn till samhälleliga intressen – trafiksäkerhet, arbetarskydd, miljökrav osv. – måste resp. trafikgrenar också vidkännas restriktioner av olika slag, som ofta inte låter sig uttryckas i ekonomiska termer men som innebär mer eller mindre långtgående ingrepp i trafikutövningen.

Samtidigt som här erinras om omständigheter, som begränsar möjligheterna att tillämpa en mera utvecklad fri konkurrens, skall framhållas *den utveckling inom samhället, som skett sedan 1963 års trafikpolitiska beslut* och som inneburit en längre gående precisering i fråga om inriktningen av det samhälleliga handlandet i olika hänseenden. Det gäller samhälleliga mål inom närings- och regionalpolitiken, arbetsmarknadspolitiken etc.

De syftar till en utjämning av utvecklingsmöjligheterna i förhållandet mellan landets olika delar genom en mera balanserad utveckling av näringslivet och därmed av sysselsättningen samt till en mera balanserad bebyggelseutveckling med en tillfredsställande samhällelig och kommersiell service för befolkningen i olika områden. Detta ställer ökade krav på trafiksektorns samplanering och samordning med andra samhällssektorer.

Med hänsyn till det anförda har det efter hand framstått klart att man – för att kunna fullfölja den samhällsekonomiska målsättningen inom transportsektorn – i vidare utsträckning än som förutsattes vid 1963 års trafikpolitiska beslut måste *förena den marknadsmässiga rörelsefriheten med en planmässig samordning och styrning.* Inom den ram och på de villkor som bestäms genom åtgärder av sistnämnda slag skall möjligheter finnas för trafikutövarna inom resp. trafikgrenar att i marknadsmässiga former göra sig gällande efter sina särskilda förutsättningar. Statsmakternas ställningstaganden i trafikpolitiska frågor under senare år har alltmer markerat haft en sådan inriktning.

Mot den angivna bakgrunden bör en *omprövning ske av kostnadsansvarets utformning och tillämpning.* Frågan har generellt intresse för transportsektorn även om den i detta sammanhang ses närmast utifrån landtransportsidans förhållanden.

En sådan omprövning är motiverad med hänsyn till de olägenheter som följer med kostnadsansvarighetsprincipens nuvarande hårda knytning till varje särskild trafik-

gren. Den kan få till följd antingen att samhällsekonomiskt motiverade investeringar inom en trafikgren inte kommer till stånd eller att deras finansiering framtvingar en avgiftsnivå som leder till att investeringarna inte effektivt utnyttjas. Angivna innebörd av kostnadsansvarighetsprincipen kan också få till följd att redan gjorda investeringar – exempelvis i SJ – inte utnyttjas på ett tillräckligt effektivt sätt på grund av den gällande avgiftsnivån. En relativt sett lägre nivå – ledande till ett visst underskott för trafikgrenen – skulle kunna tänkas innebära en samhällsekonomisk vinst jämförd med en eljest erforderlig utbyggnad av vägnätet.

Med hänsyn till den begränsning av möjligheterna att åstadkomma samhällsekonomiskt riktiga lösningar, som i vissa fall följer med en till varje trafikgren knuten kostnadsansvarighet, finns det anledning att närmare överväga i vilken utsträckning och under vilka förutsättningar en ändrad innebörd bör ges åt kostnadsansvaret. Härvid avses närmast en anknytning av detta till landtransportsektorn eller till trafiksektorn i dess helhet. Med hänsyn till de vidare samhällsekonomiska bedömningarna av resursanvändningen kan konstateras, att det redan nu förekommer avvikelser utöver en sådan ram av närings- och regionalpolitiska samt sociala skäl. Exempel härpå är utgående bidrag till det trafiksvaga järnvägsnätet och till det regionalpolitiska transportstödet.

Sedan vägkostnadsutredningen lämnat ett principbetänkande, (SOU 1973:32) "Vägtrafikens kostnader och avgifter", beslöts genom tilläggsdirektiv till trafikpolitiska utredningen att denna skulle fullfölja utredningsarbetet angående vägtrafikens kostnadsansvar. I dessa direktiv redogörs för vägkostnadsutredningens arbete och sambandet mellan detta och trafikpolitiska utredningens uppdrag. Mot den bakgrunden anför föredragande statsrådet:

En primär uppgift bör vara att vidareutveckla undersökningarna rörande de kostnader för vägtrafiken som skall ingå i trafikgrenens kostnadsansvar. Som påpekas i vägkostnadsutredningens betänkande rymmer denna uppgift en rad problem. Det synes befogat att redan nu slå fast att vissa kostnadsposter – främst inom miljöområdet men i viss utsträckning även i vad avser trafikolyckseffekterna – endast kan beräknas med en betydande osäkerhet. Självfallet bör man såvitt möjligt söka göra skattningar av dessa kostnader. Det är emellertid väsentligt, att en avvägning sker mellan önskemålet om en såvitt möjligt fullständig kostnadsbild och det starka intresset av att inom rimlig tid finna trafikpolitiskt lämpliga handlingsnormer. I anslutning härtill finns det anledning understryka, att det i fråga om miljö- och trafikolyckseffekter inte i första hand gäller att utifrån givna förhållanden söka utkräva kostnadsansvar för uppkommande skador och olägenheter utan snarare att genom lämpliga åtgärder samt miljö- och trafiksäkerhetsmässiga krav på vägtrafiken förebygga sådana negativa effekter.

Vägkostnadsutredningens överväganden i avgiftsfrågan har såsom nämnts lett utredningen till slutsatsen att målet för avgiftspolitiken bör vara att uppnå ett effektivt utnyttjande av det vid varje tillfälle existerande vägnätet. Utredningen är emellertid medveten om, att det föreligger begränsningar i möjligheterna att uppnå det angivna målet. För min del finner jag att utredningen närmast underskattat svårigheterna att praktiskt tillämpa de förordade principerna. Även om det skulle vara möjligt att genomföra kostnadsberäkningar som i någon mån motsvarar kraven på geografisk och tidsmässig differentiering, återstår det till synes för lång tid framåt olösliga problemet att åstadkomma ett system med avgifter som är differentierade med hänsyn till kostnadsskillnaderna.

Allmänt kan ifrågasättas om det är lämpligt att fasthålla vid ett så snävt effektivitetsmål för avgiftspolitiken som vägkostnadsutredningen valt. Det samlade målet för trafikpolitiken är inte begränsat till ett effektivt utnyttjande av trafiksektorns anläggningstillgångar. I stället gäller det att få en i vidaste mening samhällsekonomiskt riktig dimensionering och differentiering av transportapparaten. Enligt min mening bör

även prispolitiken användas med detta vidare syfte. I det fortsatta utredningsarbetet bör undersökas i vad mån och på vilket sätt det är möjligt att – med bibehållande av kravet på en effektiv transportapparat – styra utvecklingen inom transportområdet i riktning mot vad som bedöms fördelnings- och regionalpolitiskt, miljö- och trafiksäkerhetsmässigt önskvärt. Genom att såväl kostnadsansvarets bestämning som avgiftssättningen infogas i ett större sammanhang inom trafikpolitiska utredningens arbetsområde bör förutsättningar ha skapats för en samlad bedömning av dessa frågor.

Mot bakgrund av dessa direktiv har utredningen inriktat sitt arbete på praktiskt genomförbara förslag. Utredningen har således inte sett som sin uppgift att åstadkomma en vidare utveckling av teorin för avgiftssättning inom trafiksektorn. Ett sådant arbete har utförts bl. a. av vägkostnadsutredningen. För empiriska uppskattningar av efterfråge- och kostnadsförhållanden har utredningen genomfört vissa studier som redovisas i det följande. I enlighet med direktivens betoning av önskvärdheten att inom rimlig tid finna trafikpolitiskt lämpliga handlingsnormer är emellertid omfattningen av dessa studier relativt begränsad. I första hand har således redan befintlig kunskap utnyttjats.

1.3 Några drag i nuvarande trafikpolitik

De principiella huvuddragen i nuvarande trafikpolitik fastlades genom riksdagens beslut 1963 som grundas på det utredningsarbete som utfördes av *1953 års trafikutredning*. Enligt beslutet är den trafikpolitiska målsättningen att åstadkomma en ”... tillfredsställande transportförsörjning till lägsta samhällsekonomiska kostnader och under former som medger företagsmässig effektivitet och transportmedlens sunda utveckling”.

Samhällsekonomiska kostnader definierades av trafikutredningen som de kostnader det allmänna och den enskilde transportkonsumenten tillsammans skulle inbespara om transporten inte utfördes. Beräkningen av dessa kostnader borde, enligt trafikutredningen, baseras på stora grupper och på sådan lång sikt att en produktionsanpassning hinner äga rum. Kostnaderna skulle vidare beräknas på olika sätt för en trafikökning och en trafikminskning. I det förra fallet skulle behövliga investeringar inräknas i merkostnaden. I det senare fallet skulle i mindrekostnaden ingå outnyttjade anläggningars värde i bästa alternativa användning.

De senare årens trafikpolitiska diskussion har i hög grad gällt trafikens s. k. externa effekter såsom olycksfall och miljöstörningar. Det är mot den bakgrunden intressant att notera att 1953 års trafikutredning ej tog upp motsvarande kostnadselement. Man utgick från den egentliga transportkostnaden, dvs. kostnaden för driften av de vid transporten anlitade trafikmedlen.

Till detta kom kostnader för den enskilde transportkonsumenten exemplifierade med kostnader för emballage, upplagring och extra befordringstid. Det var således främst kostnader för trafikföretaget och för transportkonsumenten man ville beakta medan däremot externa effekter för samhället i övrigt ej observerades.

Trafikutredningen ansåg att i fall, där alternativa trafikmedel finns och där avgifterna för transporten avspeglar de egentliga transportkostnaderna, är på

längre sikt transportkonsumenternas val av trafikmedel utslagsgivande i fråga om vilket av dessa som drar den lägsta samhällsekonomiska kostnaden. En förutsättning för att den fria konkurrensen skall leda till ett sådant resultat är emellertid att de olika trafikgrenarna arbetar under lika villkor. Enligt trafikutredningen skulle detta innebära att varje trafikgren bl. a. i princip helt skulle svara för de *totala* kostnader den förorsakar det allmänna. Trafikavgifterna kan således inte sättas så att transportkostnaderna överensstämmer med de angivna mer-/mindrekostnaderna. Detta behöver emellertid enligt trafikutredningen inte påverka trafikuppdelningen eftersom de s. k. residualkostnaderna, dvs. skillnaden mellan de totala kostnaderna och mer-/mindrekostnaderna, borde kunna tas ut genom högre avgifter på sådana marknader där respektive trafikmedel har relativa kostnadsfördelar.

Av betydelse att observera är att trafikutredningen knöt kostnadsansvaret till resp. trafikgren. En längre gående uppdelning av det totala kostnadsansvaret till enskilda transportuppdrag eller typer av transporter kan således inte anses ha stöd i trafikutredningens förslag. I ett särskilt yttrande framhöll emellertid ledamoten Meidner att konkurrensen gäller varje enskilt transportuppdrag och att det därför är kostnaderna för dessa som är av intresse om man skall uppnå en effektiv konkurrens.

1963 års trafikpolitiska beslut ansluter sig i allt väsentligt till trafikutredningens förslag och har den trafikgrensvisa kostnadsansvarighetsprincipen som ett centralt inslag.

Utvecklingen efter 1963 års trafikpolitiska beslut vad avser trafikvolymer m. m. har i sammandrag beskrivits i utredningens första betänkande. Här kan kort konstateras att av den persontrafikökning i personkm om i genomsnitt 4,5 % per år som skett har personbilarna svarat för praktiskt taget hela tillväxten. För godstransporterna har utvecklingen från 1960 medfört en fördubbling räknat i både ton och tonkilometer. För lastbilarna har transportarbetet ökat med i genomsnitt 10 % per år. Järnvägen har ökat med 4 % per år och sjöfarten med ca 9 % per år. Lastbilarnas andel har således växt, från 29 % till 46 % 1973, medan järnvägens marknadsandel minskat med ca 10 procentenheter till ca 37 %.

Innebörden och *tillämpningen av trafikens kostnadsansvar* har fortlöpande varit under debatt och utredning. En kort sammanfattning av utveckling och läge inom resp. trafikgrenar är motiverad.

Kostnaderna för *järnvägen* bärs direkt av resp. järnvägsföretag. Särskilt bidrag till SJ för att upprätthålla drift på trafiksvaga bandelar och stationer utgår dock. Affärsverksutredningen har bl. a. övervägt frågan om rätt för SJ att tillämpa variabla avskrivningar samt om kapitalbildning och uppdelning av statskapitalet inom SJ. Några åtgärder med anledning av affärsverksutredningens förslag har inte vidtagits. Däremot har SJ vid några tillfällen givits rätt att uppskjuta avskrivningar. Likaså har statskapitalet anpassats vid några tillfällen under 1970-talet.

Inom *sjöfartssektorn* svarar sjöfartsverket för farleder och lotsningsverksamhet. Kostnaderna för detta skall täckas genom avgifter från sjöfarten. Isbrytningen bekostas däremot av skattemedel. Sjöfartsutredningen föreslog 1968 (Ds K 1968:9) en långt gående uppdelning av kostnadsansvaret på delsektorer. Detta förslag accepterades emellertid inte av statsmakterna, utan en väsentlig utjämning mellan olika kuststräckor och ändamål genomfördes i

de sjöfartsavgifter som infördes 1970. Sjöfartsavgifterna har ånyo förändrats i april 1978 då bl. a. en farledsvaruavgift införts för allt sjötransporterat gods i utrikes fart. Dessutom har även sjöfarten på de inre vattenvägarna tagits med i den geografiska kostnadsutjämningen. De allmänna hamnarna är som regel kommunägda och drivs i princip med krav på kostnadstäckning. Dock förekommer kommunala subventioner i olika former ehuru mera sällan som direkta bidrag. Ingen utjämning sker mellan olika hamnar.

Inom *luftfarten* har luftfartsverket ansvar för byggande och drift av vissa flygplatser och för flygtrafiksystem. Kostnaderna härför täcks genom avgifter. En betydande utjämning sker mellan olika flygplatser. För kommunala flygplatser och för viss trafik betalar också kommuner och landsting subventioner både direkt och indirekt.

För *vägtrafiken* har två utredningar arbetat med trafikens kostnadsansvar nämligen bilskatteutredningen och vägkostnadsutredningen. Det senare utredningsarbetet slutförs inom trafikpolitiska utredningen. Bilskatteutredningen har givit upphov till ett reformarbete vad gäller vägtrafikbeskattningen men med den viktiga inskränkningen att det har varit fråga om omfördelning av skattebördan inom ramen för ett givet totalt skatteuttag. Denna omfördelning, som endast avser fordon över tre tons totalvikt, är ännu inte avslutad.

Den egentliga vägtrafikbeskattningen utgörs f. n. av fordonsskatt samt bensinskatt resp. kilometerskatt. Därjämte utgår energiskatt på drivmedel och tas ut försäljningsskatt på vissa motorfordon (accis). Mervärdeskatt utgår, som för alla andra varor och tjänster i samhället, på nya bilar, reservdelar och reparationer, däremot ej på drivmedel. Begagnade personbilar, motorcyklar och vissa lätta lastbilar är undantagna från mervärdeskatt.

Fordonsskatten, bensinskatten och del av kilometerskatten är specialdestinerade till vägtrafikändamål. I den s. k. automobilskattemedelsfonden avräknas dessa intäkter mot vissa av statens utgifter för vägtrafiken. Denna specialdestinering skall upphöra från budgetåret 1979/80 enligt statsmakternas beslut (prop. 1976/77:130). *I bilaga 1* ges en kort beskrivning av vägtrafikbeskattningen.

Något definitivt klarläggande av det konkreta innehållet i begreppet kostnadsansvar föreligger inte trots mycket utredningsarbete sedan 1963 års trafikpolitiska beslut. I detta läge har den *trafikpolitiska debatten* kring kostnadsansvarsfrågorna under senare år tilltagit. Rimligheten i kostnadsansvarighetsbegreppet samt omfattningen av olika trafikgrenars kostnadsansvar har aktualiserats. Denna diskussion avspeglas i direktiven till trafikpolitiska utredningen. Där ifrågasätts bl. a. kostnadsansvarighetsprincipens nuvarande hårda anknytning till varje särskild trafikgren, och utredningen ges i uppdrag att bedöma frågan om trafikens kostnadsansvar i ett bredare samhällsekonomiskt perspektiv.

1.4 Trafiksystemets intressenter

Samhällets engagemang i trafiksystemet hänför sig väsentligen till utbyggnad, underhåll och "drift" av trafikens infrastruktur, dvs. de anläggningar, hjälpmedel, säkerhetssystem etc. som krävs som en bas för att trafik över

huvud taget skall kunna produceras mellan olika platser inom och utom landet. I helt övervägande utsträckning är det sålunda samhället såsom *väghållare* eller motsvarande som är ansvarig för infrastrukturen.

För produktionen av trafik inkl. anskaffning och underhåll av "produktionsutrustning"[1] svarar till väsentlig del olika *trafikföretag,* buss- och åkeriföretag, SJ etc. (Den trafik som produceras följer antingen vissa i förväg utsatta tidtabeller, linjetrafik, eller anpassas helt till en viss beställning, beställningstrafik). En betydande del av trafiken utförs dock av *egenproducenter* genom främst privatbilar och firmabilar.

Trafikföretagens produkter, transporttjänster, konsumeras av *transportköparna.* Transportköpare och egenproducenter benämns gemensamt *transportkonsumenter.*

En översikt över de sålunda grupperade primära intressenterna i trafiksystemet visas i tablå 1.1, där dock spårvägar ej tagits med.

Tablå 1.1 Trafiksystemets intressenter

Väghållare (motsv)	Trafikföretag	Transportkonsumenter	
		Egenproducent	Transportköpare
Vägtrafik			
Staten (vägverket)	Bussföretag (Taxi)	–	(Buss)-resenär
kommuner, enskilda	Åkeriföretag	–	Fraktköpare
	–	Privatbilist	–
		Firmabilägare	
Järnvägstrafik			
Staten (SJ) samt i viss utsträckning enskilda (TGOJ m. fl.)	SJ (TGOJ m. fl.)	–	(Järnvägs)-resenär Fraktköpare
Sjöfart			
Staten (sjöfartsverket), kommuner enskilda	Rederier	–	(Sjö)-resenär
	–	Småbåtsförare	Fraktköpare
Luftfart			
Staten (luftfartsverket),	Flygbolag	–	(Flyg)-resenär Fraktköpare
kommuner, enskilda	–	Privatflygare	–

Väghållare (motsv.) är, som synes till övervägande del staten. Bakom kommunal och enskild väghållning förekommer också statliga bidrag och statlig prövning. SJ företräder på järnvägssidan staten som väghållare och är samtidigt trafikföretag. Detta ger SJ en i viss mån unik ställning i förhållande till övriga trafikföretag.

Inom ramen för lagar och förordningar etc. samt tillgänglig kapacitet och existerande utbud fattar *transportkonsumenterna* själva sina trafikbeslut (resbeslut resp. fraktbeslut). Egenproducenten genomför även själv transporten till en viss (av honom själv beräknad) transportkostnad, medan transportköparen har att betala ett transportpris till det trafikföretag han anlitar för att få sin transport utförd. I relation till samlingsbegreppet

[1] Avgränsningen mellan "infrastruktur" och "produktionsutrustning" är inte knivskarp.

transportkonsument används transportkostnad resp. transportpris såsom synonyma begrepp.

Inom ramen för lagar och förordningar etc. samt tillgängliga trafikanläggningar och trafiksystem fattar också *trafikföretagen* själva beslut om den trafik de önskar producera. I vissa fall skulle detta kunna medföra att från samhällssynpunkt önskvärd trafik inte kommer till stånd. I sådana fall har samhället som *trafikhuvudman* beställt och betalat (underskott i) trafik i syfte att åstadkomma tillfredsställande transportförsörjning. Exempel härpå är ersättningen till SJ för driften av trafiksvaga bandelar och de s. k. bussbidragen till icke lönsamma busslinjer.

I ej så obetydlig utsträckning förmedlas trafikföretagens transporttjänster till transportköparna av särskilda *transportsäljande företag*, som därvid uppträder som ombud för trafikföretagen men samtidigt utför viss egen service.

2 Mål och medel i samhällets trafikpolitik

2.1 Allmänt

Utredningen har i sitt första betänkande slagit fast att "... den samhällsekonomiska målsättningen måste vara grundläggande för det fortsatta trafikpolitiska utredningsarbetet". Betänkandet förtydligar detta uttalande genom att framhålla att denna målsättning innebär krav på bl. a.

- samhällsekonomiskt riktig fördelning av transportarbetet på olika trafikmedel och
- en rimlig balans i fråga om utbyggnad av den totala kapaciteten inom trafikgrenarna med hänsyn till föreliggande transportbehov.

Därtill anges ett antal behov som särskilt måste beaktas för att den samhällsekonomiska målsättningen skall kunna mötas

- vissa minimikrav på "tillfredsställande transportförsörjning i landets olika delar" skall uppfyllas
- krav på trafiksäkerhet, arbetarskydd, god miljö och energihushållning skall iakttagas
- valda trafiklösningar skall vara effektiva och rationella dvs. ej innebära slöseri med resurser.

I betänkandet framhålls också att den trafikpolitiska målsättningen för att kunna realiseras kräver en sådan trafikplanering att trafiksektorn "... utvecklas i samspel med andra samhällssektorer och i överensstämmelse med de av statsmakterna antagna regional- och näringspolitiska riktlinjerna etc;".

Vad gäller transportarbetets fördelning på olika trafikmedel och dessas samverkan redovisas vissa bedömningar i utredningens första betänkande.

Om det aktuella *trafikmönstret* kan i fråga om den kollektiva persontrafiken konstateras att denna i allt högre grad bygger på en kombination av insatser med olika trafikmedel. Flyget har därvid en särskild uppgift i fråga om längre sträckor. Järnvägstrafiken har en särskild inriktning på längre och vissa medellånga sträckor men har också förutsättningar i närtrafik i större tätortsområden med starkt trafikunderlag. Busstrafiken har i särskild grad en trafikuppgift i fråga om medellånga sträckor och närtransporter men kan även vara attraktiv på vissa långlinjer.

För godstrafiken påverkas valet av trafikmedel av dessas möjligheter att tillgodose krav i fråga om frakter, transporttider och lämplig hantering av olika slag av gods etc.

De särskilda egenskaperna härvidlag betingar också de uppgifter de tilldelas inom ramen för integrerade transportsystem.

För kortväga transporter har lastbilarna klara fördelar. Det gäller bl. a. lokal distributions- och uppsamlingstransport, transporter för byggnads- och anläggningsverksamhet, transporter av skogsråvaror etc. För vissa mera omfattande systemtransporter kan dock järnvägen även här vara ett alternativ, exempelvis i fråga om vissa virkestransporter. I fråga om de långväga transporterna har lastbilarna också fördelar då det gäller mindre sändningar liksom vid större sändningar där speciella krav ställs beträffande t. ex. snabbhet och flexibilitet. Då det gäller långväga transporter av större sändningar har järnvägen avgjorda fördelar. Järnvägens ställning stärks, då det gäller kontinuerliga transporter som kan utföras som systemtransporter. För långväga transporter av högvärdigt gods kan även flyget ha en funktion speciellt ifråga om tidskänsligt gods t. ex. reservdelar och färskvaror.

Sjötransporternas särskilda fördelar hänför sig – i varje fall i inrikestrafik – till stora sändningar av vissa slag av mass- och bulkvaror, för vilka en låg fraktkostnad har en avgörande betydelse samtidigt som tidsfaktorn inte utgör en olägenhet. Här må noteras att färjetransporterna naturligen ses som led i järnvägs- resp. biltransporter.

Det citerade avsnittet illustrerar även en mängd avvägningar som transportkonsumenten har att göra beträffande hur väl olika egenskaper hos alternativa trafikmedel svarar mot det aktuella transportbehovet. De ytterligare studier som utredningen nu gjort har stärkt utredningens bedömning att kvalitetsegenskaperna hos olika transportalternativ är av största betydelse.

För hushållens del sammanhänger resmönstret med val av arbetsplats, bostadsområde, boendeform, fritidsaktiviteter etc. Företagens val av transportalternativ ingår som en del av deras val av logistiksystem och sammanhänger bl. a. med den rumsliga fördelningen av företagets produktion och avsättning.

Eftersom således ett enskilt hushålls eller företags transportkonsumtion påverkas av många interna förhållanden kan endast hushållen och företagen själva avgöra vilket transportalternativ som är fördelaktigast för dem.

En medveten påverkan från samhällets sida är emellertid nödvändig inom trafiksektorn, eftersom den enskilde transportkonsumentens beslut också inverkar på andras välfärd, dvs. trafikbesluten har betydelsefulla externa effekter. Dessa externa effekter berör såväl andra transportkonsumenter som samhället i övrigt. De viktigaste effekterna gäller andras säkerhet och restid, de omkringboendes exponering för buller och luftföroreningar samt väghållarens kostnader för drift och underhåll. Med hänsyn till dessa effekter måste samhället ange vissa krav och restriktioner t. ex. trafikregler, krav på fordonens egenskaper, arbetstidsbegränsningar m. m. Även inom sådana ramar är det väsentligt att transportkonsumenterna påverkas till att såvitt möjligt i sina avvägningar ta hänsyn till effekterna för samhället i övrigt. Ett sådant hänsynstagande blir rationellt för transportkonsumenten i den mån som denne får betala för den belastning som den övervägda resan eller transporten medför för samhället. Transportkonsumenterna bör med andra ord belastas med sådana avgifter som motsvarar de kostnader deras resor eller transporter förorsakar samhället i övrigt, dvs. vad som brukar kallas de externa samhällsekonomiska marginalkostnaderna. De beslut som nu berörts gäller *utnyttjandet* av vissa transportmöjligheter.

Då det gäller *utbud* av transportmöjligheter är beslutsfattandet avsevärt mer centraliserat. I synnerhet gäller detta beslut om investeringar och

underhåll av trafikens infrastruktur. Vad gäller dessa beslut har olika samhällsorgan ett helt dominerande ansvar. Detta ger möjlighet till att ur samhällets synvinkel beakta olika för- och nackdelar av övervägda alternativ. För väghållningen har vägverket successivt utvecklat planeringsmodeller som underlättar en sådan avvägning av olika samhällsintressen. En särskild utredning, kommittén för den långsiktiga vägplaneringen, KLV, har också behandlat dessa frågor (SOU 1975:85 och 86). Motsvarande underlag finns inte för järnvägstrafiken. SJ:s budgetframställning bygger på en företagsekonomisk bedömning av olika investeringsprogram. I den mån som SJ ålagts att genomföra åtgärder som inte är företagsekonomiskt motiverade redovisas de därav föranledda företagsekonomiska kostnaderna. Någon samhällsekonomisk bedömning förekommer alltså inte inom SJ när det gäller investeringar. Kommunikationsdepartementets övergripande bedömningar rörande SJ:s förslag till investeringar resp. till nedläggning av trafiksvaga bandelar m. m. har dock sådana inslag. I det rådande systemet ligger emellertid en risk för att samhällsekonomiskt men ej företagsekonomiskt motiverade investeringar vid SJ ej kommer till stånd. Avsaknaden av mer systematiska samhällsekonomiska analyser kan också leda till att alltför stor vikt tillmätes intuitiva och allmänt hållna bedömningar av de "samhällsekonomiska" nyttoverkningarna av t. ex. bibehållen trafik på vissa bandelar.

Utbudet av transportmöjligheter avser också själva trafikproduktionen. Inom vägtrafiken är det fråga om en stor mängd beslut av enskilda dvs. ett decentraliserat beslutsfattande. Dessa beslut påverkas som ovan framhållits bäst genom restriktioner och genom samhällsekonomiskt motiverade trafikavgifter. För de kollektiva trafikmedlen – främst järnvägen men även sjöfart och luftfart – är besluten betydligt större och avgörs av ett fåtal beslutsinstanser. En utgångspunkt för sådana beslut är en övergripande samhälls- och trafikplanering syftande till en trafikfördelning som medger att de olika trafikmedlen utnyttjas i enlighet med sina tekniska och ekonomiska förutsättningar.

2.2 Trafikavgifternas roll och allmänna syften

Samhällets trafikpolitik avser att ge de grundläggande riktlinjerna och utgångspunkterna för allmänhetens, företagens och berörda samhällsorgans trafikbeslut. Dessa beslut kan avse

- investeringar i trafikanläggningar och fordon
- produktion av trafik
- konsumtion av transporttjänster.

I vissa fall spänner ett beslut över flera av dessa kategorier. Privatbilisten som fattar beslut om att genomföra en viss resa fattar samtidigt ett produktions- och konsumtionsbeslut. Trafikföretagen beslutar om att investera i en terminalanläggning och att producera viss trafik med utgångspunkt från terminalen.

Samhällets trafikpolitik kommer bl. a. till uttryck genom

- övergripande planering och information

- riktlinjer och resursfördelning för berörda samhällsorgans beslut om trafikinvesteringar eller om viss trafikproduktion
- restriktioner för andras beslut
- trafikavgifter (skatter) eller subventioner.

Trafikavgifterna utgör alltså endast en del av samhällets totala trafikpolitik. Andra nämnda trafikpolitiska medel har ofta ett mer direkt genomslag på speciella trafikförhållanden och för begränsade grupper av transportkonsumenter.

Möjligheterna att differentiera trafikavgifterna geografiskt och i tiden är begränsade. Detta innebär att trafikavgifter inte kan ersätta selektiva åtgärder inriktade på en speciell typ av transporter eller en speciell grupp människors transportbehov. Selektiva åtgärder kan t. ex. erfordras för att påverka valet av transportväg eller transportmedel för transporter av miljöfarliga ämnen eller inom persontrafiken för att säkerställa en trafikstandard för t. ex. handikappade. Den av utredningen diskuterade avgiftspolitiken är således inte inriktad på att lösa denna typ av problem utan är avsedd att användas som ett generellt trafikpolitiskt medel.

Utredningen utgår således från att samhället inom vida gränser accepterar den enskildes konsumtionsval inom transportområdet liksom inom andra konsumtionsområden. På motsvarande sätt accepteras att ett företag i sina ställningstaganden beaktar skillnader i transportkostnader på samma sätt som skillnader i kostnader för insatsvaror eller skillnader i lönekostnader.

En förutsättning för att ett sådant decentraliserat beslutsfattande leder till effektivitet i konsumtion och produktion är att den enskilde transportkonsumentens beslut sker under hänsynstagande till alla de effekter som hans beslut för med sig. Det är utredningens uppgift att överväga hur ett avgiftssystem skall utformas för att transportkonsumenterna i görligaste mån skall fatta sina transportbeslut med beaktande även av konsekvenserna för övriga transportkonsumenter och invånare. I detta sammanhang bör emellertid noteras att begränsningen av möjligheterna att differentiera trafikavgifterna även innebär en begränsning av möjligheterna att genom avgifter optimalt påverka transportkonsumenterna i varje enskilt transportval.

Trafikavgifterna har emellertid inte bara den funktionen att de påverkar transportkonsumenternas beteende. Avgifterna ger också inkomster till statskassan. Önskemålet om vissa totala inkomster från trafikavgifterna kan framtvinga andra avgifter än vad som vore motiverat med hänsyn enbart till nämnda syfte att påverka transportkonsumenterna.

2.3 Kostnadsansvar som utgångspunkt för avgiftspolitiken

Utredningen har enligt sina direktiv att behandla landtrafikens kostnadsansvar. Detta begrepp har i den trafikpolitiska diskussionen givits olika innebörd i olika sammanhang. Utredningen vill för sin del skilja mellan två olika begrepp. Dels ett individuellt ansvar för de samhällsekonomiska marginalkostnader som en viss resa eller en viss transport medför, dels en kollektiv skyldighet att svara för vissa totala budgetutgifter som det allmänna har för en trafikgren eller trafiksektor. Utredningen avser i det följande med

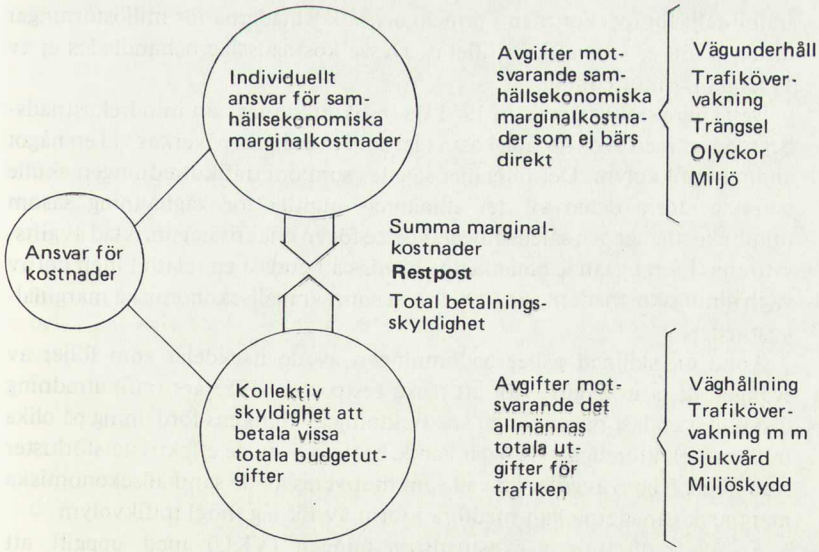
begreppet kostnadsansvar denna senare definition dvs. ett kollektivt kostnadsansvar knutet till minst varje trafikgren. För detta begrepp används i det följande även termen betalningsskyldighet.

Det är viktigt att betona att det individuella ansvaret gäller de samhällsekonomiska marginalkostnaderna. Transportkonsumenten får vid en resa eller transport direkt stå för vissa privatekonomiska kostnader. Vid en bilresa gäller det bl. a. bensin- och oljeförbrukning, däckslitage etc. Därutöver finns emellertid ytterligare samhällekonomiska marginalkostnader bl. a. för vägunderhåll, trängsel och trafikolycksfall. Endast om en avgift tas ut som motsvarar dessa senare kostnader kommer transportkonsumenterna att i sina olika avvägningar ha anledning att beakta samtliga samhällsekonomiska marginalkostnader. Sådana avgifter som här skisserats är en förutsättning för att beslut om transporter och val mellan olika trafikmedel skall kunna fattas i decentraliserad form och leda till ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser. *Avgifter baserade på de samhällekonomiska marginalkostnaderna är därför en viktig trafikpolitisk princip.* Detta gäller *såväl för vägtrafik som för järnvägstrafik.*

Kravet att en viss trafikgren eller trafiksektor skall stå för vissa totala budgetutgifter är däremot *inte* en trafikpolitisk princip i den meningen att det leder till en samhällsekonomiskt önskvärd fördelning mellan trafikgrenarna. Det är numera klarlagt att vad som är samhällsekonomiskt effektivt skall bedömas med utgångspunkt från de samhällsekonomiska marginalkostnaderna och inte på basis av det allmännas totala utgifter. Ett sådant krav måste i stället ses som resultat av finanspolitiska bedömningar.

Om de totala intäkter som erhålles vid marginalkostnadsprissättning inte motsvarar de totala utgifter som skall avgiftsfinansieras uppstår frågan hur denna restpost skall täckas. Ur samhällsekonomisk synvinkel är det önskvärt att täcka restposten så att effektivitetsförlusten blir så liten som möjligt. (Se vidare kapitel 3.)

Det nu sagda illustreras i figur 2.1. I det tidigare trafikpolitiska arbetet har



Figur 2.1

motsvarande tankegångar framförts. I 1953 års trafikutredning framhölls att "Beräkningen av de transportavgifter, som skola åvägabringa en samhällsekonomiskt riktig uppdelning av trafiken, måste sålunda baseras på mindrekostnaden, respektive merkostnaden för den transporttjänst, avgiften avser". Mindrekostnaden skulle beräknas på längre sikt men omfattade inte alla på transporttjänsten nedlagda kostnader. Det förelåg således i princip en konflikt mellan det avgiftsuttag som ansågs önskvärt ur trafikpolitisk synvinkel och det som erfordrades för att täcka de totala kostnaderna. Skillnaden bedömdes emellertid av trafikutredningen inte vara särskilt betydelsefull i praktiken. De kostnader som inte ingick i mer-/mindrekostnaderna förefaller också vara mycket begränsade. Man nämner vissa anläggningstillgångar som inte behöver förnyas t. ex. terrasseringskostnaderna för flygfält. Genom att avgifterna borde baseras på mindrekostnaderna uppstod ett visst restbelopp ("residualkostnad") som enligt trafikutredningen skulle täckas trafikgrensvis "... inom ramen för en samhällsekonomiskt riktig trafikuppdelning ...". Med de angivna kostnadsdefinitionerna kan restposten väntas bli relativt liten. Trafikutredningen gör inte någon uppskattning därav men framhåller att den torde vara väsentligt högre för järnvägstrafiken än för vägtrafiken. För vägtrafiken anser man det möjligt att täcka restposten genom något högre avgifter utan att detta skulle medföra förskjutningar i trafikuppdelningen. Även beträffande järnvägen ser man optimistiskt på möjligheterna "... avsevärt utrymme för uttagande av residualkostnadstäckning torde finnas för järnvägen inom fjärrtrafikens sektor." Man tillfogar dock att om möjligheterna överskattats kan "... nödvändigheten att genom supplerande regleringsåtgärder åstadkomma en samhällsekonomiskt riktig trafikuppdelning icke uteslutas".

Det synsätt som trafikpolitiska utredningen redovisar i föreliggande betänkande innebär i tre väsentliga avseenden olikheter i förhållande till 1953 års trafikutredning. I föreliggande betänkande betonas de samhällsekonomiska marginalkostnader som inte direkt drabbar vare sig transportkonsumenten eller det allmännas budget. Det gäller kostnaderna för trängsel och framförallt för olyckor men i princip också kostnaderna för miljöstörningar fastän dessa ej kunnat kvantifieras. Dessa kostnadsslag behandlades ej av 1953 års trafikutredning.

Den andra skillnaden är att 1953 års trafikutredning i sitt mindrekostnadsbegrepp tar med även sådana kostnader som inte direkt påverkas vid en något ändrad trafikvolym. Det förefaller således som om trafikutredningen skulle betrakta större delen av det allmännas utgifter för väghållning såsom mindrekostnader och således av betydelse för en effektivitetsinriktad avgiftssättning. I föreliggande betänkande hävdas att endast en relativt liten del av väghållningskostnaderna är att betrakta som samhällsekonomiska marginalkostnader.

Ännu en skillnad gäller bedömningen av de nackdelar som följer av tvånget att ta ut avgifter för att täcka restposten. 1953 års trafikutredning diskuterar endast risken för en snedvridning av trafikens fördelning på olika trafikmedel. I föreliggande betänkande beaktas även de effektivitetsförluster som högre (lägre) avgifter än vad som motiveras av de samhällsekonomiska marginalkostnaderna kan medföra i form av för låg (hög) trafikvolym.

År 1965 tillsattes vägkostnadsutredningen (VKU) med uppgift att

behandla såväl omfattningen av den totalsumma vägavgifter som skall påläggas vägtrafiken som frågan om hur avgifterna skall bestämmas för olika kategorier av vägtrafik och olika slags utnyttjande av vägnätet. I VKU:s betänkande (SOU 1973:32) Vägtrafiken – kostnader och avgifter redovisas en principiell analys av den senare frågan samt ett empiriskt underlag rörande kostnader i samband med vägtrafiken.

Trafikpolitiska utredningen har enligt sina tilläggsdirektiv att fortsätta vägkostnadsutredningens arbete i ett vidare sammanhang som även omfattar järnvägstrafiken. VKU:s analys av frågan om avgiftsuttag för att påverka vägtrafiken utgår, liksom 1953 års trafikutredning, från målet att åstadkomma ett samhällsekonomiskt effektivt resursutnyttjande. Den fördjupade analys som VKU genomför innebär emellertid slutsatser som i vissa avseenden avviker från 1953 års trafikutredning. De väsentliga punkterna har redan nämnts vid jämförelsen med föreliggande betänkande eftersom detta utnyttjat resultaten från VKU. I ett avseende föreligger dock en (nyans)skillnad mellan VKU och föreliggande betänkande.

I VKU betonas de *kortsiktiga* samhällsekonomiska marginalkostnadernas betydelse för avgiftssättningen. Mot detta svarar ett avgiftssystem som i princip är rikt differentierat såväl geografiskt som i tiden. I anslutning till direktiven har utgångspunkten för denna utredning varit ett avgiftssystem som endast i begränsad utsträckning är differentierat och som inte ändras särskilt ofta. Därmed sammanhänger att det här använda marginalkostnadsbegreppet i något högre grad än VKU:s begrepp utgår från att det är möjligt att anpassa insatserna av olika resurser efter förändringar i trafikvolymen. (Denna fråga behandlas ytterligare i nästa avsnitt.)

Den praktiskt betydelsefulla skillnaden mellan VKU och detta betänkande ligger emellertid på ett annat plan. I VKU redovisas inte storleken av restposten dvs. skillnaden mellan summan av vägtrafikens marginalkostnader och en eventuell betalningskyldighet. I de överslag som diskussionsvis gjordes antyddes emellertid att restposten skulle vara mycket betydande – i storleksordning kanske uppemot 2/3 av totalbeloppet. Det resultat som redovisas i detta betänkande innebär att skillnaden är avsevärt mindre. Orsaken till detta är väsentligen att de marginella olyckskostnaderna enligt bedömningarna i detta betänkande visat sig vara högre än vad som tidigare ansågs troligt.

Sammanfattningsvis kan konstateras att man i det trafikpolitiska utredningsarbetet under senare decennier tydligt kan identifiera ett dilemma för avgiftspolitiken. Den avgiftssättning som är önskvärd med utgångspunkt i samhällsekonomisk effektivitet har måst modifieras med hänsyn till vad som har varit motiverat av finanspolitiska och andra skäl. Uppfattningarna om betydelsen av denna skillnad har dock varierat. I 1953 års trafikutredning betraktades den som ett mindre problem medan diskussionerna kring vägkostnadsutredningen utgick från att skillnaden var högst betydande. I föreliggande betänkande redovisas den bedömningen att en marginalkostnadsbaserad avgiftssättning för vägtrafiken täcker större delen av motsvarande betalningsskyldighet. För järnvägstrafiken konstateras däremot att SJ:s kostnadsbelastning för bannätet är avsevärt högre än de marginella kostnaderna för banutnyttjande.

2.4 Begreppet samhällsekonomisk marginalkostnad

I det föregående har uttrycket samhällsekonomisk marginalkostnad använts utan att det närmare preciserats. I detta avsnitt ges en allmän beskrivning av det innehåll som i denna utredning lagts i begreppet. Senare kapitel leder fram till en empirisk precisering och en siffermässig exemplifiering.

Bestämningen "samhällsekonomisk" anger att i princip skall samtliga kostnader beaktas oavsett vem de belastar. Det är således ett helt annat begrepp än de budgetutgifter det allmänna har för trafiken. I princip är det ett uttryck för värdet av ianspråktagna resurser i bästa alternativa användning.

Inom trafikområdet kan man särskilja kostnader som direkt belastar dem som fattar beslut om en viss transport eller resa och övriga samhällsekonomiska kostnader. I den första gruppen finns kostnader för fordon, egen tidsåtgång, egen olycksrisk och övrigt eget obehag. Den andra gruppen kostnader gäller vad som kan kallas externa effekter sett ur beslutsfattarens/transportkonsumentens synvinkel. Det gäller sådana kostnader som det allmänna har för den berörda trafiken; kostnader för vägunderhåll o. d., kostnader för trafikledning och övervakning, kostnader för trafikolycksfall. Det gäller också kostnader för andra genom ökad trängsel och ökad olycksrisk. Därtill kommer kostnader för de miljöstörningar som trafiken medför för samhället i övrigt.

Avgiftssättningens syfte är att påverka beslutsfattaren/transportkonsumenten till att beakta samtliga samhällsekonomiska kostnader, även dem som inte direkt belastar honom själv. Från avgiftssynpunkt är det därför den senare gruppen av samhällsekonomiska kostnader som är av intresse. Därför användes i vissa sammanhang uttrycket samhällsekonomiska marginalkostnader med syftning enbart på denna senare grupp av externa kostnader.

"Marginal-" anger att det rör sig om de kostnadsförändringar som följer av en ändring i trafikvolymen. Andra begrepp som förekommer med likartad betydelse är rörliga kostnader och mer-/mindrekostnader. Vissa författare gör åtskillnad mellan dessa begrepp med anknytning till karaktären av förändringarna hos den studerade verksamheten. I denna utredning görs emellertid inte någon sådan åtskillnad. Som huvudbegrepp användes "marginalkostnad". De tänkta förändringar som ligger till grund för utredningens marginalkostnadsbegrepp behandlas i det följande.

I den trafikpolitiska diskussionen har i anslutning till ekonomisk teori skilts mellan "kortsiktig" och "långsiktig" marginalkostnad. Begreppen kan ha varit förvirrande eftersom de antyder att tidsperspektivet är av central betydelse. Så är emellertid endast indirekt fallet. Det primära är möjligheterna att anpassa produktionen av en vara eller tjänst till förändringar i volymen. "Lång sikt" avser således det fall då det är möjligt att fritt variera insatsen av samtliga använda produktionsfaktorer. "Kort sikt" avser däremot det fall då någon eller några faktorinsatser måste betraktas som icke varierbara. Av denna begreppsbestämning, som anknyter till VKU, följer att begreppet kortsiktig marginalkostnad egentligen representerar en hel klass av kostnadsbegrepp med varierad grad av låsning vad gäller produktionsfaktorinsatserna. Trafikens infrastruktur är i huvudsak given och kan endast förändras i begränsad utsträckning åtminstone när det gäller utbyggnad. Det trafiksvaga

järnvägsnätet och i princip även vissa småvägar intar dock en särställning genom att driften av dessa snabbt kan minskas eller läggas ned. Denna produktionsfaktor är således lättrörlig i en riktning. Detta förhållande måste hållas i minnet men påverkar inte utredningens principiella uppfattning att det i trafikpolitiska sammanhang är någon form av kortsiktiga marginalkostnader som är av intresse.

Utredningsuppdraget avser utnyttjandet av trafikens infrastruktur – vägnätet och bannätet. Därför betraktas dessa produktionsinsatser som givna med ovan redovisade undantag. Men därutöver kan man överväga i hur hög grad övriga insatser också skall anses som givna. Följande resonemang avser direkt vägtrafiken men motsvarande synsätt tillämpas även på järnvägstrafiken.

För att vägtrafik skall kunna ske krävs insatser inte bara i form av vägar utan även i form av åtgärder bl. a. för vägunderhåll, trafikövervakning och omhändertagande av olycksfall. För var och en av dessa insatser kan övervägas huruvida de bör betraktas som givna eller inte. Sättet att beräkna marginalkostnaderna och förmodligen även kostnadens storlek blir väsentligt olika beroende på ställningstagande i denna fråga.

Om insatserna för vägunderhåll anses givna blir effekten av marginell fordonstrafik att den övriga vägtrafiken får färdas på en i någon bemärkelse sämre väg. Det kan t. ex. gälla fler skador i vägbanan eller att en sandad väg har blivit av med en del av den påförda sanden och därför inte ger så bra halkskydd. De kostnader som denna kvalitetsförsämring medför kan gälla minskad bekvämlighet för dem som färdas i övriga fordon, ökad olycksrisk och ökat slitage för övriga fordon. Om i stället insatserna för vägunderhåll betraktas som rörliga med trafikvolymen blir det fråga om ökade kostnader för att åtgärda slitage, för halkbekämpning och eventuellt för vägmarkering.

På motsvarande sätt beträffande trafikövervakning. Ses insatserna som givna åstadkommer en marginell trafikökning försämringar genom att t. ex. trafikstockningar blir något mer omfattande och laglydigheten något sämre. Det senare kan t. ex. leda till något ökad olycksfrekvens och ökat vägslitage. I den mån som trafikövervakningen betraktas som rörlig medför marginell trafik ökade kostnader för insatser av personal och materiel.

Trafikolyckorna kräver bl. a. insatser av sjukvårdens resurser. Betraktas denna resursinsats som given utgöres kostnaden för trafikolycksfall av det ökade lidande och den ökade dödsrisk för övriga sjukvårdskonsumenter som blir följden av en marginell ökning av trafikolycksfallen. Uppfattas insatsen av sjukvårdsresurser som rörlig blir kostnaden för en marginell trafikökning lika med kostnaderna för de ökade sjukvårdsresurserna.

Det som här kortfattat illustrerats är att vid *givna* insatser blir trafikens marginalkostnad en fråga om att en alternativ användning av vissa givna resurser förhindras, t. ex. belägger trafikolycksfallen sjukvårdsresurserna så att andra vårdbehövande får en sämre vård. Det blir således fråga om en s. k. alternativ*utnyttjande*kostnad. Vid *rörliga* insatser återspeglar kostnaderna i stället anskaffningsvärdet för de ökade resurser som sätts in, t. ex. ambulanser, sjukvårdspersonal, sjukhus m. m. Det gäller här alternativ*anskaffnings*-kostnader.

Vilket synsätt är då tillämpligt i förevarande sammanhang? Detta är en

fråga om hur den aktuella beslutssituationen uppfattas. VKU betraktar flera av de berörda faktorinsatserna som rörliga. Det kostnadsbegrepp man förespråkar för motsvarande kostnadskategorier är nämligen av typ alternativanskaffningskostnad. Vad gäller trafikövervakning har dock VKU inte upptagit någon särskild kostnadspost, dvs. insatserna härvidlag har betraktats som fasta.

Avgörande för vilket synsätt som skall tillämpas beträffande rörligheten av produktionsinsatserna är den volymförändring som anses intressant att diskutera. Detta sammanhänger i sin tur med vilket avgiftssystem som överväges. Om det skulle vara möjligt med en individuell avgiftsbedömning i varje ögonblick och för varje vägsträcka blir den relevanta volymändringen mycket liten – kanske en enda fordonskilometer. Inför en sådan variation blir i stort sett alla faktorinsatser givna.

I anslutning till direktiven utgår emellertid trafikpolitiska utredningen från en relativt låg differentieringsgrad och därmed också från en situation med tänkbara variationer i trafikvolymen av någorlunda betydande omfattning – säg en variation med 10–20 %. Med en sådan utgångspunkt blir insatserna i samtliga här exemplifierade avseenden till en del rörliga. Den angivna utgångspunkten ger naturligtvis inte möjlighet till knivskarp och helt oantastlig kostnadsberäkning. Utredningen har för de olika kostnadsposterna gjort rimlighetsbedömningar på basis av tillgänglig information. I kapitel 5 redovisas utredningens uppfattning rörande de för vägtrafiken relevanta marginalkostnaderna. För järnvägstrafiken ges motsvarande redovisning i kapitel 8.

Det har ovan framhållits att begreppet kortsiktiga marginalkostnader egentligen avser en hel klass av kostnadsbegrepp och att det är inom denna klass som det trafikpolitiskt intressanta kostnadsbegreppet finns. Epitetet "kortsiktig" medverkar således knappast till någon väsentlig begreppsprecisering. Det användes därför inte i övrigt i detta betänkande.

2.5 Trafikavgifter och priset på transporttjänster

Utredningens uppdrag vad gäller omprövningen av vägtrafikens kostnadsansvar avser avgiftsuttaget för utnyttjandet av vägnätet. Uppdraget avser således inte det pris som taxi, åkerier och bussföretag tar ut av transportköparna. Det är emellertid detta slutliga pris som direkt påverkar dessa. Den samhällsekonomiska effektiviteten inom trafiksektorn beror på förhållandet mellan detta pris och de samhällsekonomiska marginalkostnaderna för vägutnyttjande och för trafikproduktionen. Även för järnvägstrafiken har arbetet i denna etapp inriktats främst på bannätskostnaderna och därmed sammanhängande avgifter.

Då det gäller vägtrafiken sker en stor del av trafikarbetet i form av egenproduktion genom privatbilar och firmabilar. Transportkonsumenten belastas således direkt med de privata marginalkostnaderna av trafikproduktionen. I den mån som de externa samhällsekonomiska kostnader som sammanhänger med fordonets framförande beaktats i trafikavgifterna erfordras inte någon ytterligare korrigering.

Den beställningstrafik som åkerier, taxi och bussföretag bedriver torde ske

under sådana produktions- och konkurrensförhållanden att trafikföretagens pris förhållandevis väl ansluter till företagens marginella kostnader. Samma slutsatser som beträffande privatbilar och firmabilar är därmed motiverade.

Linjetrafik med buss och lastbil torde däremot uppvisa sådana stordriftsfördelar att genomsnittskostnaderna överstiger marginalkostnaderna. Skall företagen uppnå kostnadstäckning krävs således ett pris som är högre än marginalkostnaderna. För många bussföretag begränsas emellertid behovet av avgifter utöver marginalkostnaderna genom att de får bidrag från stat, landsting eller primärkommun.

Järnvägstrafiken torde i högre grad än landsvägstrafiken kännetecknas av att genomsnittskostnaderna för trafikproduktionen är högre än marginalkostnaderna. I senare kapitel kommer att redovisas vissa överslagsmässiga bedömningar av SJ:s kostnadsstruktur. Därvid tillämpas en enkel uppdelning i fasta kostnader och (volym)proportionellt rörliga kostnader. Vidare särskiljes kostnaderna för bannätet och kostnaderna för trafikproduktionen. I aktuellt volymintervall redovisas den bedömningen att omkring 1/3 av totalkostnaderna är fasta.

Andelen fasta kostnader är dock avsevärt större för bannätet än för trafikproduktionen. För bannätet har den fasta kostnadsandelen uppskattats till omkring 3/4. Eftersom bannätet står för omkring 1/4 av de totala kostnaderna innebär de här redovisade uppskattningarna att andelen fasta kostnader för trafikproduktionen är knappt 1/5.

För att få täckning för trafikproduktionskostnaderna måste således priset sättas högre än marginalkostnaderna. Den redovisade storleksordningen innebär emellertid att detta knappast torde gälla i högre grad för järnvägstrafiken än för annan produktion av varor och tjänster. Det är således främst då det gäller kostnaderna för bannätet som SJ:s kostnader i särskilt hög grad kännetecknas av höga fasta och låga rörliga kostnader. Det här förda resonemanget gäller prisnivån som helhet. Frågan om prisdifferentieringar diskuteras i kapitel 9.

Järnvägstrafiken, och i viss mån även linjetrafik på väg, har således en sådan kostnadsstruktur att om man skall täcka de totala kostnaderna för trafikproduktionen måste priset sättas över marginalkostnaderna. En sådan prissättning innebär att vissa potentiella transportköpare som skulle vara beredda att betala ett pris motsvarande marginalkostnaderna "avvisas" genom att företagen sätter ett högre pris. Effekterna av det från samhällsekonomisk synpunkt för höga priset på transporttjänsten skulle kunna kompenseras av en lägre avgift för ban- eller vägutnyttjandet. I sådana fall vore det således i princip motiverat att avgifterna sätts lägre än de samhällsekonomiska marginalkostnaderna för väg- resp. banutnyttjandet. Angelägenheten av en sådan kompensation sammanhänger med den utsträckning i vilken prissättningen av andra varor och tjänster överstiger respektive marginalkostnader.

Utredningens bedömningar rörande trafikavgifter bygger emellertid inte på ett sådant kompensatoriskt synsätt. Anledningarna härtill är flera. Dels torde i allmänhet kostnadsstrukturen vad gäller trafikproduktion i jämförelse med produktionen av andra varor och tjänster inte utmärka sig för en särskilt hög andel fasta kostnader. Avvikelserna från marginalkostnadspriser för själva

trafikproduktionen skulle således i allmänhet inte vara utpräglat stora. (Detta är däremot fallet beträffande trafikens infrastruktur vilket motiverar en koncentration av uppmärksamheten på trafikavgifter för utnyttjandet av väg- och bannätet.) Dels torde för ett och samma trafikmedel kostnadsförhållandena variera avsevärt under olika betingelser. Den busstrafik som SL bedriver i storstockholms-området har annan kostnadsstruktur än busstrafik på landsbygden. Kostnaderna för SJ:s persontrafik på affärsbanenätet har annan struktur än kostnaderna för trafiken på det trafiksvaga bannätet. Mot bakgrund av dessa skillnader torde nuvarande system med direkta bidrag från stat, landsting eller primärkommun vara lämpligare än t. ex. generellt lägre trafikavgifter för bussar än vad som eljest vore motiverat.

I ett avseende bygger utredningens bedömningar rörande trafikavgifterna på kostnadsförhållandena även för själva trafikproduktionen. Det är vid beräkningen av den samhällsekonomiska effektivitetsvinsten av en minskning av nuvarande krav på SJ att täcka kostnaderna för bannätet. Dessa beräkningar utgår från att värdet av tillkommande trafik kan uppskattas till skillnaden mellan det pris transportköparna är villiga att betala och de marginella kostnaderna för utnyttjandet av bannätet och för trafikproduktionen. Dvs. den beräknade effektivitetsvinsten innefattar också en komponent som svarar mot skillnaden mellan den del av priset som transportköparen betalar för själva trafikproduktionen och den marginella kostnaden för trafikproduktionen. I motsvarande kalkyler för vägtrafiken ingår inte någon sådan komponent. Detta beror på den dominerande rollen för privatbilar och firmabilar. I dessa fall utgöres trasportkonsumenternas "pris" för trafikproduktionen helt enkelt av motsvarande marginalkostnader.

3 Trafikavgifter

3.1 Inledning

Samhällets nuvarande trafikavgifter har olika utformning i de olika trafikgrenarna.

Inom vägtrafiken utgår försäljningsskatt (accis) vid köp av ny bil. I övrigt är trafikavgifterna där utformade som skatt för rätt att utnyttja fordonet under en viss period (fordonsskatt) och skatt vid det faktiska utnyttjandet (energi-, bensin- och kilometerskatt). Totalt uppgick vägtrafikavgifterna budgetåret 1976/77 till 7,2 miljarder kr. (accis 860 milj. kr., fordonsskatt 2 080 milj. kr., bensinskatt 1 990 milj. kr., energiskatt 1 630 milj. kr., kilometerskatt 690 milj. kr.).

För järnvägen utgörs "trafikavgiften" av det krav på kostnadstäckning och förräntning som staten ställt på SJ. För budgetåret 1975/76 kunde detta krav beräknas till 830 milj. kr. men eftersom ca 100 milj. kr. i förräntningskravet ej uppfylldes blev järnvägens faktiskt erlagda "trafikavgift" detta år något över 700 milj. kr.

För luftfarten utgår avgifter för utnyttjande av flygtrafikleder och flygplatser m. m. Sjöfarten betalar avgifter för utnyttjandet av hamnarna och sjölederna samt för lotsning.

Det är trafikpolitiska utredningens uppgift att föreslå system för uttag av trafikavgifter inom i första hand landtrafiken och ta ställning till principer för beräkning av avgifternas storlek. I sin genomgång av problemen håller utredningen isär de två huvudsyftena med trafikavgifter, dvs. beteendepåverkan resp. betalningsskyldighet.

3.2 Trafikavgifter för beteendepåverkan

3.2.1 *Inledning*

Trafikavgifter påverkar primärt trafikföretag och egenproducenter. Genom att trafikavgiften är beaktad i trafikföretagens prissättning påverkas sekundärt även transportköparna. Effekten av denna senare påverkan sammanhänger dock med hur väl prissättningen kan anslutas till de marginella trafikproduktionskostnaderna (jmfr kapitel 2). I princip antas emellertid att trafikavgifter direkt påverkar alla transportkonsumenters beteende vad gäller den enskilda resan/transporten. Indirekt kan sådana beslut påverkas i vilka

trafikförhållanden är en komponent, t. ex. lokalisering av arbete och bostad. Sådana beslut kan dock i regel påverkas mer effektivt med åtgärder riktade direkt mot dem, t. ex. fysisk planering eller lokaliseringsbidrag. De indirekta effekterna är ofta osäkra, ibland även vad gäller riktning (t. ex. kan sänkta transportkostnader leda till koncentrerad storskalig produktion eller ett utbrett underleverantörssystem). Utredningen koncentrerar sig därför på de direkta effekterna och söker endast bevaka att förslagen inte ger negativ indirekt påverkan.

I nedanstående delavsnitt berörs översiktligt följande tänkbara mål för beteendepåverkan med trafikavgifter:

- effektivt utnyttjande av resurserna inom trafiksektorn och av samhällets övriga resurser
- ökad trafiksäkerhet
- begränsning av miljöstörningar
- energihushållning
- samklang med övriga samhällspolitiska mål bl. a.
  fördelningspolitiska
  regionalpolitiska
  arbetsmarknadspolitiska.

Vilken praktisk beteendepåverkan, som i olika fall kan ernås genom lämpligt avvägda trafikavgifter kan inte anges. Trafikavgiften är ju endast en del av transportkostnaden/transportpriset. En analys av transportprisets betydelse för transportefterfrågan har gjorts av utredningen och redovisas i kapitel 4.

3.2.2 *Effektivt resursutnyttjande*

Betydelsen av effektivt resursutnyttjande betonas i direktiven. Det är den samhällsekonomiska effektiviteten det gäller. Innebörden i detta effektivitetsbegrepp framgår av följande satser:

- Transporter skall utföras utan slöseri med resurser
- När företagen överväger olika produktions- och distributionsalternativ skall bl. a. även de samhällsekonomiska marginalkostnaderna för ingående transportlösningar beaktas.
- När privatpersoner jämför olika resealternativ och då de avväger resande mot annan konsumtion skall på samma sätt de samhällsekonomiska marginalkostnaderna beaktas.

Effektiviteten i angiven bemärkelse innebär att samhällets resurser utnyttjas till att skapa så hög välfärd som möjligt. Uppfylles inte villkoren har ej alla möjligheter utnyttjats utan det går att omfördela produktion och konsumtion så att några i samhället får det bättre utan att andra får det sämre.

Om det föreligger slöseri finns uppenbarligen sådana förbättringsmöjligheter. Företagens avvägningar kan exemplifieras med ett företag som väljer mellan två lokaliseringsalternativ. Det ena ger lägre produktionskostnader, det andra lägre transportkostnader. Om företagets kostnadsskillnad vad gäller transporter inte svarar mot den samhällsekonomiska kostnadsskillnaden finns det risk för ett beslut som innebär resursslöseri. Ett alternativ kan väljas

där besparingen i produktionskostnader inte uppväger samhällets merkostnader på transportsidan.

Det kan också hända att en produktionskostnadsbesparing förbigås därför att företaget får betala för hög extrakostnad för de tillkommande transporterna. I båda fallen utnyttjas ej samhällets resurser till att skapa högsta välfärd.

Motsvarande gäller beträffande resebeslut. Ett pris som är lägre än den samhällsekonomiska marginalkostnaden kan medföra att resan kommer till stånd trots att resenären inte värdesätter resan så högt som dessa kostnader. Annorlunda uttryckt: Om resenären fritt fick disponera så stor del av samhällets resurser som han faktiskt tar i anspråk genom att resa skulle han välja en annan konsumtion än att genomföra resan. Är å andra sidan det pris som resenären möter högre än de samhällsekonomiska marginalkostnaderna kan sådana resenärer som inte är villiga att betala mer än dessa kostnader avvisas och därmed hänvisas till att utnyttja sina resurser på ett sätt som de uppfattar som mindre välfärdsskapande (men som är lika resurskrävande).

Som framgått ställer önskemålet om effektivt resursutnyttjande vissa krav på utformningen av trafikavgifter. I enklaste fall innebär det att avgifterna skall vara sådana att transportkonsumenterna belastas med de samhällsekonomiska marginalkostnaderna för övervägda alternativ. Komplikationer kan emellertid uppstå av olika skäl:

- Krav på vissa totala inkomster från trafikavgifterna kan innebära högre avgifter än vad som svarar mot de samhällsekonomiska marginalkostnaderna
- Svårigheterna att differentiera ett avgiftssystem framtvingar utjämningar av faktiska marginalkostnadsskillnader
- Transportkonsumenterna beaktar kanske i sina överväganden inte alla effekter som faktiskt drabbar dem
- Den långsiktiga omstruktureringen av trafikapparaten kan leda till andra kostnader än den föreliggande marginalkostnaden. En prissättning enligt marginalkostnaderna utan hänsyn till planerade förändringar ger i dessa fall en felaktig information till transportkonsumenterna vilket kan försvåra omstruktureringen.

Det kan också finnas en konflikt mellan "inre" och "yttre" effektivitet. Inre effektivitet hos trafikföretagen innebär att vad de än gör skall de göra det utan resursslöseri. Yttre effektivitet har att göra med vilken transportkonsumtion som skall komma till stånd. Det kan förefalla trivialt att påpeka betydelsen av inre effektivitet. Det är klart att man inte skall slösa. Så enkelt är det inte i verkligheten. Intensiv rationaliserings- och besparingsverksamhet erfordras för att uppnå inre effektivitet. För att skapa tillräckligt stark motivation för sådan verksamhet kan det kanske vara önskvärt med ett resultatansvar som inte helt överensstämmer med de krav på trafikavgifter som kan ställas med hänsyn till effektiv avvägning mellan givna konsumtions- eller produktionsalternativ.

Kravet på ett effektivt resursutnyttjande gäller alla samhällets resurser. Det finns i princip inte något motsatsförhållande mellan effektivt utnyttjande av trafikresurser och effektivt utnyttjande av samhällets övriga resurser. Som exemplifierats ovan innebär en avgiftssättning som leder till ineffektivt utnyttjande av trafikresurser även att andra resurser utnyttjas ineffektivt.

3.2.3 *Ökad trafiksäkerhet*

Till den del som trafikolyckor innebär resursförbrukning i samhällsekonomisk bemärkelse innefattas ett mål om god trafiksäkerhet i mål om effektivt resursutnyttjande. Att undvika lidande och död kan emellertid motivera ytterligare påverkan på transportkonsumenternas beteende. Det kan därför vara motiverat med högre trafikavgifter än vad som svarar mot de mätbara samhällsekonomiska marginalkostnaderna. Detta torde framför allt vara av intresse när det gäller att påverka avvägningen mellan bilresande och kollektivt resande.

3.2.4 *Begränsning av miljöstörningar*

Trafikens miljöstörningar är principiellt av två skilda slag. Trafikanläggningar av olika slag kräver utrymme och medför ofta ingrepp i befintlig miljö. Miljön störs emellertid också när anläggningarna utnyttjas, främst genom avgaser och buller.

En generellt verkande avgiftspolitik kan inte vara något effektivt medel för att påverka trafikanläggningarnas utformning eller placering. Detta styrs redan nu i hög utsträckning av det allmänna. Regler och normer för trafikanläggningar är i dessa fall mycket bättre styrinstrument än avgifter. Det är numera också självklart att trafikanläggningarnas miljöaspekter vägs in i samhällsplaneringen på olika sätt.

Den miljöstörning som uppstår när trafikanläggningar används – emission av buller och avgaser – kan naturligtvis påverkas genom avgifter. Avgifterna medför i första hand att trafikvolymen minskar vilket reducerar alla emissioner.

Inom miljövårdssektorn pågår en diskussion om avgiftsstyrning av miljöstörande verksamheter. Teorin bakom en avgiftsstyrning är att man medelst en avgift som är kopplad till mängden av en viss emission skall ge ett ekonomiskt incitament att förändra t. ex. en tillverkningsprocess så att emissionen minskar. I princip kommer emissionen därvid att minska så långt tills avgiften är lägre än kostnaden att vidta ytterligare åtgärder eller minska tillverkningen. Avgiftens storlek bestäms av den emissionsbegränsning man vill uppnå och kostnaderna för begränsande åtgärder respektive priskänsligheten för den produkt som tillverkas.

Inom trafikområdet torde avgifter som ett medel att begränsa trafikens miljöstörningar främst vara av intresse i två avseenden:

- Inom tätorter är miljösituationen ibland sådan att en total minskning av trafikvolymen framstår som enda möjlighet att inom överskådlig tid förbättra miljön. En särskild avgift för trafiken i tätortsområdena är därvid ett bland flera andra möjliga medel. (Utredningen behandlar dessa frågor närmare i kapitel 7.)
- För att mera långsiktigt påverka fordonens utformning kan en miljömotiverad avgift övervägas. Denna måste då tas ut på sådant sätt att fordonsägaren eller fordonstillverkaren stimuleras att vidta förändringar. En differentiering av accisen med hänsyn till fordonens miljöegenskaper skulle troligen få en viss sådan verkan.

Den närmare utformningen av en miljömotiverad avgift är emellertid för närvarande mycket svår. Kunskaperna om miljöeffekterna från främst avgasutsläppen är ännu så länge bristfälliga. Att vissa ämnen medför påtagliga hälsorisker är känt men sambanden är ännu inte kvantifierade i tillräcklig utsträckning. Inte heller vet man tillräckligt om alternativens risker och om en avgift på detta stadium kan ge avsedd effekt. Detta skall naturligtvis inte tolkas så att åtgärder inte skall vidtas för att t. ex. minska blyutsläpp, utan innebär bara att försiktighet måste iakttas med att försöka tillämpa ett relativt stelt avgiftssystem. Det sagda innebär också att andra styråtgärder än avgifter kan vara lämpligare för att försöka förbättra fordonens miljöegenskaper.

Ytterligare en faktor som gör tillämpningen av ett avgiftssystem svår inom miljöområdet är att de miljöpåverkande faktorerna är så många. Ett avgiftssystem är svårt att använda för att på en gång ta hänsyn till en rad olika faktorer. Problemet blir än mer markerat om målen kolliderar med varandra vilket lätt kan ske t. ex. om reduceringen av ett ämne i avgaserna medför ökning av andra utsläpp. Det är mycket svårt att konstruera avgiftssystem som ger rätt styreffekt i sådana situationer.

3.2.5 *Energihushållning*

Energihushållning kan ses som ett kompletterande mål för avgiftspolitiken. Om de trafikvolymer som erhålles vid sådana trafikavgifter som svarar mot övriga mål blir större än vad som anses energipolitiskt acceptabelt kan det vara motiverat att minska trafikvolymen genom ytterligare trafikavgifter. Energiskatten utgör nu en betydande del av skatten på bensin. I övrig energikonsumtion är beskattningen avsevärt lägre i förhållande till energipriset.

Frågan om energipolitiskt motiverade trafikavgifter bör ingå i ett sammanhängande energipolitiskt program. Eftersom energikommissionens rapport kommer att föreligga ungefär samtidigt med detta betänkande finns goda möjligheter att vid trafikpolitiska ställningstaganden även väga in energipolitiska bedömningar.

3.2.6 *Övrigt*

Trafikpolitiken får ej utformas på sådant sätt att den står i motsatsställning till övrig samhällspolitik. Men den skall inte heller ges uppgiften att i väsentlig grad lösa problem inom andra områden. Fördelningen av realinkomster bland befolkningen t. ex. är väsentligen en uppgift för skatte- och socialpolitiken. Trafikavgifter kan endast i mycket begränsad utsträckning användas i fördelningspolitiskt syfte.

Regionalpolitik och arbetsmarknadspolitik är områden som berörs av beslut rörande trafikavgifter. Produktions- och därmed sysselsättningsbetingelserna i olika områden påverkas utan tvivel av transportkostnaderna. Dock utgör trafikavgifterna en liten andel av de totala transportkostnaderna. Den inverkan som regionalpolitiskt motiverade förskjutningar av trafikavgifterna kan ha på regionalpolitiska mål torde därför vara blygsam. Det kan dock vara motiverat att anknyta en sådan geografisk avgiftsdifferentiering

som är motiverad av skillnaden i de samhällsekonomiska marginalkostnaderna till den regionalpolitiska områdesindelningen.

I den regionalpolitiska medelsarsenalen ingår transportstöd. Genom att hålla detta skilt från trafikpolitiken kan transportstödets utformning och omfattning anpassas till vad som från regionalpolitisk synpunkt bedöms erforderligt och avvägas mot andra regionalpolitiska åtgärder.

3.3 Trafikavgifter för betalningsskyldighet

3.3.1 *Inledning*

Trafikavgifter påverkar transportkonsumenternas beteende men också det allmännas inkomster. De krav samhället vill ställa på totala inkomster från trafiksektorn kan stå i motsatsställning till önskemål om påverkan på transportkonsumenternas beteende. Motsvarande konflikt gäller för de flesta skatte- och avgiftsformer.

Inom trafikområdet sammanhänger den tänkbara motsatsställningen med produktionskostnadernas struktur. För att trafik över huvud skall kunna förekomma mellan två platser krävs investeringar i vägar eller banor och olika former av terminalanläggningar. Dessutom krävs vissa drifts- och underhållsåtgärder som är oberoende av trafikens omfattning. Därtill kommer kostnader som direkt sammanhänger med trafikvolymen – drift och underhåll av bana, väg och fordon; kostnader för trafikolyckor; kostnader för trängsel etc. Dessa trafikberoende kostnader har varit en utgångspunkt i föregående avsnitt för diskussionen om avgifter avsedda att påverka transportkonsumenternas beteende. Genom avgifter som motsvarar de trafikberoende kostnader som transportkonsumenterna inte direkt bär själva påverkas dessa till att i sina olika avvägningar beakta alla samhällsekonomiska effekter av en viss resa eller transport. Avgifterna syftar således till att åstadkomma ett ur samhällets synvinkel önskvärt resursutnyttjande.

Diskussionen i detta avsnitt gäller inte resursutnyttjandet utan betalningsskyldigheten – vem skall betala räkningen. De totala trafikavgifterna kan ses som uttryck för en avvägning mellan trafikkollektivet och samhället i övrigt. Frågan nu är inte vad som är effektivt resursutnyttjande utan vad som är en rättvis fördelning (eller med hittillsvarande terminologi ett rättvist kostnadsansvar). Alternativen till att kräva att en viss utgift för vägtrafiken finansieras genom trafikavgifter är å ena sidan att finansiera den med någon annan avgift eller skatt och å andra sidan att skära bort utgiften helt eller delvis. Detta är den typ av avvägningar som utgör kärnan i varje budgetarbete i stat, kommun och landsting.

En princip om betalningsskyldighet för ett visst kollektiv av transportkonsumenter kan anses ge vissa riktlinjer och eventuellt bindningar i denna finanspolitiska avvägning. En fördel med detta kan vara att det ger en viss stabilitet åt budgetarbetet och att det kan vara ett uttryck för en av många delad rättviseuppfattning. Nackdelen med betalningsskyldighet som riktlinje kan vara att det i mer eller mindre hög grad begränsar den fria finanspolitiska prövningen och därmed leder till suboptimering. I den mån som de senaste årens finanspolitiska bedömningar givit resultat som starkt avviker från dem

som skulle erhållits med utgångspunkt i begreppet betalningsskyldighet är begreppet av begränsat praktiskt politiskt intresse. Det nu sagda syftar närmast på vägtrafikens förhållanden. För ett affärsverk som SJ utgör kravet att täcka sina kostnader ett effektivitetsincitament. Detta innebär att samma ställningstagande inte nödvändigtvis är motiverat för järnvägstrafiken som för vägtrafiken.

3.3.2 *Betalningsskyldighetens principiella omfattning*

Tre alternativa synsätt har diskuterats:

a) Transportkonsumenterna skall betala trafikavgifter som enbart svarar mot de marginella samhällsekonomiska kostnaderna för trafiken.
b) Summan av trafikavgifterna från ett visst trafikkollektiv skall minst vara så stor att den svarar mot samhällets utgifter för motsvarande trafikkollektiv.
c) Summan av trafikavgifterna skall minst uppgå till de samhällsekonomiska totalkostnader som trafiken förorsakar.

Det första synsättet innebär att det inte anses motiverat av rättviseskäl att ändra trafikavgifterna i förhållande till vad som är önskvärt då det gäller inverkan på transportkonsumenternas beteende. Det kan ses som en utgångspunkt i så måtto att de andra alternativen medför effektivitetsförluster som således skall motiveras från rättvisesynpunkt.

Det mest långtgående alternativet (c) innebär att trafikens betalningsskyldighet skulle omfatta de totala samhällsekonomiska kostnader som kan anknytas till kollektivet i fråga. De totala kostnaderna av en företeelse är ett mått på skillnaderna för samhället med resp. utan företeelsen ifråga. För att det skall vara möjligt att närma sig en uppskattning av detta slag måste det vara möjligt att med tillräcklig precision beskriva två alternativa samhällen – med resp. utan. Detta är ej möjligt för "bilismen" som sådan. Det är inte heller möjligt för "privatbilismen". Antag emellertid rent hypotetiskt att det skulle vara möjligt att beskriva de fysiska egenskaperna hos två så skilda alternativ som Sverige med resp. utan "bilism". Det skulle likväl inte vara möjligt att sammanfatta skillnaderna mellan dessa båda alternativ i ett enkelt kostnadsbegrepp eftersom prissystemen under de båda alternativen skulle vara helt olika.

Det kan inte heller vara rimligt att plocka ut en och annan negativ effekt av bilsamhället och t. ex värdera den totala kostnaden av utsläppen av svaveldioxider med utgångspunkt i de kostnader man lägger ner för att åstadkomma marginella minskningar av halten av svaveloxider. En beräkning av de totala samhällsekonomiska kostnaderna bygger på ett kompensatoriskt synsätt. Bilsamhället skall kompensera övriga samhället för den totala belastning som bilsamhället medför. Men detta måste räknas netto och således även beakta fördelarna av bilismen. Att då plocka ut en godtycklig negativ komponent är vilseledande.

Av ovan angivna skäl har utredningen avstått från att försöka beräkna en betalningsskyldighet för trafiken baserad på något slags total samhällsekonomisk kostnad.

Alternativ (b) är det som närmast anknyter till nu gällande tolkning av

trafikens betalningsskyldighet/kostnadsansvar. Det kan betecknas som ett krav på budgetneutralitet eller budgetbalans för trafiksektorn. Utredningen har stannat för att det i första hand är tillämpningen av denna tolkning som bör redovisas och diskuteras. Skälen för utredningens ställningstagande är bl. a. följande:

- Det kan uppfattas som rätt och rimligt att trafiken står för de budgetmässiga kostnader som den orsakar det allmänna
- Mot bakgrund av de krav som från många andra verksamhetsområden ställs på det allmänna anses det, med vissa undantag, inte motiverat att bedriva offentlig transportverksamhet med finansiellt underskott
- Vid en finanspolitisk bedömning uppfattas andra finansieringsformer såsom ofördelaktigare därför att de anses medföra nackdelar vad gäller det totala resursutnyttjandet i samhället och/eller leda till mindre önskvärda fördelnings- eller rättviseeffekter.

Utredningen vill här understryka att det inom vägtrafiken föreligger svårigheter att sålla fram och avgränsa alla de utgifter som där bör ingå i alternativ (b). Detta sammanhänger naturligt nog med vägtrafikens starka integration i samhälle och miljö.

3.3.3 *Trafikkollektiv med separat betalningsskyldighet*

En eventuell tillämpning av begreppet betalningsskyldighet förutsätter en avgränsning av de betalningsskyldiga kollektiven i överensstämmelse med vad som uppfattas som rätt och rimligt och i samklang med samhällspolitiken i övrigt.

En tänkbar fördelningsgrund för betalningsskyldigheten vore efter geografiska områden. Det vore troligen möjligt att med rimlig precision fördela samhällets budgetutgifter för trafikens infrastruktur på t. ex. län. Emellertid är nyttoverkningarna avgränsbara till respektive länsbor endast när det gäller de mindre vägarna resp järnvägarna. Inte heller kan man länsvis ges möjlighet att besluta över riksvägnätet eller stambanorna. Att då utkräva en regional betalningsskyldighet för hela väg- resp. järnvägsnätet skulle således vara mindre lämpligt. Utredningen har därför inte vidare övervägt denna möjlighet.[1]

Som alternativ till den nuvarande trafikgrensvisa betalningsskyldigheten kan man i princip tänka sig att utgå från godstrafik resp. persontrafik oavsett om den sker på järnväg eller landsväg. Detta skulle i och för sig vara praktiskt genomförbart på så sätt att det i avgiftsupptagningen är möjligt att särskilja kollektiven så att de kan belastas var och en i anknytning till sin betalningsskyldighet. Det torde emellertid vara mycket svårt att på ett tillfredsställande sätt restlöst fördela samhällets totala budgetmässiga utgifter till endera av dessa båda kategorier.

En speciell form av betalningsskyldighet tillämpas vid s. k. tullvägar dvs. väg- och broprojekt som finansieras av dem som utnyttjar vägen ifråga. I Sverige har denna typ av vägfinansiering hittills inte kommit till användning men diskuteras för Öresundsbron. Utomlands används den dock i vissa länder. Frankrike och Italien är de två länder i Europa där systemet används i stor skala. Principiellt kan man anta att ett tullvägssystem har intresse där man t. ex. vill utöka det betalningsskyldiga kollektivet utanför landets

[1] En viss regional differentiering av de rörliga trafikavgifterna kan däremot vara motiverad med hänsyn till geografiska olikheter i de samhällsekonomiska marginalkostnaderna. En sådan differentiering bygger emellertid inte på skillnader i budgetutgifter. Denna fråga diskuteras vidare i kapitel 7.

gränser. Tullvägar är ett sätt att avgiftsbelägga även utländska fordon utan att det står i strid med internationella avtal som i princip föreskriver avgiftsbefrielse. Mot denna bakgrund är det inte förvånande att tullvägar finns i länder med stark genomfarts- och turisttrafik liksom att det ofta gäller broar och tunnlar mellan länder.

Svenska Vägföreningen har gjort en undersökning (Tullvägar i 20 länder) av världens tullvägar. I rapporten redovisas att formerna för såväl finansiering som drift varierar avsevärt. I t. ex. Frankrike ger staten ett kapitalbidrag av bilskattemedel med 5–10 % och ett kapitalförskott om 10–15 %. Det finns också exempel på att tullavgifter endast skall täcka driftkostnader.

Det har inte ingått i trafikpolitiska utredningens uppdrag att närmare utreda frågan om tullvägar. I anslutning till den här förda diskussionen om olika betalningsskyldiga kollektiv kan emellertid konstateras att tullvägar inte i Sverige kan tänkas bli av sådan betydelse att frågan är av intresse i en diskussion om en betalningsskyldighet för vägtrafiken.

Det är således utredningens bedömning att de minsta kollektiv på vilka man kan lägga krav på budgetneutralitet inom landtrafiksektorn är järnvägstrafiken respektive vägtrafiken. I kapitel 6 och 8 redovisas de poster som enligt utredningens uppfattning bör ingå i vägtrafikens resp. järnvägstrafikens betalningsskyldighet i den mån detta begrepp i fortsättningen skall användas. Mot bakgrund av det därmed gjorda förtydligandet av trafikens betalningsskyldighet tar utredningen i kapitel 10 ställning till frågan om begreppets användbarhet. I samband därmed diskuteras också de avvägningar som aktualiseras genom direktivens anvisningar att pröva frågan om en för landtrafiken gemensam betalningsskyldighet.

3.3.4 *Betalningsskyldighet för utgifter som berör flera kollektiv*

Betalningsskyldigheten kan avse poster som är anknutna till mer än ett kollektiv. Ett exempel är trafikens betalningsskyldighet för samhällets kostnader för trafikolyckor – sjukvård, övriga vårdinsatser, polis, produktionsbortfall. Årligen inträffar omkring 30 dödsfall som följd av kollision mellan tåg och bil. Skall samhällets utgifter för dessa olyckor ingå i järnvägstrafikens eller vägtrafikens betalningsskyldighet – eller i bådas?

Det kan först vara skäl att klargöra hur motsvarande kostnadsslag påverkar de trafikavgifter som bör utgå för att påverka beteendet. Biltrafiken skall i princip belastas med en avgift som motsvarar den förväntade samhällsekonomiska marginalkostnaden av den ökning av trafikolyckorna som följer av en ökad trafikvolym. I denna kostnad ingår även de olyckor som berör järnvägspassagerare och järnvägsmateriel. På motsvarande sätt beträffande järnvägstrafiken. Här blir det alltså fråga om en dubbelräkning. Och så skall det vara. Olyckan hade ej skett om den inblandade bilen inte hade kört. Den hade inte heller kommit till stånd om tåget ej gått. I båda beslutssituationerna är det önskvärt att de marginella samhällsekonomiska kostnaderna beaktas.

Men betalningsskyldighet är inte en fråga om beteendepåverkan. Det är en fråga om att transportkonsumenterna som kollektiv skall göra rätt för sig gentemot samhället i övrigt. Och då finns det ingen anledning till dubbelräkning. Det belopp som anses utgöra trafikens betalningsskyldighet för

olyckor mellan bil och tåg skall därför på något sätt delas mellan vägtrafiken och järnvägstrafiken.

Motsvarande dubbla anknytning av betalningsskyldighet förekommer i fall som inte är lika tydliga som det som exemplifierats. Många trafikolyckor är en följd av kombinationen biltrafik – alkohol. Föreligger betalningsskyldighet för kollektivet alkoholkonsumenter? Det har veterligen inte diskuterats på likartat sätt som för trafiken men å andra sidan ger alkoholbeskattningen betydande statsinkomster som i vart fall delvis skulle kunna ses som ett fullgörande av en kollektiv betalningsskyldighet. Med ett sådant synsätt borde vägtrafikens betalningsskyldighet endast omfatta en del av kostnaderna för de trafikolyckor som sammanhänger med alkoholförtäring. Återigen är det skäl att påpeka att detta inte påverkar de avgifter som syftar till att påverka bilisternas beteende. Dessa avgifter bör bygga på de samhällsekonomiska marginalkostnaderna och i dessa ingår också de marginella kostnaderna för trafikolyckor oavsett om alkohol förekommit (och oavsett om det rör sig om kollision med tåg). Det som påverkas är behovet att utöver dessa avgifter ytterligare belasta vägtrafiken så att en eventuell total betalningsskyldighet fullgöres.

Transportkonsumenterna är också energikonsumenter. Skall de energiskatter som utgår ses som ett uttryck för en kollektiv betalningsskyldighet eller är deras syfte att påverka beteendet? Med undantag av den särskilda avgiften för beredskapslagring förefaller det långsökt att tala om en kollektiv betalningsskyldighet för energiförbrukarna. Energiskatterna skall i så fall betraktas som beteendepåverkande avgifter (eller som en finansieringskälla för statsbudgeten).

Om inga som helst skatter på bensin skulle förekomma (och heller inga kilometerskatter) skulle vi få en vägtrafik som var för stor ur samhällsekonomisk synvinkel. En del resor skulle genomföras trots att dessa resenärer inte värdesatte resan så högt att det motsvarade de samhällsekonomiska marginalkostnaderna. Vidare skulle bensinförbrukningen bli högre än vad som anses energipolitiskt önskvärt. Inte heller skulle en eventuell betalningsskyldighet uppfyllas.

Om nu t. ex. samhällsekonomiska skäl talar för en reduktion av den "obeskattade trafikvolymen" med 20 % och energipolitiska skäl talar för en reduktion med 15 % skall man givetvis inte införa avgifter som sänker trafikvolymen med 35 %. I stället skall avgifterna anpassas så att trafiken reduceras med 20 %. I detta läge uppfylles såväl de samhällsekonomiska som de energipolitiska önskemålen – det senare utan att någon särskild energiskatt behöver införas. Om däremot inte avgifterna totalt motsvarar en angiven betalningsskyldighet erfordras av detta skäl en avgiftshöjning som t. ex. reducerar trafikvolymen med 25 %.

Om nya energipolitiska bedömningar skulle tala för en trafikminskning på 30 % skall avgifterna ökas i förhållande till 25 %-läget. Den erforderliga ökningen skulle kunna betraktas som energiskatt, den avgiftshöjning som sänkte trafikvolymen från 20 till 25 % skulle kunna anses motiverad av trafikens betalningsskyldighet medan de avgifter som gav 20 % minskning skulle kunna anses motiverade av de samhällsekonomiska marginalkostnaderna. Lika gärna skulle emellertid avgifterna som minskar volymen från 20 till 30 % kunna betraktas som energiskatt och resten som marginalkostnads-

motiverade. Vilket uttryck som väljes är egentligen likgiltigt. Det viktiga är att det är det strängaste kravet som avgör avgiftsnivån och att således någon addering av de olika kraven inte skall ske.

3.3.5 *Avvägning mellan trafikavgifter och insatsnivå*

Tidigare avsnitt har utgått från att samhällets budgetmässiga kostnader för trafiksektorn är givna och att därmed trafikens betalningsskyldighet är bestämd. Om betalningsskyldigheten i princip är sammankopplad med samhällets insatser för trafiken är det emellertid viktigt att ta ställning till vilken nivå på insatser *och* betalningsskyldighet som är den mest önskvärda. Det ligger emellertid inte i utredningens uppdrag att utarbeta förslag till investeringsprogram för trafiksektorn. Utredningens behandling av frågan blir därför relativt översiktlig.

Samhällets insatser för investering, underhåll och drift av vägtrafikens respektive järnvägstrafikens infrastruktur bör i princip avvägas i en samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning av nyttoverkningar och kostnader för insatsen i fråga.

Trafikavgifternas höjd påverkar denna bedömning på två sätt, dels genom inverkan på trafikvolymen och dels genom effekten på det tillgängliga budgetutrymmet. Högre trafikavgifter leder till lägre trafikvolym och alltså färre transportkonsumenter som nyttiggör en viss trafikinvestering. Den samhällsekonomiska lönsamheten av en viss åtgärd blir därmed lägre. Den kvantitativa betydelsen av detta samband torde dock vara mycket blygsam åtminstone på vägsidan. Högre trafikavgifter medför emellertid också större budgetutrymme om krav på budgetneutralitet ställs upp för trafiksektorn. I den mån som man således måste utgå från att ur samhällsekonomisk synvinkel önskvärda investeringar inte kommer till stånd om inte trafikavgifterna höjs bör avgiftspolitiken bygga på en vägning av de effektivitetsförluster i utnyttjande av befintliga trafikanläggningar som en avgiftsökning innebär mot de effektivitetsvinster som kan göras genom en utökad investeringsverksamhet.

4 Transportprisets betydelse för transportefterfrågan

4.1 Inledning

Transportkonsumenternas efterfrågan på transporter är en s. k. härledd efterfrågan, dvs. hushåll och företag efterfrågar transporter för att tillgodose önskemål om andra primärt efterfrågade varor och tjänster. Flera olika faktorer påverkar därför priskänsligheten på transporter:

- priskänsligheten på den primärt efterfrågade varan eller tjänsten
- den andel av kostnaderna för den primärt efterfrågade varan eller tjänsten som utgörs av transportkostnader
- möjligheterna att ersätta transporttjänster med andra tjänster eller med andra transporttjänster

Efterfrågan på persontransporter beror till stor del på lokaliseringen av bostäder, arbetsplatser, service och rekreationsområden. Förändringar i dessa avseenden sker ofta med betydande tröghet. Detta innebär att priskänsligheten för transporter på kort sikt ofta är låg. Ökade transportkostnader upplevs i många fall som lägre än kostnaderna för strukturella förändringar. Expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU) har t. ex. pekat på att arbetspendlingen under senare år ökat på bekostnad av flyttningen.

Det kan vidare konstateras att transporternas kostnadsandel inom industriproduktionen enligt bl. a. ERU och koncentrationsutredningen tenderat att minska under efterkrigstiden och åtminstone fram till i början av 1970-talet. Inom exempelvis cementvarubranschen, liksom i de flesta branscher som tillverkar stapelvaror har transportkostnaderna stigit långsammare än produktionskostnaderna (exkl. transportkostnaderna). Denna relativa kostnadssänkning har, när det gäller cement, skett genom att företagen övergått till nya distributionsformer. Undersökningar av ett stort antal livsmedelsbranscher har gett en likartad utvecklingsbild.

Vid bedömningen av effekten av ändringar i trafikavgifterna bör noteras att dessa i allmänhet endast utgör en mindre del av de totala transportkostnaderna. Vid vägtransporter utgör t. ex. den vägberoende skatten en förhållandevis liten del av den totala rörliga kostnaden som också inkluderar bl. a. fordonskostnader och förarlön. Ett par exempel skall ges.

- Enligt en utredning om skogsindustrins transporter[1] utgör de totala transportkostnaderna för en lastbil ca 28 kr/mil (under antagande om 5 mils transportavstånd, 2,2 timmar per vända, 1 skift per arbetsdag och

[1] "Skogsindustrin utransporter", Transportforskningsdelegationen 1977:3.

timlön). Kilometerskatten utgör 1,80[2] kr/mil dvs. drygt 6 % av de totala transportkostnaderna. En 10 %-ig höjning av kilometerskatten ökar således transportkostnaderna med knappt 1 %. Effekten på de totala kostnaderna (där även inkluderas produktionskostnaderna) blir betydligt mindre.

- För en privatbilist kan avgiften uppskattas till ca 25 % av den totala kostnaden för fordonet exkl. förare. En höjning av avgiften med 10 % innebär i detta fall en höjning av den totala kostnaden med ca 2,5 %.

Av det ovan sagda framgår att det finns anledning att precisera vad som menas med transportkonsumenternas priskänslighet. För en privatbilist kan man särskilja känslighet för förändring i

a) bilistens bilutgifter
b) bensinpriset (som utgör ca 1/3 av de totala bilutgifterna)
c) trafikavgiften (den totala bensinskatten utgör ca hälften av bensinpriset)

För en tågresenär däremot finns endast en priskänslighet, nämligen den som närmast motsvaras av bilistens känslighet för förändring i de totala bilutgifterna. I avsnitt 4.2 och 4.3 behandlas avgifternas styreffekter. Empiriska data både vad gäller direktpriselasticiteter och korselasticiteter för person- respektive godstransporter presenteras. I avsnitt 4.4 berörs helt kort fördelningseffekter av förändringar i avgifterna.

4.2 Persontransporter

4.2.1 *Personbilstransporter*

Inom utredningen har en undersökning gjorts om bensinförbrukningens priskänslighet.[3] Bensinförbrukningen har ansetts vara en indikator på utnyttjandet av vägtjänster. Beräkningarna är huvudsakligen baserade på aggregerade kvartalsdata från perioden 1962–1973.[4] Avsikten har varit att förklara variationerna i bensinförbrukningen per personbil med variabler som bensinpris och disponibel inkomst per individ. Resultatet av dessa beräkningar visar att bensinförbrukningen per bil är tämligen oberoende av bensinpriset (och för den delen även oberoende av den disponibla inkomsten). Priselasticiteten har beräknats till ca – 0,1. Dvs, en prishöjning med 10 % leder till en nedgång i efterfrågan per bil med 1 %. Då den totala bensinskatten utgör ca 50 % av bensinpriset krävs således en skattehöjning med 20 % för att uppnå samma effekt.

Det måste framhållas att prisintervallet i den gjorda undersökningen är mycket liten. I fast penningvärde har bensinpriset sjunkit under större delen av undersökningsperoden. I samband med den s. k. oljekrisen 1974 höjdes bensinpriset även i fast penningvärde. Mellan 1973 och 1974 sjönk bensinförbrukningen, räknat per personbil, med ca 10 %. Det ställer sig emellertid svårt att avgöra hur stor del av denna nedgång i förbrukningen som orsakades av prishöjningen och hur stor del som orsakades av bensinransonering och propaganda. Det går emellertid att jämföra 1975 och 1976. Prishöjningen i fast penningvärde var drygt 2 % under det att bensinförbrukningen räknat per bil, ökade med drygt 1 %. Detta senare förhållande indikerar att priskänsligheten

[2] Avser förhållandet innan kilometerskatt för släpvagnar infördes. Detta påverkar dock inte slutsatsernas giltighet.

[3] Se Sellstedt (1975) för en detaljerad redogörelse.

[4] P. g. a. vissa metodologiska problem som har att göra med den s. k. oljekrisens effekter utnyttjades ej data för perioden efter 1974 i de mest omfattande beräkningarna.

även efter den s. k. oljekrisen är liten.

Slutsatsen blir således att priskänsligheten på kort sikt för relativt små prisförändringar är mycket liten.

Detta hindrar inte att en kraftig prishöjning, som den som genomfördes under oljekrisen, kan ge effekter. Det förefaller som om oljekrisen hade till effekt att bensinförbrukningen per bil hamnat på en lägre nivå än före krisen. I jämförelse med 1973 var bensinförbrukningen, räknat per bil, 1975 ca 5 % lägre. Motsvarande siffra för 1976 är ca 4 % lägre. Vid en jämförelse med bensinpriset 1973 var priset, i fast penningvärde, 1976 ca 14 % högre. Denna senare siffra motsvarar en priselasticitet på – 0,3, en siffra som emellertid måste tas med en viss försiktighet.[5] Frågan är bl. a. hur stor "uppfostrande" effekt bensinransonering och propaganda hade på individernas beteende. Mot bakgrund av ovanstående resonemang förefaller det som om priselasticiteten på kort sikt för Sverige ligger i intervallet – 0,1 till – 0,3. Siffran – 0,3 som en övre gräns stöds även av en studie som Lundin och Dargay (1977) genomfört.

Den låga priskänslighet på kort sikt som ovan nämnda studie indikerar överensstämmer med flera utländska studier, se tabell 4.1. (Studien "Sellstedt 1975" är den som genomförts inom ramen för denna utredning).

Av tabellen framgår att priselasticiteten på kort sikt[6] i de flesta av de utländska studierna, vilka gäller USA, ligger i intervallet – 0,1 till – 0,3. Skillnaderna kan till en del förklaras med att olika data och olika beräkningsmetoder utnyttjats. Den långsiktiga priselasticiteten ligger i de flesta studierna i intervallet – 0,50 till – 0,80. I en kanadensisk studie (Dewees et al 1975) har den kortsiktiga priselasticiteten beräknats till – 0,05 medan för den långsiktiga priselasticiteten har angivits intervallet – 0,26 till – 0,45.

I den studie som genomförts inom utredningen har de mer långsiktiga effekterna ej beräknats på det sätt som genomförts i de ovan nämnda utländska studierna.[7] I stället har undersökts i vilken utsträckning som

[5] Om jämförelsen i stället görs med 1972 blir motsvarande elasticitet – 0,15.

[6] Med kort sikt menas här att tidsseriedata utnyttjats i beskrivningarna. Med lång sikt menas att "laggade" tidsseriedata eller tvärsnittsdata utnyttjats. Detta senare angreppssätt anses ge möjlighet att mäta långsiktiga effekter av prishöjningen.

[7] Lundin och Dargay (1977) har emellertid genomfört en dylik studie där de beräknar den långsiktiga elasticiteten till – 0,7. Denna siffra bör i likhet med deras skattning av den kortsiktiga elasticiteten uppfattas som en övre gräns.

Tabell 4.1 Skattningar av hushållens pris- och inkomstelasticitet för bensin

Studie	Priselasticitet		Inkomstelasticitet		Datatyp
	Kort	Lång	Kort	Lång	
Burright–Enns [1975]	–0,26	–0,66	0,18	–	TS, TV-TS, Nation-Stat, 1950–1970
FEA [1976]		–0,48		0,98	TS, Nation, 1950–1972
Houthakker-Taylor [1970]	–0,14	–0,48	0,48	1,69	TS, Nation, 1929–1964
Houthakker-Verleger [1973]	–0,43	–0,75	0,44	0,77	TV-TS, Stater, 1949–1971
Houthakker et al [1974]	–0,08	–0,24	0,30	0,98	TV-TV, Stater 1963–1972
Houthakker-Kennedy [1975]	–0,47	–0,80	0,74	1,33	TV-TS, Nation, 1962–1972
McGillivray [1974]	–0,23	–0,76			TS, Nation, 1951–1969
Ramsey et al [1975]	(–0,77)		(1,34)		TS, Nation, 1947–1969
Sellstedt [1975]	–0,1		~0		TS, Nation, 1961–1973
Verleger-Sheehan [1973]	–0,09	–0,30	0,35	1,0	TV-TS, Stater, 1963–1972

TV = tvärsnittsdata
TS = tidsseriedata
Ur Lundin, Anders: "Hushållens energiefterfrågan", Forskningsgruppen för energisystemstudier, Rapport nr 3, Febr. 1977.

fordonsskatt och accis kan förväntas påverka antalet bilar vilket i sin tur givetvis påverkar den totala bensinkonsumtionen i landet (även om ej bensinförbrukningen per bil behöver påverkas). Effekter av fordonsskatt och accis är av intresse även mot bakgrund av att de kan betraktas som fasta avgifter i motsats till skatt på bensin som är en rörlig avgift.

Det har ej varit möjligt att direkt beräkna effekten av fordonsskatten. I stället har ett SCB – index utnyttjats som ett mått på "kostnaden att äga bil". Av beräkningsresultaten förefaller det som om fordonsskatten skulle kunna påverka bilbeståndet ytterst litet. Accisen förefaller ge större effekter.

Även om priskänsligheten för personbilstransporter på kort sikt torde vara relativt liten och på lång sikt måttlig kan den för vissa typer av transporter vara betydligt större liksom när substitut finns.

4.2.2 *Kollektivtrafik*

Utredningen har inte gjort några egna undersökningar vad gäller priskänsligheten för olika former av kollektivtrafik. Det finns emellertid skäl att redogöra för några resultat som erhållits i andra sammanhang. I utredningen om kollektivtrafik i tätorter, (KOLT, bilaga 3, 1975) fann man att förändringar i kollektivtaxan (vad avser trafik inom tätorter) i huvudsak påverkar resenärer som *ej* disponerar bil. Man menar att en taxereduktion av typen periodkort gör detta på två olika sätt. För det första så övergår de som tidigare gått, cyklat etc. till att i större omfattning färdas kollektivt. För det andra så ökar det genomsnittliga antalet resor per kollektivresenär. I en specialstudie, som gällde Luleå, fann man att en betydande del av dem som ej förvärvsarbetade ej heller ansåg sig kunna åka till centrum i den omfattning de önskade. De angav i stor utsträckning resekostnaden som skäl. Bland dem som ej förvärvsarbetade finns en mycket stor andel som ej disponerar bil. En viss priskänslighet existerar således för dem som ej disponerar bil. Lika entydigt fann man inom KOLT att en taxereduktion endast i begränsad omfattning påverkar resenärer som disponerar bil. Parkeringsproblem tycks vara mer betydelsefulla för deras bilutnyttjande.

Ovanstående resultat gällde tätorter. Inom SJ genomfördes 1970 experiment med prisnedsättning på några olika busslinjer inom Skåne, Jönköpings trafikdistrikt och Sundsvalls trafikdistrikt. Resultaten uppvisar betydande variation. Gemensamt var dock att i nästan samtliga fall erhölls kraftiga volymökningar (se Länskort i Kollektivtrafiken, SOU 1976:43).

Vad gäller långväga resor tycks såväl erfarenheter från taxeförsök på SJ som den stora efterfrågan på långväga bussresor vid veckosluten tyda på en inte obetydlig priskänslighet för denna typ av resor. Under slutet av 1960-talet genomförde SJ några experiment med prisnedsättningar på järnvägsresor för ett antal ortsrelationer (nedanstående följer Länskort i Kollektivtrafiken, sid. 65–66). Under 1967–68 gjordes omfattande prov med s. k. "mitt-i-veckan-rabatter". Undersökningen visade att nyförsäljningen inte var tillräcklig för att kompensera intäktsbortfallet som uppstod p. g. a. rabatteringen. Bäst resultat erhölls i Norrlandsrelationer.

Under hösten 1969 inleddes därför ett nytt försök med "mitt-i-veckan-rabatter" för resor mellan Stockholm – alla stationer norr om linjen Sundsvall–Östersund–Storlien. Den genomsnittliga prisrabatten beräknades till 20 % och denna resulterade i en merförsäljning om 20 %.

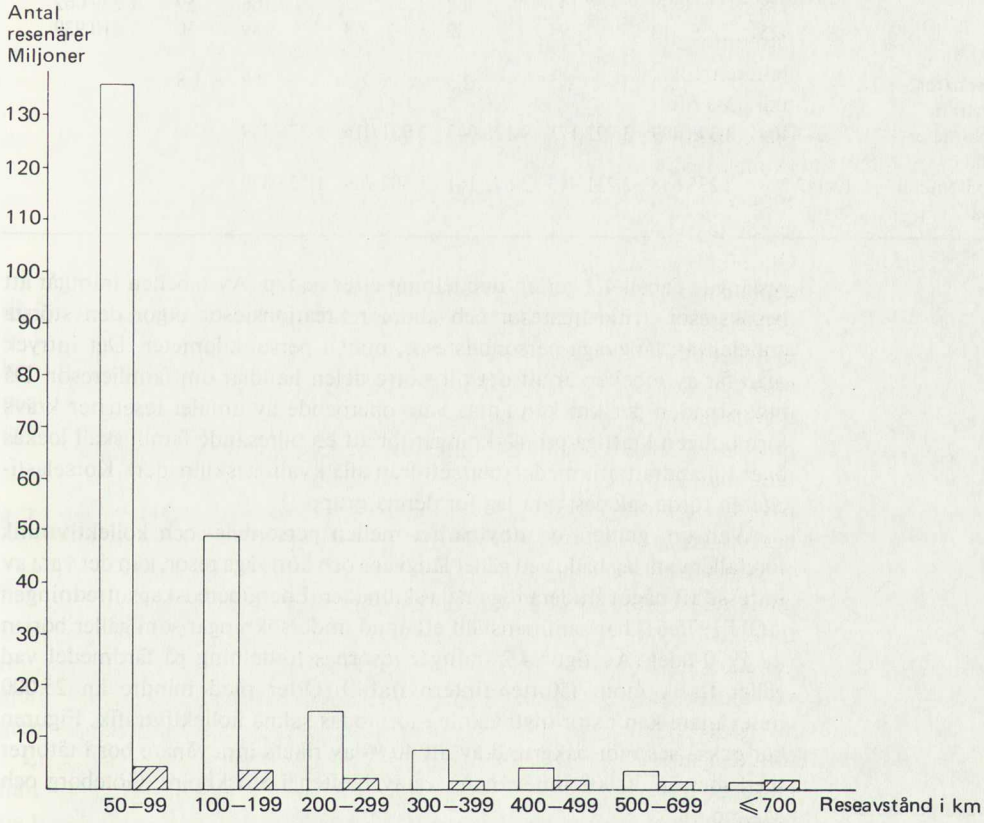
I det s. k. Mälardalsförsöket (påbörjades i januari 1969), där på vissa ortsrelationer i Mälardalen priserna rabatterades med i genomsnitt 47 % erhölls ett nyförsäljningstillskott om 82 %.

Mot bakgrund av ovanstående resultat skall i det följande diskuteras i vilken utsträckning bilister kan tänkas övergå till järnväg eller buss vid en prisändring för dessa trafikmedel.

4.2.3 *Utbytbarhet mellan personbils- och kollektivtrafik*

Med utgångspunkt från en studie som utförts av SCB[8] skall här diskuteras utbytbarhet mellan bil- och järnvägsresor på reseavstånd över fem mil.

Av figur 4.1 framgår att andelen järnvägsresor successivt ökar med reslängden. Som synes faller dock även för järnvägen antalet resor med ökad



Antal personbilsresenärer (inkl förare) under perioden juli 1975 – juni 1976

Antal järnvägsresenärer under 1975 (exkl SJ:s entreprenadtrafik för AB Stockholms Lokaltrafik)

Källa: Uppgifter om antal järnvägsresenärer är hämtade från SJ:s statistik: SJ persontrafik, 1975

Figur 4.1 Antal resor med bil resp. tåg fördelade på transportavstånd.

Tabell 4.2 Antal långväga personbilsresor efter restyp och resavstånd under perioden juli 1975–juni 1976 (Statistiska meddelanden T 1977:5)

Avstånd i kilometer	Antal resor i tusental totalt	Därav efter restyp						Antal fordonskilometer i tusental
		Arbete	Tjänste	Besök	Fritidshus	Annan rekreation	Övrigt	
50– 99	69 243	21 868	11 106	14 191	7 591	6 880	7 568	4 525 831
100–149	15 483	2 333	3 086	4 742	2 168	1 810	1 345	3 937 379
150–199	6 756	831	1 533	2 301	834	763	450	2 532 296
200–249	4 136	372	910	1 572	496	538	290	2 064 641
250–299	2 400	192	480	912	312	360	144	1 464 728
300–349	2 026	182	405	790	263	284	101	1 476 977
350–399	1 216	122	219	486	146	195	49	1 052 011
400–449	1 070	75	171	439	182	161	43	1 035 463
450–499	613	61	86	239	86	129	18	715 367
500–599	978	98	147	362	137	166	59	1 239 062
600–699	425	13	94	132	68	89	30	610 939
Antal resenärer i genomsnitt	2,1	1,4	1,5	2,5	2,5	2,8	1,8	
Personkilometer i tusental	27 043 404	3 396 499	3 792 171	9 128 047	3 931 016	4 376 749		
Fordonskilometer i tusental	12 342 294	2 235 648	2 231 043	3 675 161	1 502 709	1 525 829		

reslängd. Tabell 4.2 ger en uppdelning efter restyp. Av tabellen framgår att besöksresor, fritidshusresor och andra rekreationsresor utgör den största andelen av långväga personbilsresor, mätt i personkilometer. Det intryck man får av tabellen är att det till större delen handlar om familjeresor. Då bilkostnaden per km kan antas vara oberoende av antalet resenärer krävs förmodligen kraftiga prissänkningar för att en bilresande familj skall lockas över till andra trafikmedel (bortsett från alla kvalitetsskillnader). Korselasticiteten torde således vara låg för denna grupp.

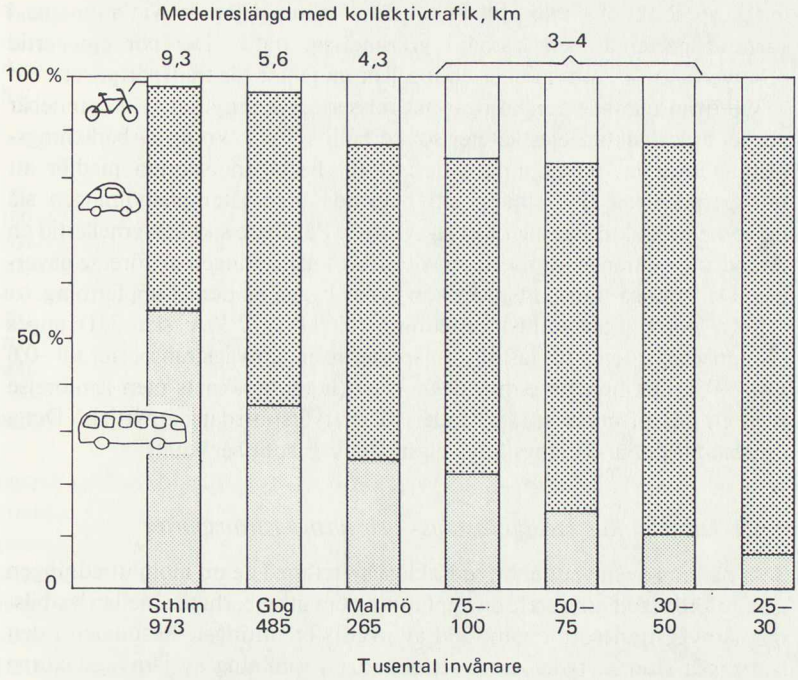
Aven om graden av utbytbarhet mellan personbils- och kollektivtrafik förefaller vara låg både vad gäller långväga och kortväga resor, kan det vara av intresse att något studera regionala skillnader. Energiberedskapsutredningen (SOU 1975:61) har sammanställt ett antal undersökningar som gäller början av 1970-talet. Av figur 4.2 framgår resornas fördelning på färdmedel vad gäller trafik inom tätorter (intern trafik). Orter med mindre än 25 000 innevånare kan i stor utsträckning förmodas sakna kollektivtrafik. Figuren bör också ses mot bakgrund av att 40 % av rikets innevånare bor i tätorter med mer än 30 000 innevånare, varav hälften i Stockholm, Göteborg och Malmö.

Figuren speglar de relativa skillnaderna i kostnader och bekvämlighet mellan bil och kollektivtrafik i de olika områdena. I de större tätorterna förekommer mer trängsel, högre parkeringskostnader och fler restriktioner för individuell trafik än i de små orterna. Kollektivtrafiken har ett mer utbyggt linjenät, högre turtäthet och i vissa fall också lägre avgifter i de största tätorterna.

Av en mindre studie som väg- och trafikinstitutet[9] genomförde under mars 1974 framgår att i Storstockholm, Storgöteborg och Stormalmö har 88 % av

[8] "Långväga personbilsresor under juli 1975–juni 1976, Statistiska meddelanden T 1977:5.

[9] "Statistik över resor – en förundersökning" av Anders Brodin och Per-Olov Roosmark, Linköping 1976.



Figur 4.2 Resornas fördelning på färdmedel inom tätorter.

de förvärvsarbetande möjligheter att resa kollektivt till arbetet men endast 44 % gör det. I områden med mindre än 30 000 invånare uppger 25 % att de har möjlighet att resa kollektivt men endast 5 % gör det. I storstadsområdet utnyttjar 42 % bil till arbetet medan i områden med mindre än 30 000 invånare 60 % använder bil till arbetet.

4.3 Godstransporter

4.3.1 *Lastbils- resp. järnvägstransporter*

Utredningen har främst uppmärksammat prissättningens betydelse för transportfördelningen mellan järnväg och lastbil. Vissa försök har också gjorts att uppskatta den direkta priskänsligheten inom respektive trafikgren.

En statistisk undersökning har genomförts av aggregerade kvartalsdata från perioden 1972–1976. Beträffande varutransporter med lastbil i yrkesmässig trafik har för varje kvartal erhållits uppgifter om transportarbetet (tonkm) och fraktintäkter. Motsvarande uppgifter har erhållits för SJ både vad gäller styckegods- och vagnslasttrafik (samtliga data från SCB-statistik). Från dessa data har intäkt per tonkm beräknats. Intäkt per tonkm har i brist på bättre utnyttjats som indikator på transportpriserna för lastbil resp. järnväg. Med hjälp av dessa data har olika elasticiteter beräknats. Trots försök med olika ansatser har ej erhållits några resultat som tyder på att en förändring av priset för lastbilstransporter skulle leda till en förändring av omfattningen av lastbilstransporter. Inte helt oväntat bidrar aktiviteten i ekonomin, mätt med

industriproduktionsindex, till att förklara större delen av variationerna i varutransporterna med lastbil i yrkesmässig trafik. Det bör emellertid observeras att kr/tonkm ej är en idealisk indikator för transportpriset.

Vid ovan nämnda beräkningar har tidsseriedata utnyttjats vilket innebär att det är kortsiktiga elasticiteter som erhållits. En tolkning av beräkningsresultaten är att en höjning av priset för lastbilstransporten medför att transportköparna ej förändrar sitt beteende utan låter prishöjningen slå igenom i produktpriser eller företagsvinster. På längre sikt kan emellertid en förändring av transportpriserna medföra att lokaliseringen av företag påverkas. Det statliga transportstödet kan synas bygga på denna uppfattning.

I en norsk trafikpolitisk utredning (NOU 1977:30A sid. 341) anges egenpriselasticiteten för lastbilstransporter resp. järnvägstransporter till –0,6 resp. –0,8. Det framgår ej hur dessa elasticiteter beräknats men jämförelse med en annan norsk studie[10] tyder på att tvärsnittsdata utnyttjats. Detta innebär att det är de långsiktiga elasticiteterna som beräknats.

4.3.2 *Utbytbarhet mellan lastbils- och järnvägstransporter*

Som nämnts ovan var det huvudsakliga syftet med de nu inom utredningen genomförda studierna att få en uppfattning om utbytbarheten mellan lastbils- och järnvägstransporter som följd av avgiftsförändringar. Resultaten i den statistiska studien tyder ej på att enbart en sänkning av järnvägstaxorna skulle leda till att gods överförs till järnvägen.

I nämnda norska undersökning [10] har för de flesta varugrupper korselasticiteter beräknats till 0,2 eller mindre, dvs. en sänkning av priset på järnvägstransporter med 10 % skulle leda till att ca 2 % av transportarbetet på bil skulle överföras till järnväg. I en engelsk undersökning[11] där man haft tillgång till priserna för olika trafikmedel och transportköpare fann man att korselasticiteten ej var signifikant skild från noll. Både den norska och den engelska undersökningens skattningar kan tolkas som korselasticiteter på lång sikt, medan den inom utredningen genomförda studien syftar till att beräkna korselasticiteten på kort sikt (som i de allra flesta fallen bör vara mindre än den långsiktiga elasticiteten).

Det bör observeras att konkurrensytan vad gäller järnvägs- och lastbilstransporter är liten om man ser till transporterad mängd, mätt i ton. I Sverige utgjorde under 1975 transporter på avstånd under 10 mil hela 87 % av alla lastbilstransporter (både yrkesmässig och icke yrkesmässig trafik) mätt i ton. Motsvarande siffra var dock bara 34 % mätt i tonkm.

Att järnvägen har svårt att konkurrera med lastbil på kortare avstånd framgår av tabell 4.3.

Siffrorna gäller 1973. Som en följd av att de omfattande järnmalmstransporterna i Norrbotten (ca 30 milj. ton) avser relativt korta transportavstånd sker 67 % av järnvägstransporterna, mätt i ton, på avstånd kortare än 20 mil.

Av tabellen framgår att de långväga transporterna utgör en betydande del av lastbilarnas transportarbete (tonkm). 1975 var lastbilarnas transportarbete på avstånd över 10 mil 66 % av deras totala transportarbete.

Utredningen har, i en tidigare studie, genom intervjuer med ett antal företag försökt få en uppfattning om betydelsen av olika trafikmedels

[10] "Faktorer som forklarer valg av transportmiddel i godstransport", av K. R. Kristiansen och R. Slettmark. TI aug. 1976.

[11] Bayliss, B. T. & Edwards, S. L.: "Industrial Demand for Transport", London 1970.

Tabell 4.3 Transporternas fördelning 1973

Avstånd km	Lastbil		Järnväg	
	Milj. ton	Milj. tonkm	Milj. ton	Milj. tonkm
1– 49	409,8	4 495	2,9	75
50– 99	43,1	2 968	3,1	219
100–199	29,6	4 080	37,3	6 063
200–299	11,1	2 623	6,8	1 655
300–399	4,7	1 590	4,0	1 382
400–499	3,2	1 439	3,5	1 553
500–699	3,5	1 991	3,6	2 138
700–899	0,9	662	1,4	1 139
900–	0,7	826	2,3	2 949

Källa: "Transporter i Sverige" Ds K 1975:4.

egenskaper. Det har därvid framgått att kvalitetsskillnaderna (främst snabbhet och säkerhet) ofta är för stora för att måttliga ändringar i prisrelationerna skall påverka trafikmedelsvalet. Vid stora krav på snabbhet och säkerhet i transporterna väljs i allmänhet lastbil. Detta gäller som regel för högförädlade halvfabrikat och färdigprodukter. När kraven på snabbhet och säkerhet är lägre, vilket är fallet framförallt för olika slag av stapelvaror, är lastbils- och järnvägstransporter i högre grad utbytbara och fraktköparna blir därmed också känsligare för prisskillnader.

I den mån som det är möjligt att utveckla transportformer på järnväg som ger samma kvalitet som lastbilstransporter kan priskänsligheten väntas öka. Ett exempel är den linjetrafik med enhetslaster som SJ/ASG bedriver mellan Stockholm och Göteborg. Kombinerade transporter, s. k. piggy-back trafik, expanderar i Västtyskland snabbare än fjärrtransporter med lastbil och svarar nu för 6 % av samtliga varutransporter över 30 mil.[12]

4.4 Fördelningseffekter

Avsnitten 4.2 och 4.3 belyser trafikavgifternas styreffekter. Av intresse är även avgifternas fördelningseffekter varmed här menas hur en förändring av trafikavgifter påverkar realinkomsten, eller konsumtionsutrymmet för olika hushåll. Detta avsnitt bygger på en studie[13] som Carling och Dargay genomfört för energikommissionens räkning.

En höjd drivmedelsskatt exempelvis bensinskatt, kan drabba konsumenten på två sätt, både direkt och indirekt genom att priserna på konsumtionsvaror stiger som en följd av att det vid produktion och distribution av varor förbrukas drivmedel. Tabell 4.4 anger hur en skattehöjning med 25 öre/liter bensin procentuellt skulle påverka konsumentprisnivån för olika inkomstkategorier. Siffrorna gäller 1973 års prisnivå och beräkningarna bygger på ett antagande att alla drivmedel utgörs av motorbensin samt att samma skattesats tillämpas för hushåll och företag.

Som framgår av tabell 4.4 uppkommer den största effekten av den direkta förbrukningen. Vidare framgår att mellaninkomstkategorin skulle drabbas hårdast men skillnaderna mellan de olika grupperna är relativt små.

[12] Transport och hantering, nr 8 1977, s. 19.

[13] Carling A. och Dargay J.: "Hushållens Energikonsumtion – en undersökning av energiskattens inverkan på realinkomstfördelningen", juni 1977.

Tabell 4.4 Procentuell ökning av konsumentprisindex vid en ökning av bensinskatten med 25 öre/liter[a]

	Disponibel inkomst				
	<25 000	25 000–40 000	40 000–50 000	>50 000	Samtl. hushåll
Direkt förbrukning	0,62	0,87	0,94	0,79	0,81
Indirekt + direkt förbrukning	0,69	0,93	1,01	0,85	0,86

Tabell 4.5 Procentuell ökning av konsumentprisnivån i kommuner med olika tätortsgrad vid en ökning av bensinskatten med 25 öre/liter[a]

Andel tätorts-befolkning	Disponibel inkomst			
	<25 000	25 000–40 000	40 000–50 000	>50 000
9,9 %	0,92	1,14	1,45	1,02
10–49,9 %	0,90	1,10	1,26	1,27
50–89,9 %	0,78	1,06	1,06	1,05
90 %	0,57	0,83	0,94	0,76

[a] I tabellen angivna tal kan sägas visa den procentuella ökningen av hushållens utgifter som skulle bli följden av en ökning av bensinskatten med 25 öre per liter om konsumtionen bibehålls oförändrad.

Av intresse är även att studera hur ovan nämnda skattehöjning skulle drabba tätorts- resp. glesbygdsbefolkning. Detta redovisas i tabell 4.5.

Som framgår av tabellen är skillnaden störst i den lägsta inkomstgruppen. Carling och Dargay menar att "skillnaderna i denna inkomstgrupp till stor del beror på att en större andel av glesbygdshushållen har bil. I högre inkomstskikt torde det snarare vara fråga om längre årliga körsträckor för bilar i glesbygdsområden".

4.5 Sammanfattning

I den mån som det vore möjligt att tillämpa en sådan avgiftssättning att varje transportuppdrag eller resa belastades med sin samhällsekonomiska marginalkostnad vore kunskap om efterfrågans känslighet för avgiftssättning av mindre intresse. Transportkonsumenterna skulle göra sina avvägningar med utgångspunkt från "rätt" kostnadsinformation. För de "vanliga" resorna/transporterna skulle resultatet av dessa avvägningar accepteras av samhället eftersom de står i samklang med målet om hög samhällsekonomisk effektivitet.

Av flera skäl kommer emellertid inte trafikavgifterna i praktiken att perfekt anknyta till de samhällsekonomiska marginalkostnaderna. Dels skulle ett

sådant system kräva mycket differentierade trafikavgifter vilket skulle leda till höga kostnader för själva avgiftssystemet, dels finns andra mål för trafikpolitiken än effektivt resursutnyttjande – främst önskemål om vissa totalintäkter. Ju större avvikelser från marginalkostnadsbaserade avgifter som övervägs desto viktigare är det att känna till såväl den direkta priskänsligheten som känsligheten för prisändringar hos konkurrerande trafikmedel. Först då kan man bedöma hur man med minsta effektivitetsförlust skall kunna uppfylla övriga önskemål beträffande avgiftssystemet.

Den redovisning som här givits av priskänsligheten vid transporter innebär att

- kunskapen om priskänsligheten inom transportområdet är bristfällig
- den kunskap som finns antyder att den kortsiktiga priskänsligheten är låg och att effekten av prisförändringar hos konkurrerande trafikmedel är liten.

Låg priskänslighet innebär

- *liten effektivitetsförlust* om man på grund av bristande kunskap eller höga systemkostnader sätter priset på annan nivå än vad som motsvarar de samhällsekonomiska marginalkostnaderna
- *liten effektivitetsförlust* om man på grund av krav på vissa totalintäkter måste sätta ett högre pris än de samhällsekonomiska marginalkostnaderna
- *stora fördelningspolitiska konsekvenser* om man vill använda priset för att uppnå en viss trafikreduktion eller viss trafikökning.

Med hänsyn till den bristfälliga kunskapen bör emellertid inte slutsatsen om en liten effektivitetsförlust hårdras. Man kan också vänta sig att effekterna av prisändringar blir större på längre sikt än på kort sikt.

Det är givet att även om känsligheten för förändringar av trafikavgifterna är låg är det ändå möjligt att åstadkomma relativt betydande efterfrågeeffekter om trafikavgifterna ändras tillräckligt mycket. Men då blir det som här kallats fördelningspolitiska effekter av betydelse. Om prisnivån t. ex. måste dubbleras för att minska bilismen i avsedd utsträckning kan detta innebära en fördelningspolitiskt oacceptabel belastning av vissa hushåll. En avgiftshöjning för godstransporter på väg som är så stor att den leder till avsedd överföring av transporter till järnväg kan på motsvarande sätt medföra en betydande ekonomisk belastning på sådana företag som det ur näringspolitisk eller regionalpolitisk synvinkel är angeläget att ge goda verksamhetsbetingelser.

Av detta skäl måste trafikavgifter anses ha en relativt begränsad användbarhet som allmänt trafikpolitiskt medel. Deras funktion är snarast att inom trafiksektorn möjliggöra ett decentraliserat beslutsfattande av transportkonsumenterna med beaktande av de relevanta samhällsekonomiska kostnaderna. Med hänsyn till indikationerna på låg priselasticitet bör emellertid inte så komplicerade avgiftssystem väljas att de leder till mer betydande systemkostnader eller informationsproblem. Sådana modifikationer som bedöms önskvärda med hänsyn till andra mål än samhällsekonomisk effektivitet bör utföras med försiktighet och med hänsyn till rimlighetsbedömningar av effekten på transportarbetet på längre sikt.

II Vägtrafiken

5 Vägtrafikens samhällsekonomiska marginalkostnader

5.1 Inledning

Under huvudavsnitt I har behandlats den principiella betydelsen av de samhällsekonomiska marginalkostnaderna i en avgiftspolitik som syftar till effektiv resurshushållning. Där har också förts en principiell diskussion om den innebörd utredningen vill ge åt marginalkostnadsbegreppet. Mot den bakgrunden redovisas i detta kapitel utredningens syn på hur vägtrafikens samhällsekonomiska marginalkostnader bör avgränsas och beräknas. En beräkning av marginalkostnadernas storlek görs också för 1976 års prisnivå. För att ligga till grund för beskattning måste beräkningen revideras med jämna mellanrum. Därvid är det väsentligt att de metoder som utredningen använder i det följande följs upp så att kostnadsberäkningen förenklas i framtiden. I flera fall kan detta sannolikt på sikt ske relativt enkelt och till låga kostnader genom att till exempel anpassa statistik och redovisning m. m. Ett uttalat intresse för olika typer av kostnadssamband kan också medföra att kunskapen successivt ökar hos berörda organisationer. Utredningens redovisade marginalkostnader får således endast ses som ett första steg som i framtiden bör kunna utvecklas avsevärt.

Det bör återigen framhållas att de samhällsekonomiska marginalkostnaderna varierar starkt beroende på den enskilda situationen i form av vägstandard, fordonstyp, trafikmängd, väderlek etc. Dessa variationer kan inte inom överskådlig tid beaktas till rimliga kostnader vare sig när det gäller kostnadsuppskattning eller framförallt i avgiftssystemet. De kostnader som beräknas och de avgifter som tas ut måste således baseras på relativt grova genomsnitt och schabloner. Det är också så att vissa marginalkostnader inom t. ex. miljöområdet inte kan kvantifieras på någorlunda säker grund utan måste bedömas i annan ordning.

Huruvida de genomsnittligt beräknade avgifterna kommer att ge den samhällsekonomiskt riktiga påverkan på trafiken beror i viss mån på vilken trafiksituation som avses. Ser man på en enstaka, kort transport blir avgiften nästan alltid för låg eller för hög. Felen tenderar emellertid att jämna ut varandra om man istället bedömer en längre resa, som sträcker sig över olika vägtyper och trafiksituationer. För den enskilde bilisten, med sina resor förlagda till olika vägar och till olika tider på dagen och under året, bör summan av de genomsnittligt beräknade avgifterna utgöra en rimlig uppskattning av de samhällsekonomiska kostnaderna. Genom avgiftssystemets tröghet kan dock avgifterna inte medverka till en kortsiktig styrning av

Tabell 5.1 Trafikarbete 1976

Personbilar	42 miljarder fordonskm
Lätta lastbilar	1,3 miljarder fordonskm
Tunga lastbilar utan släpvagn	1,4 miljarder fordonskm
Tunga lastbilar med släpvagn	0,9 miljarder ekipagekm
Bussar	0,5 miljarder fordonskm

trafikvolymen efter marginalkostnadernas variation. De fall där genomsnittsavgiften inte kommer att bli rättvisande är då en bilist i stor utsträckning använder sitt fordon i trafiksituationer med avsevärt högre eller lägre kostnader än genomsnittet. Detta kan vara fallet i större tätorter och i glesbygd. Utredningen återkommer till dessa fall i kapitel 7.

De kostnader som är av betydelse för avgiftssättningen avser de externa effekter som inte direkt belastar det enskilda fordonet. Utredningens beräkning är därför begränsad till dessa kostnader som i princip är av följande slag:

- kostnader för vägunderhåll (vägdrift)
- kostnader för trafikövervakning
- kostnader för trängsel
- kostnader för trafikolyckor
- kostnader för miljöstörningar.

Vid de följande beräkningarna har utredningen utgått från uppskattade värden på trafikarbetet. För kilometerskattepliktiga fordon har trafiksäkerhetsverket lämnat uppgift om körsträckor för olika fordonskategorier hämtade från kilometerskattesystemet. För personbilar och lätta lastbilar har räknats med en genomsnittlig årlig körsträcka om 1 450 resp. 1 500 mil per år. Trafikarbetet på det statliga, belagda vägnätet har beräknats på grundval av vägverkets klassificering av vägarna i trafikarbetsklasser och uppgår till 28 miljarder fordonskm (egentligen axelparkm). Trafikarbetet på det totala vägnätet 1976 redovisas i tabell 5.1 för de huvudtyper av fordon som utredningen i det följande avser att särskilja.

5.2 Kostnader för vägunderhåll

Kostnaderna för det statliga vägunderhållet uppgick 1977 till 1 615 milj. kr. och fördelar sig på olika typer av arbeten enligt tabell 5.2. Beloppen avser vägverkets budget som redovisats i petitan för 1978/79.

De redovisade totala kostnaderna för olika åtgärder är endast en utgångspunkt när det gäller att bestämma marginalkostnadernas storlek. För detta behövs uppgifter om hur totalkostnaderna varierar när trafikvolymen ändras. De marginella vägunderhållskostnaderna skiljer sig också mellan olika fordonstyper liksom mellan vägar av olika typer och för olika trafikintensiteter.

Vägverket har till utredningen redovisat uppskattningar av de totala driftkostnaderna per km väg för olika vägtyper och olika trafikflöden. De kostnader som därvid särskilts är; kemisk och mekanisk halkbekämpning,

Tabell 5.2 Vägverkets budgeterade underhållskostnader 1977

Arbete	Kostnad milj. kr.	
1. Servicearbeten		
Hyvling	49	
Dammbindning	38	
Sandning	67	
Kemisk halkbekämpning	25	
Snöplogning	104	
Bro- och färjedrift	87	
Övriga servicearbeten	205	575
2. Underhållsarbeten		
Nya slitlager	240	
Iståndsättning	36	
Vägmarkering	27	
Dikning	30	
Övriga underhållsarbeten	113	446
3. Förbättringsarbeten		115
4. Gemensamma kostnader och administration		479
		1 615

snöröjning, vägmärken, slitlagerkostnader, markering på vägbana och fasta kostnader. Slitlagerkostnaderna är det dominerande marginalkostnadselementet trots att de endast utgör en begränsad del av de totala kostnaderna. Vid högre fordonsflöden är t. o. m. samtliga övriga kostnader fasta. Vid låga fordonsflöden utgör emellertid kostnaderna för halkbekämpning en inte obetydlig marginalkostnad. Vägmärken och markeringar på vägbanan ökar också med trafikvolymen medan kostnaderna för snöröjning för en given väg ej påverkas av fordonsmängden om vägen hålls öppen för trafik.

De av vägverket redovisade kostnaderna för olika vägar är ett genomsnitt för alla vägar i landet av en viss typ. Därvid har vägverket skilt på belagda vägar och grusvägar. I de belagda vägarna ingår även vägar med oljegrus. Eftersom ca 90 % av trafikarbetet på statsvägarna utförs på de belagda vägarna har det bedömts vara rimligt att låta kostnaden för dessa vägar ligga till grund för beräkningen. Kostnaden för trafikarbetet på grusvägarna är väsentligt högre.

Från det material som redovisats till utredningen har det således varit möjligt att beräkna en marginalkostnad för olika vägtyper och för olika trafikintensiteter. Uppgifterna avser ett riksgenomsnitt och trafikintensiteten avser antal fordon (egentligen axelpar) utan uppdelning på lättare och tyngre fordon. För att få ett värde på en marginalkostnad som är ett genomsnitt för olika vägtyper med olika trafikintensitet har ett vägt medelvärde räknats fram. Som vikt har använts det totala trafikarbetet på de olika vägtyperna och för olika trafikintensitetsklasser. En sådan beräkning ger till resultat en marginell vägunderhållskostnad på (avrundat) 0,6 öre per km för ett axelpar dvs. per fordonskm för tvåaxliga fordon. Denna kostnad är hänförlig till alla typer av fordon dvs. även släpvagnar etc. men ger ingen vägledning för

differentiering mellan olika fordonstyper. En sådan fördelning måste således ske på annat sätt.

Utredningen har bedömt att den kostnadspost som det finns anledning att noggrannare försöka fördela på fordonstyper är slitlagerkostnaden. Övriga kostnadselement kan anses vara mest hänförliga till antalet fordonskm och inte beroende på fordonstyngd. För vägunderhållskostnaderna utom kostnaderna för slitlager beräknar utredningen således en marginell kostnad om 0,1 öre per fordonskm. Denna kostnad, som antas vara lika för alla fordonsslag, täcker in kostnaderna för halkbekämpning, vägmärken, markeringar på vägbana m. m.

För den dominerande kostnadsposten slitlagerkostnader har vägverket redovisat kostnaden för det underhåll som är behövligt för att inte kapitalförstöring skall ske. Det beloppet är högre än vad som ryms inom beviljade anslag. Vid beräkning av marginalkostnaden är det emellertid riktigt att utgå från den verkliga slitlagerkostnaden och inte endast behandla det slitage som verkligen återställs.

Slitlagerkostnaden kan grovt sägas bero av tre faktorer; fordonens axellast, dubbdäck och beläggningens ålder. Slitaget på grund av axellasten är mycket beroende på hur kraftigt dimensionerad vägens överbyggnad från början är. Det är i princip möjligt att dimensionera denna så att axellastens inverkan inte blir särskilt stor. Det finns emellertid ett stort antal vägar som är svagare dimensionerade och där axellasten således har betydelse. Det är dock väsentligt att notera att axellastslitaget är beroende av vägdimensioneringen och att ett samband finns mellan investeringar och marginella underhållskostnader. (Vägverket har uppskattat merkostnaden för högre bärighet utöver en miniminivå till i storleksordningen 15 % av den egentliga vägkostnaden vid nyanläggning av vägen. Därvid skall givetvis inte kostnader för marklösen, administration, bullerskydd etc. räknas in. Detta är emellertid inte kostnader som skall beaktas vid marginalkostnadsberäkningar.)

Vad som förorsakar behov av förnyelse av slitlagret på en väg är beroende av den totala trafikmängen. Är vägen hårt belastad blir dubbdäckens slitage så stort att detta bestämmer beläggningens livslängd. På mindre belastade vägar kan antas att axellasten har större betydelse för beläggningsslitaget. På lågt belastade vägar är det troligt att åldringsfenomen hos beläggningen avgör dess livslängd. Dessa faktorer kan sannolikt förklara den stora spridning i de marginella vägunderhållskostnaderna som finns i vägverkets material.

Ett särskilt beräkningsproblem utgör det slitage som sker vid *användning av dubbdäck*. Transportforskningsdelegationen tillsatte 1972 en kommitté för att undersöka bl. a. dubbdäckens slitage på vägarna. Kommittén har i en rapport (TFD 1975:4) redovisat resultaten från denna studie. Man har på grundval av provverksamhet och inventeringar m. m. funnit att dubbdäcken ökar kostnaderna för slitage med 160 milj. kr. per år varav 100 milj. kr. avser det statliga vägnätet. Vidare ökar kostnaden för vägmarkeringar med ca 25 milj. kr. per år varav 10 milj. kr. på det statliga vägnätet och kostnader för rengöring av vägmärken med 5–15 milj. kr. per år. Beloppen avser 1974.

Enligt uppgift från vägverket har dubbdäcksslitaget medfört att stora ansträngningar lagts ner på att finna beläggningsmaterial med större motståndskraft mot dubbdäck. Preliminära bedömningar visar att detta har

givit effekt varför de angivna beloppen inte utan vidare bör räknas upp till 1976 års penningvärde. Ytterligare faktorer som bör beaktas vid bestämning av dubbkostnader är den tekniska utvecklingen när det gäller dubbar och däck. Ansträngningar har lagts ner på att finna dubbkonstruktioner som minskar slitaget på vägarna. Vidare har genom lagstiftning vissa typer av dubbar förbjudits och dubbens utstick begränsats. Dessa åtgärder genomfördes så sent att effekten på slitaget inte kunde observeras av dubbdäckskommittén.

Utredningen har inte ansett det vara möjligt att belasta handelsledet eller den bilägare som använder dubbdäck med en särskild dubbkostnad. Den påtagliga marginella slitagekostnad som uppstår får i stället fördelas på hela bilistkollektivet. Motiv för detta är att även de bilister som inte använder dubbdäck får sänkt olycksrisk genom förekomsten av dubbdäck. Dels minskar kollisionsrisken, dels ruggar dubbdäcken upp en isbelagd väg så att även odubbade däck får ett bättre väggrepp. Denna sänkta olyckskostnad kommer alla bilister till del. Alternativt skulle man kunna hävda att dubbdäcksförsedda bilar skulle belastas mer för dubbdäcken men mindre för olyckor beroende på lägre marginell olyckskostnad. Detta är emellertid inte praktiskt genomförbart varför en utjämning över hela bilistkollektivet måste ske.

Fördelningen mellan tyngre och lättare fordon är en annan faktor som måste avvägas. Ett tungt fordon med dubb sliter mera än ett lätt. Det relativa antalet tunga fordon med dubbdäck är dock knappt hälften mot antalet lätta fordon. Eftersom alla fordon inom resp. kategori belastas med den kostnad som motiveras av dubbdäcken måste hänsyn till frekvensen dubbdäck tas vid bedömningen av marginalkostnaden.

Det försök som redovisas av dubbdäckskommittén tyder på att lastbilsdäck med dubb sliter minst 2–3 gånger så mycket som personbilsdäcken. Ett antal faktorer som inte är helt klarlagda tyder dock på att slitaget kan vara högre än så. En dubbelt så stor marginell kostnad för de tunga fordonen är således motiverad.

Utredningen har på grundval av de faktorer som redovisats i det föregående funnit det rimligt med en marginell slitagekostnad beroende på dubbdäck på 0,3 öre per personbilskilometer. För tunga fordon är en dubbelt så hög kostnad motiverad dvs. 0,6 öre per fordonskilometer. Detta medför en lägre total kostnad än vad dubbdäckskommittén angivit vilket emellertid beror på vad utredningen antagit om den tekniska utvecklingen vad avser vägbeläggning och dubbar m. m.

Axellasternas inverkan på vägens nedbrytning studerades i slutet av 1950-talet i USA i en stor försöksverksamhet, det s. k. AASHO Road Test. Denna studie ligger delvis till grund för den nuvarande fordonsbeskattningen i Sverige och flera andra länder. AASHO fann att slitaget stiger mycket starkt vid ökad axellast. I det svenska fordonsskattesystemet har man utgått från en något lägre stigningstakt än vad som framkom i AASHO-försöken bl. a. beroende på att man var osäker på hur tillämpliga AASHO:s resultat var på svenska förhållanden. Bl. a. för att klarlägga detta har ett nordiskt projekt genomförts, det s. k. STINA-projektet. Även om huvudsyftet med projektet inte har varit att ge underlag för utformning av fordonsavgifter så har man ändå gjort vissa uttalanden som kan ge vägledning.

I AASHO-försöken uttrycktes sambandet mellan axellast och nedbrytningen av vägen i form av ekvivalenstal för olika axellaster relativt en given axellast. Ekvivalenstalet anger hur många axelpassager som behövs för att ge samma förslitning som en passage med den givna axellasten. Med hjälp av dessa ekvivalenstal har man sedan försökt att fördela kostnader på olika fordonstyper. Vid beräkning av ekvivalenstal användes den s. k. fyrapotensregeln, vilken därefter varit omdiskuterad. Inom STINA har denna potensregel undersökts med utgångspunkt i nordiska förhållanden och man har funnit att en potensfaktor inom intervallet 3–4,5 är rimlig. Man har dock angett stora variationer och varnat för en okritisk användning av en sådan regel. Allmänt sett torde resultaten från såväl AASHO som STINA vara mer lämpade att använda vid fördelning av en given kostnad bland de tunga fordonen än vid kostnadsberäkning och kostnadsfördelning över hela fordonsbeståndet.

Den kostnad som beror på de tunga fordonens axellast är endast en del av slitagekostnaden. Hur stor den är har inte klarlagts av STINA-projektet. Vägverket har på grundval av en beläggningsinventering som utförts under 1977 uppskattat denna kostnad för det statliga vägnätet till i storleksordningen 110 milj. kr. i 1976 års penningvärde.

Den angivna kostnaden om 110 milj. kr. skall således fördelas på de tunga fordonen och därvid kan resultaten från STINA-projektet användas. För ändamålet i föreliggande avsnitt räcker det med att ange den genomsnittliga kostnaden för de tunga fordonen – lastbilar, släpvagnar och bussar. Eftersom kostnaden endast avser det statliga vägnätet har antagits att 2/3 av de tunga fordonens trafikarbete sker på detta vägnät. Med dessa antaganden skulle genomsnittskostnaden för det axellastberoende slitaget vara 4,4 öre per fordonskilometer.

Sammanfattningsvis kan således de genomsnittliga marginella vägunderhållskostnaderna anges till (0,1+0,3) 0,4 öre per fordonskm för personbilar och lätta lastbilar samt till (0,1+0,6+4,4) 5,1 öre per fordonskm för tyngre fordon – lastbilar, bussar och släpvagnar. Inom den senare gruppen varierar dock kostnaden avsevärt främst beroende på axellastslitaget och är väsentligt högre för de tyngsta fordonen. Angivna värden gäller det statliga vägnätet. De antages vara tillämpliga även för vägnätet i övrigt. Det bör dock ånyo understrykas att dessa värden är grundade på ett osäkert underlag.

5.3 Kostnader för trafikövervakning

Kostnaden för övervakningen av vägtrafiken är en post som är litet studerad i marginalkostnadssammanhang och som ofta inte ens tas upp bland de poster som anses vara direkt beroende av trafikvolymen.

Rikspolisstyrelsens bedömning är att en konstant ambitionsnivå för trafikövervakningen medför att kostnaden är trafikvolymberoende. Detta är emellertid svårt att belägga av två skäl. Trafikövervakning är inte någon avgränsad arbetsuppgift inom polisen varför mätningen av resursinsatsen är svår. Det finns inte heller några bra mått för att uttrycka ambitionsnivån, vilket leder till svårigheter att påvisa ambitionsnivåförändringar.

Utredningen har från rikspolisstyrelsen fått uppgifter om den personal som

primärt är sysselsatt med trafikövervakning. Under den senaste femårsperioden har antalet manår ökat med 1–2 % per år men samtidigt har arbetstidsförkortningen 1976 medfört att antalet arbetstimmar har sjunkit. Antalet manår (eller arbetstimmar) har emellertid många brister som mått på resursinsatsen. Den personal som normalt sysslar med trafikövervakning utför vid behov även annan tjänst. Å andra sidan har även ordningspoliser vissa trafikövervakande uppgifter. Vidare tar en tidsserieanalys av manårsinsatsen inte hänsyn till den rationalisering av arbetet som sker genom t. ex. förbättrade tekniska hjälpmedel – bilar, helikoptrar, radioutrustning, dataregister, radar och vågar m. m. Dessutom förändras arbetsuppgifterna över tiden. Vägbyggnadsåtgärder, trafiksignalsystem, TV-övervakning m. m. kan minska behovet av direkta polisinsatser eller av trafikdirigering etc. En annan faktor kan vara avkriminalisering av vissa brott och införande av t. ex. ordningsbotssystem som förenklar arbetet.

Med alla dessa brister i underlaget går det inte att i siffror visa ett direkt samband mellan trafikvolym och kostnader för trafikövervakning. Det är emellertid utredningens bedömning att ett sådant samband finns åtminstone för en stor del av trafikövervakningskostnaden. Det finns också ett antal arbetsuppgifter där resursinsatsen är direkt proportionell mot antalet undersökta fordon, t. ex. flygande inspektion, överlastkontroller, kontroll av arbets- och vilotid, nykterhetskontroll etc.

Utredningens bedömning av trafikövervakningskostnaden som en med trafikvolymen rörlig kostnad stöds i en fransk studie, den s. k. Lavalrapporten. Man har där undersökt poliskostnaderna på landsbygden och funnit att om trafikvolymen ökar med 1 % ökar poliskostnaden med 0,6 %. Svenska data ger inte underlag för någon motsvarande precisering. Utredningen utgår från att kostnaden i stort sett är proportionell mot trafikvolymen, men att det också finns en fast komponent. Huruvida kostnaden skiljer sig mellan olika fordonstyper har utredningen inte kunnat konstatera. I och för sig finns vissa typer av kontroller som riktar sig främst mot vissa typer av fordon men någon grund för differentiering har utredningen inte kunnat finna. Inte heller föreligger kostnadsfördelningar som skulle kunna ge underlag för en uppskattning.

Den marginella kostnaden för trafikövervakning kan således beräknas med utgångspunkt i de totala kostnaderna och den totala trafikvolymen. 1976/77 var kostnaden 544 milj. kr. (se kapitel 6) vilket ger en kostnad på 1,2 öre per fordonskm. För att markera förekomsten av en fast del i kostnaden anser utredningen att den marginella kostnaden bör avrundas till 1 öre per fordonskm.

5.4 Kostnader för trängsel

Med trängselkostnader avses de tids- och fordonskostnadsförändringar som en bilist åsamkar *andra* när han ger sig ut i väg- eller gatusystemet. Sådana kostnader varierar med rådande väg- och trafikförhållanden samt med fordonstyp.

Den tidsfördröjning som en bilist åsamkar andra är liten så länge kapacitetsutnyttjandet är lågt men stiger när man närmar sig kapacitetsgrän-

sen. På huvudvägnätet är trängseln enligt uppgifter från vägverket under mer än 85 % av tiden obefintlig eller helt obetydlig.

Fordonskostnaderna, den andra komponenten i trängselkostnaderna, är sammansatta av kostnader för

- reparationer
- däck
- avskrivning och ränta
- bensin- och oljeförbrukning.

Vid ökad trängsel sjunker genomsnittshastigheten och därmed sjunker också fordonskostnaden per km ned till en hastighet om ca 45 km/tim. Vid lägre hastighet ökar fordonskostnaderna igen.

Genom att utnyttja material från vägverket har trängselkostnaderna beräknats för några olika vägtyper. I enlighet med de antaganden som används i vägverkets lönsamhetsbedömningar antas tidsvärdet per fordon vara 16:50 kr/timme och lastbilsandelen 12 % av trafikflödet. Beräkningarna som gäller landsbygdsvägar, ger en trängselkostnad på ca 0,5 öre/personbilskm. (Detta resultat gäller för en normal 7-meters väg. Avvikelserna för grusväg och motorväg är emellertid relativt små.) För tätortsvägar blir trängselkostnaderna betydligt högre, nämligen 5–17 öre/personbilskilometer. (Detta resultat gäller en relativt vanlig tätortsväg vid några olika trafikflöden.) Ett skäl till denna kraftiga höjning är att hastigheten på dessa vägar sjunker under den ovan angivna gränsen så att även fordonskostnaderna ökar.

Vad gäller olikheter i trängselkostnader för olika fordonstyper har utredningen inte kunnat utnyttja några svenska undersökningar. Ett rimligt antagande är dock att tyngre fordon medför större trängseleffekter än lättare fordon. Detta antagande styrks bl. a. av engelska studier där lastbilar och bussar anses motsvara två eller flera personbilar. En rimlig förklaring är att tunga fordon har en lägre tillåten högsta hastighet och således stoppar upp trafikflödet. Samma bedömning måste givetvis gälla för personbilar med släpvagn, t. ex. husvagnar, som också har lägre tillåten högsta hastighet. Även fordonslängden kan antas ha viss betydelse eftersom det upplevs som svårare att köra om ett långt fordon än ett kort.

För att markera dessa större marginella trängselkostnader anser utredningen det vara motiverat med dubbla kostnaden för tunga fordon och för personbil med släpvagn. För lastbil med släpvagn bör kostnaden ökas ytterligare. Resultatet av dessa överväganden blir då att kostnaden per fordonskm för personbil och lätt lastbil anges till 0,5 öre, för personbil med släpvagn till 1 öre, för tunga fordon till 1 öre och för tung lastbil med släpvagn till 1,5 öre.

5.5 Kostnader för trafikolyckor

5.5.1 *Inledning*

Olyckor kan, vid sidan av felaktigt förarbeteende, till stora delar förklaras av sådana faktorer som siktförhållanden, väglag, korsningar etc. Varje resa innebär att ett större eller mindre antal särskilda "riskmoment" passeras.

Antalet sådana riskmoment varierar från resa till resa och är olika i olika reserelationer och vid olika tidpunkter. En avgiftsdifferentiering av motsvarande slag är inte praktiskt genomförbar. Den följande diskussionen gäller därför de genomsnittliga förhållandena på landets vägnät.

De kostnader som har samband med olyckor är av flera slag: kostnader för sjukvård, produktionsbortfall, egendomsskador och administration. I detta avsnitt behandlas först sådana konsekvenser som gäller den samhällsekonomiska resursåtgången. Diskussionen begränsas därvid till ovannämnda kostnadsposter. I senare delen av detta avsnitt diskuteras önskvärdheten av att påverka bilisternas beteende med hänsyn till det s. k. humanvärdet, dvs. den "kostnad" som tar sig uttryck i sorg och lidande i samband med trafikolyckor.

Även med en begränsning av analysen till de materiella konsekvenserna av trafikolyckor föreligger två principiella problem. Det första problemet gäller om bilisten kan väntas reagera rationellt i en situation med liten sannolikhet för att en olycka skall inträffa men då en sådan inträffad händelse kan innebära personlig katastrof. Den andra principiella frågan gäller hur man skall beakta det förhållandet att vissa av de berörda kostnaderna täcks av försäkringar som bilisten måste betala.

Vad först gäller det mänskliga beteendet i valsituationer som kännetecknas av en mycket liten sannolikhet för mycket stora (positiva eller negativa) utfall visar vardagliga observationer ett mycket varierat beteende. Människor uppträder i vissa situationer som risksökare men är i andra situationer villiga att acceptera vissa kostnader för att undvika risker. I experimentella situationer har motsvarande beteende konstaterats. Då det gäller att påverka beteendet (i riktning mot effektiv resurshushållning) hos alla landets bilister torde det emellertid inte finnas grund för någon annan avgiftssättning än den som motsvarar den *förväntade* kostnaden dvs. produkten av sannolikheten för att en olycka skall inträffa och kostnaden om den verkligen inträffar.

Den andra principiella frågeställningen gäller försäkringar. Försäkringar täcker vissa av trafikolyckornas samhällsekonomiska konsekvenser. Främst gäller detta egendomsskador. Då försäkringsavgifterna betalas av bilägarna borde motsvarande kostnader inte återverka på avgifterna. Emellertid är det endast den marginella förändringen av försäkringsavgifterna som är av betydelse för avgiftssättningen. Dessa marginella effekter gäller dels den körsträckeberoende premien, dels den bonusförlust som kan bli följden av en trafikolycka. I avsnitt 5.5.4 redovisas en uppskattning av dessa marginella försäkringskostnader.

5.5.2 *Olycksfrekvenser för olika slag av fordon*

Sambandet mellan olycksfrekvens och trafikflöde är inte helt klarlagt. Enligt ett par utländska studier från 1960-talet ökar emellertid olyckorna proportionellt mot trafikflödet. Detta överensstämmer med svenska erfarenheter. I vägverkets planering antas således olycksfrekvensen (antalet olyckor per milj. fordonskm) vara oberoende av trafikvolymen. Det innebär att vid i övrigt givna trafikförhållanden sammanfaller den marginella kostnaden vid en förändring av trafikvolymen med den genomsnittliga olyckskostnaden. Trafikpolitiska utredningen utgår i det följande från detta förhållande.

Tabell 5.3 Antal polisrapporterade vägtrafikolyckor med personskada 1976 fördelade på fordonskombinationer

	Single	Person-bil	Lastbil	Buss	MC	Moped	Cykel	Järn-väg	Gående	Övrig	Summa
Personbil	3 947	4 431	1 010	222	586	1 259	1 486	29	1 756	179	14 905
Lastbil	198	1 010	80	24	53	84	107	9	133	32	1 730
Buss	41	222	24	1	15	22	33	2	94	3	457
Motorcykel	234	586	53	15	13	29	41	1	59	11	1 042
Moped	257	1 259	84	22	29	33	92	6	78	13	1 873
Cykel	173	1 486	107	33	41	92	40	1	47	14	2 034
Järnväg	..	29	9	2	1	6	1	..	..	4	52
Gående	..	1 756	133	94	59	78	47	..	..	16	2 183
Övrigt	45	179	32	3	11	13	14	4	16	1	318
Summa	4 895	10 958	1 532	416	808	1 616	1 861	52	2 183	273	24 594

Källa: SCB Publikation Vägtrafikolyckor med personskada

Det totala antalet vägtrafikolyckor kan endast uppskattas ungefärligt. För 1973 anger kommittén för den långsiktiga vägplaneringen, KLV, 380 000 olyckor. Officiell statistik som möjliggör uppdelning på olyckstyp och fordonskategorier förekommer för begreppet "polisrapporterade vägtrafikolyckor med personskada". Antalet sådana olyckor uppgick 1973 till 16 900.

Antalet polisrapporterade vägtrafikolyckor med personskada fördelade sig 1976 på olika fordon enligt tabell 5.3 Tabellen visar i hur många olyckor resp. fordonsslag var inblandade. I tabell 5.4 redovisas antal olyckor per fordonsslag samt i olyckorna ingående antal fordon av resp. slag. Av tabell 5.4 kan således utläsas att personbilarna var inblandade i 14 898 olyckor och att i dessa olyckor deltog 19 755 personbilar. Vidare redovisas i tabell 5.4 uppskattat trafikarbete 1976 för resp. fordonsslag. Tabellerna 5.3 och 5.4 stämmer inte exakt överens beroende på vissa skillnader i framställningen av tabellerna.

Olycksrisken beräknas som antalet fordon inblandade i olyckor per miljon

Tabell 5.4 Antal polisrapporterade vägtrafikolyckor med personskada 1976 per fordonsslag, antal däri ingående fordon, beräknat trafikarbete 1976 (milj. fordonskm) och olycksfrekvens (antal olyckor per milj. fordonskm)

	Antal olyckor	Antal fordon	Trafik-arbete	Olycks-frekvens
Personbil	14 898	19 755	42 000	0,47
Lastbil, lätt	577	583	1 300	0,45
Lastbil, tung	682	698	1 400	0,51
Lastbil, tung med släpvagn	569	590	900	0,66
Buss	482	484	500	1,05
Mc	1 048	1 064	250[a]	4,25
Moped	1 860	1 905	500[b]	3,81
Traktor och motorredskap	247	248	140[c]	1,77

[a] 50 000 Mc à 500 mil/år
[b] 500 000 mopeder à 100 mil/år
[c] 280 000 traktor + motorredskap à 50 mil/år på väg

fordonskilometer. I tabellen redovisas således en olycka mellan två fordon två gånger. På detta sätt tas hänsyn till att den marginella kostnaden skall belasta varje inblandat fordon. (Jfr kapitel 3.)

Vid beräkning av olycksrisken har olyckstal för 1976 använts. Utredningen har också jämfört dessa olyckstal med tidigare år för att kontrollera att inte stora förskjutningar t. ex. mellan fordonsgrupper föreligger. Några sådana förskjutningar har inte upptäckts. För tunga lastbilar utan släp har en påtaglig minskning av antalet olyckor dock skett mellan 1971 och 1976. Detta kan emellertid förklaras av ett lågt trafikarbete 1976 för denna grupp fordon. För 1971 föreligger inga säkra uppgifter om trafikarbete varför en jämförelse är svår att göra. För tunga lastbilar med släp föreligger inte motsvarande minskning.

En annan väsentlig faktor är att det totala antalet polisrapporterade olyckor med personskada successivt minskar i relation till trafikvolymen och även i absoluta tal. Om denna minskning även gäller övriga olyckor kommer den angivna olycksrisken i framtiden att minska vilket måste beaktas vid kostnadsberäkningen.

5.5.3 *Samhällsekonomiska kostnader per olycka*

De totala samhällsekonomiska kostnaderna av vägtrafikolyckor har av kommittén för den långsiktiga vägplaneringen, KLV, uppskattats till 2,9 miljarder kr. i 1973 års priser (SOU 1975:85). Denna kostnad består av följande komponenter:

- vårdkostnader
- egendomsskador
- administration
- produktionsbortfall.

Utredningen utgår i det följande från KLV:s uppskattning men med den skillnaden att det nu gäller att uppskatta endast de olyckskostnader som inte motsvaras av privata marginalkostnader.

Vårdkostnaderna har av KLV beräknats med utgångspunkt i antagandet att en minskning av den vårdefterfrågan som härrör från vägtrafikolyckor kan minska utbyggnadsbehoven och frigöra resurser för andra (sjukvårds-) ändamål. En ökning av vägtrafikolycksfallen har motsatt inverkan. Vårdkostnaden har därför beräknats på basis av driftkostnader, avskrivningar på nyanskaffningsvärden och övriga kapitalkostnader.

Av vårdkostnaderna bär bilisterna direkt genom sjukvårdsavgifter och egna kostnader för medicin endast omkring 1 %. De för avgiftssättning relevanta vårdkostnaderna kan i 1976 års priser uppskattas till 765 milj. kr.

Av kostnaderna för *egendomsskador* är den del relevant som motsvaras av utbetalningar från försäkringsbolagen. Övriga kostnader utgör en privatekonomisk marginell kostnad för bilisten och skall därför ej påverka avgiftssättningen.

Utbetalningarna för skadad egendom från försäkringar avser trafikförsäkringar, vagnskadeförsäkringar och vagnskadegarantier. Endast utbetalningarna från vagnskadeförsäkringar framgår direkt av officiell statistik. 1975 var

utbetalningarna från vagnskadeförsäkringar 112 milj. kr. vilket i 1976 års priser motsvarar ca 125 milj. kr.

Utbetalningar för skadad egendom från trafikförsäkringar redovisades av försäkringsbolaget Skandia som har närmare en fjärdedel av premieintäkterna för denna försäkringsform. Med ledning härav kan de totala utbetalningarna 1976 beräknas till 450 milj. kr.

Vagnskadegarantierna täcks dels genom s. k. leveransförsäkringar hos svenska och utländska försäkringsbolag, dels direkt av leverantörerna (Volvo, Saab). Med ledning av uppgifter om de i svenska försäkringsbolag täckta vagnskadegarantierna uppskattas de totala utbetalningarna på vagnskadegarantierna till ca 300 milj. kr. 1976.

Totalt skulle således för skadad egendom ha utbetalats ca 875 milj. kr. 1976. (Materiella skador på vägar, vägmärken o. d. antas ingå i vägunderhållskostnaderna.)

De kostnader som KLV upptagit under rubriken *administration* avser så heterogena företeelser som försäkringsbolagens skaderegleringskostnader till följd av vägtrafikolyckor, polisutredning av olyckor, domstolarnas och länsstyrelsernas arbete förorsakat av vägtrafikolyckor m. m. Den dominerande posten utgöres av försäkringsbolagens kostnader. KLV har (i enlighet med Mattson 1968) under denna rubrik tagit upp 1/3 av försäkringsbolagens förvaltningskostnader för motorfordonsförsäkring.

Angivna administrationskostnader belastar inte direkt bilisterna. Den del som avser trafikpolisen har emellertid beaktats bland kostnaderna för trafikövervakning och bör således ej medtagas. Kvar står 240 milj. kr. att beakta i avgiftssättningen.

Den av KLV genomförda beräkningen av kostnaderna för *produktionsbortfallet* förutsätter att individens arbetsinkomster (inklusive sociala lönebikostnader) återger värdet av hans produktiva insats. Även icke förvärvsarbetandes insatser, t. ex. för vård av minderåriga, beaktas. Det beräknade produktionsbortfallet motsvaras inte direkt av någon privatekonomisk kostnad. Den privatekonomiska belastningen av en viss tids sjukfrånvaro på grund av trafikolycksfall är skillnaden i netto mellan den vanliga lönen efter skatt och den sjukpenning och övriga transfereringar som erhålles under frånvarotiden.

Eftersom det angivna produktionsbortfallet innefattar såväl arbetsgivarens lönebikostnader som arbetstagarens inkomstskatt är inkomstbortfallet vid sjukfrånvaro endast omkring 5 % av motsvarande produktionsbortfall. Vid invaliditet är siffran något högre, omkring 10 %. Det är motiverat att dra ifrån ett motsvarande belopp från det uppskattade värdet av produktionsbortfallet på grund av trafikolyckor. Vid dödsfall utgör bortfallet av privat konsumtion och "individuell" offentlig konsumtion (sjukvård, undervisning . . .) omkring 60 % av produktionsbortfallet.

Sammantaget kan inkomstbortfallet i samband med trafikolyckor uppskattas till knappt 40 % av produktionsbortfallet. Det är således endast den kvarstående delen som är relevant för avgiftssättning. Denna del kan, med utgångspunkt i KLV:s beräkningar, uppskattas till 1 miljard kr. i 1976 års priser.

Sammanfattningsvis har de samhällsekonomiska kostnaderna för trafikolycksfall uppskattats enligt tabell 5.5. De angivna beloppen är naturligtvis

Tabell 5.5 Kostnader för trafikolycksfall (milj. kr. i 1976 års priser)

	Totala samhällsekonomiska kostnader KLV, uppräknat[a]	Samhällsekonomiska kostnader som ej motsvaras av privata
Sjukvård	775	765
Egendomsskador	1 800	875
Administration	260	240
Produktionsbortfall	1 600	1 000
	4 400	2 880

[a] KLV:s kalkyl har uppjusterats till 1976 års priser på följande sätt. Produktionsbortfallet har räknats upp med hjälp av arbetskostnadsindex som enligt SCB stigit med 67 %. Vårdkostnaderna har enligt uppgift från Landstingsförbundet stigit med drygt 47 %. För administrationen, som utgör den minsta posten i sammanhanget, antas en ökning med 30 % vilket i stort sett svarar mot kostnadsökningen för den med bilskattemedel finansierade delen av polisväsendet m. m. Kostnaderna för egendomsskador är en betydande post där KLV:s uppskattning bygger på relativt enkla överslagsberäkningar. Med hänsyn till en separat bedömning, som i annat sammanhang gjorts av Ernst Jonsson enligt samma metodik som han tillämpat i sin studie åt KLV, har totalkostnaderna här uppräknats något mindre än vad som skulle svara mot prisutvecklingen.

behäftade med betydande osäkerhet. Kostnaderna för sjukvård och produktionsbortfall påverkas av realinkomstutvecklingen. KLV:s antagande på 4 % per år framstår som högt. Vid diskontering av framtida kostnader och produktionsbortfall har använts 8 % kalkylränta. Även detta är ett högt värde. Justeringar i sänkande riktning i båda dessa avseenden verkar emellertid i motsatt riktning. En sänkning till 2 % realinkomstökning minskar de totala samhällsekonomiska kostnaderna med knappt 250 milj. kr. En sänkning av kalkylräntan från 8 till 7 % leder till en höjning i motsvarande storleksordning.

Med utgångspunkt från de i tabell 5.5 angivna värdena kan en total kostnad per polisrapporterad olycka med personskada beräknas. Som redovisats i föregående avsnitt inträffade 1973 16 900 olyckor av denna typ. Detta ger en total samhällsekonomisk kostnad per sådan olycka på 260 000 kr. Det bör observeras att detta belopp *inte* utgör den genomsnittliga kostnaden för en olycka av angivet slag. Beloppen innefattar nämligen också kostnaderna för de i genomsnitt över 21 övriga olyckor som inträffar per faktiskt polisrapporterad olycka med personskada. Motsvarande belopp för de kostnader som ej direkt drabbar bilisterna är 170 000 kr. Skillnaden, 90 000 kr., är således ett uttryck för den kostnad som, uttryckt per här anvisad olyckstyp, direkt belastar bilisterna. Utredningen har inte underlag för att differentiera dessa belopp efter fordonsslag.

5.5.4 *Marginella försäkringskostnader*

De marginella försäkringskostnaderna är av två slag, bonusförlust vid olycka och premieökning vid ökad körsträcka.

På trafikförsäkringspremierna för *personbil* utgår rabatt beroende på

försäkringstagarens bonusklass från 0 % i bonusklass 1 till 75 % i bonusklass 7. För varje skadefritt år sker en uppflyttning till närmast högre bonusklass. Inträffar skada som belastar försäkringen flyttas i stället försäkringen ned två bonusklasser. För att uppnå högsta bonus krävs sex skadefria år. Med utgångspunkt i skadefrekvensen för trafikförsäkrade fordon har den förväntade bonusförlusten beräknats motsvara en kostnad på 0,5 öre per fordonskm. Motsvarande belopp för vagnskadeförsäkring blir så litet att det kan försummas.

Premierna för såväl trafikförsäkring som vagnskadeförsäkring varierar språngvis med körsträckan. För en personbil (premieklass 412) uppgår den genomsnittliga ökningen inom intervallet 10 000–25 000 km/år till omkring 3,5 öre per km för trafikförsäkring och 7 öre för vagnskadeförsäkring. Med hänsyn till genomsnittlig rabatt och antal vagnskadeförsäkrade fordon innebär detta att försäkringskostnaderna ökar med 2,5 öre per km för en genomsnittsbil.

Vore försäkringspremierna så utformade att de ökade kontinuerligt med körsträckan (och inte språngvis) skulle således bilisterna i genomsnitt via försäkringspremier och bonusförlust bära en marginell kostnad på omkring 3 öre per fordonskm. Eftersom emellertid försäkringspremierna ändras språngvis är det inte lika enkelt att bedöma deras inflytande på trafikanternas beteende.

Merparten av bilisterna torde inte alls påverkas. För vissa bilister kan emellertid de språngvis ökade försäkringspremierna påverka beslut av mer omfattande slag såsom t. ex. avställning av bilen under vintern, färdsätt för regelbunden arbetspendling, längre semesterresor. En trafikavgift som inte kan differentieras efter olycksbetingelserna utan som baseras på genomsnittsvärden har endast den effekten att trafikvolymen blir lägre än vad den skulle ha varit utan avgifter. Även de språngvis ökade försäkringspremierna måste antas påverka trafikvolymen om än inte i samma utsträckning som om premierna ökat kontinuerligt med körsträckan. Hur stor påverkan är har inte utredningen kunnat fastställa. Om den språngvisa premieökningen har ungefär hälften så stor effekt på trafikvolymen som motsvarande kontinuerliga premieökning skulle det vara motiverat att utgå från att den sammanlagda effekten av bonusförlust och premiehöjning är lika stor som en marginalkostnad på 1,5 öre per personbilskm.

Försäkringspremierna för *lastbilar* med en högsta totalvikt på 3 500 kg följer samma körsträckeklasser som för personbilar. Såväl premier som skadefrekvens är något högre än för personbil. Också de rörliga försäkringskostnaderna blir därför något högre. För lastbilar med totalvikt över 3 500 kg förekommer inte olika körsträckeklasser. Det är således endast den väntade bonusförlusten som är en med körsträckan rörlig kostnad. Eftersom såväl försäkringspremierna som antalet skador per 1 000 försäkrade fordon är högre för lastbilar än för personbilar blir den väntade bonusförlusten högre. Dessutom är andelen vagnskadeförsäkrade fordon större bland lastbilar än bland personbilar. Ett överslag av samma art som för personbilar visar för en medeltung lastbil en rörlig försäkringskostnad på 3 öre per fordonskilometer.

5.5.5 *Marginella olyckskostnader*

I enlighet med det synsätt som tillämpats för övriga kostnadsposter skulle en individuell bilist väntas beakta de kostnader som han/hon direkt drabbas av men inte kostnader som förorsakas samhället i övrigt eller övriga bilister. Dessa senare kostnadsposter bör därför påverka de vägavgifter den enskilde bilisten har att betala. Detta gäller således dels de 170 000 kr. per olycka som belastar samhället i övrigt, dels den del av angivna 90 000 kr. som ej direkt belastar bilföraren själv. Hur stor denna del är beror på om man utgår från att föraren direkt beaktar de konsekvenser som drabbar såväl förare som passagerare eller om det endast är skaderisken för föraren som beaktas. Med hänsyn till att passagerare ofta torde ingå i förarens familj eller nära vänkrets har här valts det första alternativet.

Med utgångspunkt i andelen singel-olyckor, ca 28 % av totala antalet polisanmälda olyckor med personskada, och under antagande att singel-olyckor och kollisioner i genomsnitt har lika svåra konsekvenser kan bilförarens "egen" olyckskostnad beräknas till 64 % (28 %+1/2·72 %) av angivna 90 000 kr. Kvar skulle då stå drygt 30 000 kr. som utgör den genomsnittliga olyckskostnaden för andra bilister uttryckt per polisrapporterad olycka med personskada. Tillsammans med förut angivna belopp på 170 000 kr. för samhällets kostnader i övrigt ger detta 200 000 kr. per polisanmäld olycka med personskada att beakta vid avgiftssättningen.

Den tidigare angivna olycksfrekvensen för personbilar (0,47 olyckor per milj. fordonskm) ger en marginell olyckskostnad för personbilar på 9,4 öre per fordonskm. Den marginella försäkringskostnaden för personbilar har ovan uppskattats till 1,5 öre per fordonskm. Kvar skulle således stå 7,9 eller avrundat 8 öre per fordonskm.

Tillämpas den nu angivna olyckskostnaden 200 000 kr. per polisanmäld olycka med personskada för alla övriga fordonskategorier erhålles de värden som anges i kol (2) i tabell 5.6. Det är emellertid inte utan vidare klart att dessa siffror kan tas som utgångspunkt för avgiftssättningen även för lastbilar, bussar etc. Olycksfrekvensen anger antalet polisrapporterade olyckor med personskada per milj. fordonskm för resp. fordonskategori. Men denna olyckstyp står bara för knappt 5 % av det totala antalet olyckor. I den mån som proportionerna mellan polisrapporterade olyckor med personskada och andra olyckor är olika för olika fordonskategorier är den i kol (2) beräknade marginalkostnaden ej rättvisande. Samma är fallet om genomsnittlig olycks-påföljd är olika.

Av försäkringsstatistiken framgår att frekvensen skador per 1 000 trafik-försäkrade fordon är över tre gånger så hög för lastbilar som för personbilar. Eftersom den genomsnittliga körsträckan inte är mer än dubbelt så lång innebär detta att frekvensen trafikförsäkringsskador är över 50 % högre för lastbilar än för personbilar. Eftersom frekvensen polisrapporterade olyckor med personskada är relativt lika för personbilar och lastbilar tyder den högre frekvensen försäkringsskador på att det per polisrapporterad olycka med personskada finns proportionsvis fler övriga olyckor för lastbilar än för personbilar. Det genomsnittliga skadebeloppet per trafikförsäkringsskadefall är vidare 5–10 % högre för lastbilar än för personbilar. Effekten av dessa förhållanden kan inte preciseras siffermässigt. Ett rimligt hänsynstagande har

Tabell 5.6 Sammanställning av marginella olyckskostnader

	(1) Olycksfrekvens (olyckor per milj. fordonskm)	(2) Marginalkostn. vid en olyckskostn. på 200 000 kr (öre/km)	(3) Uppskattad marginalkostnad (öre/km)	(4) Marginell försäkr.-kostnad (öre/km)	(5) Netto (3)-(4)
Personbil	0,47	9,4	9,4	1,5	8
Lastbil, lätt	0,45	9,0	11	2	9
Lastbil, tung	0,51	10,2	14	3	11
Lastbil, tung med släpvagn	0,66	13,2	18	3	15
Buss	1,05	21	21	3	18
Mc	ca 4,25	85			
Moped	ca 3,81	76			
Traktor och motorredskap	ca 1,77	35			

ansetts vara att avrunda den beräknade marginalkostnaden för lätta lastbilar från 9,0 till 10 öre per fordonskm, från 10,2 till 12 öre för tunga lastbilar och från 13,2 till 15 öre per fordonskm för tunga lastbilar med släpvagn. För denna senare fordonskategori kan också erinras om trafiksäkerhetsutredningens rapport (Ds K 1977:1) Långa fordon och fordonskombinationer. Där redovisas en väsentlig skillnad i olycksfrekvens mellan dels ekipage med påhängsvagn resp. vanliga släpvagnar, dels beroende på längden. Dessa resultat kan dock endast användas för differentiering inom gruppen lastbilar med släpvagn.

Ännu svårare att uppskatta är den marginella effekt som lastbilar kan ha på frekvensen vägtrafikolyckor som inte direkt berör lastbilarna själva. Genom att lastbilarna har annan trafikrytm, är stora och skrymmande och ger upphov till vägstänk har det ansetts troligt att förekomsten av lastbilar ökar andra fordons olycksfrekvens. Om så är fallet bör detta återspeglas i lastbilarnas marginalkostnader. Mattsson (1972) återger en tysk undersökning enligt vilken en ökad lastbilsandel i trafiken på ett påtagligt sätt höjde olycksfrekvensen. I vägkostnadsutredningens promemorior hänvisas också till en fransk regressionsstudie av antalet olyckor och person- respektive lastbilsflöden (den s. k. Paris-Le Havre-rapporten). Enligt denna studie skulle den marginella olyckseffekten av lastbilar vara fyra gånger större än av personbilar. De studier som väg- och trafikinstitutet gjort av denna fråga har emellertid ännu ej lett till några bestämda slutsatser.

I avvaktan på att dessa studier kan användas som underlag för beslut anser utredningen det motiverat att markera det här diskuterade inflytandet genom att höja tidigare angivna marginalkostnad med 1, 2 resp. 3 öre per fordonskm. Därefter erhålles de värden som framgår av kol (3) i tabell 5.6. Den resulterande marginella olyckskostnaden framgår av kol (5).

5.5.6 *Humanvärdet vid trafikolyckor*

De beräkningar som redovisats ovan speglar inte hela den belastning som trafikolyckorna innebär. Därtill kommer lidande och sorg. KLV rekommen-

derar vid vägplanering ett särskiljande av de olyckskostnader som ovan behandlats och det s. k. humanvärdet. Det senare begreppet avser den belastning av lidande och sorg som olyckorna medför. I propositionen om den framtida vägplaneringen (1977/78:10) säger föredragande statsrådet: "Värderingen i pengar av den materiella uppoffringen av trafikolyckor, dvs. produktionsbortfall, sjukvård och egendomsskador ger inte uttryck för den vikt som trafiksäkerhetsaspekten enligt min uppfattning måste ha i vägplaneringen."

Vad gäller sättet att beakta humanvärdet i vägplaneringen anser KLV att detta får göras vid den bedömning som sker vid sidan av investeringskalkyler. Man förespråkar därför att det för varje vägobjekt sker en antalsmässig redovisning av den framtida förväntade olyckssituationen. I vägverkets planeringsarbete har man emellertid funnit det ändamålsenligt att även innefatta ett humanvärde i den siffermässiga lönsamhetsbedömningen. I anknytning till det totala olycksvärde som ligger implicit i gällande hastighetsbegränsningar utgår vägverket i sina kalkyler från ett humanvärde på 42 000 kr. per polisrapporterad olycka på landsbygd med en uppdelning på 1 milj. kr. per trafikdödad och 31 000 kr. per svårt skadad (1976 års priser). Frågan är vilken betydelse dessa belopp eller motsvarande bör tillmätas då det gäller att fastställa avgifter för utnyttjande av vägnätet.

Utgångspunkten för diskussionen om vägunderhållskostnader, trängselkostnader och olyckskostnader har varit att bilisten i sitt beteende inte kan väntas beakta den samhällsekonomiska resursuppoffring som hans transportbeslut medför om inte denna motsvaras av en privatekonomisk belastning. I den mån som de direkta privatekonomiska kostnaderna ej motsvarar den samhällsekonomiska resursuppoffringen är det därför lämpligt att ta ut en avgift svarande mot mellanskillnaden. En direkt tillämpning av detta synsätt även på humanvärdet skulle innebära att man per fordonskm sökte bedöma den väntade totala humanvärdesbelastningen. Från ett sådant belopp skulle sedan dras det belopp som avser bilföraren själv (och hans passagerare). Bakom ett sådant förfarande skulle ligga antagandet att bilistens beteende påverkas av hänsyn till eget lidande och anhörigas sorg men inte i någon mån till övrigas lidande och sorg. Detta synsätt skulle innebära att vägtrafikavgifterna till ingen del skulle påverkas av humanvärdet vid singelolyckor, till omkring hälften av humanvärdet vid motorfordonskollisioner och i stort sett helt av humanvärdet vid kollisioner med oskyddade vägtrafikanter. Hänsyn skulle också tas till de straff och ersättningsanspråk som väntas bli utdömda för vållande av kollision.

Det torde vara en i stort sett omöjlig uppgift att klarlägga i vilken omfattning bilistbeteendet i allmänhet påverkas av hänsyn till lidande och sorg vid trafikolyckor. Det rationella och helt egoistiska beteendet som beskrives ovan torde ändå inte vara vanligt. Utredningen anser därför inte att vägtrafikavgifterna bör innefatta en komponent beräknad på det sätt som ovan skisserats.

Det vore emellertid inkonsekvent att hänsyn till lidande och sorg i samband med trafikolyckor skulle påverka vägplanering och hastighetsregleringar men inte avgiftssättningen. Om man inte kan tillämpa det relativt mekaniska räknesätt som skisserats ovan borde man i enlighet med det synsätt som redovisats i KLV beräkna väntad olycksreduktion och väntad

trafikreduktion för några alternativa avgiftsnivåer. Om utgångspunkten är en avgiftsnivå som svarar mot den samhällsekonomiska resursuppoffringen (inkl. de materiella olyckskostnaderna) innebär ökade avgifter en välfärdsminskning i materiella termer. Mot denna minskning står en välfärdsökning genom minskat lidande och sorg. Det blir alltså en avvägning mellan dessa båda motverkande tendenser.

Svårigheterna med den typ av beräkning som nu skisserats är dels att kunskapen om bilisternas priskänslighet är begränsad, dels att det är svårt att få en jämförelsebas för vad som är en rimlig avvägning mellan angivna motverkande effekter. Överslagsmässigt skulle man beträffande personbilstrafiken kunna uppskatta effekten av en höjning av bensinskatten med 10 öre per liter till en trafikminskning på omkring 1 %. (Den i kapitel 4 redovisade uppskattningen av bensinpriselasticiteten mellan –0,1 och –0,3 motsvarar en volymminskning på mellan ca 0,5 och 1,5 %).

Eftersom olycksfrekvensen kan anses vara oberoende av trafikvolymen kan effekten på det totala antalet polisrapporterade olyckor med personskada 1976 per procentenhet reducerad trafikvolym anges till

- 10 färre trafikdödade
- 50 färre svårt skadade
- 100 färre lindrigt skadade

Humanvärdet av denna olycksminskning skall vägas mot den välfärdsminskning i materiella termer som begränsningen av trafiken innebär. Denna samhällsekonomiska kostnad kan beräknas på det sätt som illustreras i kapitel 10. Om avgifterna i utgångsläget svarar mot de samhällsekonomiska marginalkostnaderna och om priselasticiteten är –0,2 medför en trafikminskning med en procentenhet en samhällsekonomisk kostnad på ca 2 milj. kr. Per procentenhet reduktion av trafikvolymen ökar denna kostnad successivt, från 2 milj. kr. för den första procentenheten till 5 och 8 milj. kr. för den andra resp. tredje procentenheten. Avvägningsproblemet kännetecknas således av att en konstant nyttoeffekt, humanvärde per enhet trafikreduktion, skall ställas mot en successivt ökande samhällsekonomisk kostnad.

De beräknade samhällsekonomiska kostnaderna för att med hänsyn till humanvärdet reducera trafiken mer än vad som eljest vore motiverat bör jämföras med kostnaderna för andra trafiksäkerhetsfrämjande åtgärder. Kan man t. ex. genom ett förbättrat vägunderhåll per nettokrona uppnå bättre trafiksäkerhetseffekter än här beräknats bör underhållsåtgärder vidtagas hellre än trafiksäkerhetsmotiverade avgiftshöjningar och vice versa.[2]

Mot bakgrund av den osäkerhet som alltid måste gälla för den typ av överväganden som här redovisas vill inte utredningen föreslå att vägtrafiken

[2] Vid en sådan jämförelse måste beaktas att vår kalkyl endast avser humanvärdet av olycksreduktionen. Om således ett ökat vägunderhållsprogram belastar vägverkets budget med 20 milj. kr. och medför samhällsekonomiska vinster genom minskat antal trafikolyckor på 10 milj. kr. är det nettot på 10 milj. kr. som utgör en samhällsekonomisk välfärdsförlust och som skall ställas mot humanvärdet av den uppnådda olycksreduktionen. Så länge som det finns olycksreducerande åtgärder som är "lönsamma" även då hänsyn endast tas till de samhällsekonomiskt materiella effekterna av olycksreduktion är det ej effektivt att ytterligare minska olycksnivån genom trafikminskning.

utsättes för en viss extra avgiftsbelastning med hänvisning till humanvärdet vid trafikolyckor. Det förhållandet att vägtrafikolyckor skapar lidande och sorg bör emellertid beaktas vid den slutliga avgiftsbelastningen av vägtrafiken i förhållande till den mindre olycksbelastade järnvägstrafiken.

5.6 Kostnader för miljöstörningar

Vägtrafikens inverkan på miljön är odiskutabel. I kapitel 3 har vissa principiella synpunkter redovisats på trafikens miljöstörning. I detta avsnitt är problemet att försöka ange ett fordons marginella miljöstörning och den kostnad detta för med sig.

För vägtrafiken är det två typer av miljöstörningar som är aktuella – buller och avgaser. Andra effekter som sammanhänger med trafik t. ex. trivselvärden, inverkan på bebyggelse m. m. kan knappast relateras till marginella kostnader för ett enskilt fordon utan utgör snarare en fast kostnad för trafiksystemet och får beaktas i samband med investeringsbedömningar och trafikregleringar.

Miljöproblemen till följd av vägtrafiken är otvivelaktigt störst i tätorterna. De utredningar som framlagts under senare år, t. ex. bilavgasutredningen och trafikbullerutredningen, har också i första hand uppmärksammat tätortsproblem. Utanför tätorterna torde miljöproblemen i allmänhet vara obetydliga. De vägs självfallet in i samband med väginvesteringar, men de flödesberoende effekter som tillkommer när vägen väl är byggd är ofta små. Utöver buller och avgaser har KLV efter en inventering av miljöeffekter av trafik endast nämnt en sådan, nämligen störningseffekterna på viltstråk.

Bullerproblemen i tätorterna kan åtgärdas genom en kombination av olika byggnadstekniska och fordonstekniska åtgärder. Detta är emellertid en process som kommer att ta lång tid att genomföra. För den trafikvolym som nu förekommer i tätorter är förhållandet sådant att det krävs en avsevärd reduktion av trafikvolymen för att bullret skall minska påtagligt. Ett enskilt fordon har således liten påverkan på det totala bullret.

Tyvärr finns inga direkta uppskattningar av de samhällsekonomiska kostnaderna för bullerstörning. I sådana uppskattningar skulle kunna ingå moment som nedsatt produktivitet direkt genom buller eller indirekt genom störd nattsömn. Det kan också tänkas att störd nattsömn kan leda till sjukdom med vårdkostnader, produktionsbortfall etc. som följd. Sådana samband finns emellertid inte klarlagda i en omfattning som medger en kostnadsuppskattning med någon grad av säkerhet. Bedömningen är dock att den marginella kostnaden är låg med hänsyn till ett enskilt fordons ringa bidrag till det totala bullret.

Även när det gäller kostnaderna för *avgasutsläpp* är den tillgängliga kunskapen bristfällig. Det har angivits att i bilavgaser ingår 150–200 olika ämnen varav några hittills har påvisats vara hälsofarliga t. ex. bly. Några kvantifieringar, t. ex. i form av antalet sjukdomsfall, finns såvitt känt inte gjorda. Det är också svårt att uppskatta andra effekter t. ex. nedsmutsning genom sot eller illaluktande ämnen i avgaserna. Bl. a. för att försöka belysa dessa frågor tillsattes hösten 1977 en särskild utredning om luftvårdsproblem på grund av bilavgaser (Jo 1977:08). På längre sikt kan således kunskaperna

inom detta område förväntas öka. Utredningen måste dock konstatera att det hittills inte varit möjligt att med rimlig insats få fram någon kvantifiering av avgasutsläppens effekter och därmed någon kostnadsuppskattning. Därmed har det inte heller varit motiverat att närmare studera hur avgasutsläppen sker. Allmänt kan man utgå från att avgasutsläppen i en given trafiksituation ökar med ökat antal bilar. Ytterligare en bil medför ökad trängsel och detta medför i allmänhet också ökat avgasutsläpp för samtliga fordon. Den marginella effekten av ytterligare en bil kan således vara betydande.

Nuvarande kunskap medger således inte någon kvantifiering av marginella miljökostnader. Att sådana finns, är emellertid klart och det är sannolikt så att de har störst betydelse i tätortsområdena. Detta beror på att antalet människor som blir utsatta för miljöeffekterna på landsbygdsvägar är tämligen litet och kostnaden således låg. I tätorterna är förhållandet det motsatta. Detta innebär att det finns skäl för särskilda avgifter i tätorter vilket utredningen återkommer till i kapitel 7.

5.7 Sammanfattning av vägtrafikens samhällsekonomiska marginalkostnader

I det föregående har redovisats beräkningsmetoder och beräkningar för 1976 av vägtrafikens samhällsekonomiska marginalkostnader. Beräkningarna har utförts för fem kostnadsslag, varav för miljökostnader någon kostnadsuppskattning för närvarande inte är möjlig.

Vägunderhållskostnaderna har uppskattats från vägverkets material. Det är endast en liten del av de totala vägunderhållskostnaderna som direkt påverkas av trafikens omfattning. Slitage från dubbdäck och, vad gäller tyngre fordon, underhållskostnader på grund av höga axellaster är de väsentliga faktorerna. För de tyngre fordonen ökar vägunderhållskostnaderna snabbt med ökad axellast.

Kostnaderna för *trafikövervakning* har antagits öka proportionellt med trafikvolymen. De marginella kostnaderna överensstämmer då med genomsnittskostnaderna men en viss fast del har antagits. Någon differentiering på fordonskategorier har ej kunnat göras.

De marginella *trängselkostnaderna* är ett uttryck för den inverkan som ett tillkommande fordon har på övriga fordons färdhastighet. De har uppskattats på basis av det samband mellan trafikflöde och hastighet som vägverket använder i sin planering. Kostnaden är ett netto mellan ökad tidsåtgång och minskade fordonskostnader vid lägre körhastighet. Angivna värden tar inte hänsyn till tätortstrafiken där det kan vara fråga om trängselkostnader på 5–17 öre per fordonskm. Troligen stör tyngre fordon och fordon med släpvagnar mer än vad lätta fordon gör vilket har markerats i kostnadsberäkningen.

De marginella *olyckskostnaderna* är ett uttryck för den sannolika samhällsekonomiska kostnad som ett tillkommande fordon medför för övriga bilister och för samhället i övrigt. Från detta belopp har dragits den sannolika ökningen av försäkringskostnaderna för det tillkommande fordonet. Olycksfrekvensen per fordonskilometer varierar inte med trafikvolymen (dvs. antalet olyckor växer proportionellt med trafiken). De totala olyckskostnader

som ej direkt drabbar ett tillkommande fordon har beräknats per polisrapporterad olycka med personskada till 200 000 kr. (1976). Fördelningen på olika fordonskategorier har skett med utgångspunkt i frekvensen polisrapporterade olyckor med personskada.

Utredningen har också diskuterat om *humanvärdet* borde beaktas vid kostnadsberäkningen. Med hänsyn till bl. a. osäkerheten i sådana beräkningar har utredningen dock avstått från detta. Humanvärdet bör dock beaktas vid den slutliga bedömningen av avgifter och relationerna mellan trafikgrenarna.

Miljökostnaderna består dels av kostnader för trafikbuller och dels av kostnader för avgasutsläpp. De marginella bullerkostnaderna är sannolikt låga eftersom ett enskilt fordon bidrar mycket litet till det totala trafikbullret. Avgaserna innehåller många olika ämnen som medför hälsorisker och luftförorening m. m. Någon kvantifiering av riskerna har inte gått att göra. Utredningen har således endast kunnat konstatera förekomsten av en miljökostnad men kan inte ange något värde.

De samhällsekonomiska (externa) marginalkostnaderna enligt utredningens beräkningar framgår av tabell 5.7. Angivna värden utgör genomsnitt och är som tidigare nämnts behäftade med viss osäkerhet. Inom gruppen tunga fordon varierar kostnaden avsevärt beroende såväl på fordonsvikt som fordonslängd. Kostnader för humanvärde vid trafikolyckor och miljöstörningar har inte kunnat uppskattas i siffror.

Tabell 5.7 Beräknade samhällsekonomiska marginalkostnader för vägtrafik, öre per fordonskm (1976)

Fordonslag	pb	lätt lb	tung lb	tung lb + släp	buss
Vägunderhåll	0,4	0,4	5,1	10,2	5,1
Trafikövervakning	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Trängsel	0,5	0,5	1,0	1,5	1,0
Olyckor	8	9	11	15	18
Miljöstörningar	+	+	+	+	+
Summa, avrundat	10	11	18	28	25

6 Samhällets utgifter för vägtrafiken

6.1 Inledning

Enligt direktiven till utredningen skall en primär uppgift vara att klarlägga vilka kostnadsposter som bör ingå i en betalningsskyldighet för vägtrafiken. I kapitel 3 har utredningen principiellt diskuterat konstruktionen av en betalningsskyldighet och funnit att, om en sådan skall finnas kvar i framtiden, den bör knytas till det allmännas budgetmässiga utgifter för vägrafiken.

Mot denna bakgrund gör trafikpolitiska utredningen i detta kapitel en inventering och analys av olika budgetposter som kan vara aktuella för att ingå i en betalningsskyldighet. Det bör understrykas, att de belopp som anges i det följande endast är att se som illustrationer hänförliga till budgetåret 1976/77. Det väsentliga är således den principiella avgränsningen av upptagna poster. De ställningstaganden utredningen gör om betalningsskyldigheten i det följande utgår från att det gäller att definiera en betalningsskyldighet. Den principiella frågan om en sådan princip överhuvud taget skall finnas behandlas däremot i kapitel 10.

Principen för avgränsningen av en betalningsskyldighet är således att det är fråga om budgetmässiga utgifter för det allmänna. Som framhållits i kapitel 3 är det därvid inte möjligt att beakta alla effekter av vägtrafik som sådan eftersom ett sådant synsätt förutsätter definition av två helt skilda samhällen vilket är en omöjlig utgångspunkt. Den valda definitionen innebär bl. a. att vägtrafiken betraktas som en integrerad del i samhället och att beslut om dess fortsatta utveckling fattas med beaktande av olika för- och nackdelar för samhället i sin helhet. När det gäller en betalningsskyldighet blir det närmast fråga om att beräkna någon form av särkostnader för trafiken. Därvid följer att analysen måste begränsas till ett antal väsentliga kostnadsposter som är identifierbara och möjliga att avgränsa. Därutöver finns givetvis en hel mängd små kostnadselement på alla nivåer i samhällsförvaltningen som det inte är möjligt att beakta var för sig. Med de avgränsningar som görs i det följande bör totalsumman ändå komma att utgöra en god uppskattning av betalningsskyldigheten för de kostnadsposter som är möjliga att kvantifiera. Därutöver finns, vilket redovisas i det följande, kostnader för miljöstörningar vilka inte har kunnat kvantifieras.

6.2 Statlig väghållning

Staten är väghållare för allmänna vägar omfattande ca 100 000 km. Anslagen för byggande och underhåll av statsvägnätet uppgick budgetåret 1976/77 till 2 500 milj. kr, varav till byggande av vägar 865 milj. kr. Därtill kom ett anslag på 430 milj. kr till AMS för beredskapsarbeten på samtliga vägar.

Någon förmögenhetsredovisning och kapitalkostnadsberäkning förekommer inte för de statliga vägarna. Detta motiveras av att vägarna – i motsats till t. ex. järnvägen – inte anses vara produktivt kapital i den meningen att de ger monetär avkastning till anläggningens innehavare. Den statliga budgetutredningen har från sina utgångspunkter inte funnit skäl att förorda någon ändring av nuvarande uppläggning. Vid behandling av motsvarande proposition (1976/77:130) har riksdagen accepterat denna ståndpunkt. Inte heller trafikpolitiska utredningen anser att det finns skäl att frångå denna redovisningsprincip. (Skillnaden gentemot järnvägen behandlas i huvudavsnitt III).

Kostnaderna för byggande och underhåll av statsvägar finansieras i dag med bilskattemedel och bör enligt utredningens mening även fortsättningsvis ingå i en vägtrafikens betalningsskyldighet.

På ett par punkter kan det dock vara motiverat med närmare överväganden. Det gäller förekomsten av regionalpolitiskt motiverade prioriteringar i ordinarie investeringsbudget samt byggande med beredskapsmedel.

Vid prioriteringen av vägobjekt används f. n. en kalkylmodell där nyttosidan främst representeras av tidsvinst och olycksreduktion, dvs. effekter som direkt kommer bilisterna till del. Därutöver görs vid sidan av kalkylmodellen ett antal bedömningar och värderingar som är svåra att i en kalkylmodell värdera i pengar. Det kan diskuteras om de *regionalpolitiska bedömningar* som görs bör påverka vägtrafikens betalningsskyldighet eller ses som en kostnad som bör bäras av samhället i sin helhet.

I den ordinarie vägbudgeten förekommer en annan prioritering än vad som svarar mot bästa medelsanvändningen med utgångspunkt endast i olycksreduktion eller trafikekonomisk vinst. Kommittén för den långsiktiga vägplaneringen, KLV, har för olika grupper av län uppskattat hur stor andel av investeringsmedel som använts till objekt som inte skulle ha kommit i fråga om prioritering gjorts enbart med ledning av trafikekonomisk vinst eller olycksreduktion. Med ledning härav har storleksordningen av de investeringsmedel som förefaller ha utnyttjats främst i enlighet med regionalpolitiska prioriteringar uppskattats till 50 milj. kr per år vartill kommer ett ej beräknat belopp för underhåll.

Med hänsyn till att den trafikpolitiska målsättningen även bör innefatta ett stöd av övriga samhälleliga strävanden bl. a. inom regionalpolitiken är det emellertid utredningens uppfattning att även här berörda utgifter bör ingå i en betalningsskyldighet.

Betydande väginvesteringar sker med *beredskapsmedel*. Under femårsperioden 1971–1975 utfördes beredskapsarbeten på det statliga vägnätet till en kostnad av över 1 700 milj. kr i löpande priser, vilket motsvarar ca 30 % av de totala väginvesteringarna i detta vägnät.

Statsmakternas ambition är att beredskapsmedlen skall användas för vägbyggen som finns upptagna i flerårs- eller långtidsplan. Det är emellertid

uppenbart att sysselsättningspolitiska överväganden vid prioriteringen gör att de objekt som utförs inte alltid är de från trafiksynpunkt mest angelägna. Ett tecken på detta är att närmare en tredjedel av beredskapsmedlen under angivna period gick till de nordliga länen.

Det för budgetåret 1976/77 redovisade anslaget till AMS för beredskapsarbeten på samtliga vägar utgjorde 430 milj kr. I princip kan det vara motiverat att överväga om ett så stort anslag helt eller delvis bör tas upp på annat sätt än inom vägtrafikens betalningsskyldighet. Vid bedömningen härav bör man ha i åtanke att praktiska skäl kan tala för att en viss kategori av vägutgifter antingen i sin helhet eller inte alls betalas av vägtrafiken, bl. a. för att det annars är svårt att avgränsa vad som är motiverat att ta med i betalningsskyldigheten. Som framgår av avsnitt 6.5 kan beträffande vissa kategorier av utgifter anföras skäl för att de i princip till viss mindre del borde betalas av vägtrafiken. En praktisk förenkling kan då vara att t. ex. här behandlade anslag – vilka ju alltid på längre sikt dock kommer vägtrafiken till godo – i sin helhet betalas av vägtrafiken medan vissa andra svåravgränsade utgifter inte till någon del förs dit.

Trafikpolitiska utredningen anser sålunda att posten anslag till byggande och underhåll av statsvägar med därtill hörande beredskapsanslag i sin helhet skall ingå i en vägtrafikens betalningsskyldighet.

Till de medel som redovisas över statens budget och administreras av vägverket hör också bidragen till byggande och drift av kommunala och enskilda vägar och gator. I 1976/77 års budget uppgår dessa medel till följande belopp (milj. kr):

	byggande	drift	summa
kommunala gator och vägar	350	235	585
enskilda vägar	27	108	135
	377	343	720

Utredningen återkommer till dessa bidrag i följande avsnitt.

6.3 Kommunal väghållning

Alla kommuner är ansvariga för gatuhållningen inom områden med stadsplan. De 105 kommuner som är s. k. egna väghållare är dessutom ansvariga för de allmänna vägarna inom sina väghållningsområden som dock kan omfatta endast en del av kommunen. De väghållande kommunerna erhåller statsbidrag för de allmänna vägarna. Det kommunala väg- och gatunätet omfattar ca 30 000 km varav ca 5 500 km erhåller statsbidrag. Utöver denna väghållning har de flesta kommuner frivilligt engagerat sig i väghållningen av de enskilda vägarna antingen genom bidrag till vägföreningar eller genom direkta väghållningsåtgärder.

En uppskattning av kommunernas kostnader för vägar och gator har gjorts med hjälp av SCB:s statistik över de kommunala räkenskaperna. Samråd i metodfrågor m. m. har ägt rum bl. a. med tjänstemän på Kommunförbundet.

Kommunernas redovisade bruttokostnader 1976 för gator och vägar m. m. uppgick till totalt ca 2,2 miljarder kr. Detta belopp innefattar såväl driftskostnader som räntor och avskrivning på de kommunala icke statsbidragsberättigade vägarna. Följande kontogrupper i den kommunala bokföringen har tagits med i sin helhet:

- gatuförvaltning
- statsbidragsberättigade gator och vägar m. m.
- icke statsbidragsberättigade gator och vägar m. m.
- offentlig renhållning
- offentlig belysning

I kommunerna bokförs investeringar i gator och vägar m. m. som förmögenhet och i driftskostnaderna tas upp avskrivningar och ränta på det bokförda kapitalet. Det är således en annan princip än den som använts för det statliga vägnätet där investeringarna löpande direktavskrivs och där kapitalredovisning av vägarna således inte sker. Till den del som investeringarna i statskommunvägar motsvaras av statsbidrag sker direktavskrivning även i den kommunala redovisningen. Utredningen har under avsnittet om statsvägarna uttalat att nuvarande praxis även fortsättningsvis bör användas för det statliga vägnätet. Utredningen ser dock ingen anledning att av trafikpolitiska skäl föreslå en ändring i den kommunala redovisningen. Hade kommunerna 1976 tillämpat direktavskrivning skulle man, enligt utredningens kalkyler, ha redovisat ett 200 milj. kr högre belopp dvs. totalt 2,4 miljarder kronor.

Från detta bruttobelopp skall emellertid vissa intäkter dras bort. För drift av statskommunvägar erhöll kommunerna 1976 statsbidrag på 235 milj. kr. Därutöver hade kommunerna diverse olika inkomster t. ex. för väghållningstjänster åt vägföreningar och fastighetsägare m. m. Det kan också vara fråga om interndebiteringar inom kommunen. Dessa inkomster uppgår sammanlagt till drygt 350 milj. kr. Kommunernas nettokostnader för gator och vägar uppgår således till 1,8 miljarder kr.

Det är att märka att de redovisade kostnaderna omfattar alla kostnader som sammanhänger med gatorna och vägarna t. ex. även gångbanor, cykelleder etc. Vidare ingår offentlig renhållning (ca 140 milj. kr) och belysning (ca 285 milj. kr).

Statsbidrag utgår till de 105 kommuner som är egna väghållare för vissa allmänna vägar och gator som är nödvändiga för den allmänna samfärdseln. Vilka vägar som skall vara statsbidragsberättigade beslutas i princip av vägverket (med möjlighet till besvär hos regeringen). Principerna för bedömningen grundar sig på uttalanden av departementschefen i proposition till 1960 års bidragsförordning (på vilken den nu gällande förordningen från 1971 i allt väsentligt bygger). Departementschefen framhåller bl. a. att man måste se till vägarnas funktion och inte bara till trafikintensiteten. Till de vägar som i första hand bör ifrågakomma för statsbidrag hör genomfartsleder, trafikleder som har till huvudändamål att förbinda olika tätortsdelar med varandra samt i vissa fall större uppsamlingsgator. Även gator till trafikpunkter, större allmänna inrättningar eller industriområden bör vara bidragsberättigade.

Statsbidrag utgår i mån av tillgång till medel med 95 % av kostnaderna för

byggande av väg och gata utan utfart eller utgång från fastighet samt för större konstarbeten (broar och viadukter) eller trafikanordning som ingår i gata. Till övriga bidragsberättigade byggnadsarbeten utgår bidraget med 85 % av kostnaderna. Driftbidraget utgår med 95 % av det belopp vartill kostnaden för driften skäligen bör uppgå.

Bidragsunderlaget utgörs av de kostnader som vägverket godkänner. Inget bidrag utgår till merkostnader för högre standard än som betingas av den allmänna samfärdselns behov och ej heller till med projektet sammanhängande följdkostnader, t. ex. bullervallar. Detta leder till att bidraget i procent av de totala kostnaderna ofta blir lägre än nämnda 85 resp. 95 %.

Kommunalekonomiska utredningen har i ett delbetänkande (SOU 1975:39) Statsbidrag till kommunerna redovisat den faktiska bidragsprocenten (bidrag i procent av faktiskt nedlagda kostnader) under perioden 1960–72. Bidraget till byggande uppges ha varit 67 % under perioden 1967–72 och bidraget till drift 61 %. Enligt vägverket har investeringsbidraget under 1973–74 legat kvar på ungefär samma nivå medan driftbidraget höjts till 75–80 %.

En orsak till att den faktiska bidragsprocenten understiger den författningsenliga har ovan nämnts, nämligen att bidrag ej utgår till alla de kostnader som kan vara förenade med objekten. På grund av medelsbrist har i vissa fall inte full ersättning kunnat utbetalas utan kommunerna har fått stå för i princip bidragsberättigade kostnader såsom marklösenkostnader och belysning. Ytterligare skäl kan vara att vägverket vid granskningen av kommunernas kostnader funnit att de i några fall varit oskäligt höga och därför godkänt en mindre kostnad såsom bidragsberättigad.

Den höga bidragsdelen, 85–95 %, har ansetts nödvändiggöra en administrativ effektivitetskontroll, vilken sker genom att vägverket granskar kommunernas kostnader och på grundval av denna granskning fastställer bidragsberättigade kostnader. Till administrationen av bidragssystemet skall också räknas den planerings- och utredningsverksamhet som erfordras för att fastställa vilka vägar som skall vara bidragsberättigade och för att prioritera mellan olika önskemål. Administrationen av bidragssystemet är tämligen omfattande.

Bakom valet av 85–95 % såsom den avsedda bidragsprocenten ligger dels önskemål om att skapa ett incitament till viss sparsamhet dels överväganden om att bidraget inte helt skall täcka motsvarande andel i kommunens fasta kostnader för viss väghållning. Dessa överväganden är emellertid endast relevanta för vad som är lämpligt att staten vid nuvarande bidragssystem ger ut i bidrag till kommunens väghållning. Om utgångspunkten är den, att det allmännas kostnader för vissa åtgärder skall täckas av vägtrafikavgifter, är detta ej relevant för hur stora avgifter som skall tas in. Vägtrafikens betalningsskyldighet bör därför i princip omfatta hela den verkliga kostnaden för det vägnät som nu diskuteras.

Storleken av de kostnader för de statsbidragsberättigade gatorna och vägarna som inte täcks av statsbidraget kan utläsas ur den kommunala bokföringen. För 1976 var den bokförda skillnaden mellan kostnader och statsbidrag för drift 165 milj. kr. För byggande var motsvarande skillnad 105 milj. kr. Totalt bör således betalningsskyldigheten öka med ca 270 milj. kr 1976 för att täcka in hela den verkliga kostnaden för statskommunvä-

garna.

Enligt trafikpolitiska utredningens mening bör det också övervägas att i vägtrafikens betalningsskyldighet innefatta en del av det vägnät som varken ingår bland de statliga eller de statskommunala vägarna. Svårigheter föreligger emellertid härvidlag att på ett entydigt sätt avgränsa och definiera vilka kostnader eller vägar som bör ingå i en betalningsskyldighet. En ansats att försöka klarlägga sambanden har redovisats av vägkostnadsutredningen. Därvid prövades att beräkna vägtrafikens kostnader med utgångspunkt från olika intressenters utnyttjande av gator och vägar. Denna ansats gav dock inte någon särskilt god vägledning.

En annan utgångspunkt kan vara att utgå från den betydelse som trafikens omfattning respektive bebyggelsens utformning har på kommunernas väghållningskostnader.

För de vägar och gator som direkt anknyter till bostäder m. m. har bl. a. gatukostnadsutredningen visat att kostnaderna varierar starkt beroende på typ av bebyggelse. Det är således sannolikt att för dessa gator och vägar vägtrafiken har mindre betydelse för kostnaderna än bebyggelsen. Det kan därför anses rättvist att knyta kostnaden för dessa s. k. entrégator till fastigheterna och inte till vägtrafiken. Om gatukostnadsutredningens förslag härom genomförs får kommunerna också möjlighet att täcka sina kostnader genom avgifter från fastighetsägarna.

Den kategori vägar och gator som återstår är de som funktionsmässigt ligger mellan de statliga resp. statskommunala vägarna och entrégatorna. I den terminologi för vägar i nya områden som användes av den s. k. Scaftgruppen skulle dessa vägar betecknas som matargator. De avser att föra in trafiken i ett bostadsområde eller arbetsområde men däremot inte att sammanknyta olika bostads- och/eller arbetsområden. I gammal bebyggelse och på landsbygden är denna vägkategori inte alltid möjlig att identifiera.

Till denna grupp bör sannolikt också föras vissa gator i tätorter som visserligen är entrégator i den meningen att de direkt anknyter till fastigheterna men som ändå har betydande lokala trafikuppgifter som är större än vad de enskilda fastigheterna motiverar. För denna grupp beror kostnaderna sannolikt i hög grad på vägtrafiken och bör då räknas in i dess betalningsskyldighet. Inte heller denna grupp av gator och vägar är sannolikt alltid lätt att avgränsa.

Slutligen kan det inte uteslutas att det finns vissa vägar och gator som sammanbinder olika bostads- och arbetsområden eller som i övrigt har mer allmän funktion men som av medelsbrist inte fått statsbidrag. För sådana vägar är en utvidgning av vägtrafikens betalningsskyldighet också motiverad.

Av vad som redovisats framgår att det inte är lätt att hitta några generella normer för avgränsning av ett kommunalt vägnät varmed betalningsskyldigheten för vägtrafiken bör utvidgas. Utredningen anser emellertid att en viss del av kommunernas kostnader för andra vägar och gator än statskommunvägar bör ingå i betalningsskyldigheten. Storleksordningen av en sådan utvidgning vill utredningen överslagsmässigt ange till ca 300 milj. kr per år. Utgångspunkten för denna angivelse är en för några kommuner genomförd uppskattning av utgifterna för s. k. matarleder.

Utredningen har i *bilaga 2* mot bakgrund av kommunernas omfattande

trafikpolitiska engagemang diskuterat tanken att införa en rätt för kommunerna att ta ut en kommunal fordonsavgift för att finansiera kostnaderna för gator och vägar. De avgränsningsproblem som ovan berörts skulle därvid kunna lösas på ett enkelt sätt. I en sådan avgift skulle också kunna rymmas en del av bidraget till det statskommunala vägnätet vilket skulle möjliggöra en förenkling av bidragsgivningen. Vidare skulle på ett administrativt lätthanterligt sätt trafikbullerutredningens intentioner om ett kommunalt ansvar för trafikbulleråtgärder och en betalningsskyldighet på bilismen kunna knytas samman och möjliggöra ett effektivt decentraliserat beslutsfattande om såväl kostnader som finansiering. En kommunal fordonsavgift skulle också utgöra ett naturligt komplement till de betydande övriga kommunala trafikpolitiska insatserna. Utredningen har emellertid stannat för att inte nu föreslå en kommunal fordonsavgift bl. a. med hänsyn till osäkerheten beträffande andra effekter än de rent trafikpolitiska. Även den diskussion om hela den kommunala ekonomin som för närvarande pågår gör att frågan om kommunala fordonsavgifter bör övervägas i ett vidare sammanhang.

Sammanfattningsvis är det således utredningens mening att när det gäller kommunvägar en betalningsskyldighet för vägtrafiken bör omfatta förutom statsbidraget en del av kommunernas utgifter för vägar och gator. För statskommunvägarna betalade kommunerna 1976 ca 270 milj. kr vilket belopp således bör ingå i betalningsskyldigheten. För de s. k. matarlederna och övriga vägar enligt det föregående bör betalningsskyldigheten omfatta ca 300 milj. kr 1976.

6.4 Enskild väghållning

De enskilda vägarna utgör en heterogen grupp i fråga om teknisk standard och trafikbelastning. I vissa fall är vägens utformning och trafikflödets storlek fullt jämförbar med de förhållanden som gäller allmän väg. Som regel är dock standarden lägre och trafiken glesare. Hållandet av enskild väg sker genom fastighetsägarnas försorg, antingen genom sammanslutningar av dessa – vägsamfälligheter eller vägföreningar – eller direkt av enskilda fastighetsägare.

Den sammanlagda längden av de enskilda vägarna är ca 275 000 km. Av dessa har ca 65 000 km statsbidrag. Trafikarbetet är lågt. På enskilda vägar med statsbidrag är det genomsnittliga antalet fordon per dygn 45–80 medan på resten av de enskilda vägarna det inte är mer än 5–10. Stora variationer finns dock.

Fastighetsägarnas väghållningskostnader minskas genom stöd från stat och kommun. I vissa fall träffar kommunen avtal med enskilda väghållare, framförallt vägföreningar. I praktiken innebär detta ofta att kommunen övertar väghållningen från de enskilda intressenterna, vilket i några fall även formellt har skett. Statsbidrag lämnas till byggande och drift av enskild väg av väsentlig betydelse för en bygds befolkning. Om statsbidrag erhålles måste vägen upplåtas för allmän trafik.

En översyn av den enskilda väghållningen har nyligen genomförts av 1969 års vägutredning och en översyn av statsbidragen till enskilda vägar har gjorts inom vägverket. Statens bidrag uppgår enligt statsbudgeten för 1976/77 till

135 milj. kr varav 108 milj. kr till drift och 27 milj. kr till byggande. På grundval härav och en av Kommunförbundet utförd enkät har de kommunala kostnaderna uppskattats till 110 milj. kr fördelat på 50 milj. kr till statsbidragsberättigade vägar och 60 milj. kr till övriga. De kommunala bidragen ingår i de kostnader som ovan redovisats under de kommunla vägarna. Möjligen kan uppgiften avseende kommunerna innebära en viss underskattning. Enligt uppgift från Kommunförbundet har kommunernas engagemang i enskilda vägar ökat sedan enkäten genomfördes. Liksom fallet är med bidraget till statskommunvägar är tillgången på statliga medel inte tillräcklig för att bidrag skall kunna utgå till alla i och för sig bidragsberättigade vägar. Skillnaden torde dock vara av mindre storleksordning.

1969 års vägutredning har i två betänkanden (Ds K 1974:7 och SOU 1977:12) Kommunal och enskild väghållning behandlat de enskilda vägarna och kommunernas ansvar för dessa. Man har konstaterat att kommunerna frivilligt har engagerat sig i denna väghållning i betydande omfattning trots att lagstiftning om detta har saknats. Gällande bestämmelser har emellertid inte medgivit att det kommunala engagemanget har kunnat ges en praktisk form. Vägföreningar har t. ex. måst finnas kvar även om kommunen i praktiken övertagit väghållningsansvaret. Vägutredningen föreslår därför bestämmelser rörande formerna för kommunal väghållning som gäller andra vägar än allmänna vägar. Man vill inte föreslå en bestämd avgränsning av det kommunala ansvaret utan anser att det i princip bör få bero på beslut av kommunen. Dock föreslås en presumtionsregel för områden med detaljplan som innebär att kommunen skall handha väghållningen om inte annat bestäms i planen.

Vägutredningen föreslår dessutom att om kommunen övertar väghållningen så skall kostnaden för detta kunna täckas genom avgifter från fastighetsägarna. Kommunernas ekonomiska åtagande behöver därför inte öka om man övertar den direkta väghållningen. Omfattningen av avgiften ankommer det på kommunen att besluta om.

I anslutning till vägutredningens förslag skall här nämnas även gatukostnadsutredningen som har haft i uppdrag att utreda gatuhållningens finansiering. Gatukostnadsutredningen föreslår att även kostnaderna för gator skall kunna tas ut av fastighetsägare på i princip samma sätt som föreslagits för de enskilda vägarna. Förslaget avser kostnaderna för både byggande och drift. Genom dessa förslag kommer kostnaderna för vägar och gator att kunna behandlas lika inom en kommun oberoende av den typ av plan som gäller för olika områden.

Om dessa förslag genomförs i sina huvuddrag, behöver de enskilda vägarna inte särbehandlas när det gäller frågan om vägtrafikens betalningsskyldighet. De större av dessa vägar kommer då att ingå i kommunvägarna och resonemanget som förts under föregående avsnitt kommer automatiskt att bli tillämpligt. De mindre vägarna kan också jämställas med de mindre kommunala vägarna och gatorna – de s. k. entrégatorna – som enligt trafikpolitiska utredningen har ett mera direkt samband med fastigheterna och vars dimensionering inte så påtagligt är beroende av vägtrafiken. Samma bedömning av de olika vägarnas betydelse gäller naturligtvis även om de olika utredningsförslagen inte genomförs.

Utredningen utgår i beräkningarna av betalningsskyldighetens omfattning

från det nu utgående statsbidraget. Liksom fallet är med bidraget till statskommunvägarna bör medel ställas till förfogande så att intentionerna i bidragsbestämmelserna kan uppfyllas.

6.5 Trafikövervakning m. m.

Följande anslagsposter som finns upptagna och särredovisade i den statliga budgeten finansieras i nuvarande system med bilskattemedel (milj. kr):

	Utgift 1976/77
Polisväsendet	544
Trafiksäkerhetsverkets förv. kostn.	22
Järnvägskorsningar	8
NTF	3
Transportnämnden	2
Väg- och trafikinstitutet	11
Kommittéer	3
Transportforskningsdelegationen	10
Kostnader för tjänstebrev	4
Trafikforskningsprofessurer	2
Yrkesinspektionen	2
Summa	611

Den klart dominerande posten utgörs som synes av polisväsendet. Denna kostnad fördelar sig på följande delposter:

Rikspolisstyrelsen	8
Inköp, underhåll och drift av motorfordon m. m.	67
Lokala polisorganisationen: personalkostnader m. m.	469
Summa	544

Huvuddelen av anslaget till polisväsendet avser personalkostnader i den lokala polisorganisationen. Den del av det totala anslaget som avräknas mot bilskattemedel är 23 % av avlöningarna till lokala polisorganisationen, vilket svarar mot den andel av polismännens arbetsinsats, som åtgår för trafikövervakning och trafiksäkerhetsarbete m. m.

Sättet att beräkna kostnaden för trafikövervakning inom polisväsendet fastställdes i början av 1960-talet. Riksrevisionsverket har dock i en revisionsrapport 1975 försökt uppskatta kostnaderna för det trafikinriktade arbetet och kommit fram till ungefär samma resultat. Trafikpolitiska utredningen finner således ingen anledning att ändra på principerna för kostnadsberäkningen och anser att denna kostnadspost även i fortsättningen bör ingå i vägrafikens betalningsskyldighet.

Vad avser övriga poster under denna rubrik finner trafikpolitiska utredningen heller inga skäl att frångå den nuvarande principen. Utredningen anser således att dessa poster bör inräknas i betalningsskyldigheten.

Utöver här angivna poster finns inom samhällsförvaltningens organ olika utgiftsposter som i mer eller mindre hög grad kan knytas till vägtrafiken. Vägkostnadsutredningen nämnde kostnader för rättskipning och kriminalvård, trafikundervisning i skolorna och allmänt trafiksäkerhetsarbete. Eftersom motsvarande betalningsskyldighet som här redovisas för vägtrafiken inte tillämpas för andra verksamheter kan emellertid inte alltför perifera poster tas upp. För detta talar också det i avsnitt 6.2 redovisade ställningstagandet att i betalningsskyldigheten i sin helhet innefatta utgifter för sådan väghållning som inte helt kan anses ligga i vägtrafikens intresse.

Jämfört med den nuvarande avräkningen mot automobilskattemedelsfonden har inte utgiften för stöd till olönsam busstrafik tagits med i vägtrafikens betalningsskyldighet. Anledningen är att utredningen betraktar detta som en regionalpolitiskt betingad åtgärd som ingår i ett större sammanhang även om bussbidraget är särredovisat. Detta bidrag är av samma karaktär som bidraget till de trafiksvaga bandelarna som utgår av allmänna budgetmedel. Bussbidragets belopp var 1976/77 60 milj. kr.

Det bör också nämnas att utgifterna för bil- och körkortsregisterverksamheten samt för körkortsprov m. m. betalas direkt av bilägare resp. körkortsinnehavarna genom avgifter. Dessa poster har således inte tagits med i utgifterna för trafiksäkerhetsverket. Detsamma gäller utgifter för olika slag av besiktningar hos trafiksäkerhetsverket och Svensk Bilprovning vilka också betalas direkt via avgifter.

6.6 Trafikolyckor

I kapitel 5 har redovisats de samhällsekonomiska marginalkostnader som uppstår till följd av vägtrafikolyckor. De ingående posterna är sjukvård, produktionsbortfall, egendomsskador och administration.

Av dessa poster är det enligt utredningens mening endast sjukvård som leder till budgetutgifter för samhället och som därför skall ingå i vägtrafikens betalningsskyldighet. Egendomsskador betalas t. ex. till fullo av vägtrafiken antingen direkt genom bilreparationer m. m. eller indirekt genom försäkringspremier. Om denna post skulle tas upp i betalningsskyldigheten skulle således en dubbelbelastning ske. Administrationskostnader avser dels kostnader hos försäkringsbolagen som täcks av försäkringspremier och dels kostnader hos polisen, domstolar m. m. Dessa senare har upptagits under avsnitt 6.5.

Produktionsbortfallet bör heller inte ingå i betalningsskyldigheten av flera skäl. Det är inte någon identifierbar utgift i det allmännas budget utan kan möjligen för det allmänna sägas vara en utebliven framtida skatteintäkt. Mot detta måste då emellertid även avräknas ett visst framtida utgiftsbortfall. Dessa indirekta effekter är emellertid mycket svåra att värdera. Vidare betalas en del av produktionsbortfallet genom försäkringspremier eftersom försäkringsbolagen betalar livräntor m. m. Likaså har trafikföretagen genom sjukförsäkringsavgifter betalat del av den sjukersättning som en trafikskadad får från den allmänna försäkringskassan.

Återstående här relevanta poster för trafikolyckor är alltså samhällets utgifter för vård av trafikolycksfall. Dessa utgifter har, som redovisats i

avsnitt 5.5, på basis av KLV uppskattats till 765 milj. kr i 1976 års prisnivå.

KLV baserar sina kalkyler på flera olika studier av utgifterna för trafikolycksfallen. I det angivna beloppet ingår landstingens utgifter för den direkta vården på sjukhus i samband med olycksfallen samt efterföljande vårdbehov i såväl öppen som sluten vård och vård på sjukhem eller i hemmet för invaliditetsfall. Även utgifterna för ambulanstransporter ingår.

I vägkostnadsutredningen diskuterades huruvida utgifterna för sjukvård borde ingå i vägtrafikens betalningsskyldighet eller om vården borde betraktas som en allmän samhällsservice. Vägkostnadsutredningen försökte bedöma frågan mot bakgrund av om vägtrafiken kunde anses mera olycksbelastad än andra samhällssektorer. Något entydigt svar på den frågan kunde inte ges eftersom jämförelsetal saknas. Socialstyrelsen var i ett yttrande över vägkostnadsutredningen inne på tanken att om sjukvården inkluderas i vägtrafikens betalningsskyldighet så borde en sådan princip tillämpas även inom andra samhällssektorer.

Trafikpolitiska utredningen anser att vägtrafikens olycksbelastning är så betydande att man inte kan bortse från den när man skall bestämma betalningsskyldigheten för vägtrafiken. Även om direkta jämförelser med andra samhällssektorer är svåra att göra kan en allmän inriktning ändå sägas finnas mot att försöka ta ut avgifter för verksamheter som i något avseende belastar samhället. Olika avgifter på företagen är exempel på detta t. ex. avgifter för sjukförsäkring och yrkesskador. Utredningen anser således att den av socialstyrelsen nämnda principen i viss mån redan tillämpas.

6.7 Miljöutgifter

I kapitel 3 och 5 har utredningen behandlat vägtrafikens miljöstörningar. Där har konstaterats att trafikanläggningar självfallet medför en påverkan på miljön genom sin blotta existens. När trafikanläggningarna utnyttjas ökar miljöstörningen främst genom trafikbuller och avgaser.

Byggandet av trafikanläggningar är i allt väsentligt en uppgift som styrs av samhället. Genom planering och olika former av normer m. m. försöker man därvid att ta hänsyn till många olika faktorer bl. a. miljön. Även om det är svårt att direkt belägga i siffror är det uppenbart att hänsynen till bl. a. miljön gör att kostnaderna för trafikanläggningar blir högre än vad en ensidig inriktning på endast biltrafikens intressen skulle medföra. De högre utgifterna ingår automatiskt i vägtrafikens betalningsskyldighet eftersom denna omfattar trafikanläggningarna i sin helhet.

Vid utnyttjande av trafikanläggningar uppstår *trafikbuller*. Hittills har man inte kunnat härleda några direkta samband mellan trafikbuller och direkta utgifter för det allmänna t. ex. sjukvårdskostnader. Däremot har krav rests på åtgärder för att dämpa bullret. Dessa frågor har studerats av trafikbullerutredningen som i betänkandet (SOU 1974:60) Vägtrafikbuller föreslagit en rad åtgärder för att komma till rätta med bullerproblemen.

För nya trafikleder och bostadsområden är detta främst en fråga om planering och i viss utsträckning även byggnadstekniska åtgärder. Dessa senare åtgärder sammanfaller delvis med önskemål om energisparande, t. ex.

bättre isolering av hus, treglasfönster etc. Extrakostnaderna för bullerbekämpning i nya miljöer anses vara av måttlig omfattning.

För befintlig miljö har trafikbullerutredningen föreslagit ett investeringsprogram som syftar till en väsentlig reduktion av trafikbullret. Det omfattar dels fordonstekniska åtgärder på nya fordon som automatiskt kommer att betalas av vägtrafiken och dels byggnadstekniska åtgärder på hus, flyttning av trafikleder, bullervallar etc. För de senare åtgärderna har utredningen föreslagit att kommunerna skall vara ansvariga. Trafikbullerutredningen föreslår att kostnaden bör tas ut av bilismen men har inte närmare gått in på hur detta skall ske.

Det är inte trafikpolitiska utredningens uppgift att ta ställning till i vilken omfattning trafikbullerutredningens förslag bör genomföras. Om åtgärder vidtas är det emellertid en fråga som faller inom betalningsskyldigheten. De årliga kostnaderna för trafikbullerutredningens investeringsprogram har uppskattats till 300 milj. kr under en tioårsperiod i 1973 års penningvärde. Detta belopp har med hjälp av byggnadskostnadsindex räknats upp till 400 milj. kr i 1976 års priser.

Trafikpolitiska utredningen har i sitt remissvar över bullerutredningen ansett det vara naturligt att i kostnaden för nya vägprojekt inräknas bullerdämpande åtgärder t. ex. i form av vallar, skärmar, mark etc. Detta har utredningen även angett när det gäller de kommunala kostnaderna för vägar och gator. Dessa åtgärder kommer således att räknas in i betalningsskyldigheten.

För åtgärder i befintlig miljö har utredningen i remissvaret varit tveksam till det rimliga i att kräva att vägtrafiken ensam skall stå för alla bulleråtgärder. Denna tveksamhet beror bl. a. på att bullerstörningarna till en del är en följd av felaktig planering som vägtrafiken som sådan inte kan göras ansvarig för. Utredningen har emellertid inte funnit någon bra allmängiltig regel att fördela kostnaden efter. Det får t. ex. inte bli så att finansieringsformen styr de åtgärder som vidtas. Det skulle bli fallet om man t. ex. beslöt att vägåtgärder skall betalas av vägtrafiken och husbyggnadsåtgärder på annat sätt. Utredningen har också betonat vikten av att nödvändiga och angelägna åtgärder inte stoppas beroende på oklarheter om hur finansieringen skall ske. Svårigheterna att hitta allmängiltiga principer utgör för närvarande en risk för ett sådant stopp.

Den kostnad för åtgärder för att begränsa trafikbuller som det finns anledning att beakta i betalningsskyldigheten är de angivna 400 milj. kr. Detta belopp kan dock troligtvis ses som ett maximalt belopp beroende dels på vad utredningen nyss anfört om behovet av kostnadsfördelning, dels på att trafikbullerutredningens förslag troligen inte kan genomföras så snabbt som angivna årskostnad förutsätter. Beloppet påverkar givetvis inte en betalningsskyldighet förrän åtgärder vidtas.

Vägtrafikens andra väsentliga miljöstörande faktor är *avgasutsläppen*. För vissa ämnen, t. ex. bly, har klara hälsorisker konstaterats och åtgärder vidtas successivt för att minska blyhalten. Det är dock så att effekterna av avgasutsläppen ännu är mycket litet kända. Inga försök har såvitt känt gjorts att kvantifiera effekterna på ett sätt som kan användas som underlag för kostnadsberäkning. Den nyligen tillsatta utredningen om luftvårdsproblem på grund av bilavgaser har i uppdrag att försöka klarlägga en del av

sambanden. Det är emellertid utredningens bedömning att det kommer att ta lång tid att få ett säkert underlag för att bedöma de kostnadsmässiga konsekvenserna.

Liksom när det gäller trafikbullret kan man skilja på två typer av utgifter. Om avgasutsläppen medför t. ex. sjukdomsfall bör vårdkostnaden för dessa ingå i betalningsskyldigheten liksom fallet är för trafikolyckor. Den andra utgiftstypen avser utgifter för att förhindra avgasutsläpp resp. begränsa dess konsekvenser. Detta senare fall angrips redan nu med restriktioner av olika slag, produktföreskrifter etc. De utgifter som därvid uppkommer belastar som regel vägtrafiken direkt.

Utredningen måste således konstatera att det i dagsläget inte finns underlag att beräkna några utgifter för det allmänna på grund av avgasutsläpp. Samtidigt pågår dock arbete med att successivt genom restriktioner och på andra sätt begränsa skadeverkningarna av utsläppen.

I vägtrafikens betalningsskyldighet bör i princip ingå samhällets utgifter för miljöstörning på grund av biltrafiken. Emellertid föreligger inget underlag för beräkning av miljöutgifter. I den mån som bullerskyddande åtgärder börjar vidtas skall utgifterna för detta räknas in i betalningsskyldigheten liksom andra åtgärder som i framtiden kan komma att vidtas för att minska miljöstörningen från biltrafiken.

6.8 Tillkommande insatser för vägtrafiken

Det kostnadsansvar eller betalningsskyldighet som sedan länge diskuterats inom trafikpolitiken innebär att ett kollektiv skall betala för vissa budgetutgifter som finns hos det allmänna och innebär således ett krav på budgetbalans. Den därvid intressanta frågeställningen är hur mycket som skall betalas av t. ex. vägtrafiken. Det är också den frågan utredningen i det föregående belyst genom avgränsning av ett antal budgetposter och beloppsmässig exemplifiering för budgetåret 1976/77.

Denna ansats är emellertid ett statiskt betraktelsesätt. Det gäller bara att finansiera vissa utgifter som fastställts på olika sätt och ibland t. o. m. i efterhand. Ingen diskussion förs därvid om lämplig åtgärdsnivå i relation till en förändrad avgiftsnivå. I ett krav på budgetbalans borde det vara av väsentligt intresse att avväga mot varandra t. ex. nackdelen av höjda trafikavgifter och fördelen för vägtrafiken av utökade insatser. Det kan också gälla sådana omfördelningar som på sikt inte behöver innebära höjda trafikavgifter även om det kortsiktigt får denna effekt. Det nu sagda skall illustreras med några exempel.

Vägverkets överväganden om önskvärd medelstilldelning grundar sig åtminstone delvis på samhällsekonomiska kalkyler och bedömningar. I petitan för 1977/78 redovisas tre anslagsnivåer varav den lägsta ansluter sig till det av riksdagen för 1977 beviljade anslaget. Det mellersta alternativet anknyter till det i KLV diskuterade vägbyggandet och är närmast att se som en i reala termer konstant byggnadsvolym. Den högsta nivån utgör den av vägverket förordade nivån. På motsvarande sätt finns skillnader mellan önskad och tilldelad medelsnivå när det gäller underhåll. Även om en inte obetydlig del av skillnaderna mellan dessa nivåer täcks genom de arbets-

marknadspolitiskt betingade åtgärderna kvarstår ändå en önskvärd åtgärdsvolym som ej ryms inom tilldelade anslag.

På motsvarande sätt kan resoneras om även övriga anslagsposter som diskuterats i betalningsskyldigheten. När det t. ex. gäller polisens trafikövervakning finns ett starkt samband mellan denna och utvecklingen inom vägtrafiken. Trafikpolitiska utredningen har i sitt första betänkande diskuterat övervakningsfrågor när det gäller främst den tunga yrkesmässiga trafiken t. ex. överlaster, arbetstidsfrågor och tillståndsfrågor m. m. Därvid har konstaterats vikten av att gällande bestämmelser efterlevs bl. a. för en sund utveckling och en konkurrens på lika villkor. I föreliggande sammanhang kan det också vara av intresse att peka på trafikövervakningens stora betydelse för trafiksäkerheten. En ökad trafiksäkerhet betyder att kostnaden för trafikolycksfallen minskar och således finns inom ramen för en betalningsskyldighet både kostnadsökningar och kostnadsminskningar till följd av t. ex. ökad trafikövervakning. Därtill kommer givetvis andra vinster i form av minskat mänskligt lidande som inte direkt avspeglas i en betalningsskyldighet.

Det har inte legat inom ramen för trafikpolitiska utredningens uppdrag att ta ställning till den önskade totala omfattningen inom olika områden som t. ex. vägbyggnad, bullerskydd eller trafikövervakning. Utredningen vill emellertid att de här kort diskuterade avvägningsfrågorna uppmärksammas eftersom det är dessa och inte en betalningsskyldighet i sig, som på sikt bestämmer utvecklingen inom trafiksektorn. I den mån som ökade insatser kommer till stånd ökas givetvis också motsvarande kostnadsposter i betalningsskyldigheten. Detta kan emellertid inte tas med i en sammanställning över betalningsskyldigheten som avser en avslutad redovisningsperiod men är givetvis av betydelse i en mera framåtsyftande kalkyl.

6.9 Sammanfattning

I det föregående har utredningen avgränsat vissa budgetutgifter hos stat, landsting och primärkommuner som minimum bör ingå i en eventuell betalningsskyldighet för vägtrafiken. Utgiftsposterna är följande.

Utgifter för *statlig väghållning* omfattar vägverkets kostnader för investering i och underhåll av de allmänna vägarna. Även vägverkets administrationskostnader räknas in. Vidare ingår utgifterna hos AMS för beredskapsarbeten i gator och vägar.

För den *kommunala väghållningen* tas i betalningsskyldigheten med dels statsbidragen till statskommunvägar, dels de kostnader kommunerna har för statskommunvägarna utöver statsbidraget. Vidare bör vägtrafiken betala för en grupp vägar som trafikmässigt ligger mellan entrégatorna och de allmänna vägarna. Denna grupp är emellertid svår att entydigt definiera varför utgiften får beräknas schablonmässigt.

För de *enskilda vägarna* tas i betalningsskyldigheten upp statsbidraget till de enskilda vägarna.

Trafikövervakning och administration m. m. domineras av utgifterna för polisens trafikövervakning. Därtill kommer utgifterna för delar av ett antal statliga myndigheter som är sysselsatta med vägtrafikfrågor. Dessa poster

ansluter sig till vad som tidigare avräknats mot automobilskattemedelsfonden. Däremot tas inte med utgifterna för bidrag till olönsam busstrafik.

Utgifterna för *vård av trafikolycksfall* bärs främst av landstingen men bör inräknas i betalningsskyldigheten. I posten inräknas dels direkt sjukhusvård men även eftervård och rehabilitering. Däremot ingår inte kostnader för produktionsbortfall och humanvärde.

Vägtrafikens *miljöstörning* är principiellt betydande. Det är främst utgifter till följd av buller och avgasutsläpp som är aktuella. Dock finns inget underlag för att värdera vilka utgifter för det allmänna som dessa faktorer orsakar men forskning pågår som i en framtid eventuellt kan ge underlag. Beträffande buller har trafikbullerutredningen redovisat förslag till ett åtgärdsprogram som, om det realiseras, leder till utgifter vilka skall ingå i betalningsskyldigheten.

Vägtrafikens eventuella, totala betalningsskyldighet utgörs av summan av dessa utgiftsposter. För att beloppsmässigt exemplifiera betalningsskyldigheten har kostnaderna för budgetåret 1976/77 eller året 1976 angivits och sammanfattats i tabell 6.1. Det bör framhållas att utredningens ställningstagande avser vissa budgetposter och inte ett visst belopp. Om beloppet ändras till följd av statsmakternas beslut, penningvärdeförändring etc. eller som följd av vad utredningen anfört om önskvärdheten av en avvägning mellan åtgärdsnivå och avgiftsnivå skall även betalningsskyldighetens belopp ändras. Det bör också observeras att miljöutgifterna inte har kunnat kvantifieras varför det angivna beloppet utgör ett minimum.

Tabell 6.1 Vägtrafikens betalningsskyldighet budgetåret 1976/77

	Belopp 1976/77 milj. kr	
Statsvägar – vägverket	2 500	
– AMS	430	2 930
Statskommunvägar – statsbidrag	585	
– kommunala utgifter	270	
Kommunvägar – kommunala utgifter	300	
Enskilda vägar – statsbidrag	135	1 290
Trafikövervakning, administration m. m.	610	
Sjukvård	765	1 375
		5 595
Miljöutgifter till följd av buller och avgaser		+

7 Avgiftssystem i vägtrafiken

7.1 Inledning

Mot bakgrund av den genomgång av vägtrafikens samhällsekonomiska marginalkostnader (kap. 5) resp. vägtrafikens betalningsskyldighet (kap. 6), som gjorts i det föregående skall i detta kapitel diskuteras den principiella utformningen av ett avgiftssystem för vägtrafiken. Frågan om den lämpliga konkreta avvägningen av avgiftsnivåer o. d. upptages däremot först i huvudavsnitt IV.

Vid utformningen av avgiftssystem inom trafiksektorn ställs dels krav på sådana avgifter att de medverkar till effektivt resursutnyttjande, dels krav på vissa totala inkomster från avgifterna. För vägtrafikens del skulle effektivitetsmotiverade avgifter 1976 ge ca 5 miljarder kr i inkomster. Kravet på inkomster detta år var dock större. Det faktiska avgiftsuttaget 1976/77 uppgick till 7,2 miljarder kr och den beräknade minsta betalningsskyldigheten till 5,6 miljarder kr. I förhållande till de effektivitetsmotiverade avgifterna föreligger således ett gap – en restpost.

I detta kapitel diskuteras hur en sådan restpost skall täckas och hur avgifterna skall differentieras med hänsyn till marginalkostnadernas variationer efter fordonsslag, trafikmiljö m. m. Även tillgången till alternativa transportmöjligheter för bilister kan behöva övervägas i sammanhanget.

7.2 Fasta och rörliga avgifter

För att bilisterna i sina avvägningar skall ha anledning att beakta samtliga kostnader som påverkas av ett visst transportuppdrag eller en viss resa bör rörliga vägavgifter tas ut som någorlunda väl ansluter till de samhällsekonomiska marginalkostnaderna. Avgifter som klart avviker från dessa marginalkostnader medför i princip en effektivitetsförlust vars storlek beror på efterfrågans priskänslighet. Om ett krav ställs på högre intäkter från biltrafiken än vad som svarar mot de marginalkostnadsbaserade avgifterna är effekterna beroende på vilka avgiftsformer som används. Nu tillämpade avgiftsformer är accis, årlig fordonsskatt och bensin- resp. kilometerskatt.

På lång sikt kan man rimligen anta att det är de totala kostnaderna att äga och bruka ett fordon som inverkar på de grundläggande beslut rörande bosättning, arbetsplats, fritidssysselsättning etc., vilka i sin tur påverkar hushållens fordonsinnehav och -utnyttjande. Tillgången och priset på

alternativa transportmöjligheter för främst dagliga resor spelar därvid också en stor roll. Det kan erinras om att trafikavgifterna endast utgör en mindre del i en total bilkalkyl och att den långsiktiga påverkan på bosättning m. m. som är möjlig att uppnå med avgiftspolitiken endast är marginell.

Tre typer av beslut kan påverkas med olika avgifter – beslut om att anskaffa, sätta i trafik resp. utnyttja ett fordon. Avgifter som är knutna till utnyttjandet kan väntas påverka samtliga dessa beslut. Fordonsskatt kan däremot endast väntas påverka beslut om fordonsköp och beslut att sätta ett fordon i trafik men däremot inte utnyttjandet av ett fordon i trafik. Accis eller andra avgifter på fordonsköpet kan väntas påverka just detta beslut men inte de övriga. Per avgiftskrona torde det vidare vara rimligt att utgå från att effekterna är störst på det beslut till vilket avgiften är knuten. T. ex. kan en höjning av bensinskatten, som motsvarar 1 000 kr under en bils normala livslängd, väntas påverka den potentielle bilköparen mindre än en lika stor accishöjning.

Om det totala avgiftsuttaget fördelas så, att den rörliga avgiften blir relativt sett hög och den fasta avgiften låg kan effekten väntas bli att antalet fordonskilometer minskar men att antalet fordon eventuellt blir något högre än vid de andra relationer mellan de båda avgiftsslagen som ger samma totala avgiftsuttag. Om avgifterna är tillräckligt stora för att slå igenom i de totala bilkostnaderna kan en sådan fördelning antas påverka antalet tvåbilshushåll. Omvänt gäller också att en fördelning som ger en hög fast avgift bör tendera till att öka utnyttjandet av varje fordon eftersom själva fordonsinnehavet medför en högre kostnad och således håller tillbaka antalet fordon.

Motsvarande resonemang har förts av bilskatteutredningen. I betänkandet Kilometerbeskattning diskuterades om man skulle ersätta brännoljeskatten och fordonsskatten med antingen en degressiv kilometerskatt eller en kombination av fast fordonsskatt och kilometerskatt. Utredningen anför därvid:

> Man kan t. ex. med en avgift per kilometer som varierar med körsträckan få en mjuk övergång från det nuvarande systemet med fordonsskatt, som ger en form av mängdrabatt för fordon med långa årliga körsträckor. En sådan differentiering kan också utgöra ett incitament till ett intensivare utnyttjande av fordonsparken.

Man konstaterar vidare att transportbranschen lagt stor vikt vid det incitament till ett effektivt utnyttjande av fordonsparken som en fast fordonsskatt innebär. Även direkt från åkerihåll har framförts liknande synpunkter vilket kan sammanhänga med att åkeriernas fordon generellt sett har längre körsträckor än motsvarande firmabilar. En hög fast och en låg rörlig avgift gynnar således dessa fordon genom att den genomsnittliga avgiften per kilometer blir lägre. Vidare kan en hög fast avgift medverka till att minska antalet firmabilar med lågt utnyttjande och medför därigenom ett större underlag för åkerierna.

De nuvarande särskilda skatteformerna för vägtrafik – bensinskatt och kilometerskatt som är trafikberoende samt accis och fordonsskatt som är fasta – är alla i princip differentierade efter fordonsvikt. Kilometerskatt och fordonsskatt är dessutom differentierade med avseende på fordonsslag, axelarrangemang etc. Accis utgår för nya fordon och endast på personbilar, lätta lastbilar och motorcyklar. De olika skatternas betydelse för *personbilar*

illustreras av följande typexempel.

Till grund för avtalet om statlig bilersättning ligger kalkyler över årliga fasta resp. rörliga bilkostnader. I dessa kalkyler kan man utläsa att fordonsskatten 1976 utgjorde ca 10 % av den fasta kostnaden och bensinskatten ca 25 % av den rörliga. För äldre fordon är emellertid den fasta kostnaden avsevärt lägre beroende på minskad kapitalkostnad eftersom kalkylen räknar med relativt snabb avskrivning. Fordonsskattens andel av de fasta kostnaderna bör således vara avsevärt större för dessa fordon. De rörliga kostnaderna kan antas vara högre för de äldre fordonen.

Effekten av de olika skatterna går inte att utläsa av historiskt material eftersom ändringarna varit få och tämligen små. Den effekt en höjd accis ger på antalet fordon genom försäljningsminskning för nya fordon motverkas i någon mån av ökad livslängd för begagnade fordon eftersom det blir mer lönsamt att reparera i stället för att köpa nytt. På kort sikt blir troligen därför påverkan liten på antalet bilar men däremot kan den tänkas medföra negativa effekter vad avser trafiksäkerhet, buller, avgasutsläpp etc. beroende på om nya fordon är bättre i dessa avseenden.

Fordonsskatten är en relativt liten andel av bilkostnaden för nya fordon. För äldre fordon utgör den emellertid en avsevärd del av de årliga fasta kostnaderna och bör därför kunna ha en viss betydelse för antalet fordon. Främst kan det tänkas att antalet "andrabilar" påverkas av en hög fordonsskatt eftersom dessa i allmänhet kan antas ha en relativt låg årlig körsträcka. Antalet hushåll med två eller flera bilar uppgick 1976 till ca 200 000 enligt SCB:s undersökning om hushållens inköpsplaner.

För *lastbilarna* kan motsvarande bedömning göras. Åkeriförbundet har redovisat en sammanställning av kostnadernas procentuella fördelning för olika lastbilar. Fordons- och kilometerskatten utgör ca 16 % av totalkostnaderna för fordonet exkl. förare. Den fasta skatten utgör mellan hälften och en tredjedel av den totala skatten beroende på körsträcka. Om även förarkostnaderna inräknas utgör den totala skatten inte mer än ca 8–10 % av den totala kalkylen. Skattens inverkan måste sålunda bedömas vara tämligen liten.

Liksom i personbilsfallet gäller åkeriförbundets kalkyler relativt nya fordon där avskrivning och ränta är väsentliga kostnadsposter. För äldre fordon med låg användning spelar även i detta fall fordonsskatten en större roll främst kanske vad avser antalet distributionsbilar. För långtradarekipage kommer även kostnaden för förare etc. in vilket gör att berörda företag inte har sådana fordon med låg användning. För distributionsbilar kan förare lättare ha även annan sysselsättning inom företaget.

Utredningens bedömning av de olika vägtrafikavgifternas effekter och användbarhet för olika styråtgärder kan *sammanfattas* enligt följande,

- Avgifter som är direkt rörliga med fordonsutnyttjandet – bensinskatt och kilometerskatt – påverkar direkt fordonsutnyttjandet och bör därför anpassas till de samhällsekonomiska marginalkostnaderna och eventuellt med hänsyn till energipolitiska mål.
- Årliga fordonsavgifter kan förväntas påverka antalet fordon i trafik men däremot inte utnyttjandet av dessa fordon. Eventuella avgifter utöver marginalkostnaden bör därför hellre tas ut i form av fordonsskatt än som rörliga avgifter. Fordonsavgiften kan också användas för att påverka

konsumenternas val av fordon genom lämplig differentiering.

- En inköpsavgift – accis – påverkar antalet nya fordon men också i någon mån fordonens ekonomiska livslängd. Avgiftsformen är möjlig att använda för att påverka fordonens egenskaper i t. ex. miljöavseende.

7.3 Särskilda avgiftssystem för trafikstyrning i tätorter

De i kapitel 5 beräknade samhällsekonomiska marginalkostnaderna är genomsnitt såväl vad avser fordonskategorier som trafiksituationer, vägtyper etc. Detta sammanhänger med svårigheterna att åstadkomma andra uppskattningar. Framför allt beror det emellertid på att möjligheterna att i praktiken differentiera trafikavgifterna är så begränsade att mer differentierade uppskattningar ändå inte skulle kunna utnyttjas för avgiftssättning. När det gäller några poster – främst trängsel och miljöstörningar – har emellertid angivits att kostnaderna särskilt i stora tätortsområden är avsevärt högre än dessa genomsnittsvärden och att tilläggsavgifter således är befogade i sådana områden.

Kostnaderna för främst de marginella miljöstörningarna har inte kunnat uppskattas men torde i tätorterna vara betydande. I stället för att försöka göra mer eller mindre godtyckliga kostnadsuppskattningar har det blivit vanligt att man i den kommunala trafikplaneringen formulerar direkta fysiska mål eller gränsvärden vad gäller trafikvolymen eller t. ex. bullerstörningar för vissa områden. I den mån som trafikavgifter skall användas för att uppnå sådana mål blir det en fråga om vilken avgiftsnivå som erfordras för att åstadkomma en viss målsatt trafikminskning.

Det är således inte av avgörande betydelse för den fortsatta diskussionen att utredningen inte har preciserat marginalkostnaderna i tätorterna. Det är ju inte heller möjligt för utredningen att närmare ange hur stor en acceptabel trafikvolym är i olika tätorter eller tätortsdelar eller hur styrningen av trafiken på lämpligaste sätt skall ske. Trafikavgifter är i det sammanhanget endast ett av flera möjliga styrmedel. Vilken kombination av styrmedel som i det enskilda fallet bör användas måste det ankomma på respektive kommun att avgöra.

Den typ av avgiftssystem som bäst skulle möta behovet att snabbt kunna variera trafikavgiften är en direkt prissättning av gatuutrymmet s. k. "road pricing". Avsikten med ett sådant system är att ta ut avgifter som fortlöpande anpassas till trafiksituationen, efter vägtyp, väglag etc. Ett tekniskt utvecklingsarbete har skett och pågår på olika håll bl. a. vid Traffic & Road Research Laboratory i England. I Sverige har sådana system undersökts bl. a. för vägkostnadsutredningens räkning av Edholm och Kolsrud vid statens väg- och trafikinstitut. Prototyper till den nödvändiga tekniska apparaturen har också utvecklats men har inte använts i praktiskt bruk någonstans. Även om det således finns vissa tekniska förutsättningar att skapa system, blir dessa så komplicerade och dyrbara att det inte är realistiskt att tro att de inom överskådlig tid skall kunna komma i praktisk drift.

Eftersom en direkt prissättning av utnyttjandet av gator och vägar inte är möjlig att genomföra måste indirekta metoder som kan ge likartat resultat övervägas. Två system har därvid diskuterats. Det ena avser avgifter för färd i

eller in i en tätort – tullavgifter, licenser etc. I det andra systemet används parkeringen som ett medel att påverka trafikvolymen genom särskilt utformad parkeringspolitik som även omfattar avgiftsbeläggning av viss tomtmarksparkering. Dessa två system skall här diskuteras något utförligare.

Bilavgifter för färd i eller in i ett tätortsområde är ett system som ansluter ganska väl till det ideala systemet med direkt prissättning. Systemet kan utformas på olika sätt beroende på vilka mål man vill uppnå. Ett vanligt diskuterat sätt är att ta ut en tullavgift vid infart i området. Denna tullavgift kan anpassas till den varierande trafiksituationen genom att vara olika hög vid olika tidpunkter på dygnet eller genom att den tas ut endast mellan vissa tider. En differentiering mellan olika fordonsslag kan göras och eventuellt även beroende på resans ändamål.

En tullavgift avgiftsbelägger endast infart i ett område men tar inte hänsyn till hur mycket ett fordon sedan används inom området. Det senare kan påverkas genom avgifter för utnyttjande av fordon i ett område. Praktiskt kan detta t. ex. innebära att bilägaren köper en licens som ger rätt att använda fordonet under viss tid. Tekniska lösningar på licenskuponger etc. finns.

System av denna typ har stora potentiella möjligheter att vara bra instrument för styrning av trafiken. De teoretiska differentieringsmöjligheterna är stora. I praktiken begränsas emellertid användbarheten främst av svårigheterna att effektivt övervaka ett sofistikerat system. Ett särskilt bekymmer utgörs av genomfartstrafik i de fall där alternativ färdväg saknas eller denna blir mycket lång. Även svårigheter att i befintlig miljö ordna tullplatser etc. utgör en begränsning. Tullplatser är emellertid inget absolut krav i ett system där infart i ett område avgiftsbeläggs. Möjligheter till tidigare köp av kuponger etc. kan innebära att det endast är kontrollen som behöver ske vid infartspunkten.

Ett tullsystem har diskuterats på många håll i världen men finns såvitt bekant infört endast i Singapore. Där har man ett centrum ungefär av Södermalms storlek. För infart i området tar man ut avgifter kl 7.30–10.15 av personbilar. De hittills redovisade utvärderingarna av systemet visar att trafiken har minskat totalt sett och att en omfördelning i tiden ägt rum. Vidare har samåkningen ökat avsevärt (bilar med 4 personer slipper avgift) och framkomligheten för kollektivtrafikens bussar har förbättrats. De resultat man uppnått i Singapore är emellertid inte enbart beroende på tullsystemet. Detta ingick som en del i ett större paket som även omfattade parkeringspolitiken samt förbättrad kollektivtrafik.

För Sveriges del torde avgiftssystem av denna typ kunna bli aktuella endast i de största tätorterna. I Stockholmsregionen pågår nu ett utredningsarbete inom Stockholms kommun och Stockholms läns landsting för att bl. a. undersöka förutsättningarna för ett tullsystem. En första etapp i detta arbete avses komma att redovisas under 1978.

Parkeringspolitiken är en annan möjlighet att indirekt påverka utnyttjandet av vägar och gator. Liksom fallet är med tullavgifter kan man med detta system endast schablonartat ta hänsyn till det faktiska utnyttjandet av hårt belastade gator, men goda effekter kan sannolikt ändå åstadkommas.

Ett problem vid utnyttjandet av parkeringspolitiken för att påverka trafiken är nuvarande begränsningar i möjligheterna att avgiftsbelägga främst den

arbetsplatsparkering som sker på enskild tomtmark. I nuläget kan en kommun endast påverka avgiftssättningen m. m. på gatumark samt på av kommunen disponerad tomtmark. Denna parkering svarar emellertid vanligen endast för en mindre del av den totala parkeringen och speciellt gäller detta för de bilister som använder bilen för resa till och från arbetet.

Vid diskussion om biltrafiken i tätortsområden är arbetspendlingen med bil av stort intresse. Denna svarar i allmänhet för en betydande del av trafikvolymen under högtrafiktid. I stor utsträckning parkeras dessa fordon på privat tomtmark. Ofta är bilägarnas kostnad för parkeringen mycket låg eller obefintlig. Parkeringsplats utgör i dessa fall en löneförmån som dock i praktiken inte beskattas. För att kunna påverka den omfattande arbetspendlingen med parkeringspolitik och avgifter fordras således nya instrument.

En avgiftsbeläggning av arbetsplatsparkering på enskild tomtmark kan naturligtvis ske på många sätt, t. ex. genom en särskild parkeringsskatt på marken eller genom direkta parkeringsavgifter. Ett mera utbyggt system kan t. ex. innebära att bilägaren måste köpa en särskild parkeringslicens för att få parkera inom området. Licenserna kan då utgöra en grundavgift, och tilläggsavgifter på attraktiva parkeringsplatser kan som nu tas ut med automater. Även på detta område pågår en utveckling som kan medföra nya tekniska lösningar.

Vid utformning av parkeringspolitiken är det också väsentligt att beakta de boendes behov av parkering så att dessa inte behöver flytta sina fordon under dagtid på grund av parkeringsbestämmelserna. En viss konflikt kan ligga i att det ställs krav på fastighetsägarna att ordna parkeringsplatser för de boende men att man samtidigt inte vill att fastighetsägare skall meranvända dessa platser under dagtid för pendelresenärer.

Syftet med de redovisade avgiftssystemen – områdesavgifter, tullavgifter och parkeringsavgifter – är att påverka utnyttjandet av gator och vägar i tätorterna. Det är i och för sig svårt att bedöma vilka effekter som kan uppnås med de redovisade systemen men med hjälp av vissa trafikuppgifter från Stockholm kan man ändå bilda sig en uppfattning om hur stora de aktuella målgrupperna är. Av särskilt intresse är att studera genomfartstrafikens storlek eftersom denna inte påverkas av parkeringspolitiken. En annan mycket intressant grupp är arbetspendlarna eftersom dessa är starkt koncentrerade till vissa tidpunkter och sannolikt har lättast att byta trafikmedel. De redovisade trafiksiffrorna avser ett oktoberdygn 1976.

In över Stockholms tullar åker varje dag ca 200 000 fordon – personbilar, lastbilar, bussar – som har mål i innerstaden. Dessa fordon ger upphov till 400 000 tullpassager varje dag. Vidare pendlar 30 000 fordon fram och tillbaka genom innerstaden (genomfartstrafik) och ger upphov till 120 000 tullpassager. Av de 30 000 fordonen körde 1/3 på gator som kan betecknas som kringfartsleder och berör således inte innerstadens gatunät.

Av de 200 000 fordonen som kommer in varje dag är ca 40 000 – 20 % – fordon som används för arbetspendling. Därtill används ca 10 000 fordon som ägs av boende i innerstaden för arbetspendling till mål i innerstaden.

Utöver de 400 000 bilresorna till och från innerstaden och de 60 000 genomfartsresorna utförs ca 130 000 bilresor inom innerstaden per dag. Dessa resor utförs med ca 60 000 fordon varav vissa även används för resor till och från innerstaden.

För att kommunerna skall kunna genomföra system av här beskrivet slag krävs ändrad eller ny lagstiftning.

När det gäller *parkeringspolitiken* har statens planverk överlämnat vissa förslag till ändringar i gällande lagstiftning till bostadsdepartementet i april 1977. Där föreslås ändringar i byggnadslagstiftningen och bostadsfinansieringsförordningen samt en officiell tolkning av avgiftslagens räckvidd. Vidare föreslår planverket att bostadsdepartementet skall utreda möjligheterna att öka kommunernas inflytande på arbetsplatsparkeringen på tomtmark och på den allmänna parkeringen på enskild mark samt att göra en översyn av nuvarande lånevillkor för parkeringsanläggningar ej avsedda för bostadsparkering. Planverket tar dock inte upp frågan om ekonomiska styrmedel i sammanhanget. Planverkets förslag omfattar en hel rad olika åtgärder beträffande kommunernas samlade parkeringspolitik. Dessa förslag är således mer omfattande än vad som krävs för att kunna använda parkeringspolitiken för trafikstyrning. De punkter som främst är aktuella i detta sammanhang är följande.

1. Byggnadsstadgan (53 §) ändras så att kravet på att ordna P-platser inte begränsas till tomten. Kommunen skall kunna föreskriva var, när och i vilken utsträckning parkering skall ordnas – oberoende av eventuell ny- eller ombyggnad. P-platsen bör dock finnas inom skäligt gångavstånd.
2. Reserverade bilplatser på gata får i vissa fall medges för en avgränsad persongrupp (t. ex. boende i intilliggande fastigheter).
3. Kommunen ges möjlighet att styra (begränsa) arbetsplatsparkering och allmän parkering på enskild mark.
4. Kommunen ges möjlighet att ta ut parkeringsavgift på gata av planmässiga och trafikpolitiska skäl.

I anslutning till planverkets förslag i punkt 3 bör också, enligt vad som tidigare redovisats, kommunerna få rätt att på lämpligt sätt avgiftsbelägga arbetsplatsparkering och allmän parkering på enskild tomtmark.

För *områdes- och tullavgifter* krävs en ny lag som ger kommunerna rätt att avgiftsbelägga rörlig biltrafik. Den närmare utformningen måste övervägas ytterligare. Övervakningssystemet torde t. ex. kräva att samma typ av strikt ägaransvar som gäller för parkeringslagstiftningen införs.

I anknytning till de avgiftssystem som här diskuterats för att påverka bilpendlingen bör även *andra ekonomiska styrmedel* nämnas. Ett sådant styrmedel finns i rätten att vid beskattning i vissa fall göra avdrag för bilresor. Ett annat är parkeringsförmåner av olika slag. Inte minst om avgiftssystem av den typ som här diskuterats skall införas måste även skatteeffekter beaktas. I annat fall uppstår svåröverskådliga konsekvenser som påverkar avgiftssystemens genomslagskraft.

I det föregående har endast behandlats system som med hjälp av trafikavgifter direkt eller indirekt påverkar trafikvolymen. Därutöver har kommunerna givetvis en hel rad *andra möjligheter* att påverka den totala trafiksituationen. På lång sikt viktigast är det kommunala ansvaret för bebyggelseplaneringen. Andra åtgärder som också har verkan på kortare sikt är fysiska regleringar, infartsparkeringar, trafiksaneringar, reserverade körfält, förbättrad kollektivtrafik etc. Dessa olika möjligheter är naturligtvis inte varandra uteslutande. Tvärtom kräver en effektiv kommunal trafikpolitik en samordnad användning av en lång rad olika instrument.

Vilken kombination av åtgärder som i en enskild kommun är mest lämplig

kan inte anges generellt. Trafikpolitiska utredningen har inte heller sett det som sin uppgift att detaljutforma system för områdes- eller tullavgifter eller för parkering.

7.4 Regional differentiering

De samhällsekonomiska marginalkostnaderna för biltrafiken varierar beroende på skillnader i trafikvolym, vägstandard, tätbebyggelse etc. En renodlad effektivitetsinriktad prissättning innebär därmed i princip krav på att även differentiera avgiftsuttaget beroende på var i landet ett fordon används. Otillräcklig kunskap samt höga systemkostnader medför dock betydande begränsningar i möjligheterna till en sådan differentiering.

De marginalkostnader som beräknats i kapitel 5 avser genomsnitt för hela landet. I föregående avsnitt har diskuterats behovet av tilläggsavgifter för de större tätortsområden där marginalkostnaderna måste antas vara betydligt högre än genomsnittet. På motsvarande sätt skall här diskuteras möjligheterna att ta ut lägre rörliga avgifter i områden där marginalkostnaderna kan antas vara lägre än de genomsnittliga. Detta är fallet i glesbygdsområden. För en lägre avgift i sådana områden talar också att de i allmänhet har en sämre tillgång till kollektiv trafik.

Skatten på bensin tas ut i efterskott av tillverkare och partiåterförsäljare för bensin som levererats till återförsäljare (bensinstation) eller storförbrukare med egen lagring. Handel med bensin mellan olika bensinstationer förekommer i stort sett inte.

Enligt uppgift är oljebolagens faktureringssystem uppbyggda på sådant sätt att varje leverans kan hänföras till viss mottagningsplats. En differentiering av bensinskatten för t. ex. varje kommun är således fullt möjlig utan några stora administrativa extra kostnader för bensinbolagen. Inte heller för skatterevisionen bör en differentiering behöva medföra några väsentliga svårigheter bl. a. beroende på att antalet bolag är relativt litet och att de använder väl utbyggd datateknik för redovisningen.

Det är således inte några administrativa svårigheter eller påtagliga kostnadsökningar som behöver begränsa utformningen av en eventuell differentiering av bensinskatten. Däremot måste eventuella bieffekter på bilisternas beteende beaktas. Vidare måste kontrollbehovet övervägas.

En icke önskvärd ökning av biltrafiken kan uppstå om ett system med differentierad bensinskatt ger upphov till särskilda "tankningsresor" eller förlängda resvägar för att tanka i billigare region. Ett sådant gränshandelsproblem måste begränsas i möjligaste mån. Detta behov utesluter till en början varje tanke att försöka införa en differentiering i små områden t. ex. runt en storstad.

Faran för särskilda tankningsresor kan belysas genom ett räkneexempel. Om man antar att ett fordon i genomsnitt tankar 40 liter per gång blir den förtjänst som kan göras per tankning 4 kr per 10 öre i prisskillnad. Om i stort sett endast bensinkostnaden beaktas blir den ekonomiska gränsen för en extra tankningsresas längd ca 10 km per 10 öre i prisskillnad. Om man kalkylerar med den verkliga kostnaden för att använda en bil om 3–5 kr/mil blir den ekonomiska gränsen ca 5 km. Man kan dock inte helt bortse ifrån

möjligheterna att vid t. ex. "söndags"-utflykter tankning görs i en billigare region (eventuellt med extra dunkar) och att sådana trafikströmmar kan påverkas av regionens utformning. Inte heller bör man helt bortse från att ett irrationellt beteende kan ge en viss ökning av biltrafiken om en olämplig regionavgränsning görs.

Kontrollen av en differentierad bensinskatt har inte bedömts som något stort problem när det gäller uppbördsförfarandet. Det kontrollproblem som kan uppstå hänger samman med möjligheten att flytta bensin från en station till en annan. Normalt sker inga sådana förflyttningar. Om av någon anledning en bensinstation behöver tömma sin tank förs bensinen tillbaka till oljebolagets depå. Skulle emellertid prisskillnaden på bensin mellan två områden vara stor, finns naturligtvis en frestelse att försöka överföra bensin från ett område till ett annat. Detta måste givetvis förbjudas men medför ett övervaknings- och kontrollproblem. Polisen torde ha små möjligheter att effektivt på vägen kontrollera destination och skattesats för transporterna. Förtjänsten att flytta 20 000 liter bensin (ett lass) är 2 000 kr – minus omkostnader – per 10 öre i prisskillnad. Denna förtjänst kan inte anses vara särskilt stor vid enstaka transaktioner. Förtjänster vid större transaktioner kan dock bli betydande. Därvid torde det finnas en återhållande faktor i det förhållandet att oljebolaget mycket snart kommer att märka om en återförsäljare påtagligt ökar eller minskar sina inköp.

Slutsatserna av det hittills förda resonemanget är att det tekniskt sett inte är svårt att differentiera bensinskatten men att det finns en risk för "onödig" biltrafik för tankning om inte tillräckligt stora sammanhängande områden väljs för differentiering.

En relativt grov och schablonartad differentiering är således nödvändig. Om de regionalpolitiska stödområdena används även i detta sammanhang behöver inte nya områdesindelningar skapas. Därigenom anknyts differentieringen också till de regionalpolitiska målen som berörts i utredningens direktiv. Stödområdet består av två delar – inre stödområdet och allmänna stödområdet. Om denna indelning utnyttjas även för differentiering av bensinskatten så sker den största "sänkningen" i renodlade glesbygdsområden medan områden med flera tätorter får en mindre "sänkning".

För dieseldrivna fordon utgår kilometerskatt. En differentierad kilometerskatt efter fordonsägarens hemort är i och för sig möjlig. Eftersom dessa fordonsgrupper emellertid ofta rör sig över större områden skulle en sådan differentiering inte spegla kostnadsskillnaden i de trafikmiljöer fordonen framförts i. Särskilt för den långväga lastbilstrafiken skulle också en differentiering efter hemort ge svåröverskådliga effekter som kan påverka konkurrenssituationen inom branschen. Nu är visserligen de långväga fordonen ett relativt sett mindre antal av hela lastbilsparken men de svarar för en betydande del av trafikarbetet. En regionalt differentierad skatt för dessa fordonsgrupper torde således vara svår att genomföra på ett rättvist sätt. De dieseldrivna personbilarna har ofta mycket längre årliga körsträckor än bensindrivna personbilar. Detta kan antas bero på att de i större utsträckning används för långväga resor. Även för dessa fordon skulle således en kilometerskatt som är differentierad efter ägarens bostadsort bli felaktig. Å andra sidan finns vissa grupper dieseldrivna personbilar – t. ex. taxibilar – som har långa körsträckor inom ett begränsat geografiskt område och där en

differentierad skatt skulle ge önskat resultat. I sammanhanget bör också noteras den satsning på dieseldrivna personbilar som eventuellt kan komma att göras av energi- och miljöskäl. En kraftig ökning av dieselpersonbilar medför sannolikt att användningssättet inte längre kommer att skilja sig från bensinbilarnas och att körsträckorna blir i stort sett desamma. Under sådana förutsättningar kan en differentierad kilometerskatt för dieseldrivna personbilar genomföras utan alltför besvärande rättviseproblem.

Sammanfattningsvis anser utredningen att en grov regional differentiering av den rörliga trafikavgiften är motiverad för bensindrivna fordon och för lätta dieseldrivna bilar, däremot ej för tunga fordon. Differentieringen bör grundas på den föreliggande indelningen av landet i:

- inre stödområdet
- allmänna stödområdet
- övriga delar av landet

En sådan differentieringsgrund tar även i stort hänsyn till förekomsten av alternativa transportmöjligheter för bilisterna. Den mer konkreta formen för denna differentiering utvecklas under huvudavsnitt IV.

III Järnvägstrafiken

8 Järnvägstrafikens situation och ekonomi

8.1 Inledning

Järnvägstrafik bedrivs förutom av SJ även av främst TGOJ, Nora Bergslags och Nordmark-Klarälvens järnvägar. Framställningen avser här enbart den av SJ bedrivna trafiken. Den praktiska betydelsen av denna begränsning är försumbar eftersom SJ:s andel av de totala järnvägstransporterna är över 95 %. Inte heller förekommer någon betydelsefull konkurrens mellan de olika järnvägsföretagen. Man kan således hävda att SJ har monopol på järnvägstransporter och att diskussionen om kostnadsansvaret för järnvägstrafiken avser SJ.

SJ:s situation är således unik bland trafikföretagen och också genom att man svarar för både infrastruktur och trafikproduktion. SJ är därmed också mer uppmärksammat från samhällets sida och känsligare för förändringar. Flexibiliteten har emellertid kunnat ökas genom att SJ engagerat sig också i vägtrafik både i egen och i dotterbolags regi.

Verksamheten inom SJ är av stor omfattning och detta gäller även

Tabell 8.1 SJ-koncernens omsättning

	Intäkter milj. kr
Statens Järnvägar 1975/76	
Godstrafik	2 113
(varav styckegods, 466)	
Persontrafik	1 040
(varav uppdragstrafik åt SL, 185)	
Busstrafik	257
Driftersättning för olönsamma järnvägslinjer	545
Övrigt	155
	4 110
Statens Järnvägars dotterbolag 1976	
ASG	2 830
Svelast	308
Övriga	532
	3 670

dotterbolagen. Medan det affärsdrivande verket SJ under budgetåret 1975/76 omsatte 4,1 miljarder kr var dotterbolagens sammanlagda omsättning 1976 i storleksordningen 3,7 miljarder kr, varav transportförmedlings- och speditionsföretaget ASG svarade för 2,8 miljarder kr. Omsättningen redovisas i tabell 8.1.

Utredningen behandlar endast SJ:s järnvägstrafik. Frånräknas uppdragstrafiken åt SL, svarar godstrafiken för ungefär två tredjedelar av SJ:s järnvägsintäkter.

Utredningens uppdrag i denna etapp avser trafiksektorns betalningsskyldighet (kostnadsansvar) och trafikavgifter till det allmänna, men inte egentligen de priser eller taxor som trafikföretag bör ta ut av dem som utnyttjar dessa företags tjänster. Såväl beträffande vägtrafik som järnvägstrafik är det emellertid de priser som transportkonsumenten möter som är trafikpolitiskt betydelsefulla. Inom vägtrafiken sker en mycket stor del av transportarbetet i privatbilar eller firmabilar. För dessa ingår vägtrafikavgifterna direkt i resans eller transportens pris. Även vad gäller vägtrafikföretag torde på grund av konkurrensen dem emellan och avgiftssystemets utformning ändringar av vägtrafikavgifterna direkt slå igenom i de priser som deras transportköpare möter.

Inom järnvägstrafiken föreligger inte motsvarande direkta samband. En ändring i kravet på SJ:s kostnadstäckning kan genom beslut av företaget (och statsmakterna) förändra de priser som transportköparna skall betala på olika sätt. Det är därför nödvändigt för utredningen att inför ställningstagande till utformningen av SJ:s kostnadsansvar också överväga effekterna på SJ:s prissättning. Dessa överväganden redovisas i kapitel 9.

8.2 Gällande krav på kostnadstäckning

8.2.1 *Översiktlig genomgång*

I det följande särskiljes SJ:s två huvudfunktioner, dels produktion av järnvägstrafik, dels tillhandahållande av bannätet.

Särskiljandet av dessa både funktioner i den följande genomgången ger en viss parallellitet i diskussionen av vägtrafikens och järnvägstrafikens förhållanden. Kostnaderna för bannätet kan sålunda jämföras med väghållarnas kostnader för väghållningen.

Sammanställningen i tabell 8.2 redovisar en uppdelning som SJ gjort på vad som här kallas kostnader för trafikproduktion respektive kostnader för bannätet.[1]

I kostnaderna för trafikproduktion ingår i princip alla kostnader som inte hänförts till kostnader för bannätet enligt nedan. Häri ingår således kostnader för tåg, växlingstjänst, verkstäder, transportförsäljning m. m. (samt alla

[1] Den av SJ genomförda uppdelningen avser "sådana kostnader som har motsvarighet inom åkeri- och bussföretag och övriga kostnader". Mellan trafikgrenar med så olika produktionsförhållanden kan i och för sig en sådan uppdelning ej genomföras med fullständig precision. Utredningen har inte heller detaljgranskat den av SJ gjorda fördelningen. I stort sett är det dock utredningens bedömning att angivna tal svarar mot rubricerade kostnadskategorier.

Tabell 8.2 SJ:s kostnader 1976, milj. kr

Trafikproduktion:		
Direkta kostnader	2 772	
Avskrivningar	282	
Förräntningskrav	63	3 117
Bannätet:		
Direkta kostnader	822	
Avskrivningar	84	
Förräntningskrav	81	987
		4 104

kostnader för busstrafiken). Även kapitalkostnader (avskrivningar + ränta) för rullande materiel, verkstäder m. m. räknas hit.

Kostnaderna för bannätet utgöres av kostnaderna för underhåll, avskrivning och ränta för de anläggningar i form av bana, signalsystem, stationer m. m. som behövs för att tågtrafik skall kunna bedrivas. Likaså ingår den organisation och utrustning som behövs för trafikledning och tågexpediering. Av angivna belopp på 987 milj. kr avser knappt 200 milj. kr det ersättningsberättigade bannätet och således faller ca 800 milj. kr på affärsbanenätet.

Nuvarande ekonomiska krav på SJ innebär att dess kostnader skall täckas med intäkter (inklusive driftbidrag för det trafiksvaga bannätet). Såsom framgår av tabell 8.3 har intäkterna i regel inte räckt till för att helt motsvara de beräknade kostnaderna inkl. förräntningskrav. Under den redovisade 12-årsperioden är det sammanlagda resultatet negativt, omkring 1 miljard kr. Detta kan jämföras med den sammanlagda omsättningen på 33 miljarder kr och det sammanlagda förräntningskravet, 1,5 miljarder kr, för motsvarande period.

Avskrivningarna inom SJ sker på återanskaffningsvärden. Därvid utgår man från de historiska anskaffningsvärdena och räknar upp dessa med hjälp av olika index. Här föreligger en skillnad jämfört med ett aktiebolag som i sitt

Tabell 8.3 SJ:s ekonomiska verksamhet 1964/65–1976/77 (milj. kr)

År	Omsättning	Driftbidrag	Avskrivningar	Förräntningskrav	Resultat[a]	Investeringar
1964/65	2 080	211	215	101	–100	320
1965/66	2 188	206	207	109	– 73	320
1966/67	2 274	201	206	113	–112	375
1967/68	2 335	190	216	118	– 98	415
1968/69	2 412	201	226	134	–132	418
1969/70	2 522	211	231	145	– 92	367
1970/71	2 662	226	253	158	–152	378
1971/72	2 709	291	247	121	–121	362
1972/73	2 802	316	245	127	– 88	370
1973/74	3 263	375	285	127	– 0	445
1974/75	3 661	430	330	136	– 2	422
1975/76	4 107	545	390	141	– 96	495
1976/77	4 552	600	447	156	–245	555

[a] Efter förräntningskrav

skattebokslut räknar avskrivning på de historiska anskaffningsvärdena. I kalkylsammanhang används dock ofta avskrivningar på återanskaffningsvärden och dessa redovisas också ofta i årsredovisningarna. SJ tillämpar linjär avskrivning och tämligen långa avskrivningstider. I de privata företagens skattebokslut medges för maskiner och inventarier relativt korta avskrivningstider.

Skillnaden mellan avskrivningar på återanskaffningsvärden och historiska värden blir avsevärd när kostnadsutvecklingen är kraftig. Under perioden 72/73–76/77 har, trots att investeringsanslagen varit relativt konstanta, avskrivningsbeloppet ökat från 245 milj. kr till 447 milj. kr dvs. med 80 %. Avskrivningsbeloppen kan förväntas fortsätta att öka i snabb takt.

SJ:s förräntningskrav innebär att man i princip skall lämna ett överskott som motsvarar statens normalränta (f. n. 8,25 %) på det s. k. statskapitalet. Statskapitalet förändras årligen med skillnaden mellan SJ:s under året genomförda investeringar och avskrivningar. Investeringar i det trafiksvaga nätet direktavskrivs numera alltid. Genom nedskrivningar 1965 och 1972 har kapitalet anpassats med hänsyn till det trafiksvaga nätet m. m. I statskapitalet ingår både fasta anläggningar – banor, fastigheter, verkstäder etc. – och rullande materiel m. m. Statskapitalet var 1976 knappt 2 miljarder kr.

Utöver ränta på statskapitalet skall SJ inte syfta till vinst. Förräntningskravet kan till en del ses som en ränta på upplånat kapital och bör till denna del betraktas som en normal kostnad i rörelsen. Delvis kan emellertid förräntningskravet ses som en önskvärd utdelning eller vinst på ägarens – staten – insatta kapital. Det är emellertid knappast meningsfullt att försöka spjälka upp förräntningskavet i dessa båda delar.

De kostnader som här behandlats definierar det kostnadsansvar som för närvarande åvilar järnvägstrafiken (SJ). Kostnadsansvarets utformning och omfattning när det gäller kapitalkostnaderna och beträffande vissa andra särskilda kostnadsposter kräver en närmare analys.

8.2.2 *Kapitalkostnader*

En av de skillnader som föreligger mellan vägtrafikens och järnvägstrafikens nuvarande skyldighet att betala för samhällets budgetutgifter gäller sättet att behandla investeringsbelopp. Vad gäller väginvesteringar tillämpas inte någon förmögenhetsredovisning med årlig avskrivning. Ett visst väginvesteringsbelopp får därför i princip anses belasta investeringsårets bilister. För järnvägsinvesteringar är förhållandet annorlunda. SJ liksom övriga affärsverk tillämpar ett redovisningssystem som innebär att investeringsbeloppet periodiseras över anläggningens väntade ekonomiska livslängd. Kravet att järnvägstrafiken skall täcka sina kostnader blir bestämt genom den exakta utformningen av SJ:s redovisning.

Det krav på överskott från järnvägstrafiken som beror på gjorda investeringar beräknas för varje år som summan av ett avskrivningsbelopp på investeringens nyanskaffningsvärde och ett förräntningskrav på det s. k. statskapitalet, dvs. det investerade beloppet minus summan av hittills gjorda avskrivningar. Nyanskaffningsvärdet beräknas av SJ genom uppräkning av den aktuella investeringens historiska anskaffningsvärde med index som speglar prisutvecklingen för den typ av investering det gäller.

Tabell 8.4 Principiell översikt över alternativa redovisningssystem

	Nuvarande system	Alt 1 (realränta)	Alt 2 (penningränta)
Avskrivn.bas	nyanskaffn.värde	nyanskaffn.värde	historiskt anskaffn.värde
Räntekrävande kapital	historiskt anskaffn.värde minus summan av hittills gjorda avskrivningar	nuvärdet=nyanskaffn.värde minus summan av hittills gjorda avskr.-omräknade enl. gällande nyanskaffn.pris	historiskt anskaffn.värde minus summan av hittills gjorda avskrivningar
Räntesats	statens normalränta f. n. 8 1/4 %	samhällets reala kapitalkostnad	"obligationslåneränta"

Det tillämpade systemet kan ses som en blandning av två renodlade alternativ, se tabell 8.4. Det första alternativet innebär att räntekravet utgöres av samhällets reala kapitalkostnad som belastar realvärdet av de aktuella tillgångarna. Detta realvärde beräknas som tillgångarnas nyanskaffningsvärde minus summan av hittills gjorda avskrivningar uppräknade enligt nyanskaffningspriset vid värderingstillfället. Vid ett sådant förfarande blir den reala belastningen av järnvägstrafiken för ianspråktagna investeringsmedel lika med samhällets reala kapitalkostnad. Det andra alternativet är en konsekvent penningränteberäkning. Rimligheten i ett sådant alternativ beror på relationen mellan penningränta och realränta. Om t. ex. samhällets reala kapitalkostnad uppskattas till 5 % och inflationstakten är 6 % per år innebär alternativ 1 och 2 samma reala belastning vid en räntesats på 5 % i alternativ 1 och 11 % i alternativ 2. (Vid nuvarande system erhålles motsvarande belastning för en investering med 20 års livslängd vid en räntesats på 8 1/4 %). Skillnaden mellan alternativ 1 och 2 är att det reala kravet i alternativ 2 beror på hur väl inflationstakten kunnat förutses.

Det tillämpade systemet är, som framgår av tablån, en blandning av de två alternativen. Det är inte möjligt att ange vilket realt krav samhället ställer på järnvägstrafiken för en viss investering om inte såväl inflationstakten som den tidsmässiga fördelningen av investeringens överskott är kända. Detta innebär dels att det reala kravet inte kan vara känt vid beslut om räntesats, dels att detta krav är olika hårt för investeringar med lång och kort livslängd. Vidare införs ett incitament till irrationell investeringsbedömning inom SJ. De redovisade synpunkterna utvecklas närmare i *bilaga 3*.

Även om sålunda synpunkter kan läggas på SJ:s nuvarande system för beräkning av kapitalkostnaderna vill utredningen inte för SJ separat föreslå en ändring i de regler som gäller för alla statliga affärsverk och som riksdagen nyligen tagit ställning till (prop. 1976/77:130).

8.2.3 *Vissa andra särskilda poster*

De under 8.2.1 angivna kostnaderna för bannätet, 987 milj. kr 1976, är de som närmast motsvarar de utgifter för väghållning och trafikövervakning som finns inom vägtrafiken (kap. 6).

Beträffande vägtrafiken fördes en diskussion kring frågan om hur sådana åtgärder skulle betraktas som inte i sin helhet syftade till vägtrafikens nytta. Främst gällde detta vägbyggen med AMS-medel och vissa regionalpolitiskt motiverade vägbyggen på ordinarie anslag. Utredningens ställningstagande var att båda dessa poster i sin helhet borde ingå i en eventuell betalningsskyldighet för vägtrafiken.

För järnvägstrafikens del förekommer motsvarande principiella problem. Främst gäller detta trafiken på det trafiksvaga bannätet. Denna trafik, som har annan motivering än en strikt trafikekonomisk, ger upphov till betydande underskott. I princip skall emellertid enligt nuvarande regler dessa underskott ej belasta övrig järnvägstrafik genom att särskild driftersättning utgår (se tabell 8.3) och investeringar direktavskrives. Utredningen har i sitt första betänkande behandlat frågan om avgränsning av de ersättningsberättigade bandelarna, handläggningsordning för prövning av alternativa transportmöjligheter och beräkning av ersättningsbelopp. Fördelen med nuvarande system är att det kan anses rättvist att skattebetalarna i allmänhet och inte de som utnyttjar affärsbannätet står för kostnaderna för den trafik som upprätthålls av andra än trafikekonomiska skäl.

Genom statsmakternas beslut förorsakas enligt SJ:s uppfattning, järnvägstrafiken vissa övriga kostnader för vilka ersättning äskas. I 1978/79 års anslagsframställning tar SJ upp följande poster:

- ☐ merkostnader för att färjetrafiken till Polen utgår från Ystad i stället för Trelleborg
- ☐ olönsam landsvägstrafik
- ☐ olönsamma järnvägsstationer
- ☐ kostnader för järnvägsmuseet
- ☐ utvidgad pensionärsrabatt
- ☐ studeranderabatt
- ☐ minskad snittaxa (dvs. uppdelad taxeberäkning vid resa med både tåg och buss)
- ☐ försvarsberedskap
- ☐ plankorsningar

Det totala beloppet för dessa poster 1978/79 anges till 115 milj. kr, varav pensionärs- och studeranderabatter står för mer än hälften och plankorsningar för en knapp fjärdedel. Allmänt sett kan konstateras att vissa kostnadsposter har sin motsvarighet på vägsidan utan att detta förorsakar krav på kompensation. T. ex. medför miljöhänsyn att vägar byggs på annat sätt än som ger största trafikekonomiska vinst vilket dels kan ge högre byggnadskostnader, dels minskar vägtrafikens vinst vid utnyttjande. Vidare påverkas vägbyggandet av olika regionalpolitiska hänsynstaganden. Beträffande snittaxeproblemet har utredningen i sitt första betänkande lagt förslag till ett nytt taxesystem som omfattar både tåg och buss. En princip är därvid att snittaxa inte skall tillämpas bara därför att olika trafikmedel utnyttjas. När

det gäller rabatter är det utredningens mening att om de är socialt eller samhällsekonomiskt men ej företagsekonomiskt motiverade bör den verifierade resultatförsämringen täckas genom bidrag. Utredningen återkommer till dessa frågor i kapitel 9.

I sammanhanget bör också erinras om att i vägtrafikens betalningsskyldighet upptagits poster som i varierande grad har sin motsvarighet inom järnvägstrafiken men som inte nu belastar SJ. Det gäller t. ex. vårdkostnader för trafikolycksfall och kommunala kostnader för väghållning. Med hänsyn till litenheten av motsvarande kostnader för järnvägssidan är det utredningens uppfattning att de inte bör förorsaka något tillägg till järnvägstrafikens kostnadsansvar.

8.3 Något om SJ:s beslutsstruktur

8.3.1 *Tidtabellen*

SJ beslutar årligen om den tidtabell (tågplan) som skall gälla för tiden juni–maj. I princip kan därvid alla tåg förändras eller dras in och ytterligare tåg kan tillkomma. Beslut om tidtabell fattas i allt väsentligt på central nivå. Beslut som innebär att viss station ej längre trafikeras kan överklagas hos regeringen av resp. kommun.

Tidtabellen ligger till grund för olika resursplaner – lokplaner, vagnplaner (normalplaner), bemanningsplaner etc. – vilka också i alla väsentligheter fastläggs på central nivå. Det är främst med hänsyn till dessa planer som planeringstiderna måste vara relativt långa. Även förändringar måste genomföras med god planering.

8.3.2 *Persontrafik*

De personförande tågens sammansättning bestäms genom lok- och normalplaner – typ av tåg, antal och typ av vagnar etc. Dessa planer gäller för tidtabellsperioder dvs. ett år. I normalplanen tas givetvis hänsyn till förväntad platsefterfrågan i olika tåg och för olika veckodagar etc. Ofta anges i normalplanen även förutsebara behov av extravagnar (förstärkningsvagnar) vid främst veckoslut och större trafikhelger men även för mera normala dagar. Platsutbudet anpassas inte alltid efter den förväntade efterfrågan eftersom det kan vara billigare att låta ett tågsätt vara intakt i stället för att koppla isär tåget och ta bort en eller flera vagnar. Det kan också vara så att tågsättet behöver vara större i ena färdriktningen än i den andra. Av dessa skäl kan platsutbudet således ibland vara större än nödvändigt.

Den uppgjorda tågsammansättningen kan ändras om efterfrågan till ett visst tåg ökar kraftigt. Genom SJ:s platsbokningssystem kan man löpande följa bokningsläget och initiera insats av fler vagnar. Rutiner för detta finns inbyggda i systemet. Sådana insatser begränsas genom dels tillgången på vagnar, dels största tillåtna tåglängd (antal axlar). Utöver extravagnar kan också extratåg sättas in dels vid större trafikhelger, dels som chartertåg av olika slag. Begränsningar härvidlag utgörs av tillgång på rullande materiel, personal och spårkapacitet. Beslut om extravagnar och extratåg fattas

vanligen på distriktsnivå (trafikledning) utom vad avser planerad helgtrafik o. d. Under 1975/76 såldes t. ex. ca 250 sov-, ligg- och sittvagnar som chartervagnar. SJ:s vagnpark är nu dimensionerad så att den är väl utnyttjad under toppbelastningen vid normala veckoslut (fredag em. och söndag). Vid större trafikhelger används även vissa äldre vagnar och viss del av reservvagnarna samtidigt som vagnar på reparation då hålls på ett minimum.

Även om teoretiskt sett möjligheterna till förändringar i trafiken är stora, finns inbyggda trögheter i systemet. Alla ändringar måste bedömas mot de återverkningar de får på resursbehovet – rullande materiel, spårkapacitet, personal etc. Resurstillgången kan endast förändras efter en långsiktig plan såväl vad avser ökningar som minskningar, vilket måste beaktas vid trafikbeslut. Att skapa ny tillfällig trafik kan vara lätt men det kan vara opinionsmässigt mycket svårt att ändra befintlig trafik.

8.3.3 *Godstrafik*

I godstrafik finns två typer: vagnslasttrafik och styckegodstrafik. Vid vagnslasttrafik, som avser helvagnslast, sköter kunden själv lastning och lossning av vagnen eventuellt vid egna kajer eller stickspår. I styckegodstrafiken sköts lastning och lossning av vagnar genom SJ:s försorg, och samlastning sker i vagnarna. En begränsning finns också beträffande vikt och volym för godskollin som får sändas som styckegods. I styckegodstrafiken finns flera olika transportformer som skiljer sig med avseende på transporttid, hemforsling m. m.

För såväl styckegodstrafiken som vagnslasttrafiken fastläggs på central nivå transportplaner för tidtabellsperiod (som regel ett år). Dessa anger hur godstransportarbetet normalt skall genomföras ifråga om uppdelning på vagnar och tåg etc. men även förutsebara behov av extratåg m. m. tas med. Godstågen indelas efter sina transportuppgifter i tre slag nämligen

- godsexpresser för i första hand prioriterat och angeläget gods (A-klassvagnar).
- normalgodståg för vagnslaster i allmänhet (B-klassvagnar) mellan de större stationerna.
- lokalgodståg eller motsvarande för transporter på de mindre stationerna i anslutning till godsexpresståg och normalgodståg.

Styckegodstrafikens vagnar går i ordinarie tåg på bestämda tidpunkter mellan knutpunkter. Knutpunktssystemet i styckegodstrafiken innebär att det som regel går direkta vagnar mellan knutpunkterna (ca 30 st.). Därutöver sätts direkta vagar in i relationer där godsunderlaget gör det befogat. Mellan knutpunkterna befordras godset oftast "över natt" i godsexpresståg. Spridning och uppsamling av gods vid knutpunkterna sker vanligen med lastbil.

Vagnslasterna går normalt också i ordinarie tåg. Därutöver finns genom fraktavtal möjligheter att köra särskilda tåg för en kund både regelbundet och vid enstaka tillfällen. För att utjämna kapacitetsbehoven kan SJ fördröja transporten av vagnslaster som inte är prioriterade (genom fraktavtal eller genom lastens karaktär).

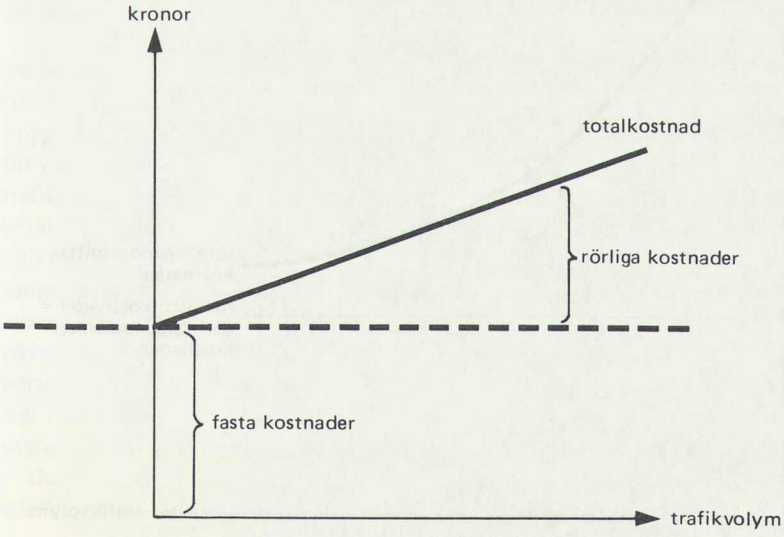
Vidare kan extratåg sättas in i mån av tillgång på lok, personal och

spårkapacitet. Kapaciteten i ett tåg kan utökas upp till gränsen för lokets kapacitet, varefter ett större lok eller två lok kan sättas in, eller till gränsen för tillåtet antal axlar. Huvuddelen av extra och särskilda dipositioner i godstrafiken beslutas på distriktsnivå (trafikledning).

8.4 Översiktligt om SJ:s kostnadsstruktur

Av beskrivningen av SJ:s beslutsstruktur har framgått att det för vissa trafikuppgifter finns en betydande stelhet i anpassningen av produktionsinsatserna. Detta beror på trafikgrenens inneboende egenskaper. Anpassningsmöjligheterna är av stor betydelse för storleken av de kostnadsförändringar som ett ändrat antal resande eller en ändrad godsvolym medför. I den mån som t. ex. insatsen av tåg och vagnar på en viss sträcka eller under en viss tid är given oberoende av trafikvolymen är marginalkostnaderna upp till en viss trängselnivå avsevärt lägre än då en anpassning kan äga rum. Ett skäl att insatser av tåg eller vagnar på en viss linje inte anpassas nedåt till en aktuell trafikvolym kan vara att det egentligen rör sig om transport av vagnar till en linje med högre antal resande eller mer gods. Ett annat skäl kan vara att anpassningen till resandevariationer över veckans dagar är så dyr att det lönar sig med regelmässig överkapacitet under vissa dagar. Anpassningsmöjligheterna torde i regel vara större vid större trafikvolymer upp till den nivå då kapaciteten hos banan eller andra fasta anläggningar är begränsande.

Den anpassning som här berörts gäller relativt stora förändringar sett ur resenärernas eller godstransportörens synvinkel. En ytterligare personvagn innebär ett utbud av ytterligare ca 50 sittplatser, en ytterligare godsvagn kan lasta 30 ton. De samhällsekonomiska marginalkostnader som följer med olika utnyttjande av detta ytterligare sittplats- eller transportutbud kan antas vara mycket små – ökat underhåll, ökat försäljningsarbete och för persontrafiken ökad trängsel.



Figur 8.1

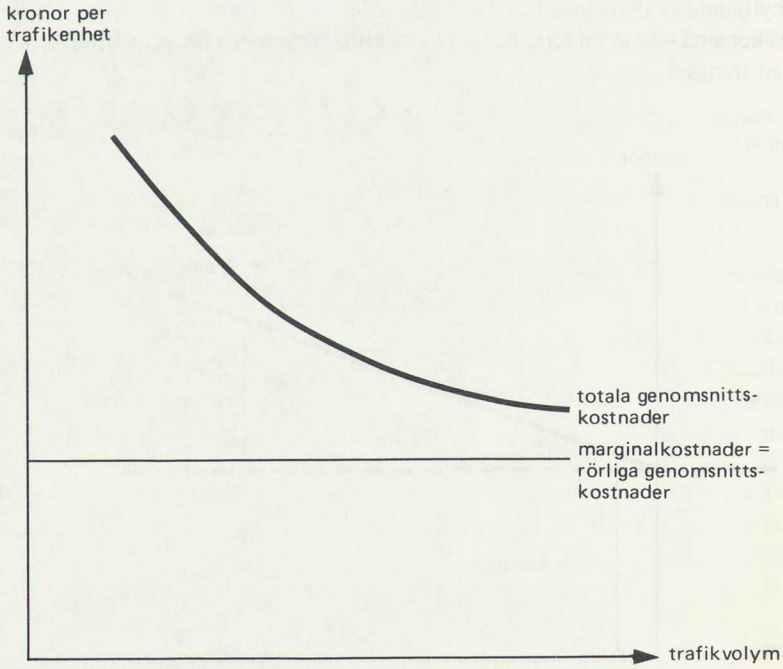
För en översiktlig beskrivning av SJ:s kostnadsförhållanden kan det vara motiverat att bortse från de olikheter som här nämnts och utgå från den enkla bild av kostnadsförhållandena som illustreras i figurerna 8.1 och 8.2. De totala kostnaderna består av en fast del och en med produktionsvolymen proportionellt rörlig del, figur 8.1.

Kostnaderna för en volymökning (marginalkostnaderna) är lika stora som de rörliga genomsnittskostnaderna och är konstanta i förhållande till produktionsvolymen. De totala genomsnittskostnaderna sjunker däremot vartefter den fasta kostnadsdelen slås ut på allt fler enheter, figur 8.2.

Så länge det gäller en översiktlig analys av SJ:s kostnadsstruktur antas dessa enkla figurer i princip rättvisande inom det volymintervall som är av intresse. Den illustrerade kostnadsfunktionen förutsätter att större delen av SJ:s produktion sker på sådant sätt att en kontinuerlig anpassning av insatta resurser i form av lok, vagnar och personal sker vid volymändringar.

Det enkla s. k. linjära kostnadssamband som illustrerats i figurerna användes i SJ:s egna trafikekonomiska beräkningar. Det har också stöd i en kostnadsstudie som RRV låtit utföra över SJ (Sellstedt 1974) samt i den norska samfärdselplanen (NOU 1977:30 A o. B). I litteraturen redovisas olika uppskattningar. Visst stöd för den här givna beskrivningen beträffande vagnslasttrafiken refereras i Bohm m. fl. (1974). Å andra sidan finns också den uppfattningen företrädd att järnvägsproduktionen visar stordriftsfördelar även vad avser insatsen av rörliga resurser, dvs. marginalkostnaderna faller kontinuerligt i vart fall innan trängselfenomen börjar uppträda.

Av figurerna framgår att järnvägstrafik principiellt är mycket dyr vid låga trafikvolymer. Detta måste beaktas vid långsiktiga bedömningar av trafiksystemets utveckling.



Figur 8.2

8.5 Järnvägstrafikens samhällsekonomiska marginalkostnader

8.5.1 *Inledning*

Liksom för vägtrafiken torde de samhällsekonomiska marginalkostnaderna inom järnvägstrafiken variera starkt med varierande förhållanden ifråga om linjestandard etc. Till detta bidrar det tidigare påpekade förhållandet att järnvägstrafik produceras i enheter (tåg, vagnar) som ofta är mycket större än den enhet som efterfrågas av den enskilde transportkonsumenten (t. ex. en sittplats). Liksom för vägtrafiken måste emellertid kostnadsuppskattningarna få karaktären av genomsnitts- och schablonberäkningar av olika slag.

I diskussionen om vägtrafikens marginalkostnader i kapitel 5 särskildes följande kostnadskategorier: vägunderhåll, trafikövervakning, trafikolyckor, trängsel och miljöeffekter. Samma kategorier bedöms vara aktuella även för järnvägstrafiken. De två första kostnadskategorierna belastar i sin helhet SJ och motsvaras alltså av företagsekonomiska kostnader i SJ:s redovisning. Övriga kostnadskategorier avser i väsentlig utsträckning kostnader som kan belasta andra än SJ. Allmänt sett måste dessutom bedömas huruvida SJ:s kostnader i något hänseende avviker från vad som skall anses vara samhällsekonomiska kostnader.

8.5.2 *Kostnader för banunderhåll och trafikövervakning*

SJ har för utredningen redovisat en uppdelning av sina kostnader på sådana, som har motsvarighet inom åkeri- och bussföretag, och på övriga kostnader. De *merkostnader* som järnvägstrafiken som sådan gav upphov till på järnvägens befintliga infrastruktur, dvs. för utnyttjandet av bannätet, har angivits till 188 milj. kr. 1976. Beloppet avser hela kostnaden för riktning och underhåll av räler, hela kostnaden för underhåll av växlar samt del av kostnaden för ballast och sliper. Dessa kostnadsslag ingår bland underhållskostnaderna för banöverbyggnaden. Vidare ingår även del av avskrivningsbeloppet för nya räler.

För att ett bannät med rimlig säkerhet skall kunna utnyttjas krävs på motsvarande sätt som för ett vägnät vissa insatser för trafikledning eller trafikövervakning. Kostnaderna härför (tågexpediering och trafikledning) uppgick 1976 till 87 resp. 8 milj. kr vartill kommer lönebikostnader. Liksom för vägtrafiken är det svårt att ange graden av rörlighet av kostnaderna. I SJ:s trafikekonomiska beräkningar betraktas de ej som merkostnader. Dessa beräkningar bygger på begränsade volymvariationer – omkring ± 20 %, ett volymintervall som är relevant även för nu aktuella överväganden. Utredningen bedömer likväl att en del av angivna kostnader är rörliga. Kostnaderna avser i hög grad löner och det förefaller tveksamt om inte ökad tågexpediering påverkar dels i någon mån antalet anställda, dels de arbetsinsatser som berörd personal kan göra utöver tågexpediering. Utredningen räknar överslagsmässigt med 40 milj. kr som en rörlig kostnad för angivna prestationer. Dessa utgör knappt 1/3 av angivet belopp inklusive lönebikostnader.

Den tekniska utvecklingen inom järnvägstrafiken innebär att den "manuella" tågexpedieringen ersätts av automatiska system för fjärrblockering.

Detta kommer att medföra att kostnaderna i högre grad kommer att bli oberoende av trafikvolymen. Den här gjorda bedömningen behöver därför omprövas efter hand som automatiseringen fortskrider.

8.5.3 *Kostnader för trafikolyckor*

Som framgått av kapitel 5 uppgår de samhällsekonomiska kostnaderna för olyckor inom vägtrafiken till betydande belopp. Olyckskostnaderna omfattar produktionsbortfall, vårdkostnader, kostnader för egendomsskador samt administrationskostnader.

Vid järnvägen dödades i genomsnitt 56 personer och skadades 151 under tioårsperioden 1967–76. (Dessa tal gäller både SJ och de enskilda järnvägarna vilket får beaktas i det följande). Olycksutfallet 1976 sammanfaller så gott som helt med angivna genomsnitt, 57 dödade och 158 skadade. För att slippa problemet med omräkning till ett och samma penningvärde anges kostnaderna för 1976 års olyckor. För SJ har dessa redovisats till ·34 milj. kr innefattande såväl kostnader för egendomsskador som skadeersättningar, livräntor och motsvarande till såväl SJ:s personal som övriga.

Dessa kostnader visar emellertid endast vilken belastning som olyckorna förorsakar SJ som företag. Vad gäller egendomsskador torde angivna belopp också svara mot samhällsekonomiska kostnader. Dock tillkommer ett belopp för skador som drabbat annan part. 1976 inträffade 105 kollisioner mellan tåg och buss eller bil. Om genomsnittskostnaden för skador på buss/bil uppskattas till 30 000 kr (det belopp som vägverket använder för egendomsskador per polisanmäld olycka) erhålles 3 milj. kr. Tillsammans med uppskattningsvis 20 milj. kr för SJ:s egendom (ingår i ovan angivna 34 milj. kr.) ger detta 23 milj. kr för egendomsskador.

De samhällsekonomiska kostnaderna för personskador kan beräknas med hjälp av de kostnader som vägverket använder i sin lönsamhetsbedömning av vägprojekt. Per trafikdödad beräknas 594 000 kr, per svårt skadad 134 000 kr och per lindrigt skadad 63 000 kr. Bland polisrapporterade personskadefall i vägtrafik utgjorde dödsfallen något över 6 % på landsbygd 1973. Andelen dödsfall av personskadefallen på järnväg är mycket högre – 27 % enligt ovan givna genomsnittstal. Det förefaller därför troligt att även de skadefall som inte har dödlig utgång genomsnittligt är av svårare art vid järnvägsolyckor än vid bilolyckor. Schablonmässigt beaktas detta i kalkylen genom att alla skadade vid järnvägsolyckor i genomsnitt antagits svara mot svårt skadade i vägtrafikkalkylen. Angivna kostnader och olyckstal ger då en totalkostnad på 53 milj. kr.

Den sammanräknade olyckskostnaden blir därmed 76 milj. kr och avser såväl SJ som de enskilda järnvägarna. De senares trafikarbete utgör ungefär 5 % av SJ:s. I den fortsatta diskussionen, som endast avser SJ, reduceras därför angivna belopp till 72 milj. kr. Av detta belopp ingår ca 27 milj. kr i SJ:s kostnader för trafikproduktion (och ca 7 milj. kr i kostnader för bannätet). Hänförliga till utnyttjandet av bannätet är sålunda beräknade olyckskostnader på 45 milj. kr.

8.5.4 *Kostnader för trängsel och miljöeffekter*

Bland vägtrafikens marginella samhällsekonomiska kostnader har också beaktats de s. k. trängselkostnaderna. Dessa speglar det förhållandet att ett tillkommande fordon på vägnätet i vissa sammanhang försenar övriga fordon på vägnätet.

Motsvarande fysiska samband förekommer i princip för järnvägen. Introduceras ett nytt tåg kräver detta på vissa bansträckor anpassningar som kan medföra vissa nackdelar. Denna fysiska likhet är emellertid inte relevant för frågan om SJ också skall belastas med en trängselkostnad. Inom SJ fattas beslut om att sätta in ett nytt tåg med beaktande av nackdelarna av erforderliga anpassningar eftersom dessa direkt drabbar SJ. Den enskilde bilisten drabbas däremot ej av de fördröjningar som han åstadkommer för andra. För att förtydliga denna skillnad kan nämnas att i princip skulle SJ belastas med ett belopp som återspeglar den fördröjning av vägtrafiken i plankorsningar som järnvägstrafiken marginellt åstadkommer. I praktiken är detta givetvis betydelselöst.

För vägtrafiken diskuterades också de miljöstörningar som trafiken medför i form av buller och avgasutsläpp. I någon mån medför järnvägstrafiken liknande störningar. Vad gäller buller har t. ex. i Västerås uppkommit diskussioner rörande de störningar som växlingsarbete kan medföra för de kringboende. Avgasutsläpp har direkt motsvarighet enbart vad gäller diesellok. Eftesom den marginella elproduktionen i landet sker i värmekraftverk blir det för elloken i stället relevant att beakta de miljöstörningar som förbränning av olja eller kol i dessa kraftverk medför.

Även om dessa störningar är likartade dem som vägtrafiken förorsakar torde det stå klart att de för järnvägstrafikens del är avsevärt mindre betydelsefulla än för vägtrafiken. För vägtrafikens del har utredningen stannat för att miljöstörningar generellt i första hand måste beaktas genom restriktioner för vägtrafiken och fordonen, men att inom tätortsområdena viss särskild avgiftsbelastning kan ifrågakomma. Då det gäller järnvägstrafiken anser utredningen att nämnda miljöeffekter inte utgör grund för någon kostnadsbelastning.

8.5.5 *Skillnad mellan bokförda kostnader och samhällsekonomiska kostnader*

De belopp som angivits i föregående delavsnitt representerar också samhällsekonomiska kostnader i den mån som respektive priser svarar mot de samhällsekonomiska marginella kostnaderna för utnyttjandet av berörda resurser. Naturligtvis är inte existerande marknadspriser perfekta i detta avseende. Frågan är emellertid om några mer betydelsefulla avvikelser finns som gör att de kostnader som SJ redovisar inte är ett acceptabelt mått på den samhällsekonomiska resursuppoffringen. Två kategorier av kostnader förtjänar särskild uppmärksamhet – lönekostnaderna och kostnaderna för elförbrukning.

Beträffande *lönekostnaderna* gäller frågan om SJ per bruttolönekrona får en större eller mindre arbetsprestation än andra arbetsgivare. Som statsanställda har SJ-personalen vissa förmåner vad gäller semester och pensionsvillkor i

jämförelse med privatanställda i allmänhet. Skillnaderna i sådana avseenden har dock minskat och minskar ytterligare (pensionsvillkoren för privatanställda har förbättrats, en femte semestervecka har införts för alla). Det är ju också möjligt att den privata sektorns i vissa avseenden sämre allmänna anställningsvillkor kompenseras av relativt sett högre lön eller andra förmåner.

Utredningen anser sig ej ha underlag för någon uppfattning huruvida SJ-anställda generellt sett är över- eller underbetalda i förhållande till jämförbara kategorier på arbetsmarknaden i övrigt. Utredningen utgår därför i sina överväganden från att SJ:s lönekostnader inte numera på ett betydelsefullt sätt avviker från motsvarande samhällsekonomiska kostnader.

SJ förbrukar knappt 1,5 miljarder kWh *elenergi* för tågdrift. Kostnaderna för el är därmed en betydelsefull post. SJ har tidigare betalat ett mycket lågt pris – år 1976 ca 5 öre per kWh. Detta pris var avsevärt lägre än de samhällsekonomiska marginalkostnaderna för elproduktion (enligt de uppskattningar som gjorts av energikommissionens expertgrupp för styrmedel). För senare år har emellertid SJ:s elpris ökat avsevärt och torde inte längre i nämnvärd omfattning avvika från de samhällsekonomiska marginalkostnaderna.

Såväl vad gäller arbetskraft som elförbrukning kan man således för närvarande utgå från att SJ:s kostnader inte på något betydelsefullt sätt avviker från de samhällsekonomiska marginalkostnaderna. I den mån förhållandena ändras bör detta beaktas vid samhällsekonomiska analyser av SJ:s prissättning och verksamhet i övrigt.

8.6 Sammanfattning

Enligt avsnitt 8.5 finns följande samhällsekonomiska marginalkostnader för SJ:s utnyttjande av bannätet:

	Milj. kr 1976
Banunderhåll	188
Trafikövervakning, motsvarande	40
Trafikolyckor	45
	273

Huvuddelen av dessa kostnader ingår i SJ:s företagsekonomiska kostnader. Endast en mindre del (45 milj. kr) avser externa effekter.

De totala bannätskostnaderna har i avsnitt 8.2 angivits till 987 milj. kr 1976. De marginella kostnaderna i samband med utnyttjandet av bannätet anges till ca 270 milj. kr vilket innebär att de fasta kostnaderna är drygt 700 milj. kr. Via driftsättningen till det trafiksvaga järnvägsnätet betalas emellertid en del av detta belopp varför den verkliga belastningen på SJ är i storleksordningen 600 milj. kr 1976. Detta belopp anger den extra belastningen på SJ utöver de marginella kostnaderna för utnyttjandet av bannätet.

Även vägtrafiken har en extra belastning utöver de marginella kostnaderna

– i storleksordningen 50 % av marginalkostnaderna. För SJ är motsvarande påslag ca 200 % vilket måste anses vara en avsevärd kostnadsbelastning. Dessa relationer antyder att det är motiverat att närmare överväga effekterna av att reducera SJ:s kostnadstäckningskrav.

En avlastning av (del av) de fasta kostnaderna för bannätet skulle göra det möjligt för SJ att i högre grad än nu sätta priser som ansluter till marginalkostnaden för den aktuella transporten. En sådan ändring är därmed ett medel för att motverka den i utredningens direktiv påpekade olägenheten att nya eller redan gjorda investeringar på grund av gällande avgiftsnivå ej utnyttjas tillräckligt effektivt. Frågan är emellertid om de samhällsekonomiska effektivitetsvinster som på detta sätt är möjliga att uppnå är tillräckligt stora för att uppväga de effektivitetsförluster som uppstår genom behovet att täcka de fasta kostnaderna genom andra skatter eller avgifter. Det är därför nödvändigt att i vart fall överslagsmässigt bedöma hur ändrade priser eller prestationer i järnvägstrafiken kan väntas påverka transportkonsumenterna. I kapitel 9 redovisas vissa sådana bedömningar.

9 Diskussion om taxeåtgärder m. m. vid reducerat kostnadsansvar för SJ

9.1 Inledning

Av kapitel 8 har framgått att de samhällsekonomiska marginalkostnaderna för utnyttjande av bannätet är avsevärt lägre än SJ:s kostnader för detta. För SJ liksom för de företag som bedriver linjetrafik på väg gäller också att själva trafikproduktionen medför lägre marginalkostnader än vad som motsvarar genomsnittskostnaderna. För att uppfylla sitt kostnadsansvar tvingas alltså SJ att för i varje fall betydande delar av sitt transportservicesortiment tillämpa en samhällsekonomiskt ineffektiv prissättning. Inom godstrafiken har SJ dock kunnat genomföra en betydande prisdifferentiering genom s. k. fraktavtal. Man kan därför anta att den samhällsekonomiskt ineffektiva prissättningen i första hand kännetecknar persontrafiken samt sådana godstransporter som består av mindre transportvolymer. De senare finns främst inom förädlingsindustrin och handeln. En kortare genomgång av principerna för SJ:s taxepolitik och prissättning görs i *bilaga 4*.

Det ekonomiska handlingsutrymme som skapas genom ett eventuellt sänkt kostnadsansvar för SJ bör enligt utredningens mening användas inom områden där marginalkostnaderna är låga eller pris/servicekänsligheten hög eller på sådant sätt att kravet på sänkt kostnadsansvar kan begränsas. Vid taxeåtgärder måste också de långsiktiga effekterna på opinionsbildning och strukturförändringar beaktas vilket lättare kan ske vid mera selektiva åtgärder.

I det följande skall utredningen redovisa bedömningar av de effekter som kan uppnås genom olika typer av åtgärder. Först skall diskuteras en generell taxesänkning som utgångspunkt för bedömningen av de effekter som kan uppnås genom några olika typer av mera riktade åtgärder.

9.2 Effekter av en generell taxesänkning

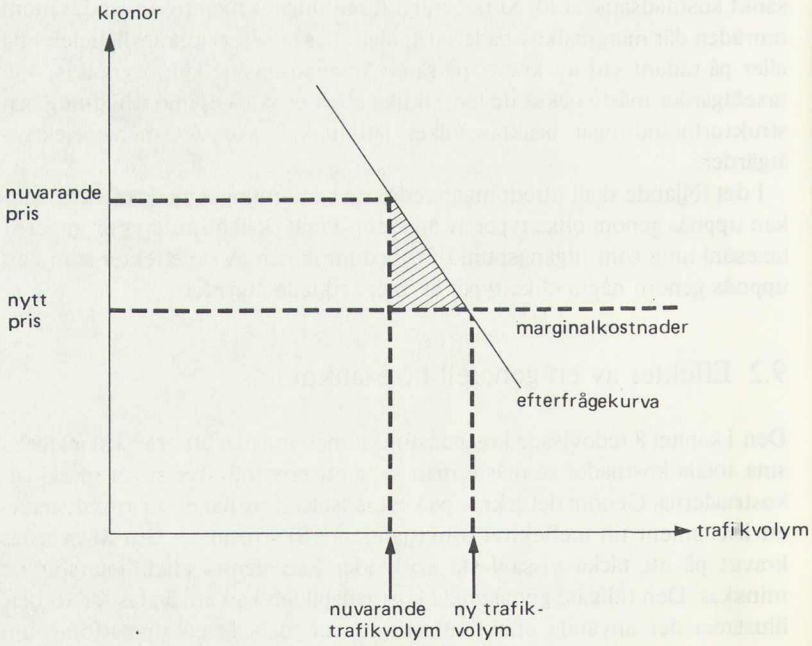
Den i kapitel 8 redovisade kostnadsfunktionen innebär att om SJ skall täcka sina totala kostnader så måste man sätta ett pris som överstiger marginalkostnaderna. Genom detta krav på kostnadstäckning har alltså introducerats ett incitament till ineffektivt utnyttjande av SJ:s resurser. Om SJ avlastas kravet på att täcka vissa fasta kostnader kan denna effektivitetsförlust minskas. Den tidigare givna enkla kostnadsbilden kan användas för att dels illustrera det använda effektivitetsbegreppet, dels få en uppfattning om

storleksordningen av de effektivitetsförluster som eventuellt skulle kunna undvikas.

Här antas att i det volymintervall som SJ för närvarande opererar utgör de fasta kostnaderna 1/3 och de rörliga 2/3 av de totala kostnaderna. Vidare antas att efterfrågans priskänslighet i det intressanta intervallet är sådan att en prissänkning ned till marginalkostnaderna, dvs. med 1/3, ökar trafikvolymen med 1/4. Efterfrågans priselasticitet antas således vara –3/4. Under angivna förutsättningar gäller figur 9.1.

Om priset sänktes ned till marginalkostnaderna skulle trafikvolymen öka på angivet sätt. Den samhällsekonomiska effektivitetsförbättringen mäts av skillnaden mellan vad nytillkommande transportköpare anser trafikökningen värd och vad denna ökning kostar. Kostnadsökningen svarar mot ytan under marginalkostnadskurvan mellan de båda volymerna och nyttoökningen anges av motsvarande yta under efterfrågekurvan. Nettot utgörs av den streckade triangeln. De tidigare angivna siffrorna gör att detta netto kan beräknas. Det utgör 1/24 del av de totala intäkterna (= totala kostnaderna) i utgångsläget. Denna effektivitetsförbättring på något mer än 4 % bygger på att transportköparna ej direkt behöver betala de totala kostnaderna utan att 1/3 av kostnaderna i utgångsläget täcks genom andra avgifter eller skatter.

Det är väsentligt att förstå innebörden av de två mått som använts. Effektivitetsförbättringen, dvs. den streckade ytan i figuren, kan närmast betraktas som en kostnadsbesparing för transportköparna. Då det gäller godstransporter är det näraliggande att betrakta ytan under efterfrågekurvan som ett uttryck för de (brutto) kostnadsbesparingar transportkonsumenterna skulle göra om järnvägstransport kunde genomföras kostnadsfritt. Denna kostnadsbesparing kan gälla i jämförelse med ett annat transportalternativ



Figur 9.1

men det kan också inbegripa andra produktions- eller marknadsalternativ.

Om nu järnvägstransporten inte genomföres kostnadsfritt utan till ett pris svarande mot marginalkostnaden blir nettobesparingen skillnaden mellan efterfrågekurvan och marginalkostnadskurvan dvs. den streckade ytan. Denna besparing påverkar företagens lönsamhet, lönebetalningsförmåga, skattebetalning, prissättning etc. Vilken av företagens intressentgrupper som får största fördel av sådana kostnadsbesparingar kan inte anges generellt.

Väsentligt är emellertid att inse att den effektivitetsvinst som beräknats på angivet sätt är ett sammanfattande mått på konsekvenserna av en prisändring. Eftersom antalet transportkonsumenter är stort och deras förhållanden olika kan inte konsekvenserna beskrivas genom kalkyler över speciella kostnadsbesparingar i alla de individuella fallen. I stället förutsätts att sådana kalkyler sker inom företagen och att dessas beteende påverkas därav. En efterfrågekurva kan uppfattas som det sammanfattande resultatet av sådana kalkyler och resultat som erhålles med dess hjälp skall uppfattas som lika konkreta och påtagliga som resultaten av speciella kostnadskalkyler.

Motsvarande gäller privata resor även om formella kalkyler i regel inte förekommer. Kostnadsbesparingen skall i dessa fall tolkas som vad man är villig att avstå i form av övrig resurskrävande konsumtion för att kunna genomföra resan.

Naturligtvis är uppskattningen av efterfrågekurvans lutning i det aktuella intervallet förenad med betydande osäkerhet. Men detta gäller också den typ av direkta kostnadskalkyler som kanske kan förefalla mer handgripligt påtagliga.

Vad gäller omfördelningsbehovet mellan skilda grupper som i olika fall har att betala kostnaderna är detta inte i och för sig någon samhällsekonomisk effektivitetsförlust. I den mån som erforderlig täckning av totalkostnaderna kunde uppnås med någon finansieringsform som inte medförde några effektivitetsförluster saknar omfördelningsbehovet betydelse. De skatteformer som av rättviseskäl anses acceptabla har emellertid sådana negativa effekter. Detta gäller både inkomstskatt, moms och särskild skatt på vägtrafiken. Därför är storleken av omfördelningsbehovet ett uttryck för dessa nackdelar även om det inte uttrycks i samma sort som effektivitetsvinsten av en prissänkning.

Frågan är nu om den kvantifiering som givits av effektivitetsvinst respektive omfördelningsbehov är rättvisande. I anslutning till figur 9.1 angavs effektivitetsvinsten vid en prissänkning med 1/3 till omkring 4 % av de totala kostnaderna och omfördelningsbehovet till 1/3. Dessa resultat bygger på antaganden om att marginalkostnaderna utgör 2/3 av genomsnittskostnaden och att priselasticiteten är –3/4.

Vad gäller andelen marginella kostnader kan det gjorda antagandet sättas mot den direkta iakttagelse som en tågresenär ofta gör att det ofta finns många sittplatser lediga. SJ har också redovisat en s. k. cabinfaktor på omkring 1/3. Denna iakttagelse är emellertid förenlig med den påstådda kostnadsstrukturen. För de linjer som står för den största delen av SJ:s trafikarbete är de iakttagna lediga platserna följden av en medveten optimering av tåg- och vagnsinsatser. Däri ligger en avvägning av de marginella kostnaderna för att sätta in ytterligare en vagn eller ett helt tåg och de merintäkter som kan uppnås. Intäktsökningen kan bero på att SJ dels kan

möta en oväntad stor resandevolym, dels kan erbjuda en högre resekvalitet genom ej fullbokade tåg vilket kan väntas påverka benägenheten att i fortsättningen resa med tåg. Av betydelse i detta sammanhang är också att kostnaderna för att ändra en tidtabell eller sammansättningen av ett tåg är stora. Det är därför i vissa sammanhang billigare med en medveten "överdimensionering". Den antagna kostnadsfunktionen innebär att dessa förhållanden kvarstår fast "på en högre nivå" om en generell volymökning skulle ske av järnvägsresor och -transporter. Man skulle med andra ord behålla ungefär nuvarande beläggningsnivå även om resandevolymen ökade avsevärt. Med det anförda har utredningen dock inte tagit ställning till om den dimensionering som nu förekommer är rimlig eller lämplig.

Det är svårt att helt belägga det gjorda antagandet om en marginalkostnadsandel på 2/3. Viss omständigheter talar emellertid för att antagandet är rimligt. Det kan noteras att det står i överensstämmelse med vad som angivits för NSB i den norska samfärdselplanen (NOU 1977:30 A och B).

Vad gäller SJ finns inte motsvarande uppskattning. En bearbetning av den kostnadsstudie som riksrevisionsverket låtit utföra leder till 63 % som en undre gräns för de rörliga kostnaderna (SJ har avböjt att kommentera riktigheten av denna studie). Analyser av SJ:s remissvar på utredningens första betänkande tycks visa att SJ i sina egna bedömningar räknar med en rörlig kostnadsandel i denna storleksordning för vagnslasttrafiken men med en något lägre andel för persontrafiken (SJ har avböjt att kommentera denna tolkning av remissvaret).

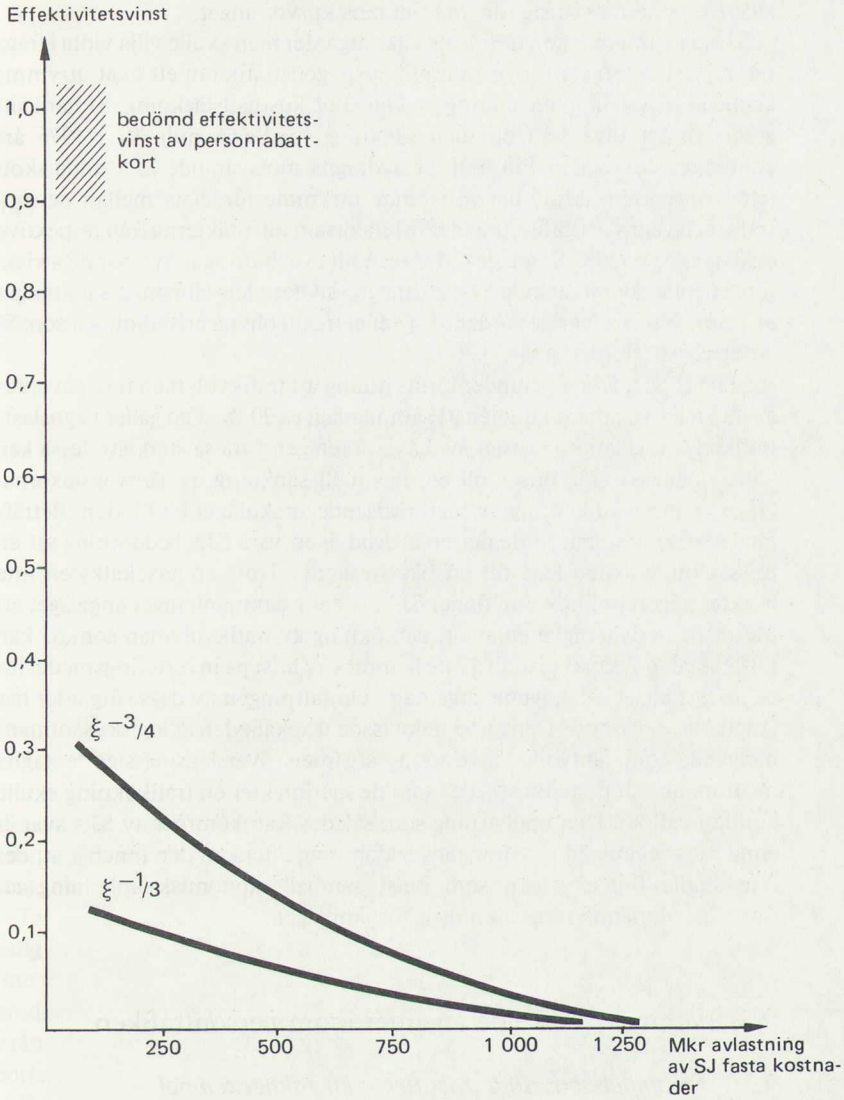
I olika sammanhang har SJ beräknat att en ökning av trafikvolymen för med sig betydande kostnader. I skrivelse till kommunikationsdepartementet 1973 redovisas en tioårsplan över behovet av investeringar vid statens järnvägar. Behovet av rullande materiel beräknas därvid öka proportionellt med trafikvolymen.

Även behovet av s. k. fasta anläggningar sägs påverkas av ". . . trafikefterfrågans trendmässiga utveckling. Den ökande trafiken med större antal vagnar och lok samt mera intensiv tågkörning kräver en rad av åtgärder för att utöka kapaciteten på SJ fasta anläggningar, t. ex. när det gäller bangårdar, linjestandard, kraftförsörjning, verkstäder etc."

Utredningen har mot denna bakgrund ansett det rimligt att i sina överväganden rörande en allmän taxesänkning utgå från att de marginella kostnaderna utgör omkring 2/3 av genomsnittskostnaderna.

Den i överslagsberäkningen använda priselasticiteten på –3/4 motiveras av att SJ vid två taxeexperiment för persontrafiken erhållit en priskänslighet på omkring –1 och att godstrafikens priskänslighet torde vara avsevärt mindre. Betraktat som ett genomsnitt torde därför angivna –3/4 snarast vara något för högt.

Med utnyttjande av de siffervärden som angivits kan effektivitetsvinsten beräknas vid olika stora avlastningsbelopp. Resultatet visas i figur 9.2 där den övre linjen bygger på att marginalkostnaderna utgör 2/3 av genomsnittskostnaderna vid den aktuella trafikvolymen och efterfrågans priselasticitet är –3/4. Eftersom det senare kan anses vara ett i detta sammanhang optimistiskt antagande har beräkningarna också gjorts för en avsevärt lägre priselasticitet, –1/3. Kurvorna skall tolkas på följande sätt. Om SJ t. ex. avlastas 250 milj. kr blir effektivitetsvinsten av att avlasta ytterligare 10 milj. kr enligt den nedre



Figur 9.2 Marginell samhällsekonomisk effektivitetsvinst vid avlastning av vissa fasta kostnader för SJ (per krona avlastade kostnader), 1976

kurvan ca 1 milj. kr (10x0,1) och enligt den övre kurvan något över 2 milj. kr.

Kurvorna visar en klar men relativt begränsad effektivitetsvinst av en generell sänkning av prisnivån. Utredningen har den uppfattningen att mer betydande effektivitetsvinster skulle kunna göras om SJ:s åtgärder inriktas på sådana områden där marginalkostnaderna är låga, priskänsligheten hög eller det eljest finns särskilda möjligheter att med begränsat bidragsbehov utveckla järnvägstrafiken. I det följande skall skisseras några sådana möjligheter. Överslagsberäkningar rörande ett rabattkortssystem för persontrafiken tyder på att ett bidrag till ett sådant system skulle ge en avsevärt högre effektivitetsvinst än i figur 9.2 angivna kurvor. (Detta har markerats med ett fält i figuren). Även de övriga åtgärder som diskuteras i det följande torde ge

större effektivitetsvinster än vad figurens kurvor anger.

SJ har av utredningen tillfrågats vilka åtgärder man skulle vilja vidta i fråga om service och taxor för persontrafik resp. godstrafik om ett ökat utrymme skulle skapas genom en ändring av kravet på kostnadstäckning. SJ har i sitt svar valt att utgå från en total sänkning med 666 milj. kr i 1976 års penningvärde.[1] Sedan 100 milj. kr avdragits motsvarande SJ:s underskott (efter förräntningskrav) har resterande utrymme fördelats mellan persontrafik och vagnslasttrafik i ungefärlig proportion till intäkterna från respektive trafikgren. De av SJ framlagda förslagen till taxeändringar innebär dels vissa förändringar av nuvarande avståndsdegressivitet, dels allmänna sänkningar av taxenivån i tre steg på vardera 7 % (eller tre uteblivna prishöjningar som SJ anser eljest erforderliga).

SJ:s kalkyler är gjorda under förutsättning att trafikvolymen inte påverkas av den relativa prissänkningen på sammanlagt ca 20 %. Vad gäller vagnslasttrafiken skulle konkurrensen med åkeriföretagen vara så stark att dessa kan väntas anpassa sina priser till en eventuell sänkning av järnvägstaxorna. Någon nämnvärd ändring av marknadsandelar skulle ej bli följden. Beträffande persontrafiken torde det emellertid även vara SJ:s bedömning att en prissänkning skulle leda till ett ökat resande. Trots att taxekalkylen inte beaktar någon trafikökning finner SJ "... det i sammanhanget angeläget att framhålla nödvändigheten av att den ökning av trafikvolymen som SJ kan tillföras genom sänkt taxenivå inte hämmas av brist på investeringsmedel för behövliga kapacitetshöjande åtgärder". Omfattningen av dessa åtgärder har emellertid ej nämnts. Den av SJ redovisade taxekalkylen är logiskt sammanhängande om antydda investeringsåtgärder överslagsmässigt antagits medföra lika stora merkostnader som de merintäkter en trafikökning skulle kunna medföra. Den uppfattning som således framkommer av SJ:s svar är ännu mer negativ än utredningens bedömning eftersom den innebär att det inte skulle finnas någon som helst samhällsekonomisk anledning att överväga allmänna taxesänkningar för järnvägen.

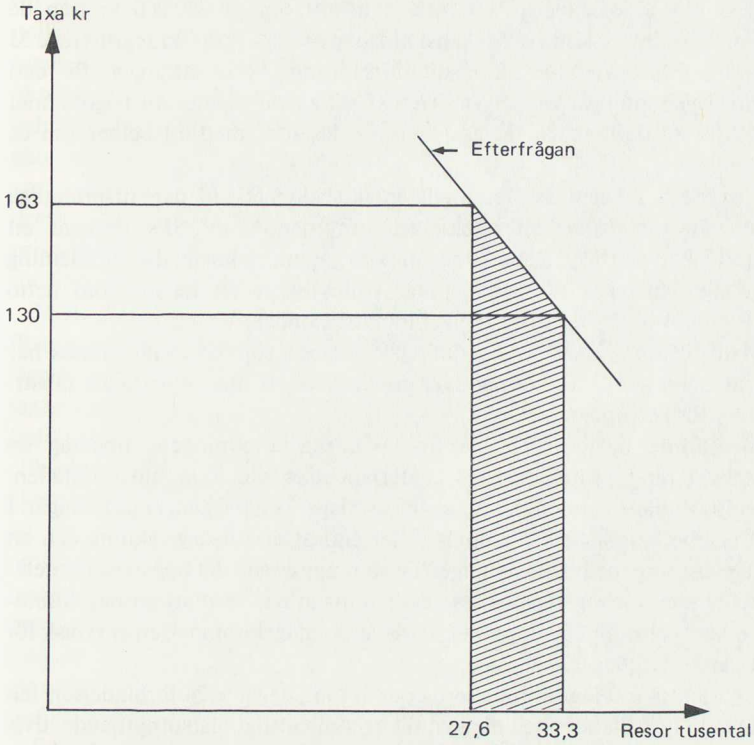
9.3 Exempel på riktade åtgärder inom persontrafiken

9.3.1 *Förbindelsebaserade rabatter – ett räkneexempel*

Underlaget för att bedöma priskänsligheten för persontransporter på järnväg är bristfälligt. SJ har under senare år endast genomfört två mer omfattande rabattförsök. I det s. k. norrlandsförsöket ledde en taxereduktion på 20 % till ett ökat resande med lika mycket. I mälardalsförsöket var resandeökningen relativt sett ännu större. Båda dessa försök antyder således en inte obetydlig priskänslighet vilket också stämmer med norska resultat. I det följande redovisas en enkel analys av den samhällsekonomiska lönsamheten av norrlandsförsöket.

Under SJ:s norrlandsförsök, som pågick under 15 månader (1969-10-01–1970-12-31) gav SJ rabatter på i genomsnitt ca 20 % vid mitt-i-veckan resor till Norrland. Antalet resor ökade med drygt 20 %. För att SJ skulle ha fått kompensation för sina extra försäljningskostnader hade det krävt en höjning på närmare 40 %. Det kan emellertid antas att dessa säljkostnader till

[1] Beloppet utgöres av angivna kostnader för bannätet, 987 milj. kr., minus reduktion av driftsättningen, 165 milj. kr minus 156 milj. kr. Det sista beloppet motsvarar de 188 milj. kr som i avsnitt 8.5 angivits som de rörliga kostnaderna för bandriften men i SJ:s svar har dessa kostnader beräknats med utgångspunkt från 1974 års prisnivå och trafikvolym.



Figur 9.3

stor del var av engångskaraktär. (De redovisade säljkostnaderna motsvarar 88 kronor på varje ny resenär som löser en biljett för i genomsnitt 130 kronor). De beaktas därför inte i följande överslag.

Taxeförsöket innebar att man genom rabatter vid tidpunkter då det fanns ledig kapacitet sökte öka kapacitetsutnyttjandet, dvs. försöket var i stort sett inte förenat med några ökade produktionskostnader. SJ:s kostnader för att producera trafiken i fråga antas därför vara desamma under försöket som före. Från eventuella trängselkostnader till följd av ökat kapacitetsutnyttjande bortses.

Den beskrivna situationen illustreras i figur 9.3.

Taxesänkningen innebar att drygt 5 600 nya resor ägde rum utan att kostnaderna ökade. Betalningsviljan för dessa resor – som alltså är ett uttryck för ökningen av den samhällsekonomiska nyttan – uppgick till drygt 800 000[2] kr. Samtidigt innebar emellertid taxesänkningen en viss omfördelning mellan olika grupper. De tidigare resenärerna fick också del av rabatten och därmed drygt 900 000 kr över till annan konsumtion. Större delen av detta intäkts-

[2] Det stora nyttotillskottet, motsvarande den streckade ytan i figuren, beror på att marginalkostnaderna i detta exempel antagits vara noll. Om marginalkostnaderna i anslutning till räkneexemplet i figur 9.1 antagits uppgå till 2/3-delar av priset i utgångsläget skulle nyttoökningen i stället bli 200 tkr. När rabattförsöket lades ned skedde detta bl. a. med hänvisning till att man inte längre hade kapacitetsöverskott – dvs. marginalkostnaden var inte längre försumbar.

bortfall för SJ ersattes av ett intäktstillskott om ca 730 000 kr från de tillkommande resenärerna. Mellanskillnaden om ca 170 000 kr registrerade SJ som en företagsekonomisk resultatförsämring. Förutsättningen för den samhällsekonomiska vinsten om ca 800 000 kr var således att något annat kollektiv än de aktuella tågresenärerna belastades med ett belopp om ca 170 000 kr.

Uttryckt i procent av det totala intäktsbeloppet vid den ursprungliga taxenivån motsvarar det effektivare utnyttjandet av SJ:s resurser ett nyttotillskott på 18 %. Detta kunde uppnås genom en kostnadsomfördelning från tågresenärerna till något annat kollektiv av ett belopp som netto motsvarar 4 % av det ursprungliga intäktsbeloppet.

Med tillämpning av det beräkningsförfarande som ovan illustrerats har utredningen gjort ett överslag över effekten av ett mer omfattande rabattsystem för personresor.

SJ utförde hösten 1974 på trafikpolitiska utredningens uppdrag en resanderäkning omfattande 24 tågförbindelser vid fyra olika tillfällen. Räkningstillfällena inföll två gånger på onsdagar och två gånger på fredagar. I den bearbetning som här redovisas har endast en onsdagsräkning och en fredagsräkning medtagits nämligen de som uppvisade det högsta kapacitetsutnyttjandet. En utgångspunkt i bearbetningen har varit att onsdagsförbindelsen är typisk för 250 dagar per år medan fredagsförbindelsen är typisk för resterande 115 dagar.

De totalt 8 760 tågförbindelserna per år (365 dagar x 24 förbindelser) har delats in i fyra klasser med hänsyn till genomsnittligt platsutnyttjande, dvs. antalet personkilometer/platskilometer för hela sträckan (uppgifter angående maximibelastningen saknas), se tabell 9.1

Utredningen har utnyttjat dessa data för att i räkneexemplets form skissera ett måhända i vissa avseenden extremt rabattsystem. Den praktiska genomförbarheten har inte behandlats och räkneexemplet skall därför närmast ses som en form av idéskiss som kan ge upphov till fördjupade analyser eller experimentverksamhet. Följande beräkningar bygger på att det ovan angivna kapacitetsutnyttjandet är representativt för SJ:s hela verksamhet.

På de förbindelser som har ett platsutnyttjande under 25 % torde marginalkostnaderna vara mycket låga. I räkneexemplet antas att de är noll

Tabell 9.1 Platsutnyttjande i SJ:s förbindelser (resanderäkning på 24 förbindelser 1974)

Platsutnyttjande % milj kr	Andel av förbind. %	Trafikarbete personkm/år	Trafikarbete milj %	Uppräknade intäkter[a]
0– 25	17	2	0	4
25– 50	40	79	19	160
50– 75	24	160	38	324
75–100	19	181	43	367
	100	422	100	855

[a]Intäkter från SJ:s persontrafik 1975/76 exklusive uppdragstrafik åt SL

vid volymökning upp till övre gränsen. För dessa förbindelser vore en nolltaxa samhällsekonomiskt motiverad. Med hänsyn till det begränsade totala trafikunderlag som dessa linjer har antas nolltaxa endast leda till 50 % ökning av trafikvolymen. Tidigare intäkter om ca 4 milj. kr skulle bortfalla och motsvarande belopp måste således bäras av några andra. Det samhällsekonomiska nyttotillskottet (dvs. vad de nytillkommande resenärerna skulle vara villiga att betala) kan uppskattas till 1 milj. kr. Detta överslag visar att dessa mycket lågutnyttjade förbindelser står för så litet trafikarbete att prissättningen inte har någon nämnvärd betydelse vare sig för SJ:s totala intäkter eller för järnvägstrafikens nyttoverkningar.

Nästa grupp med ett platsutnyttjande på 25–50 % är däremot betydelsefull. Platsutnyttjandet är så lågt att det torde vara rimligt att räkna med tämligen låga marginalkostnader – de antas öka från noll vid lägre gränsen till halva taxan vid övre gränsen. En prissänkning på 50 % antas leda till en ökning av trafikvolymen med 50 %. En sådan prissänkning skulle innebära ett effektivare resursutnyttjande som kan värderas till omkring 20 % av biljettintäkterna i utgångsläget. För att uppnå denna förbättring fordras dock att ett belopp motsvarande ca 25 % av biljettintäkterna i utgångsläget omfördelas från de berörda resenärerna till något annat kollektiv. Det beräknade omfördelningsbehovet bygger på antagandet att de angivna marginalkostnaderna ej berör SJ:s kostnader utan avser resenärernas värdering av bekvämligheten vid olika beläggningsgrad på tåget. Om i stället marginalkostnaderna avser den kostnadsökning som SJ åsamkas vid en ökad trafikvolym ökar omfördelningsbehovet med motsvarande belopp.

För förbindelser med 50–75 % platsutnyttjande antas någon prissänkning inte vara motiverad. Detsamma gäller vissa förbindelser med högsta platsutnyttjande. Möjligheter finns att sätta in i första hand ytterligare vagnar och därmed möta en resandeökning till relativt låga kostnader. För de förbindelser där en sådan ökad insats ej är möjlig torde däremot en prishöjning t. ex. i form av ökade bokningsavgifter vara motiverad. Någon uppskattning av därmed sammanhängande effektivitetsvinster kan dock ej redovisas.

Sammanfattning: en femtedel av SJ:s persontrafikarbete gäller förbindelser med lägre platsutnyttjande än 50 %. Sänks priserna för dessa förbindelser med 50 % och ökar trafikvolymen med 50 % erhålles ett effektivare resursutnyttjande som kan värderas till 20 % av intäkterna i utgångsläget. En sådan prissänkning leder till ett behov av att omfördela ett något större belopp (från järnvägsresenärerna till något annat kollektiv). Storleken av detta senare belopp är emellertid inte ett uttryck för en effektivitetsförlust utan anger endast behovet av en omfördelning och nettoresultatet är alltså inte en effektivitetsförlust. Det bör också framhållas att kalkylerna är starkt överslagsmässiga och att också klassindelningen av förbindelserna är godtycklig.

9.3.2 *Nytt lågprisrabattkort*

För en verksamhet som har höga fasta kostnader och låga marginalkostnader erbjuder ett taxesystem med en låg anslutningsavgift och en rörlig förbrukningsavgift vissa möjligheter att finansiera verksamheten utan att för den skull förbrukningsavgifterna måste sättas på så hög nivå att många konsu-

menter avvisas. Även SJ tillämpar detta system. Den resenär som köper ett rabattkort får 50 % rabatt på obegränsat antal resor valfria dagar under 12 månader. Totalt såldes 1975 rabattkort i första och andra klass för 24 milj. kr. Tillsammans med biljettintäkterna från resande med rabattkort gav detta ca 80 milj. kr i intäkter dvs. knappt 10 % av SJ:s intäkter från persontrafiken exklusive trafiken åt SL.

Dessa kort torde genom det relativt höga priset vara av intresse endast för en begränsad grupp. År 1975 kostade ett 2 klass rabattkort 410 kr och SJ sålde omkring 30 000 kort. En likartad idé skulle emellertid kunna genomföras i avsevärt större skala och med en delvis annorlunda motivering.

Kollektiv persontrafik fullgör två typer av tjänster. Dels transporterar man *resenärer* mellan olika start- och målpunkter och dels står man till tjänst för *alla invånare* inom upptagningsområdet med *möjligheter* att resa kollektivt. Det kan förefalla vara en subtil skillnad mellan dessa båda tjänster men inte desto mindre torde skillnaden vara rätt påtaglig. Den som under ett visst år inte rest kollektivt har under denna tid inte utnyttjat den första typen av tjänst. Därmed är inte sagt att vederbörande inte haft nytta av den kollektiva trafiken. Den beredskapsfunktion som denna trafik stått till tjänst med kan ha varit värdefull även för dem som ett visst år inte företagit någon resa. Förekomsten av kollektivtrafik har givit en viss trygghet i fråga om trafikförsörjningen t. ex. om det egna fordonet inte fungerar eller om väglaget blir för dåligt. Detta har t. ex. möjliggjort andra val då det gäller lokalisering av bostad-arbetsplats – fritidsmiljö än om hushållen varit hänvisade till enbart individuell trafik.

Det är också påtagligt att det i synnerhet i storstadsområdena finns en positiv efterfrågan även på denna "beredskapstjänst" från kollektivtrafiken. I Stockholms län finansieras nu över hälften av SL:s kostnader med skattemedel.

Även beträffande SJ:s persontrafik är detta resonemang tillämpligt. Den övervägande delen av SJ:s kostnader för bannätet gäller vidmakthållandet av trafikberedskap men även vissa kostnader för trafikproduktionen har denna karaktär och är således oberoende av den faktiska trafikvolymen. Det är betydelsefullt vilket system man väljer för att fördela dessa kostnader. Eftersom skattefinansiering av finanspolitiska skäl i princip ej accepterats för affärsbanenätet har SJ haft att förespråka en sådan taxepolitik att man fått täckning för alla kostnader. Detta har inneburit att den här berörda beredskapsfunktionen har betalats av de nuvarande resenärerna i ungefärlig proportion till hur mycket var och en rest.

Ett alternativt system vore att i ökad utsträckning täcka dessa fasta kostnader med fasta avgifter för årsrabattkort. Dessa rabattkort skulle berättiga till biljettpriser som i högre grad anknöt till marginalkostnaderna för aktuell resa än vad som nu är fallet. Även bland dem som under ett visst år ej gjort någon järnvägsresa finns en del som haft nytta av SJ:s verksamhet genom den ökade säkerhet förekomsten av ett alternativt trafikmedel inneburit. Detta kan motivera att ett rabattkortsystem delvis finansieras med bidrag från samhället i övrigt. Genom ett sådant avgiftssystem skulle det vara möjligt att uppnå ett effektivare utnyttjande av SJ:s resurser, samtidigt som omfördelningsbehovet (från tågresenärer till någon annan grupp av människor) begränsas genom intäkterna från försäljning av rabattkorten.

I det följande redovisas ett räkneexempel som illustrerar den framförda tanken. Kalkylerna utgår från ett årsrabattkort till så lågt pris att det kan väntas bli mycket vanligt förekommande bland tågresenärerna. I förhållande till taxenivån 1975/76 skulle det kunna röra sig om 50–60 kr. Kalkylerna utgår från att ett årsrabattkort skulle motivera följande förändringar gentemot nu gällande taxa:

1. För att förenkla biljetthanteringen och möjliggöra olika rabatter för olika hårt belastade linjer/tider borttages nuvarande t. o. r.-taxa. Taxan för enkelresor reduceras till nuvarande nivå för t. o. r. Detta skulle gälla alla resenärer.
2. För alla rabattkortsinnehavare utgår rabatt generellt med 20 % på nuvarande t. o. r.-taxa (ca 35 % i förhållande till enkelpriser). Beräkningarna bygger på att detta sker såväl för första som för andra klass men en begränsning till enbart andra klass kan övervägas.
3. För alla rabattkortsinnehavare utgår rabatt med ytterligare 30 procentenheter (dvs. till 50 %) för lågutnyttjad kapacitet. I jämförelse med nuvarande enkelbiljetter innebär detta totalt ca 65 % rabatt. En förenkling av denna ytterligare rabattering skulle kunna vara att den endast genomfördes under måndag–torsdag och lördag och då gällde alla förbindelser.
4. För att förenkla SJ:s rabattsystem skulle kunna övervägas att avveckla andra rabattformer för persontrafiken. Önskvärda rabatter skulle i stället kunna utgå genom att angivna rabattkort utdelades gratis t. ex. till pensionärer. Detta skulle innebära en viss försämring för en del rabattberättigade som nu får 50 % rabatt på alla resor. Bl. a. med hänsyn härtill bör den i punkt 3 föreslagna extra rabatteringen genomföras i så stor utsträckning som kapacitetsförhållandena motiverar.
5. Som komplettering till dessa rabatter kan införas någon form av bokningsavgift eller pristillägg för sådana tåg som har trängsel.

I det följande redovisas några grova överslag på effekterna av det diskuterade rabattkortsystemet. I anslutning till den tidigare diskussionen om priskänslighet respektive marginalkostnadsandel redovisas kalkylen för priselasticitet på –1 alt. –1/2 och en marginalkostnadsandel på 1/2 alt. 2/3. Bedömningarna har gjorts i 1975/76 års priser och volymer:

1. Sänkning av nuvarande biljettpriser för enkelresor till t. o. r.-nivå innebär en prissänkning på 15 % för 20 % av trafiken (räknat i intäkter). Detta kan väntas leda till en ökning av den totala persontrafiken med 3 %. Prissänkningen och trafikökningen ger upphov till ett netto intäktsbortfall på 4 milj. kr. Trafikökningen leder till en kostnadsökning på omkring 13 milj. kr. Totalt ger detta en resultatförsämring på 17 milj. kr. Den införda förenklingen av biljettsystemet torde dock medföra besparingar i försäljningsarbetet. I samband med de nämnda taxeförsöken angav SJ mycket höga extra försäljningskostnader. Det kan därför vara motiverat att anta att slopandet av t. o. r. ger rätt betydande besparingar. Här beaktas detta enbart genom en avrundning nedåt från 17 till *15 milj. kr.*[3]
2. Kalkylerna rörande 20 % rabatt bygger på att alla resor i fortsättningen kommer att ske med rabattkort. Om t. ex. 10 % av resorna kommer att ske till ordinarie biljettpris innebär detta att här visade kalkyler överskattar resultatförsämringen med motsvarande 10 %.
   Kalkylresultaten har sammanfattats i följande tablå som visar resultatförsämringen i milj. kr under olika antaganden:

[3] Kalkylerna under denna punkt har byggt på priselasticitet –1 och en marginalkostnadsandel på 1/2. Med hänyn till beloppets litenhet är några känslighetsanalyser knappast erforderliga.

Priskänslighet	marginalkostnadsandel	
	1/2	2/3
-1	120	147
-1/2	188	215

För fortsatta överväganden torde man kunna anse *150 milj.* kr vara en rimlig uppskattning.

3. Extra rabatter till 50 % av grundpriset antas utgå i tåg med under 50 % kapacitetsutnyttjande. I sådana tåg har uppskattats att 20 % av SJ:s trafikarbete har utförts. I föregående avsnitt har redovisats överslagskalkyler för en motsvarande rabattering. Den uppkommande resultatförsämringen har uppskattats till ca 40 milj. kr. Vid den lägre priskänsligheten blir motsvarande försämring ca 60 milj. kr. Av dessa tal har 6 resp. 19 milj. kr inräknats i kalkylen under punkt 2). Netto skulle resultatförsämringen av den extra rabatten kunna anges till knappt 40 milj. kr.
4. Avveckling av nuvarande rabattformer torde ge vissa besparingar vad gäller biljettförsäljningsarbetet. Det finns emellertid inget underlag för en uppskattning av vad detta skulle innebära i kronor. Kalkylerna av de tyngre posterna 2 och 3 har utgått från SJ:s nuvarande avgiftsnivå. Förslaget under punkt 1 innebär emellertid att den framtida basnivån blir i genomsnitt 3 % lägre. Å andra sidan innebär förslaget om borttagande av andra rabattformer en viss höjning av basnivån. I brist på kunskap om nuvarande rabatters verkningar har antagits att dessa båda förhållanden tar ut varandra. I en överslagskalkyl skulle man i så fall vara berättigad att bortse från slopandet av övriga rabatter.
5. Förslaget om bokningsavgifter eller motsvarande kommer eventuellt att ge viss resultatförbättring. I en överslagskalkyl torde emellertid detta vara försumbart.

Den här redovisade överslagskalkylen anger en resultatförsämring på i storleksordningen 200 milj. kr (1975/76 års priser). Detta belopp minus de intäkter som erhålles från rabattkortförsäljningen måste således omfördelas från tågresenärer till annat kollektiv. Den samhällsekonomiska effektivitetsvinst som det föreslagna systemet skulle medföra beräknas på i princip det sätt som angivits i anslutning till figur 9.1.

Resultatet påverkas i hög grad av priskänsligheten och av marginalkostnadsandelen. I genomsnitt för de tidigare använda antagandena för dessa förhållanden erhålles en samhällsekonomisk effektivitetsvinst på ca 70 milj. kr.

Den angivna vinsten gäller om alla resor i fortsättningen sker med rabattkort. Även om rabattkortet är billigt kommer så knappast att bli fallet. Av det totala antalet personkm 1974 (exkl. entreprenadtrafken åt SL) avsåg ca 9 % resor kortare än 50 km. Trots denna lilla andel av det totala researbetet utgjorde dessa korta resor ungefär hälften av det totala antalet resor som 1974 uppgick till ca 30 milj. Redan vid resor över 100 km, motsvarande över 80 % av researbetet, torde emellertid ett rabattkort av angiven typ vara dominerande. En rimlig gissning kan därför vara att mellan 1/2 och 2/3 av SJ:s persontrafik skulle ske med rabattkort. De angivna beloppen skulle i så fall reduceras i proportion därtill (från skillnader i kostnader och intäkter per personkm i olika avståndsklasser bortses i detta överslag).

Hur många rabattkort som skulle säljas kan ej uppskattas med någon större

grad av säkerhet. Antalet resor över 400 km uppgick 1974 till 3,4 milj. Så långa resor torde i stort sett helt komma att ske med rabattkort. Hur många resenärer det är fråga om är ej känt. Beräkningsmässigt antages att det rör sig om 3/4–1 milj. resenärer motsvarande 4,5–3,4 resor i genomsnitt. I avståndsintervallet 200–399 km gjordes 1974 3,2 milj. resor. Om hälften av dessa skulle komma att genomföras med rabattkort och om motsvarande resenärer i genomsnitt gjort 5 resor rör det sig om 0,3 milj. rabattkortsinnehavare. De korta resorna blir ännu svårare att gissa. Något nettotillskott av rabattkortägare torde komma också från de ca 75 % av antalet resor som avser kortare reslängd än 200 km. Hur stort detta tillskott kan bli sammanhänger givetvis med hur frågan om regionala periodkort kommer att lösas. Dessa lösa överväganden antyder att ett intervall på 1–1,5 milj. sålda rabattkort kan anses rimligt.

Om mellan hälften och två tredjedelar av trafikarbetet skulle ske med rabatt skulle detta innebära ett underskott på 100–135 milj. kr. Rabattkortintäkterna vid ett pris på 50 kr skulle enligt överslaget ovan ge 50–75 milj. kr, vid ett pris på 60 kr skulle det bli 60–90 milj. kr (det överslagsmässiga i bedömningen gör det rimligt att bortse från prisets betydelse för antalet sålda rabattkort). Det förefaller rimligt att ett system av det slag som här skisserats med ett mycket lågt prissatt rabattkort skulle kunna genomföras med ett bidrag på ca 50 milj. kr.

De här gjorda överslagsmässiga bedömningarna antyder att effektivitetsvinsten av det skisserade rabattkortsystemet är av samma storleksordning som den erforderliga omfördelningen. Trots den begränsade precisionen i den redovisade beräkningen kan två intressanta slutsatser dras. Det torde vara möjligt att genomföra en relativt betydande prissänkning utan att det behöver leda till ett omfördelningsbehov på hundratals miljoner kronor. Den effektivitetsvinst som kan göras är betydande men är inte av den storleksordningen som den allmänna debatten i bland synes utgå från.

9.3.3 *Tidigare förslag till huvudtaxa*

Trafikpolitiska utredningen har i sitt första betänkande angivit ett principförslag till riktade persontaxeåtgärder. Förslaget innebär en principiellt ny taxeuppläggning, en s. k. huvudtaxa i princip byggande på kommuncentra som taxepunkter, men då inte bara kommuncentra vid järnvägslinjer utan också vid busslinjer. Övriga taxepunkter skulle inrymmas i ett för buss- och järnvägstrafik gemensamt lokaltaxesystem till vilket även regionala periodkort e. d. skulle kunna knytas. Huvudtaxan – en maximitaxa – skulle, tillsammans med lokaltaxesystem, kunna utgöra en väsentligt bas för att utveckla rationell trafik i samverkan mellan järnväg och buss och för att främja framtida rationaliserings- och prisdifferentieringsåtgärder vid SJ. Man skulle alltså få ett taxemässigt enhetligt persontransportsystem, till en början inom SJ men på sikt inom hela Sverige, och på samma gång ett bättre underlag för såväl samhälls- som företagsekonomiskt motiverade utvecklingsinsatser inom landtransportsektorn.

Den nya taxans nivå angavs inte i utredningens första betänkande men avsågs bli så anpassad att den gav önskad kostnadstäckning. Förslaget ansågs alltså av utredningen vara av den karaktären att det skulle kunna genomföras

utan resultatförsämring. SJ har i remissvaret varit av annan mening. Det är här fråga om olika uppfattningar om föreslagna åtgärders effekter vilken också kan bero på skillnader i tidsperspektiv. Nya åtgärder drar alltid initialkostnader som kan vara svåra att täcka på kort sikt. Det är emellertid inte längre intressant att diskutera frågan ur denna synvinkel eftersom nya förutsättningar nu föreligger. Det moment som nu kommer till är att nykonstruktionen av en huvudtaxa bör kunna kombineras med sådan lättnad av SJ:s kostnadstäckningskrav att eventuella negativa effekter kan elimineras.

9.4 Riktade åtgärder inom godstrafiken

Som tidigare framgått har inom godstrafiken den officiella taxan en mindre direkt betydelse för det järnvägstransporterade godset eftersom en mycket stor del av volymen transporteras enligt särskilda fraktavtal. Taxans betydelse är härvid mera av den karaktären att den bildar en utgångspunkt för rabattgivning etc. Klart är emellertid att varken taxan eller särskilda fraktavtal med denna som utgångspunkt kunnat fånga upp de betydande godstransportvolymer, på vilka den tunga fjärrbiltrafiken baseras. Fråga är här främst om sådant högvärdigt gods i inte alltför stora sändningsstorlekar, som i allmänhet har höga krav på transportkvalitet men låg priskänslighet.

I utredningens första betänkande har utförligt redovisats en av utredningen gjord undersökning av fraktköparnas motiv vid val av trafikmedel med särskild inriktning på just de transporter som inte utföres med järnväg. De många olika krav på förbättringar som därvid framfördes kan sammanfattas i krav på förbättrad service och lasthanteringsteknik i vid bemärkelse. Dessa önskemål hänger också samman med investeringsöverväganden, t. ex. förbättring av vagnmaterielen och förbättrad växlingsteknik för mjukare växlingar, vilket minskar riskerna för godsskador och därigenom kundernas emballage- och hanteringskostnader. Andra krav hänger samman med olika servicefaktorer. Dörr-till-dörr-transport anses vara mycket betydelsefull. God tidhållning och s. k. klockade leveranser är andra krav som bedömts som väsentliga. Ett genomgående drag har varit fraktköparnas intresse för s. k. kombinerade transporter av olika slag. Detta har bl. a. ansetts vara ett sätt att minska omlastningsproblemen för de företag som saknar industrispår.

Också utredningen har i sitt första betänkande lagt stor vikt vid en satsning på kombinerade transporter. Utredningen hävdade där att konkurrensen inom godstransportsektorn inte i första hand skall ske mellan de olika trafikmedlen utan att dessa skall komplettera varandra. Det är väsentligt att de resurser som finns tas till vara på effektivaste sätt och att trafikmedlen således används på det sätt de är mest lämpade för. Konkurrens bör i stället ske mellan trafikföretag och andra transportsäljande företag med tillgänglighet till resp. trafikmedel.

Utvecklingen för järnvägstransporterna har varit vikande under en lång följd av år om man ser till marknadsandelarna. I absoluta tal har dock även järnvägstrafiken ökat. Samtidigt har lastbilstrafiken ökat starkt även på de längsta transportavstånden. Bland järnvägens traditionella marknader – råvaror och massgods, järnvaror, skogsprodukter etc. – finns också sådana

som har långsiktiga strukturproblem. Någon större expansion av massgodstransporter o. d. bör man således inte räkna med. Därmed uppstår en situation med stagnation i järnvägstransporterna. Detta accentuerar vikten av att järnvägen söker sig nya marknader.

Järnvägens teknik är inriktad på att transportera stora godsflöden mellan terminaler. Distribution kan däremot inte utföras med järnväg om inte stickspår finns. I dessa fall krävs därför omlastning till bil. Denna omlastning kan förbilligas och förbättras genom användandet av olika former av lastbärare, t. ex. container, flak eller hela påhängsvagnar, dvs. genom att godset sammanhålles i större enhetslaster som hanteras med tunglyftsdon e. d. vid terminalerna. Bland lastbilstransporterna finns en stor mängd gods – uppskattningsvis 10–15 milj. ton – som transporteras via terminaler. Här är de stora transportförmedlingsföretagen specialister på uppsamling och distribution av gods och på samlastning.

Transportförsäljningen för fjärrgods sköts av så få företag totalt sett att man kan tala om en oligopolmarknad. Det torde därför vara svårt för SJ att göra några större inbrytningar på dessa marknader. En ökad godsandel på järnvägen måste således åstadkommas genom samverkan med dessa företag. I den tidigare nämnda enkäten har dessa företag också förklarat sig vara intresserade av en transportsamverkan med SJ om rimliga villkor kan uppnås.

Det är mot denna bakgrund trafikpolitiska utredningen i sitt första betänkande har föreslagit en särskild linjetariff för transport av enhetslaster tur och retur mellan större transportcentra. Utredningen har därmed velat stimulera till en ökad samverkan mellan trafikmedlen. En sådan kräver emellertid en omställning hos de trafikföretag som i stället för att köra godset på landsväg överlåter den långväga transportdelen åt järnvägen. Det har nämnts att sådana transporter mycket väl kan komma till stånd inom ramen för SJ:s fraktavtal. Utredningen har emellertid bedömt att omställningen för trafikföretagen är så stor att det behövs det större mått av långsiktig trygghet som en officiell maximitaxa ger. En sådan taxa skulle även innebära en väsentlig markering av ett samhälleligt stöd för en samverkan genom kombinerade transporter. Detta kan i sin tur väntas ge fart åt den teknikutveckling, standardisering och systemutveckling som ger en stegvis kvalitetshöjning av transportformen.

En linjetariff mellan ett begränsat antal större transportcentra, mellan vilka hög transportstandard på järnväg finns, skulle kunna läggas på en attraktiv nivå bl. a. beroende på en hög utnyttjandegrad av materielen både tur och retur. Genom avgränsningen till transporter av enhetslaster tur och retur skulle den nya taxan inte behöva inverka på prisnivån för SJ:s befintliga transporter.

SJ har i sitt remissvar inte slutit upp kring utredningens synsätt. Man menar bl. a. att förslaget gynnar lastbilsföretagen och ger SJ ställning av entreprenör åt dessa. Utan att i övrigt gå in på SJ:s argument bör från utredningens sida pekas på att förslagets huvudsyfte är att öka järnvägens godstransport genom att kombinera godstransportförmedlingsföretagens kunskaper om insamling och distribution och SJ:s möjligheter att effektivt utföra långväga transporter. I de fall SJ nu transporterar enhetslaster i egen regi överlåter man terminaltransporterna till lastbilsföretag. Även om dessa

ofta är egna dotterbolag är situationen på lastbilsmarknaden sådan att SJ måste betala marknadsmässiga priser för terminaltransporterna. SJ:s fraktnetto för undervägstransporten bör således bli av samma storleksordning antingen transporten utförs i SJ:s regi eller i regi av eget dotterbolag eller av andra transportförmedlingsföretag. För andra i transporten ingående tjänster t. ex. transportförsäljning, godsinsamling, terminalarbete etc., blir SJ:s andel givetvis mindre vid transporter i andra företags regi men motsvaras av minskade kostnader för dessa arbetsmoment. Inte heller är SJ:s utdelning från dotterbolagen av sådan storleksordning att den är av betydelse i sammanhanget.

Det är mot denna bakgrund som utredningen anser att den föreslagna satsningen på trafik i samverkan är viktig och både i samhällets och SJ:s intresse. De åtgärder som nu bör vidtas är dels en satsning på teknisk utveckling för denna typ av transporter och dels tillskapandet av en attraktiv taxesättning.

Även för andra typer av transporter än enhetslaster anser utredningen det vara väsentligt att det satsas på en fortsatt teknisk och systemmässig utveckling. Den typ av åtgärder som därvid är aktuella har berörts ovan och närmare redovisats i utredningens första betänkande. En sådan satsning är väsentlig för att befästa och förstärka järnvägens konkurrensförmåga i framtiden. I sammanhanget måste också behovet av investeringsmedel beaktas.

9.5 Sammanfattande diskussion

Analysen i kapitel 8 har lett utredningen till slutsatsen att en avlastning av SJ:s kostnadsansvar är angelägen. Marginalkostnaderna för utnyttjandet av bannätet är avsevärt mycket lägre än de faktiska kostnader som belastar SJ för bannätet. Detta tvingar SJ att tillämpa en samhällsekonomiskt ineffektiv prissättning för stora delar av sitt transportservicesortiment vilket inte befrämjar en riktig utveckling av det totala trafiksystemet.

Utredningens överväganden i det föregående har koncentrerats till bannätskostnaderna eftersom dessa uppvisar en mycket stor andel fasta kostnader. Det är då naturligt att överväga att anknyta en avlastning av SJ:s kostnadsansvar till dessa kostnader. Utredningen anser emellertid inte att några fördelar skulle vinnas med den i remissbehandlingen av det första betänkandet framförda tanken att SJ:s bannätsdrift organisatoriskt skulle avskiljas och eventuellt läggas samman med vägverket. Samordningsproblemen mellan trafikproduktion och banunderhåll torde i en sådan lösning bli betydande.

En liknande tankegång kan emellertid vara att, utan att göra en organisatorisk uppdelning, ändock inom SJ särskilja bannätsdrift och trafikproduktion. En tänkbar möjlighet är därvid att SJ primärt avlastas hela eller del av det ekonomiska ansvaret för bannätet och i stället i likhet med vägtrafiken får betala avgifter vid utnyttjandet. Genom avgiftssättningen bestäms då hur stor del av bannätskostnaden som i praktiken kommer att avlastas. En utgångspunkt för avgiftssättningen bör därvid vara de marginella kostnaderna.

En sådan konstruktion innebär i princip att SJ sköter bannätet på samma villkor som vägverket sköter vägarna. SJ måste då få anslag över statsbudgeten för driften och genomgå samma typ av budgetbehandling som andra statliga verk. Vissa planeringsfördelar skulle sannolikt kunna vinnas med en sådan ordning men den innebär samtidigt att statsmakterna måste skapa normer m. m. för bannätsdriften och göra en lång rad avvägningar som nu sker inom ramen för affärsverket SJ. Andra fördelar kan vara att driftersättningen på det trafiksvaga nätet i ett sådant system direkt kan anknytas till trafikproduktionen liksom på landsvägssidan. Vidare kan kostnadsfördelningen förenklas vid t. ex. diskussioner om regionala periodkortsystem etc. Ytterligare en fördel om än begränsad kan vara att systemet medför en viss konjunkturutjämning för SJ. De marginella kostnaderna varierar givetvis med utnyttjandet och således i takt med konjunkturen. SJ:s resurser och därmed även kostnaderna för underhåll av bannätet är emellertid tämligen fasta på den sikt som konjunktursvängningar normalt innebär. Det faktiskt utförda underhållet är då också ungefär lika stort år från år. En rörlig avgift enligt denna skiss innebär att avlastningsbeloppet kan få variera i takt med konjunkturerna. I högkonjunktur ökar summan av trafikavgifterna och minskar bidragsbehovet och tvärtom i lågkonjunktur. (Systemet skulle kunna vara till ännu större fördel om personal kunde användas mera flexibelt mellan trafikproduktion och underhåll.)

Det som här skisserats innebär en tämligen radikal förändring och kräver särskilda överväganden. En annan möjlighet är därför att SJ direkt avlastas ett belopp som anses lämpligt. Detta belopp behöver i och för sig inte direkt anknytas till någon kostnadspost utan kan bestämmas år från år genom politiska beslut. Nackdelen med detta är att det blir svårt för SJ att långtidsplanera sin verksamhet även om man rimligtvis kan utgå från att beloppet i vart fall inte minskas i absoluta tal. Beloppet kan också knytas till bokföringen på något lämpligt sätt. T. ex. kan avlastningen utgå med viss procent av omsättningen eller av bannätskostnaderna. Ett sådant system skulle ge ett automatiskt uppräkningsförfarande men också kräva vissa kontrollfunktioner t. ex. när det gäller bokföringen.

Som tidigare redovisats fäster utredningen stor vikt vid att en avlastning av kostnadsansvaret görs på ett sätt som ger största möjliga effektivitetsvinster. Ett helt annat sätt för avlastning än de ovan diskuterade kan då vara att knyta beloppets storlek till de åtgärder som vid en närmare analys befinns vara samhällsekonomiskt lämpliga att vidta men som inte kan genomföras på företagsekonomiska grunder. Därvid är det också möjligt att mera direkt ta hänsyn till effekterna för resenärer och transportköpare som är den egentliga målgruppen för åtgärderna.

Av vad som redovisats i det föregående framgår att en generell taxesänkning endast medför begränsade samhällsekonomiska vinster men att mera riktade åtgärder ger avsevärt större effekter. De olika åtgärder utredningen diskuterat är av principiellt två slag. Vissa åtgärder siktar till att genom direkta prissättningsåtgärder ge effektivitetsvinster i samhällsekonomisk mening inom den rådande strukturen. Dit hör de efterfrågebaserade rabattsystemen och lågprisrabattkortet. Andra åtgärder tar sikte på att påverka den långsiktiga inriktningen av SJ:s transportserviceutbud och taxesystem m. m. Syftet är därvid att stärka järnvägstransporternas framtida roll i det totala trafiksys-

temet och ge en god grund för det fortsatta rationaliseringsarbetet. Sådana åtgärder är den föreslagna huvudtaxan i persontrafik och satsningen på kombinerade godstransporter genom den föreslagna linjetariffen. Även satsning på teknisk och systemmässig utveckling samt servicehöjning hör hit. Dessa förslag bedöms vara väsentliga för en samhällsekonomiskt riktig utveckling av det totala trafiksystemet.

Det har endast varit möjligt för utredningen att översiktligt skissera de diskuterade åtgärderna. Därför måste det ankomma på SJ att detaljutreda och utforma de olika förslagen liksom att göra bedömningar av såväl de företagsekonomiska som de samhällsekonomiska utfallen av olika förslag samt att till regeringen redovisa förslag till åtgärder och ange behov av medel för drift och investeringar.

Det nu sagda innebär inte att SJ:s rätt att på egen hand besluta om företagsekonomiskt motiverade rabatter ifrågasätts. En eventuell avlastning av ett fast kostnadsbelopp medför emellertid inte att de företagsekonomiskt motiverade rabatterna kan väntas öka. Sådana rabatter bygger nämligen på den bedömningen att den extra trafiken ger så stora intäkter att det kompenserar såväl merkostnaderna som bortfallande intäkter från tidigare trafik. Därför måste rabattgivning på samhällsekonomiska grunder kopplas ihop med tillskott av medel.

De åtgärder som utredningen i det föregående diskuterat och befunnit vara angelägna att SJ detaljstuderar kan kort sammanfattas enligt följande.

En trafik i samverkan i *persontrafik* bör underlättas genom en huvudtaxa mellan i princip kommuncentra enligt förslag i utredningens första betänkande. Den tänkes i ett första steg omfatta SJ:s tåg och bussar och på sikt även andra bussföretag. För lokal trafik behövs en lokaltaxa. Systemet avses också underlätta införandet av regionala periodkortsystem.

Persontaxan kan göras mer efterfrågeanpassad genom tidsmässiga och eventuellt förbindelsebaserade rabatter. Ett sådant system bör sannolikt införas stegvis för att effekterna skall kunna bedömas. En mer allmän användning av en efterfrågeinriktad taxa kräver sannolikt en förändring av taxesystemet till typ huvudtaxa.

Nuvarande taxe- och rabattsystem kan förenklas i kombination med ett lågprisrabattkort. Denna åtgärd behöver inte kopplas samman med de övriga utan kan genomföras separat men kan också med fördel kombineras med en övergång till en huvudtaxa.

Samverkan mellan landsvägs- och järnvägstrafik är en nödvändig förutsättning för ett effektivt *godstransport*system i framtiden. En satsning på utveckling av samverkanssystem och på nödvändig teknik bör göras. En inriktning bör därvid vara att satsa på kombinerade transporter av enhetslaster enligt utredningens tidigare förslag. Ett attraktiv prissättning bör skapas för sådana transporter och garantier ges för långsiktig trygghet för de transportörer som satsar på denna teknik. En form för detta är att skapa en offentlig taxa – linjetariff.

Även för andra typer av godstransporter bör satsas på olika former av förbättrad service och åtgärder mot godsskador. Det är fråga om en kombination av investeringsåtgärder och mera driftsmässiga utgifter samt en satsning på teknisk och systemmässig utveckling. Dessa frågor utvecklades i utredningens första betänkande.

IV Utredningens samlade överväganden och förslag

10 Trafikens kostnadsansvar

10.1 Allmänt

Utredningen har haft till uppgift att ompröva kostnadsansvarets utformning och tillämpning. En sådan omprövning är, enligt utredningens direktiv, motiverad med hänsyn till de olägenheter som följer med kostnadsansvarighetsprincipens nuvarande hårda knytning till varje särskild trafikgren. Detta kan få till följd såväl att samhällsekonomiskt motiverade investeringar ej kommer till stånd som att både nya och redan gjorda investeringar inte utnyttjas på ett tillräckligt effektivt sätt på grund av den gällande avgiftsnivån. Vidare betonas att i utredningsarbetet bör undersökas möjligheterna att med bibehållet effektivitetskrav styra utvecklingen inom transportområdet i riktning mot vad som bedöms fördelnings- och regionalpolitiskt, miljö- och trafiksäkerhetsmässigt önskvärt. Vad gäller miljö och trafiksäkerheten framhålles att det främst gäller att genom lämpliga åtgärder och krav på trafiken förebygga negativa effekter.

I sitt försök att belysa de i direktiven antydda olägenheterna har utredningen haft anledning att skilja mellan

- det ansvar för de samhällsekonomiska *marginal*kostnaderna som i princip bör föreligga vid varje *enskilt* transportuppdrag eller resa och
- den *kollektiva* skyldigheten som kostnadsansvarighetsprincipen ansetts medföra för en trafikgren att svara för det allmännas *totala* utgifter för trafikgrenen.

De två synsätt på kostnadsansvarighetsprincipens innebörd som här särskilts har också observerats i tidigare trafikpolitiska utredningar. 1953 års trafikutredning ansåg att "... de transportavgifter som skola åvägabringa en samhällsekonomiskt riktig uppdelning av trafiken, måste sålunda baseras på mindrekostnader, respektive merkostnader för den transporttjänst, avgiften avser." Dessa mer/mindre-kostnader omfattade emellertid inte alla på transporttjänsten nedlagda kostnader. Därför ansågs kravet på trafikavgifter vara större än vad som vore samhällsekonomiskt önskvärt. Det bedömdes emellertid troligt att denna principiella motsatsställning inte skulle vara praktiskt betydelsefull.

Det är väsentligen två skäl som gör att de båda synsätten på kostnadsansvaret inte leder till samma resultat:

- Drift och underhåll såväl av vägnätet som av bannätet medför betydande fasta kostnader för att överhuvudtaget hålla en viss väg eller bana öppen för trafik. Den kostnadsökning som en ökad trafikmängd medför är däremot relativt obetydlig. Om således transportkonsumenten betalar avgifter som svarar mot de marginella kostnaderna för ökad trafik täcker inte detta de totala kostnaderna. I princip gäller detsamma även för trafikproduktion men där är andelen fasta kostnader inte så stor.
- Trafik medför en mängd s. k. externa effekter främst i form av trafikolyckor, trängsel och miljöstörningar. Dessa effekter belastar inte direkt en bilist eller ett trafikföretag utan samhället i övrigt dvs. andra trafikföretag och transportkonsumenter, omkringboende och övriga. Dessa effekter återspeglas inte heller i utgifter för något samhällsorgan men utgör likafullt från samhällsekonomisk synpunkt kostnader som skall beaktas vid en bedömning av vad som är effektiv resursanvändning.

Förekomsten av vissa fasta kostnader berördes av 1953 års trafikutredning även om man betraktade avsevärt fler kostnader som rörliga än vad som skett i nu föreliggande utredning. Däremot diskuterades inte de externa effekterna. För vägtrafikens del är, som framgått av kapitel 5, motsvarande kostnader mycket betydelsefulla. De utgör den dominerande delen av vägtrafikens samhällsekonomiska marginalkostnader. Förekomsten av dessa kostnader innebär också att den beloppsmässiga skillnaden mellan samhällets totala utgifter för vägtrafiken och vägtrafikens summa marginalkostnader inte är så stor. För järnvägstrafiken är de externa effekterna mindre betydelsefulla. Eftersom kostnaderna för bannätet i betydande grad är fasta blir skillnaden mellan de totala kostnaderna för bannätet och summa samhällsekonomiska marginalkostnader därför betydande. Därtill kommer att även själva trafikproduktionen på järnväg har en inte obetydlig andel fasta kostnader.

10.2 Vägtrafiken

I kapitel 3 har utredningen principiellt definierat ett kostnadsansvars (betalningsskyldighets) utformning. Om ett kostnadsansvar för en trafikgren skall finnas måste detta knytas till samhällets utgifter för trafiken ifråga. Utredningen har i kapitel 6 sökt definiera och avgränsa de budgetposter som är aktuella i ett kostnadsansvar för vägtrafiken. Kostnadsansvarets beloppsmässiga omfattning har exemplifierats genom beräkning för 1976. De beräkningsbara kostnaderna för vägar, trafikövervakning och administration samt trafikolyckor uppgick detta år till 5,6 miljarder kr.

Den totala beskattningen av vägtrafiken budgetåret 1976/77 var 7,2 miljarder kr. I budgetpropositionen 1978 föreslås en höjning av bensin- och kilometerskatten som beräknats öka intäkterna med ca 1,2 miljarder kr. Vägtrafikens beräknade kostnadsansvar torde emellertid endast ha ökat med några hundra milj. kr. sedan 1976.

Utredningens slutsats av dessa förhållanden är att "vägtrafikens kostnadsansvar" är ett begrepp som har begränsad betydelse för statsmakternas ställningstagande till lämplig beskattning av vägtrafiken. Det saknas också inom vägtrafiken en organisatorisk enhet som skulle kunna åläggas ett ansvar för vägtrafikens kostnader.

Det är enligt utredningens uppfattning riktigt att frågan om lämplig vägtrafikbeskattning i princip prövas fritt med utgångspunkt från alternativa beskattningsmöjligheter, den marginella nyttan av varje budgetutgift och det realekonomiska behovet av budgetbalans. En koppling mellan vägtrafikavgifterna och samhällets utgifter för vägtrafiken innebär en miniatyrbudget som försvårar nämnda avvägningar. Av dessa skäl vill utredningen slopa en sådan innebörd i kostnadsansvaret att vägtrafiken skulle ha en kollektiv skyldighet att betala samhällets delvis svårberäknade budgetutgifter för vägtrafiken. Därmed skulle också undanröjas den risk för missförstånd som legat däri att ansvar för de totala kostnaderna – och inte för de samhällsekonomiska marginalkostnaderna – ibland felaktigt uppfattas som ett medel att uppnå ett samhällsekonomiskt effektivt resursutnyttjande. Med anknytning till den diskussion som förts i kapitlen 3 och 6 vill utredningen emellertid betona vikten av att systematiska kalkyler över såväl åtgärdsnivå som avgiftsnivå genomförs. Därigenom kan också en riktig dimensionering av trafiksektorn åstadkommas.

10.3 Järnvägstrafiken

För järnvägstrafikens del motsvarar kostnadsansvaret det krav på kostnadstäckning som nu gäller för SJ. Till intäkterna kan därvid räknas ersättningen för driften av de trafiksvaga bandelarna och för olönsamma stationer m. m. Dessa bidrag utgår i förskott varefter det ankommer på SJ att få hela verksamheten att gå ihop. Utredningen har övervägt om järnvägstrafikens kostnadsansvar därutöver borde omfatta vissa budgetutgifter hos det allmänna som sammanhänger med järnvägstrafiken såsom utgifter för sjukvård av trafikolycksfall och utgifter för bullerskydd eller motsvarande. Med hänsyn till litenheten av sådana eventuella poster för järnvägstrafikens del och önskemålet om enklast möjliga system har utredningen stannat för att inte föreslå någon sådan utvidgning. Detta innebär också att kravet på kostnadstäckning för järnvägstrafiken endast avser sådana kostnader som belastar en avgränsad organisatorisk enhet nämligen SJ eller de kvarvarande enskilda järnvägsföretagen.

För sådana avgränsade enheter som SJ har utredningen betonat vikten av inre effektivitet. Det är därför väsentligt att bibehålla kravet på att SJ med intäkter skall täcka sina kostnader.

Det incitament till effektivitet i verksamheten som detta krav innebär är dock inte beroende av vilken form intäkterna har. Driftbidraget till de trafiksvaga bandelarna försämrar t. ex. inte detta incitament. För denna typ av intäkter är det emellertid väsentligt att de utgår med i förväg fastställda belopp och inte endast konstateras i efterhand som skillnaden mellan övriga intäkter och kostnader. I det senare fallet förloras möjligheterna till ett ekonomiskt ansvar för företagsledningen och därmed till ett decentraliserat beslutsfattande.

Enligt utredningens uppfattning bör kostnadsansvarsbegreppet slopas även för järnvägstrafiken. För trafikföretaget och affärsverket SJ skall emellertid föreligga ett krav på kostnadstäckning. Detsamma gäller självfallet för övriga järnvägsföretag. Den totala belastningen på järnvägstrafiken kan

emellertid anpassas av statsmakterna genom olika ersättningar som fastställs i förväg. Dessa skall betraktas som betalning för vissa prestationer och jämställas med övriga intäkter.

10.4 Avvägningar mellan vägtrafik och järnvägstrafik

I utredningens direktiv betonas den begränsning av möjligheterna att åstadkomma samhällsekonomiskt riktiga lösningar som följer med en till varje trafikgren knuten kostnadsansvarighet. Därför bör enligt direktiven en för landtransportsektorn gemensam kostnadsansvarighet övervägas. I detta sammanhang åsyftas vad som här betecknas som kollektiv betalningsskyldighet.

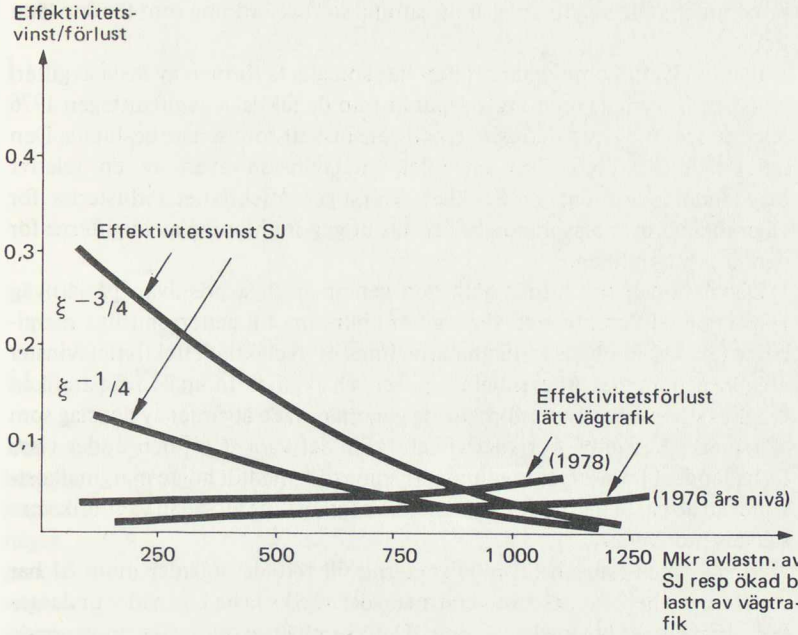
I princip innebär en utvidgning av det betalningsskyldiga kollektivet att möjligheterna ökar att fördela avgifterna så att ett visst totalt avgiftsuttag kan ske med minsta effektivitetsförlust. I den bemärkelsen är en utvidgning fördelaktig. De fördelar som kan vinnas med en till landtrafiken gemensamt knuten betalningsskyldighet är emellertid begränsade. Utredningens förslag att släppa kravet på trafikgrensvis kostnadsansvarighet innebär nämligen att den gemensamma betalningsskyldigheten gäller alla skattebetalare. Utredningen vill av detta skäl avvisa tanken på en speciell gemensam betalningsskyldighet för landtrafiksektorn.

Det realproblem som utredningens direktiv på denna punkt tar upp kan emellertid inte avfärdas på detta formella sätt. I en fri finanspolitisk prövning av statens inkomster från väg- och järnvägstrafik respektive motsvarande utgifter ingår bl. a. som ett väsentligt led vissa avvägningar inom landtransportsektorn.

Som tidigare framhållits innebär trafikavgifter utöver vad som svarar mot de samhällsekonomiska marginalkostnaderna vissa effektivitetsförluster. För vägtrafikens del innebär detta att för 1976 uttag över ca 5 miljarder kr. har sådana konsekvenser. Motsvarande är emellertid fallet även med andra skatteformer. På grund av vägtrafikens genomsnittligt sett låga priskänslighet och möjligheten att ta ut fasta avgifter kan effektivitetsförlusterna på grund av att det faktiska uttaget 1976/77 var ca 7,2 miljarder kr. bedömas som relativt små vid denna nivå.

För järnvägstrafiken innebär kravet på kostnadstäckning att SJ 1976 hade att i princip stå för knappt 1 miljard kr. i kostnader för bannätet fastän endast knappt 300 milj. kr. svarar mot samhällsekonomiska marginalkostnader. (Viss del av dessa kostnader täcks av bidraget till de trafiksvaga bandelarna). Kravet på SJ att täcka även skillnadsbeloppet leder till samhällsekonomiska effektivitetsförluster genom att SJ tvingas hålla ett ur samhällsekonomisk synvinkel för högt pris. Dessa förluster har utredningen bedömt vara förhållandevis större än på vägsidan.

Uredningen har försökt analysera effekterna av att avlasta SJ vissa fasta kostnader och höja vägavgifterna med motsvarande belopp. Det skulle alltså bli fråga om att minska effektivitetsförlusterna inom järnvägstrafiken på bekostnad av ökade effektivitetsförluster för vägtrafiken. En sådan prövning har intresse i den mån alternativa sätt att finansiera ett bidrag till SJ också anses ha nackdelar.



Figur 10.1 Marginella effektivitetsförändringar vid avlastning av SJ:s fasta kostnader resp. ökning av vägavgifter för den lätta trafiken.

I figur 10.1 har sammanställts resultaten från dels de beräkningar som tidigare redovisats för järnväg i kapitel 9, dels motsvarande beräkning av effektivitetsförluster för vägtrafiken vid en extra höjning av avgifterna. Kurvorna för effektivitetsvinsten på järnväg överensstämmer helt med dem som visades i figur 9.2. I princip borde därvid även beaktas den utbytbarhet (korspriselasticitet) som föreligger mellan väg- och järnvägstrafik. De i kapitel 4 redovisade resultaten gör det emellertid motiverat att anta att denna utbytbarhet är så liten att den kan försummas i de översiktliga kalkyler som här redovisas. Det bör observeras att riktade åtgärder torde för de första milj. kr. avlastning av SJ ge avsevärt större effektivitetsvinst än den generella prisnivåsänkning som kurvorna bygger på (se figur 9.2.).

Beräkningen av effektivitetsförluster för vägtrafiken vid en höjning av avgiftsnivån avser lätta fordon (personbilar och lastbilar under 3,5 ton). Bensinpriselasticiteten har antagits vara –0,4 vilket innebär en avsevärt större priskänslighet än vad som svarar mot de i kapitel 4 redovisade resultaten. Vad gäller effekten av fasta avgifter på trafikarbetet är underlaget mycket bristfälligt. Här har antagits att de fasta avgifterna per avgiftskrona har hälften så stor inverkan som de rörliga. De fasta avgifterna har således antagits inverka på trafikarbetet på sätt som enligt kapitel 4 skulle vara motiverat att anta för rörliga avgifter. Sammanlagt innebär de gjorda antagandena att de effektivitetsförluster som redovisas i figuren snarast skall anses som överskattningar av de troliga förlusterna.

Motsvarande beräkningar som för de lätta fordonen kan göras för de tunga. Kunskapen om priskänsligheten är emellertid här ännu mindre. Dessutom kompliceras frågan av att den tunga trafiken betalar en mycket större andel fasta avgifter än de lätta fordonen. Mycket överslagsmässiga kalkyler antyder att den marginella effektivitetsförlusten för den tunga trafiken vid variationer

kring nuvarande avgiftsuttag är av samma storleksordning som för den lätta trafiken.

Eventuella tillkommande avgifter har antagits få formen av fasta avgifter. Kurvorna har ritats med utgångspunkt från de faktiska avgiftsuttagen 1976 resp. den höjning av fordonsskatt och bensinskatt som senare beslutats. Den redovisade analysen visar att effektivitetsvinsten även av en relativt betydande avlastning av SJ klart överstiger effektivitetsförlusterna för vägtrafiken om motsvarande belopp tas ut genom höjning av avgifterna för den lätta vägtrafiken.

Diskussionen har hittills gällt den genomsnittliga prisnivån på järnväg respektive odifferentierade vägavgifter anknutna till genomsnittliga marginalkostnader. För båda trafikgrenarna finns otvivelaktigt effektivitetsvinster att göra genom mer differentierade priser och avgifter. Inom järnvägstrafiken erhålles störst effektivitetsförbättring genom riktade åtgärder av det slag som skisserats i kapitel 9. För vägtrafiken torde det vara så att den under vissa förhållanden, främst i tätorter under rusningstid, medför högre marginalkostnader än de här beräknade. En ytterligare begränsning av sådan vägtrafik vore således motiverad.

Särskilt med hänsyn till möjligheterna till riktade åtgärder inom SJ har utredningen bedömt det motiverat att en del av SJ:s fasta kostnader undantas från kravet på kostnadstäckning. Den samhällsekonomiskt motiverade omfattningen av denna avlastning kan inte bestämmas på grundval av föreliggande material. Det är emellertid klart att den marginella effektivitetsförbättringen avtar relativt snabbt med det belopp som avlastas. Det exakta beloppet bör avgöras på basis av SJ:s redovisningar av den samhällsekonomiska nyttan och den företagsekonomiska belastningen av den typ av riktade åtgärder som utredningen behandlat i kapitel 9. En utgångspunkt bör dock vara att SJ skall avlastas minst 300 milj. kr. i 1976 års priser. Hur finansieringen skall ske är emellertid en fråga som bör bedömas med utgångspunkt från effektivitetsförluster och fördelningspolitiska konsekvenser av olika alternativa finansieringsmöjligheter.

Enligt direktiven har utredningen att pröva frågan om ett för landtrafiken gemensamt kostnadsansvar. I och med att utredningen föreslår att detta begrepp slopas för de olika trafikgrenarna kan det inte heller bli aktuellt med en formell skyldighet att gemensamt stå för vissa utgifter för det allmänna. I den fria prövningen av alla budgetutgifter och alla budgetinkomster ingår emellertid också att väga mot varandra nackdelen av att ytterligare belasta vägtrafiken mot fördelen av att kunna avlasta järnvägstrafiken.

I direktivens betoning av frågan om gemensamt kostnadsansvar ligger självfallet också ett understrykande av vikten att i första hand landtransportsektorns utveckling planeras gemensamt i högre grad än hittills varit fallet. I ett sådant synsätt vill utredningen instämma. Redan i sitt första betänkande har utredningen klart understrukit vikten av att samhällets övergripande trafikplanering förstärks. Det där framförda konkreta förslaget till en central trafikplaneringsnämnd, arbetande i rådgivande ställning till trafiksystemets intressenter, är enligt utredningens mening alltjämt aktuellt.

11 Vägtrafikens avgifter

11.1 Generella synpunkter

Det har inte varit utredningens uppdrag att lägga fram förslag till vägtrafikbeskattning, men däremot att ge ett underlag för sådana bedömningar. I kapitel 5 redovisades uppskattningar av vägtrafikens marginalkostnader för några olika grupper av fordon. De angivna värdena utgör beräknade genomsnitt för olika vägtyper, och trafikförhållanden. I tätorterna är de angivna kostnaderna sannolikt för låga. Det är också fråga om genomsnitt inom resp. fordonsgrupp där stora skillnader kan förekomma. Uppgifterna avser förhållandena 1976. De beräknade marginalkostnaderna redovisas i tabell 11.1.

Storleksordningen av de intäkter som de angivna marginalkostnadsbaserade avgifterna skulle ge 1976 framgår av tabell 11.2. För beräkningen har utnyttjats de värden på trafikarbetet som angivits i kapitel 5.

De rörliga avgifter som nu utgår för motsvarande fordonskategorier består för bensindrivna fordon av skatt på bensin och för dieseldrivna fordon av kilometerskatt samt energiskatt på drivmedlet. Kilometerskatten utgår med samma belopp per km för ett givet fordon. Bensinskatten däremot varierar per fordonskm beroende på trafiksituation eftersom bensinförbrukningen skiljer sig avsevärt mellan tätorts- och landsvägstrafik. För dessa fordon erhålls således automatiskt en viss anpassning av avgifterna till de skiftande marginalkostnaderna även om anpassningen är mer schablonartad än vad som vore önskvärt.

För nya personbilar gäller numera att det skall finnas en bränsledeklaration. I denna särskils stadskörning och landsvägskörning. Även ett medel-

Tabell 11.1 Beräknade samhällsekonomiska marginalkostnader för vägtrafik, öre per fordonskm (1976)

Fordonsslag	Pb	Lätt lb	Tung lb	Tung lb + släp	Buss
Vägunderhåll	0,4	0,4	5,1	10,2	5,1
Trafikövervakn.	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Trängsel	0,5	0,5	1,0	1,5	1,0
Olyckor	8	9	11	15	18
Miljöstörningar	+	+	+	+	+
Summa avrundat	10	11	18	28	25

Tabell 11.2 Beräknade intäkter 1976 av marginalkostnadsbaserade avgifter (milj. kr.)

Fordonsgrupp	Intäkter
Personbil	4 200
Lätt lastbil	140
Tung lastbil	250
Tung lastbil med släpvagn	250
Buss	125
Summa	4 965

värde anges där stadskörning utgör 55 %. För ett antal vanliga bilmodeller gäller att ökningen i bensinförbrukningen från landsvägskörning till stadskörning ligger mellan 35 och 70 %. I absoluta tal är ökningen mellan 0,25 l och 0,5 l. Det bör dock understrykas att dessa värden gäller för ett standardiserat körsätt och att skillnaden mellan individuella körsätt givetvis är betydande.

För en jämförelse av dagens skattesatser med den beräknade marginalkostnaden redovisas i tabell 11.3 bensinskatten för några vanliga personbilsmodeller i olika viktklasser. Bensinskatten antas vara 102 öre per liter vilket innebär att den föreslagna höjningen den 1 maj 1978 är inräknad. Däremot ingår inte beredskapslagringsavgiften (7 öre per liter) eftersom denna anses svara mot rörliga kostnader för bensinlagring.

Det kan i och för sig synas ologiskt att jämföra marginalkostnaderna 1976 med avgifterna 1978 eftersom dessa anger olika prisnivåer. Det har dock bedömts vara riktigt att göra denna jämförelse eftersom de utgående avgifterna har höjts avsevärt mellan 1976 och 1978 och slutsatserna annars skulle vara missvisande. Det har heller inte varit möjligt att ange marginalkostnaderna i 1978 års nivå bl. a. eftersom så stor del är beroende av utvecklingen av trafikolyckorna. En annan faktor att beakta i sammanhanget är att ingen hänsyn har tagits till utgående fasta avgifter eftersom dessa primärt inte anses påverka utnyttjandet.

De värden som redovisas i tabell 11.3 är uppmätta under laboratoriemässiga former och med väl intrimmade nya fordon. Dessa värden måste således antas vara de lägsta tänkbara och bör mera ses som en jämförelse mellan olika

Tabell 11.3 Skatt, öre per fordonskm, för bensindrivna personbilar

Bilmodell	Stadskörning	Landsvägskörning	Genomsnitt
Fiat 127	8,7	6,1	7,1
Saab 96	10,2	7,1	8,7
Opel Ascona	11,7	7,7	9,7
Saab 99	11,2	8,2	9,7
Volvo 244 DL	12,8	8,2	10,7
Ford Granada	12,2	8,2	10,2
Mercedes 230	13,8	10,2	12,2
Mercedes 450 SE	18,9	14,3	16,8

fordon. Det kan antas att fordon i praktisk drift och som inte längre är helt nya drar mer bensin. Ytterligare en deciliter per mil i genomsnitt innebär att ytterligare 1 öre skall läggas till de värden som redovisats i tabell 11.3.

En överslagsberäkning av den genomsnittliga bensinförbrukningen per fordonskm baserad på total mängd levererad bensin och total uppskattad körsträcka ger en medelförbrukning av 1,1 liter per mil. Det motsvarar en kostnad om drygt 11 öre per fordonskm. Energikommissionens expertgrupp för energihushållning anger i rapporten Energibesparingar inom transportsektorn en genomsnittlig förbrukning av 1,06 liter per mil vilket ger en kostnad om 10,8 öre per fordonskm.

Under dessa antaganden kan konstateras att den nuvarande genomsnittliga rörliga avgiften relativt väl svarar mot den beräknade marginalkostnaden för *bensindrivna personbilar*. De lättare fordonen ligger något lägre och de tyngre något högre. Från energihushållningssynpunkt kan en sådan fördelning av avgiftsuttaget betraktas som önskvärd. Utredningen anser därför att dessa avvikelser kan accepteras.

De *lätta bensindrivna lastbilarna* består av en heterogen grupp fordon. De lättaste är i stort sett identiska med personbilar och finns även i de lägsta viktklasserna. Övre gräns för dessa fordon sätts vid en totalvikt av 3,5 ton. Antalet lätta lastbilar är ca 80 000. De har en bensinförbrukning från ca 0,8 l per mil upp till ca 2 l per mil dvs. en avgift per fordonskm från 8 öre till 20 öre. De tyngsta fordonen i klassen ligger givetvis närmare de tunga lastbilarna vad gäller marginalkostnader. Inte heller för denna grupp finns således skäl att anta att de nu utgående avgifterna alltför mycket avviker från marginalkostnaderna.

För *de dieseldrivna fordonen* utgår kilometerskatt som ökar med ökad fordonsvikt samt därtill energiskatt med 4 öre per liter dieselolja. Några typiska fordon redovisas i tabell 11.4 som även tar upp kilometerskattepliktiga släpvagnar. De kilometerskattevärden som redovisas är de som gäller från 1 maj 1978.

De *kilometerskattepliktiga personbilarna* har en skatt som är lägre än motsvarande bensindrivna bilars och som också är lägre än marginalkostnaden. För dessa fordon finns inte heller någon variation i skatten per kilometer beroende på trafiksituationen. En relativ höjning av kilometerskatten jämfört med bensinskatten genomföres den 1 maj 1978. Även därefter är dock skatten lägre än den beräknade marginalkostnaden.

För de lätta bensindrivna lastbilarna varierar skatten avsevärt beroende på stora skillnader i vikt och bensinförbrukning. De *lätta dieseldrivna lastbilarna* är en mer homogen grupp fordon men har en beskattning som är avsevärt lägre än motsvarande bensindrivna fordons. De har också en skatt som är något lägre än dieseldrivna personbilars. I jämförelse med marginalkostnaden är skatten för låg.

Bland de *tunga lastbilarna* är det de dieseldrivna som är av intresse. Antalet bensindrivna lastbilar avtar mycket hastigt vid ökad viktklass. De tunga lastbilarnas skatt är i det lägsta intervallet jämförbara med personbilarnas men ökar därefter till i praktiken ett högsta värde om ca 27 öre per fordonskm. Den angivna genomsnittliga marginalkostnaden var 18 öre för denna fordonskategori. I beräkningen av denna angavs att främst för vägkostnaderna men även för olyckor steg kostnaden brant med ökad fordonsvikt. Den

Tabell 11.4 Exempel på körsträckeberoende skatter för kilometerskattepliktiga fordon

		Skattevikt-klass, kg	Kilometerskatt öre/fordonskm	Energiskatt	Summa
1.	Personbilar (ca 110 000 st. varav taxi 5 000)	1 400	8,9	0,3	9,2
		1 500	9,5	0,3	9,8
2.	Lätta lastbilar (ca 14 000 st.)	2 500	8,7	0,4	9,1
		3 500	9,4	0,6	10,0
3.	Tunga lastbilar (ca 90 000 st.)				
	Antal axlar				
	2	4 500	10,1	0,7	10,8
	2	15 000	18	1,3	19,3
	3	21 000	22,8	1,6	24,4
	3	23 000	24,5	1,7	26,2
4.	Tunga släpvagnar (ca 30 000 st.)				
	Antal axlar				
	1	10 000	5,9	0,1	6,0
	2 (påhängsvagn)	16 000	8,3	0,3	8,6
	2	20 000	10,3	0,3	10,6
	3	26 000	11,2	0,5	11,7
	3	30 000	12,8	0,5	13,3
5.	Bussar (ca 12 000 st.)				
	Antal axlar				
	2	5 000	9,8	0,7	10,5
	2	15 000	14,8	1,3	16,1
	3	23 000	18,8	1,7	20,5

faktiska spännvidden i den nuvarande beskattningen bör således på nuvarande underlag kunna bedömas vara relativt riktig.

För de *tunga släpvagnarna* har någon separat beräkning av marginalkostnader inte gjorts men kan härledas ur det redovisade underlaget som skillnaden mellan en tung lastbil och en tung lastbil med släpvagn. En sådan beräkning ger en marginalkostnad om i genomsnitt 10 öre per fordonskm. Den faktiska spännvidden i skatten för släpvagnarna kan, liksom när det gäller lastbilarna, därför sägas vara befogad. För släpvagnarna kan en ytterligare differentieringsfaktor vara påhängsvagn – släpvagn eftersom olycksrisken har visats vara mycket högre för påhängsvagnar. I övrigt bör samvariationen mellan fordonslängd och fordonsvikt vara tillräcklig för att täcka in skillnaden i olycksrisk mellan korta och långa fordonskombinationer.

Bussarnas skatt varierar från 10 öre till ca 21 öre per fordonskm. En stor del av bussarna har en skatt om ca 16 öre vilket är avsevärt för lågt jämfört med den beräknade marginalkostnaden om 25 öre.

Denna relativt låga skatt beror bl. a. på en medveten politik från statsmakterna att hålla nere skatten på bussarna för att gynna kollektivtrafiken. Ur trafikpolitisk synvinkel medför detta förfaringssätt emellertid komplikationer beträffande den långväga busstrafik som har en påtaglig konkurrenssituation med järnvägen. Den busstrafik man vill gynna med den lägre skatten är främst den lokala busstrafiken. Trafikpolitiska utredningen anser det vara svårt att differentiera skatten efter bussarnas användningssätt. Även om inte skattens betydelse skall överdrivas bör den rörliga delen ändå

svara mot marginalkostnaden för att ge effektivitet. Stöd till den kollektiva busstrafiken kan ges i andra, befintliga former och subvention genom sänkning av skatten behöver således inte tillgripas. På motsvarande sätt bör stöd till taxi kunna ges genom bidrag och inte genom en lägre kilometerskatt.

11.2 Regional differentiering

Utredningens beräkning av marginalkostnaderna avser genomsnittliga förhållanden. Det finns dock stora systematiska avvikelser från detta genomsnitt främst för stora tätorter och utpräglad glesbygd. Av det skälet har utredningen undersökt möjligheterna att på något sätt grovt differentiera avgiften med hänsyn till dessa skillnader.

I kapitel 7 har utredningen redovisat möjligheterna och funnit att en regional differentiering för *glesbygden* är genomförbar om den görs i stora sammanhängande områden. För de tunga fordonen bör dock inte någon sådan differentiering göras med hänsyn till de svåröverskådliga konsekvenserna på konkurrenssituationen för trafikföretagen.

Med hänsyn till dels samhällets allmänna regionalpolitiska mål, dels lämpligheten av att utnyttja en befintlig administrativ indelning i landet, har utredningen funnit att en differentiering lämpligen bör anknytas till stödområdesindelningen. En sådan indelning kan också schablonartat anses ta hänsyn till förekomsten av kollektiva transportmöjligheter.

Utredningen föreslår att bensinskatten liksom kilometerskatten för lätta fordon differentieras i tre nivåer och anknyts till indelningen i stödområden. De tre zonerna blir då:

- inre stödområdet
- allmänna stödområdet
- övriga landet

Bensinskatten kan lämpligen sättas 20 öre lägre per liter i inre stödområdet och 10 öre lägre per liter i allmänna stödområdet än i resten av landet. Kilometerskatten för lätta fordon bör differentieras i motsvarande grad.

För *tätortstrafiken* har utredningen i kapitel 7 diskuterat särskilda avgifter som tillägg för att styra denna trafik. Det är inte utredningens uppgift att detaljutforma eller föreslå införandet av sådana avgiftssystem. Utredningen vill emellertid understryka vikten av att kommunerna ges lagliga möjligheter att införa styrsystem av den typ som diskuteras i kapitel 7. I sammanhanget finns också skäl att erinra om det konkreta utredningsarbete inom detta område som pågår inom Stockholms kommun och Stockholms läns landsting och som kan ge ett fylligare underlag för att bedöma vilka åtgärder som är påkallade från statsmakternas sida.

12 Avslutande bedömning

Utredningens förslag enligt ovan innebär alltså att det i 1963 års trafikpolitik betonade trafikgrensvisa kostnadsansvaret slopas för landtrafiksektorn. Utredningen (såväl som utvecklingen) har visat att ett trafikgrensvis baserat kostnadsansvar inte är ett lämpligt medel att uppnå samhällsekonomisk effektivitet. Att SJ liksom andra trafikföretag för att stimulera den interna effektiviteten bör ha ett ansvar för kostnadstäckning är uppenbart. För den samhällsekonomiska effektiviteten är emellertid trafikavgifter som så väl som möjligt ansluter till de samhällsekonomiska marginalkostnaderna för varje enskild transport det väsentliga. Från denna utgångspunkt sett är järnvägens nuvarande kostnadsansvar ej acceptabelt.

Utredningens förslag bör ge förutsättningar för en balanserad utveckling inom landtransportsektorn. *Biltrafiken* ses alltjämt som ett centralt inslag i vårt samhällsliv. Privatbilismen bör dock dämpas inom framför allt de stora tätortsområdena med Stockholm i spetsen men underlättas i de områden av landet, där transportalternativen är få. Utredningens synpunkter och förslag stöder en sådan utveckling. Den kollektiva busstrafiken (liksom lätta dieseldrivna fordon) får visserligen en ökad avgiftsbelastning genom utredningens marginalkostnadsbaserade avgiftsförslag för vägtrafiken men det är enligt utredningens mening väsentligt att den genom bussbidragssystemet ges förutsättningar att behållas och utvecklas där den har vital betydelse för den samlade transportförsörjningen. En sådan betydelse har busstrafiken som regel – liksom även viss taxitrafik – inom den lokala och regionala trafikapparaten. Utredningen har därmed inte sagt att fjärrbusstrafik är utan betydelse – den har ofta en kompletterande funktion i trafiksystemet – men denna trafik bör få hävda sig på de något hårdare avgiftsvillkor som utredningen föreslagit.

Järnvägstrafiken har med sin nuvarande kostnadsbelastning ovedersägligen ett handikapp i konkurrensen med inte bara fjärrtrafikbussar utan också privatbilism och långväga lastbilstrafik. Detta handikapp måste lättas. Lättnaden måste inriktas på att ge järnvägstrafiken förutsättningar att utvecklas för uppgifter, där järnvägstrafik behövs också i morgondagens samhälle. Detta är – förutom masstransporter – framför allt trafik mellan centra. Järnvägen kan däremot aldrig vara ett riktigt trafikmedel för att hämta upp eller lämna av enstaka personer eller godskollin vid olika mindre orter inom vår landsbygd. Här är bussen/lastbilen/taxin/privatbilen den naturliga lösningen. Denna lösning är för övrigt den enda som i dag står en huvuddel av vår glesbygd och t. ex. Storstockholms ytterområden till buds.

En avlastning av SJ:s ansvar för kostnadstäckning med minst 300 milj. kronor i 1976 års penningvärde, som utredningen föreslår, måste alltså användas till sådana riktade taxeåtgärder och serviceförbättringar, som främjar järnvägens naturliga roll i trafiksystemet. Därmed ökas också förutsättningarna för en rationell trafik. Ett utbyggt samarbete/samspel mellan bil och järnväg befrämjat av lämpligt utformade taxor och ökad transportteknisk utveckling är därvid ytterst angeläget.

En viss avlastning av järnvägstrafikens ansvar för kostnadstäckning måste rimligtvis också gälla *de enskilda järnvägarna*. Utredningen har inte närmare undersökt betydelsen av denna fråga men vågar uppskatta storleksordningen av en sådan avlastning till 10 à 15 milj. kronor.

I sina översiktliga bedömningar rörande *sjöfarten* och *luftfarten* har utredningen inte kunnat finna att utredningens synpunkter och förslag har någon konsekvens för de inom dessa trafikgrenar rådande förhållandena. Avgiftssystemen inom såväl sjö- som luftfarten är knutna till samhällets "väghållning" och påverkas därför i princip inte av utredningens förslag att SJ:s "samhälleliga väghållning" något underlättas. Utredningens övriga synpunkter och förslag är inte heller störande för sjö- och luftfartens system.

Sammantaget finner utredningen att dess synpunkter och förslag bör främja en sådan samhällsekonomiskt riktig utveckling av trafikapparaten i landet – med förstärkt övergripande planering – som utredningen förordade i sitt första betänkande. Det kan tyckas att utredningen inte ingripit förväntat hårt mot vissa delar av vägtrafiken. Utredningen finner det emellertid uppenbart dels att den särskilda avgiftsbelastning som biltrafiken i dämpande syfte bör ges i framför allt stora tätorter skall bedömas tillsammans med andra trafikstyrande åtgärder av de kommunalt ansvariga, dels att biltrafikens möjligheter i övrigt i stället skall balanseras mot en riktigare konkurrerande järnvägs- och kollektivtrafik.

Särskilt yttrande

av *Rolf Sellgren*

Trafikpolitiska utredningen har bl a haft till uppgift att diskutera ett nytt taxesystem för SJ. Man har därvid särskilt haft att beakta SJ:s kostnadsstruktur, marknadsförhållanden och servicemöjligheter. Det borde vara självklart att en utredning som har dessa uppgifter också skall ha full insyn i kostnadsstrukturen. Så har emellertid inte varit fallet, vilket gjort att utredningen haft vissa svårigheter att arbeta i enlighet med sina direktiv.

Ett exempel på dessa svårigheter handlar om beräkningen av marginalkostnadernas andel av totalkostnaderna. Utredningen har antagit en marginalkostnadsandel på 2/3. Men det har varit svårt att belägga antagandet, på grund av bristande insyn i SJ:s kostnadsstruktur. Antagandet om en marginalkostnadsandel på 2/3 står dock i överensstämmelse med vad som angivits för NSB i den norska samfärdselplanen.

Vad gäller svenska SJ finns dock inte motsvarande uppskattning. SJ har dessutom avböjt att kommentera riktigheten i en kostnadsstudie som riksrevisionsverket låtit utföra, och som visat att 63 procent tycks vara undre gräns för de rörliga kostnaderna. SJ:s remissvar på utredningens första betänkande tyder dock på att SJ i sina egna bedömningar räknar med en rörlig kostnadsandel i denna storleksordning för vagnslasttrafiken, men en något lägre andel för persontrafiken (se utredningens kapitel 9).

Det är mycket otillfredsställande att utredningen fått lov att arbeta på så osäker grund till följd av den bristande insynen i SJ. Samma missförhållanden har tidigare påpekats både i utredningen och i riksdagen. Detta har för utredningens del bl a betytt att förslag till taxekonstruktioner och beräkningen av marginalkostnaderna för järnvägens infrastruktur enligt min mening inte fått en tillfredsställande förankring i de faktiska förhållandena. Det är nödvändigt att större öppenhet skapas och att SJ:s besluts- och kostnadstruktur ses över ordentligt.

Bilaga 1 Beskattningen av vägtrafiken

Motorfordonstrafiken har ända sedan 1920-talet varit föremål för särskild beskattning i Sverige. I huvudsak har beskattningen varit utformad som dels fast skatt på innehavet av fordon och dels rörlig skatt på brukandet av fordon.

Fordonsskatt för personbilar, lastbilar, bussar och motorcyklar infördes 1922 genom förordningen (1922:260) om automobilskatt. Samtidigt med fordonsskatten infördes en skatt på bilgummiringar som fanns kvar till 1938. Principen för 1922 års beskattning angavs vara att motorfordonsägarna skulle betala den merkostnad för vägväsendet som fordonen förorsakade och att skatten skulle bestämmas i förhållande till den vägförslitning som varje fordon kunde beräknas åstadkomma. 1932 utvidgades fordonsskatten även till släpvagnar. För traktorer och vissa motorredskap infördes traktorskatt så sent som 1970. Nu utgående fordonskatt regleras i vägtrafikskattelagen (1973:601) som har ersatt 1922 års automobilskatteförordning.

Skatt på bensin infördes 1924 och skatt på motorbrännolja 1935. Den totala beskattningen av drivmedel har varit sammansatt av flera olika skatter och avgifter. Under senare år har emellertid en sammanslagning av olika skatter skett. Utöver de först nämnda skatterna infördes 1957 allmän energiskatt och 1966 särskild skatt på motorbränslen (bensin och motorbrännolja). 1974 infördes en särskild oljelagringsavgift som numera kallas särskild beredskapsavgift för oljeprodukter.

Skatten på motorbrännolja och den särskilda skatten på motorbränslen slopades 1974 då kilometerskatt infördes för brännoljedrivna personbilar, lastbilar och bussar. I samband därmed höjdes energiskatten på bensin motsvarande den särskilda skatten på bensin och infördes en särskild vägtrafikskatt (fordonsskatt och kilometerskatt) för brännoljedrivna motorfordon och för vissa släpvagnar. Den särskilda vägtrafikskatten slås den 1 maj 1978 samman med vägtrafikskatten. Kilometerskatten utökades den 1 juni 1976 till att även omfatta släpvagnar över tre tons totalvikt som dras av kilometerskattepliktig bil.

Accis – försäljningsskatt på motorfordon, tidigare benämnd omsättningsskatt på motorfordon – infördes 1956 för personbilar, motorcyklar och vissa lätta lastbilar. Sedan 1951 hade dock i olika perioder utgått en motsvarande skatt för personbilar. Accisen tas ut en gång per fordon och är differentierad efter fordonsvikten. Från den 1 april 1978 utgår accis även för lätta bussar.

Den något komplicerade uppdelningen av beskattningen hänger samman

med den specialdestinering av bilskattemedel som skett sedan länge. Till den s. k. automobilskattemedelsfonden har redovisats intäkterna från automobilskatten, vägtrafikskatten (fordonsskatt och kilometerskatt) och skatten på bensin och brännolja. Däremot har inte energiskatt, särskild skatt på motorbränslen, särskild vägtrafikskatt och accis tillförts fonden utan gått till den allmänna budgeten. I samband med den beslutade omläggningen av den statliga budgeten som avses genomföras 1979/80 har också beslutats att denna specialdestinering av medel från vägtrafiken skall upphöra (prop 1976/77:130). Det är med anledning av det beslutet som den författningsmässiga regleringen av vägtrafikbeskattningen nu håller på att förenklas.

Det är emellertid inte bara den författningsmässiga regleringen av beskattningen som har förändrats. Sedan slutet av 1960-talet har vägtrafikbeskattningen reformerats kraftigt vad avser skatteformer och skattens fördelning mellan olika kategorier av fordon. Fordonsskatten höjdes 1968 med 50 % för att kompensera penningvärdeförändringen sedan 1955 som var den då senaste tidpunkten då skatten förändrats. För släpvagnar över 11 tons totalvikt genomfördes en skattehöjning 1970 genom att antalet klasser i skattetabellen utökades.

Till grund för reformeringen av vägtrafikbeskattningen låg bilskatteutredningens arbete som redovisats i betänkandena (SOU 1969:45) Fordonsbeskattningen, (SOU 1970:36) Kilometerbeskattningen och (SOU 1972:42) Vägtrafikbeskattningen. På grundval av dessa betänkanden beslöt statsmakterna om införande av traktorskatt och kilometerbeskattning samt om en omfattande omfördelning av skatten från de lättare till de tyngre fordonen. Omfördelningen, som endast avser fordon över tre tons totalvikt, har genomförts i fyra etapper 1971, 1973, 1975 och 1977. En sista etapp är planerad till 1979. Bilskatteutredningens förslag avsåg endast en omfördelning inom ramen för ett givet totalt skatteuttag och omfattar endast den specialdestinerade skatten. Personbilsbeskattningen berördes inte. Utredningen har också lämnat förslag till den nya författningsmässiga utformningen av vägtrafikbeskattningen samt för uppbördssystem m. m.

Beslut om ändring av vägtrafikbeskattningen har också fattats av statsmakterna 1977 då fordonsskatten för personbilar höjdes med 75 % och 1978 då bensinskatten höjs med 25 öre per liter och kilometerskatten i motsvarande grad. De skatter som nu utgår är följande:

- Fordonsskatt utgår efter fordonens vikt (tjänstevikt för personbilar och motorcyklar, totalvikt för lastbilar, bussar, släpvagnar och trafiktraktorer). För lastbilar, bussar och släpvagnar är skatten också differentierad med hänsyn till fordonsslag, antal axlar och för släpvagnar användningssätt. Skatten tas ut i förskott för perioder om 12 månader för lättare fordon och för tre månader för tyngre fordon. Genom avställning kan skatteplikten bringas att upphöra för viss tid och betalt belopp delvis återfås.
- Kilometerskatt utgår per körd kilometer för bilar, som drivs med annat drivmedel än bensin eller gasol, dvs. i praktiken brännoljedrivna bilar, och släpvagnar över tre tons totalvikt som dras av kilometerskattepliktig bil. Skatten debiteras med hjälp av särskilda mätare på fordonen. Skatten är differentierad efter fordonsslag, skattevikt och, för släpvagnar, antal axlar men i något mindre utsträckning än fordonsskatten.

- □ På bensin utgår efter den 1 maj 1978 bensinskatt med 68 öre per liter, energiskatt med 34 öre per liter och särskild beredskapsavgift för oljeprodukter med 7 öre per liter. Den faktiska beskattningen av ett fordon beror således genom fordonets bensinförbrukning på körsätt, trafiksituation etc.
- □ På brännolja utgår energiskatt med 4 öre per liter och särskild beredskapsavgift för oljeprodukter med 1,8 öre per liter.

För att illustrera de faktiskt utgående skatterna redovisas i tabellerna 1 och 2 exempel på ett antal vanliga fordon. Bensinskatten antas vara 102 öre per liter dvs. beredskapsavgiften medräknas inte i detta sammanhang.

För de bensindrivna fordonen är beskattningen beroende av bensinförbrukningen varför ett antagande om denna måste göras.

För nya personbilar gäller numera att det skall finnas en bränsledeklaration. I denna särskils stadskörning och landsvägskörning. Även ett medelvärde anges där stadskörning utgör 55 %. För ett antal vanliga bilmodeller gäller att ökningen i bensinförbrukningen från landsvägskörning till stadskörning ligger mellan 35 och 70 %. I absoluta tal är ökningen mellan 0,25 l och 0,5 l. Det bör dock understrykas att dessa värden gäller för ett standardiserat körsätt och att skillnaden mellan individuella körsätt givetvis är betydande.

De värden som redovisas i tabellen är uppmätta under laboratoriemässiga former och med väl intrimmade nya fordon. Dessa värden måste således antas vara de lägsta tänkbara och bör mera ses som en jämförelse mellan olika fordon. Det kan antas att fordon i praktisk drift och som inte längre är helt nya drar mer bensin. Ytterligare en deciliter per mil i genomsnitt innebär att ytterligare 1 öre skall läggas till de värden som redovisats i tabell 1.

De *lätta bensindrivna lastbilarna* består av en heteorogen grupp fordon. De lättaste är i stort sett identiska med personbilar och finns även i de lägsta viktklasserna. Övre gräns för dessa fordon sätts vid en totalvikt av 3,5 ton. Antalet lätta lastbilar är ca 80 000. De har en bensinförbrukning från ca 0,8 l per mil upp till ca 2 l per mil dvs. en skatt per fordonskm från 8 öre till 20 öre.

För *de brännoljedrivna fordonen* utgår kilometerskatt som ökar med ökad

Tabell 1 Bensinskatt och fordonsskatt för bensindrivna personbilar

Tjänstevikts klass kg	Viktklassens andel av fordonsbeståndet %	Bilmodell	Öre per fordonskm			Fordonsskatt kr per år
			Stadskörn.	Landsväg	Genomsnitt	
– 900	17	Fiat 127	8,7	6,1	7,1	280
–1 000	16	Saab 96	10,2	7,1	8,7	355
–1 100	16	Opel Ascona	11,7	7,7	9,7	430
–1 200	20	Saab 99	11,2	8,2	9,7	505
–1 300	17	Volvo 244 DL	12,8	8,2	10,7	580
–1 400	8	Ford Granada	12,2	8,2	10,2	655
–1 500	4	Mercedes 230	13,8	10,2	12,2	730
–2 000	1	Mercedes 450SE	18,9	14,3	16,8	955

Tabell 2 Exempel på körsträckeberoende skatter samt fordonsskatt för kilometerskattepliktiga fordon

	Skattevikt-klass	Kilometer-skatt öre/km	Energi-skatt	Summa	Fordons-skatt kr/år
1. Personbilar (ca 110 000 st)	1 400	8,9	0,3	9,2	655
	1 500	9,5	0,3	9,8	730
2. Lätta lastbilar (ca 14 000 st)	2 500	8,7	0,4	9,1	555
	3 500	9,4	0,6	10,0	777
3. Tunga lastbilar (ca 90 000 st)					
Antal axlar					
2	4 500	10,1	0,7	10,8	887
2	15 000	18	1,3	19,3	5 206
3	21 000	22,8	1,6	24,4	8 770
3	23 000	24,5	1,7	26,2	10 550
4. Tunga släpvagnar (ca 30 000 st)					
Antal axlar					
1	10 000	5,9	0,1	6,0	1 583
2 (påhängsvagn)	16 000	8,3	0,3	8,6	4 043
2	20 000	10,3	0,3	10,6	4 158
3	26 000	11,2	0,5	11,7	4 116
3	30 000	12,8	0,5	13,3	5 356
5. Bussar (ca 12 000 st)					
Antal axlar					
2	5 000	9,8	0,7	10,5	1 075
2	15 000	14,8	1,3	16,1	4 774
3	23 000	18,8	1,7	20,5	8 534

fordonsvikt. Därtill utgår energiskatt med 4 öre per liter dieselolja. Några typiska fordon redovisas i tabell 2 där även kilometerskattepliktiga släpvagnar redovisas. De kilometerskattevärden som redovisas är de som gäller från den 1 maj 1978.

De totala intäkterna av vägtrafikbeskattningen för 1976/77 och prognos för 1977/78 och 1978/79 framgår av tabell 3. I denna redovisning ingår den höjning av fordonsskatten som genomfördes den 1 april 1977. På grund av uppbördssystemets konstruktion med förskottsbetalning blev intäkterna av höjningen under 1976/77 nästan lika stora som för ett helt budgetår trots att höjningen endast gällde under 4 månader det budgetåret.

I tabell 3 har däremot inte tagits med höjningen den 1 maj 1978 av bensinskatten med 25 öre per liter samt den däremot svarande höjningen av kilometerskatten. Denna höjning beräknas ge ca 1,2 miljarder kr i ökade intäkter. Genom uppbördssystemets eftersläpning kommer statens intäkter dock inte att påverkas förrän under budgetåret 1978/79.

Av tabellen framgår även uppdelningen av intäkterna i automobilskattemedel och övriga medel.

I tabell 4 redovisas intäkterna 1977/78 grovt fördelade på två fordonsgrupper. Fördelningen är inte helt exakt men ger en överblick över beloppens storleksordning.

Tabell 3 Inkomster av vägtrafikbeskattningen (källa: Budgetprop 1977/78:100)

	Milj. kr		
	Utfall 1976/77	Beräkning 1977/78	Beräkning 1978/79
Bensinskatt[a]	1 992	2 030	2 090
Vägtrafikskatt[a]	2 577	2 680	2 790
fordonsskatt	2 077	2 180	2 245
kilometerskatt	500	500	545
Särskild vägtrafikskatt[b]	198	190	203
fordonsskatt	2	2	2
kilometerskatt	196	188	201
Accis	860	600	670
Energiskatt			
bensin	1 582	1 606	1 654
diesel	50	50	50
Summa	7 259	7 156	7 457

[a] Specialdestinerade automobilskattemedel
[b] Slås samman med vägtrafikskatten 1978-05-01.

Tabell 4 Intäkternas fördelning på fordonsgrupper 1976/77 (milj. kr)

	Tunga fordon	Övriga fordon	Summa
Fordonsskatt	640	1 439	2 079
Accis	–	860	860
Kilometerskatt	530	166	696
Bensinskatt	–	1 992	1 992
Energiskatt	50	1 582	1 632
Summa	1 220	6 039	7 259

Bilaga 2 Kommunal fordonsavgift – en tanke som övervägts

1 Bakgrund

Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun när det gäller utvecklingen inom olika samhällssektorer har undergått successiva förskjutningar. Sedan länge har kommunerna haft det direkta ansvaret för den fysiska planeringen. Genom kommunindelningsreformen skapades så stora enheter att kommunerna fick resurser att på egen hand genomföra alltmer kvalificerad planering. I anknytning härtill finns en trend mot kommunalt ansvar inte bara för den rena bebyggelseplaneringen utan även för planeringen av sådana verksamheter som påverkas av (eller som påverkar) bebyggelsens utformning och lokalisering. Exempel på detta är kommunernas ansvar för energiplanering,[1] planering av kommersiell service[2] och en utvidgning av den kommunala bostadsbyggnadsplaneringen till att även gälla redan existerande bostadsområdens tillgång till olika former av privat och offentlig service.[3] I detta utvecklingsmönster ingår också ett ökat kommunalt ansvar för trafikförhållandena inom kommunerna.

Trafikpolitiken har emellertid länge betraktats som en angelägenhet i första hand för staten. Man kan erinra om att 1963 års trafikpolitiska beslut avsåg den statliga trafikpolitiken. Författningsmässigt finns också en svag förankring för ett kommunalt engagemang. Vad gäller den kollektiva lokaltrafiken har dock många kommuner engagerat sig. En utveckling i denna riktning stöddes genom den 1969 införda företrädesrätten för kommun och kommunägt bolag i fråga om tillstånd till linjetrafik enligt yrkestrafikförordningen. Rent trafikreglerande åtgärder är av betydelse inte minst i trafiksaneringssammanhang. Ansvaret för besluten på det lokala planet ligger fortfarande på trafiknämnderna som ofta har bristfällig kommunal förankring. I övrigt är det länsstyrelserna som svarar för utformningen av lokala trafikföreskrifter.

Som tidigare nämnts finns en trend mot ökat kommunalt ansvar för planeringen av verksamheter i anknytning till bebyggelseplanering. Samtidigt har de trafikpolitiska problemen fått allt större betydelse och deras samband med planfrågorna har accentuerats på olika nivåer – centralt, regionalt och lokalt. Detta har lett till att många kommuner på eget initiativ påbörjat en kommunal trafikplanering som komplement till den statliga planeringen för regional och interregional trafik. Svenska kommunförbundet har också tidigt betonat vikten av att lokala trafikförsörjningsplaner upprättas som underlag för bedömningen av kommunala ekonomiska insatser i den

[1] Förslag framfört av utredningen om kommunal energiplanering (SOU 1976:55) Kommunal energiplanering.

[2] Förslag framlagt av distributionsutredningen (SOU 1976:69) Samhället och distributionen.

[3] Förslag framlagt i boende- och bostadsfinansieringsutredningarnas slutbetänkande (SOU 1975:51).

kollektiva trafiken. Med denna utgångspunkt har den kommunala trafikplaneringen vidareutvecklats, och kommunerna har i ökande omfattning engagerat sig för att tillgodose kraven på en tillfredsställande lokal trafikförsörjning. I sammanhanget kan också erinras om statsmakternas beslut 1973 (prop. 1973:53, TU 1973:13) om ett reviderat bussbidragssystem i vilket uttalas att de statliga bidragen bör tillhandahållas kommunerna med hänsyn till bidragens anknytning till den kommunala trafikplaneringen. Förslagen i betänkandet (SOU 1976:43) Länskort i kollektivtrafiken ligger också i linje med detta synsätt. Likaså har utredningen om kollektivtrafik i tätorter (SOU 1975:47) föreslagit ett ansvar för kommunerna att upprätta s. k. trafikförsörjningsplaner för den kollektiva tätortstrafiken.

Kommunerna har vidare i betydande utsträckning inriktat strävandena på målmedvetna långsiktiga trafiksaneringar med utgångspunkt i de nya värderingar som kännetecknar dagens trafikpolitik. Främst gäller detta ifråga om cityområdena, där trängselproblemen blivit särskilt besvärande med minskad framkomlighet och försämrad miljö som följd. Behovet av ett samspel mellan åtgärder inom ramen för planlagstiftningen och trafikreglerande åtgärder har därvid blivit alltmer påtagligt. I linje härmed har i prop. 1977/78:81 om vissa kommunala trafik- och trafiksäkerhetsfrågor m. m. föreslagits att trafiknämnderna skall bli helt kommunala organ som också skall överta rätten att utfärda lokala trafikföreskrifter. Bland genomförda reformer som syftar till att förbättra kommunernas möjligheter att genomföra behövlig trafiksanering bör erinras om den nya lagstiftningen om åtgärder mot felparkering.

Även andra exempel kan nämnas på förslag som har sin utgångspunkt i den utveckling som nu beskrivits, t. ex. HAKO-utredningens betänkande (SOU 1975:68) som bl. a. behandlar förbättringar av den kommunala färdtjänsten för handikappade. Hit hör också vägutredningens förslag att ge kommunerna rätt att överta väghållningsansvaret i områden som inte ingår i stadsplan. Även gatukostnadsutredningens förslag att ge kommunerna rätt att ta ut avgifter av fastighetsägare kan nämnas i sammanhanget.

Den nu beskrivna utvecklingen mot ett ökat kommunalt ansvar kan också ses som ett led i strävandena att decentralisera beslutsfattandet och minska byråkratin.

2 Finansiering av kommunernas utgifter för väghållning

2.1 *Kommunal fordonsavgift*

Den kommunala väg- och gatuhållningen finansieras f. n. genom *bidrag från fastighetsägarna, statsbidrag* och *kommunalskattemedel.* Det torde råda allmän enighet om att den nuvarande situationen är otillfredsställande i flera hänseenden. Fördelar skulle kunna vinnas om kommunerna gavs rätt att täcka vissa vägkostnader med avgifter på biltrafiken i form av kommunal fordonsavgift.

I byggnadslagen regleras *bidragen från fastighetsägarna* till vissa investeringskostnader för kommunala gator och vägar. Reglerna om avgiftssystem för gatubyggande och drift har nyligen varit föremål för utredning av den s. k.

gatukostnadsutredningen. I direktiven till utredningen framhålls att en reform framstår som behövlig och att bestämmelserna är invecklade och tidsödande att tillämpa. Vad kommunerna framför allt finner otillfredsställande är att de inte kan räkna med skälig kostnadstäckning för sina investeringsutgifter för gator, parker och andra allmänna platser och att ingen ersättning medges för drift och underhåll. Den belastning detta innebär för kommunernas ekonomi har blivit mera kännbar i och med att kommunerna har fått anledning att i större utsträckning än tidigare tillämpa byggnadslagens gatukostnadsregler. Detta är en följd av den stora satsningen i många kommuner på sanering och byggande i mindre enheter. Även ur markägarnas synvinkel talar flera skäl för en reform, bl. a. den ojämna fördelningen av gatukostnader mellan äldre och nyare fastigheter samt mellan fastigheter i områden med stadsplan och i områden med byggnadsplan.

Gatukostnadsutredningen föreslår i enlighet med direktiven en utvidgad betalningsskyldighet för fastighetsägare för såväl investeringskostnader som driftskostnader. En samordning har skett med dels vägutredningens förslag om utökat kommunalt ansvar för enskilda vägar, dels förslagen om nya planbestämmelser så att betalningsskyldigheten inte är knuten till viss typ av byggnadsplan utan skall kunna tillämpas generellt. Av intresse i detta sammanhang är också att betalningsskyldigheten inte är obligatorisk utan skall avgöras av kommunen efter förhållandena i den enskilda kommunen eller kommundelen. Gatukostnadsutredningen framhåller i det sammanhanget följande:

> Som anförts i föregående avsnitt föreslås nu att möjlighet öppnas för kommun att ta ut avgift för gatuhållningen i dess helhet, dvs. för både byggande och drift av gata och annan allmän plats. Beträffande byggande avses därvid hela anläggningskostnaden inklusive ersättning för gatumark resp. allmänplatsmark utan begränsning till arealen. Avgiftsrätten avses utgöra en form för kommunen att finansiera gatuhållningen. Inget hindrar emellertid att andra finansieringsmetoder, såsom skatteuttag eller exploateringsavtal, eller en kombination av olika finansieringsmetoder kommer till användning. Vilkendera metoden som i det enskilda fallet skall användas är närmast en kommunalpolitisk fråga som det inte ankommer på gatukostnadsutredningen att ta ställning till.

I enlighet med den föreslagna lagändringens dispositiva karaktär tar gatukostnadsutredningen inte ställning till vilka gator och vägar som bör omfattas av en utvidgad betalningsskyldighet för fastighetsägarna. Lagförslaget innehåller i och för sig ingen begränsning, men anknytningen till bl. a. vägutredningen ger dock anledning anta att det i första hand blir fråga om de gator och vägar som direkt ansluter till fastigheterna (de s. k. entrégatorna). Denna typ av gator och vägar – från trafiksynpunkt de mindre – är inte de som i första hand bör ingå i en utvidgad betalningsskyldighet för vägtrafiken. Det finns således ingen motsättning mellan gatukostnadsutredningens förslag och övervägandena om en kommunal fordonsavgift.

Tvärtom kompletterar dessa förslag varandra och visar på önskvärdheten av en mer flexibel kommunal avgiftspolitik, som för de politiskt ansvariga instanserna möjliggör avvägningar mellan olika intressenter både beträffande vilka åtgärder som skall vidtas och hur kostnaderna för dessa skall fördelas mellan olika intressegrupper i kommunen. Det torde dock stå klart att de vägar och gator som direkt ansluter till fastigheterna fullgör funktioner som i

hög grad berör fastigheterna som kollektiv. Ju högre upp man kommer i väghierarkin, desto rimligare blir anknytningen till bilisterna som kollektiv.

Nuvarande beskattning av vägtrafiken innebär att bilisterna finansierar den statliga väghållningen och, via statsbidrag, del av den kommunala. I kapitel 6 har redogjorts för statsbidragets konstruktion och dess storlek m. m. Där redovisas också den låga faktiska bidragsandelen som är en följd av en kombination av brist på medel, bestämmelsernas utformning och den prövning som ansetts nödvändig för ett statsbidrag av denna storleksordning.

Ovan redovisade förhållanden innebär att *kommunalskattemedel* spelar en betydande roll även när det gäller de från trafiksynpunkt viktigare gatorna och vägarna, vilka främst är av intresse för trafikpolitiska utredningen.

När man tar upp frågan om behovet av en kommunal fordonsavgift för att öka kommunernas möjligheter att föra en konsekvent trafikpolitik, bör slås fast att det här inte gäller storleken av vägtrafikens betalningsskyldighet. Den del av den kommunala väg- och gatuhållningen som bör finansieras genom avgifter från vägtrafiken är en fråga om den ev. betalningsskyldighetens omfattning och behandlas i kapitel 6. Vad det här gäller är graden av kommunal självständighet och möjligheterna att minska den statliga kontrollen och byråkratin vid uttag och fördelning av de medel vars storlek bestäms av betalningsskyldigheten.

Utredningen har i sina överväganden ansett det lämpligt att vägtrafikens betalningsskyldighet omfattar fler av kommunernas kostnader än de som för närvarande är statsbidragsberättigade och vidare att kostnaderna för de vägar som nu är bidragsberättigade i princip helt skall omfattas av vägtrafikens betalningsskyldighet. Det torde vara svårt att utforma ett bidragssystem som tillgodoser de krav som måste ställas vid en sådan utvidgning. En utvidgning av de nuvarande bidragen ställer stora krav på en detaljerad administrativ kontroll. Ändå är slutmålet härmed endast att från stat till kommun överföra pengar, som staten i princip avkrävt kommunernas bilister. Staten fungerar med andra ord som uppbördsmyndighet åt kommunerna, men genom denna omväg uppkommer en omfattande byråkrati som ett utflöde av kravet på kontroll. Ett motiv för denna kontroll är att kommunerna annars skulle eftersätta effektivitetskravet och satsa för stora resurser, eftersom kostnaderna i stor utsträckning kunde övervältras på alla landets bilister.

Om kommunerna i stället ges rätt att själva bestämma över en fordonsavgift för bilisterna inom respektive kommun, skulle fördelar vinnas. Det blir inte längre nödvändigt med en omfattande statlig kontroll för att tillgodose effektivitetskravet och få garanti mot övervältring på övriga landets bilister. Ett omständligt administrativt system kan undvaras. Kommunerna får ökade möjligheter att utifrån lokala förhållanden avväga sina insatser kvalitativt och kvantitativt och att fullfölja sin trafikpolitik på ett konsekvent sätt. Detta kan förväntas leda till en bättre effektivitet i fråga om resursanvändningen. Och dessa fördelar vinns utan att bilisternas totala betalningsskyldighet i princip förändras, eftersom denna inte är beroende av vilket uppbördssystem som väljs. Ett system med kommunala fordonsavgifter innebär alltså att de statliga avgifterna kan minskas i motsvarande mån.

Mot kommunala fordonsavgifter kan invändas att de inte som de

nuvarande statsbidragen medverkar till en rättvis kostnadsbelastning kommunerna emellan. När bidragssystemet i det föregående ställts i motsats till ett system med kommunal fordonsavgift har detta emellertid skett endast för att belysa olikheterna i de båda systemen. I själva verket kan en kombination av statsbidrag och kommunal fordonsavgift vara den lämpligaste avvägningen. En sådan kombination skulle innebära att statsbidragsandelen sänks så långt – t. ex. till 50 % – att endast en begränsad statlig kontroll är behövlig, medan kommunerna ges möjlighet att i övrigt täcka in sig genom en kommunal fordonsavgift. En sådan bidragsandel torde vara tillräcklig om man behöver en utjämning mellan kommunerna samtidigt som den kommunala fordonsavgiftsandelen ger kommunerna tillräcklig rörelsefrihet. I avsnitt 2.2 diskuteras statsbidragets verkliga effekter på utjämningen mellan kommunerna samt frågan om hur statsbidragssystemet kan vidareutvecklas.

När man diskuterar frågan om införande av kommunala fordonsavgifter, bör man hålla i minnet att kommunerna redan nu finansierar en del av sin verksamhet med avgifter, t. ex. för elström, vatten, sophämtning och – för att nämna just trafiksektorn – avgifter för kollektivtrafikresor och för utnyttjande av kommunala hamnar.

Slutligen bör understrykas att en kommunal fordonsavgift utan större problem kan infogas i det nuvarande fordonsskattesystemet och alltså inte behöver orsaka administrativa komplikationer. Beroende på de relativt sett små belopp som det här är fråga om kan man också acceptera vissa förenklingar. Så behöver man exempelvis inte skilja mellan lätt och tung trafik, utan ett för respektive kommun enhetligt belopp bör kunna tas ut oberoende av fordonsslag.

2.2 *Jämförelse med nuvarande statsbidragssystem*

Statsbidragssystemet har växt fram successivt sedan 1944. Det infördes i samband med att vägväsendet då förstatligades för att skapa rättvisa mellan landsbygdskommuner där staten skulle svara för väghållningen och främst stadskommuner som även fortsättningsvis skulle vara egna väghållare. Skillnaderna mellan kommunerna var då mycket stora och det fanns många kommuner som saknade egna resurser för väghållning. Nu har den omfattande kommunsammanslagningen och den allmänna utvecklingen medfört att skillnaden mellan kommunerna har minskat och att samtliga kommuner har fasta resurser för väghållning även om omfattningen varierar.

Alla kommuner är skyldiga att svara för väghållning inom område med stadsplan, och utvecklingen har lett till att de flesta kommuner också har engagerat sig i väghållning inom områden med byggnadsplan. Detta föranledde tillsättandet av 1969 års vägutredning som har föreslagit att kommunerna fortsättningsvis i princip skall ha ansvar för väghållning inom områden med byggnadsplan om inte annat bestäms i planen. Det kommer sålunda att skapas möjligheter för en avsevärd utvidgning av alla kommuners väghållningsansvar om förslaget antas.

Av Sveriges 278 kommuner är i dag 105 egna väghållare i den meningen att de med statsbidrag svarar för byggande och drift av sådana vägar som i andra

kommuner sköts av vägverket. Även i dessa 105 kommuner svarar dock vägverket direkt för de största vägarna t. ex. europavägarna. De 105 kommunerna har ca 70 % av antalet bilar i Sverige.

För att belysa effekten av det nuvarande statsbidragssystemet har utredningen studerat fördelningen av statsbidraget till kommunerna jämfört med antalet bilar. För varje väghållande kommun har summerats det statsbidrag som erhållits för byggande 1975 och för drift 1974. Kommunens procentuella andel av hela statsbidraget har beräknats. Vidare har antalet bilar per den 31 december 1975 och kommunens procentuella andel av bilantalet i de väghållande kommunerna tagits fram. För de överslag som det här är fråga om kan bortses från eventuella olikheter i fordonssammansättning och användning.

Vissa kommuner har fördel av nuvarande system i den bemärkelsen att kommunen får en större andel av statsbidraget än vad som motiveras av kommunens andel av bilbeståndet. Detta gäller t. ex. Halmstads kommun med 1,8 % av bidraget och 1,4 % av bilarna. Södertälje kommun är ett exempel på motsatt förhållande, 0,4 % av statsbidraget och 1,4 % av bilarna.

Av de 105 väghållande kommunerna är det endast 22 som under 1975 erhållit en större andel av statsbidraget än vad som motsvaras av kommunens andel av bilbeståndet. I vissa fall är skillnaderna mycket små medan för främst storstäderna det är fråga om avsevärda skillnader. Så har t. ex. Stockholms, Göteborgs och Malmö kommuner tillsammans 15,3 % av bilarna men har fått 35,3 % av det totala statsbidraget. Därtill har Stockholms läns landsting fått ett belopp som motsvarar ca 10 procentenheter eller 55 milj. kr. till tunnelbanebyggande. Detta senare belopp har inte tagits med i det totala bidraget vid beräkningarna. Hade detta tagits med skulle ännu färre kommuner ha "tjänat" på bidragssystemet.

Vid en jämförelse av detta slag framstår de särskilda förhållandena i storstadsområdena tydligt. Stockholms kommun är t. ex. inte en näringsgeografiskt avgränsad enhet utan samverkar i en mycket större region. Stockholms kommun har 7,5 % av bilarna i Sverige och 10,7 % av bilarna i de väghållande kommunerna men får 17 % av statsbidraget. Om man i stället betraktar hela Stockholms län är förhållandena annorlunda. Länet har totalt 16,5 % av fordonen i landet och de väghållande kommunerna i länet 16,3 % av fordonen i de väghållande kommunerna och får knappt 20 % av det totala statsbidraget. Skillnaden är således inte längre så stor när man betraktar länet som en enhet vilket kan vara motiverat att göra i detta fall.

En jämförelse som avser endast ett år kan bli missvisande. Bidraget till byggande är avsevärt större än bidraget till drift och ett enstaka projekt i en kommun kan lätt påverka bilden. Av det skälet har också en jämförelse av byggnadsverksamheten enligt fördelningsplanen för 1970–1975 gjorts.

Av denna andra jämförelse framgår att av de 22 kommuner som enligt den första jämförelsen hade fördel av statsbidragssystemet var det åtta kommuner som sett på lite längre sikt fått lägre bygganslag än vad som svarar mot andelen fordon. Å andra sidan finns det 12 kommuner där statsbidragen 1975 varit mindre eller av samma storleksordning som andelen av bilbeståndet men där bidraget till byggande under femårsperioden varit större.

Sammanfattningsvis kan konstateras att flertalet av de väghållande

kommunerna fått lägre bidrag än vad som svarar mot deras fordonsandel. Undantaget gäller främst de tre storstadskommunerna vars stora andel av statsbidraget hänger samman med de tre regionernas särskilda struktur. Stora trafikleder byggs i den centrala kommunen medan en stor del av bilarna finns i angränsande kommuner. Även inom andra samhällssektorer gäller motsvarande förhållanden. Detta har lett till särskilda åtgärder inom storstadsregionerna – i Stockholms län har landstinget fått särskilda uppgifter, i Göteborg finns ett kommunalförbund och i Malmö ett regionplaneförbund. Det är här fråga om samverkan i olika frågor där regionens struktur är sådan att kommunen är ett för litet område.

I Stockholms län är landstingets åtagande för kollektiv trafik av stor omfattning. En kommunal fordonsavgift kan i storstadsområdena behöva knytas inte bara till kommunerna utan också till dessa samarbetsorgan så att en del av avgiften kan användas till regionala åtgärder. Den samordning som nu åvilar vägverket skulle då delvis överföras till samarbetsorganet medan väghållning fortfarande kan skötas av resp. kommun. Samarbetsorganet – landstinget, kommunalförbundet etc. – skulle då svara för viss fördelning av de medel som influtit från fordonsavgifterna.

Ett rättviseproblem föreligger sannolikt genom den nuvarande olikformigheten i *väghållningsansvar*. I alla kommuner finns i dag både statlig och kommunal väghållning och i vissa kommuner också kommunal väghållning med statsbidrag. Omfattningen av det statliga resp. statskommunala vägnätet skiljer sig sannolikt avsevärt funktionellt sett mellan olika kommuner. Likaså har utvecklingen medfört att kommuner med likartad struktur kan ha olika huvudmannaskapsförhållanden. T. ex. är Huddinge i Stockholms län inte egen väghållare medan angränsande kommuner är det. En ändring av dessa – från många synpunkter – otillfredsställande förhållanden liksom en ändrad syn på fördelningen statliga vägar, statskommunvägar och kommunala vägar torde vara svår att åstadkomma så länge finansieringsformen är beroende av huvudmannaskapet för vägen. I nuvarande system medför en kommunalisering av en väg att det blir kommunens skattebetalare i stället för landets bilister som får betala. Man har skäl för påståendet att de gällande finansieringsreglerna är ett hinder för en rationell lösning på frågan om hur huvudmannaskapet för väghållningen skall fördelas mellan staten och kommunerna. Med en kommunal fordonsavgift som medför att huvudmannaskapet för en väg inte längre behöver påverka vilket kollektiv – kommunalskattebetalare eller bilägare – som skall betala för vägen kan en mera förutsättningslös syn anläggas på dessa frågor.

Behovet av en översyn av väghållningsansvarets fördelning mellan stat och kommun har tagits upp av flera tidigare utredningar. Länsberedningen anför bl. a. i betänkandet (SOU 1974:84) Stat och kommun i samverkan:

> Eftersom bebyggelseplaneringen och genomförandet av denna i princip är en kommunal angelägenhet och med hänsyn till att väg- och gatuhållningen utgör en väsentlig komponent i denna verksamhet kan man ifrågasätta om inte den allmänna väghållningen i första hand bör vara en kommunal angelägenhet. En rad motiv – statsfinansiella, regionalpolitiska samt behovet av att anpassa ombyggnadsåtgärderna så att ett sammanhängande vägnät för riket erhålles – talar emellertid för att huvuddelen av det vägnät som staten nu är väghållare för även i fortsättningen bör ha statligt huvudmannaskap.

Däremot har vi funnit att skäl talar för att delar av det s. k. tertiära vägnätet bör kommunaliseras. Detta vägnät har till största delen lokala trafikuppgifter, små trafikmängder samt ett mycket nära samband med de enskilda vägarna för vilka kommunerna åtagit sig ett allt större ansvar.

Samtidigt har vi funnit starka skäl för att leder som i tätorter ingår som länkar i regionala eller nationella trafikmönster alltid bör ha statligt huvudmannaskap.

De antydda förändringarna kan emellertid inte genomföras utan detaljerade undersökningar inte minst beträffande de ekonomiska konsekvenserna för stat och kommun. Vi föreslår att en särskild utredning härom kommer till stånd.

Även kommittén för den långsiktiga vägplaneringen, KLV, och gatukostnadsutredningen har varit inne på liknande tankegångar. Vid remissbehandlingen av KLV:s betänkande har flera remissinstanser, bl. a. Kommunförbundet, riksrevisionsverket och statskontoret tagit upp denna fråga och påpekat att inte minst finansieringssystemet utgör ett problem. Vägverket anser att flera kommuner bör bli egna väghållare.

I propositionen (1977/78:10) om vissa vägplaneringsfrågor tas denna fråga upp med anledning av länsberedningen och KLV:s förslag. Föredraganden förordar där ett system där kommunen är väghållare inom tätorter, men att vägverket bör svara för genomgående leder med betydande övergripande trafik. Vidare föreslås att vägverket skall ta upp diskussioner med berörda kommuner med sikte på att kommunen blir väghållare i samtliga större tätorter. Beträffande länsberedningens förslag om förändrat huvudmannaskap för del av det tertiära vägnätet är föredraganden inte beredd att föreslå någon förändring. Dock erinras om vägutredningens förslag, som är under remissbehandling, angående de enskilda vägarna.

Det torde bli svårt att få kommunerna att överta väghållningen i tätorterna med nuvarande finansieringssystem. En kommunal fordonsavgift och ett reformerat statsbidragssystem bör avsevärt kunna underlätta en rationell omstrukturering av väghållningsansvaret. En utgångspunkt för en sådan översyn kan vara att skapa ett funktionellt och sammanhängande statligt vägnät och att övriga allmänna vägar blir en kommunal angelägenhet. Om kommunerna får rätt att ta ut en kommunal fordonsavgift som täcker motsvarande kostnader, kan statsbidragssystemet kraftigt minskas och en ändring av huvudmannaskapsförhållandena genomföras utan att i någon avgörande grad betalningsskyldigheten mellan skattebetalarkollektivet och bilägare påverkas. Den olikhet mellan väghållande och icke väghållande kommuner som skulle kunna uppstå vid enbart ett kraftigt minskat statsbidrag utjämnas också genom en sådan ändring.

3 Åtgärder mot trafikbuller – ett exempel

Det kan vara lämpligt att mera konkret söka belysa de möjligheter som öppnas genom införande av en kommunal fordonsavgift. Ett sådant exempel kan ges genom en tillämpning av de tidigare redovisade tankegångarna på trafikbullerutredningens förslag i betänkandet (SOU 1974:60) Trafikbuller. Det följande resonemanget är självfallet inte uttryck för en värdering av dessa förslag. Exemplet har valts endast därför att bullerproblematiken illustrerar behovet av valfrihet på det kommunala planet och nödvändigheten av en

ömsesidig anpassning av olika åtgärder.

Trafikbullerutredningen föreslog dels restriktioner i fråga om det emitterade trafikbullret, dels rekommendationer för de bullernivåer som kan anses acceptabla i olika miljöer utefter trafiklederna. Det är möjligheterna att leva upp till dessa senare rekommendationer som är av intresse i detta sammanhang.

För att minska bullerstörningarna i redan existerande miljöer kan olika åtgärder vidtas utöver tillskapandet av tystare fordon. Byggnader längs trafiklederna kan bullerisoleras, skyddsvallar, plank o. d. kan byggas, byggnader kan rivas och ersättas med skyddszoner, trafiken på lederna kan begränsas, trafikleder kan flyttas etc. Flera av dessa åtgärder kan också användas vid uppbyggnaden av nya samhällen. I samtliga fall kan det emellertid bli fråga om ganska betydande kostnader som måste satsas för att förbättra miljön. Avvägningen mellan de olika åtgärderna sinsemellan och i förhållande till andra krav som ställs på kommunerna måste ske med beaktande av förhållandena i varje kommun för sig.

Kostnadssidan har särskilt uppmärksammats vid remissbehandlingen och vitt skilda synpunkter har förts fram bl. a. beroende på vilka intressegrupper som vederbörande remissorgan representerar. I många fall understryks med skärpa att "bilismen" eller "staten" måste stå för kostnaderna.

I den mån som bilismens betalningsskyldighet skall fullgöras via statliga trafikavgifter som sedan i form av bidrag transfereras till kommunerna uppträder två typer av nackdelar. Behovet av kontroll och prövning har redan berörts. Då det gäller frågor som så direkt sammanhänger med den kommunala bebyggelseplaneringen blir det svårt att möta ett rimligt effektivitetskrav utan att beskära den kommunala beslutanderätten och utan att skapa en kostsam byråkrati. Därutöver finns emellertid en rent fördelningspolitisk nackdel. Behovet av bullerskyddsåtgärder är relativt koncentrerat till tätorterna, och kostnaderna för att vidtaga en viss åtgärd är i regel avsevärt högre i de större tätorterna än i övriga landet. Rättviseskäl kan emellertid knappast sägas tala för att landsbygdsbilismen skall betala för skyddsåtgärder gentemot det buller som tätortsbilismen åstadkommer. I princip kan naturligtvis statliga trafikavgifter differentieras geografiskt. En differentiering som direkt anknyter till de olika kommunernas behov av t. ex. bullerskyddsåtgärder innebär att statliga avgifter differentieras antingen på grundval av beslut av enskilda kommuner eller efter statliga beslut om bullerskyddsåtgärder. Det första fallet är principiellt detsamma som en kommunal avgift där staten sköter uppbörden. Det andra fallet är i praktiken detsamma som ett utbyggt statsbidragssystem med de nackdelar detta medför. Till detta kommer att statliga beslut direkt skulle avgöra vissa kommuninvånares (bilägarnas) för kommunala ändamål avsedda beskattning. Önskemål om att bullerskyddskostnaderna skall betalas av det bilistkollektiv som närmast orsakar det buller som kräver skydd talar således för ett system med kommunala fordonsavgifter.

Tillämpas ett system med dels beteendepåverkande trafikavgifter (jfr kap. 7) i kombination med satsningar på kollektivtrafiken och ökat kommunalt bestämmande i fråga om lokala trafikföreskrifter, dels kommunala fordonsavgifter kombinerade med reducerade statsbidrag, ökas möjligheterna att förbättra miljön på det sätt, som är bäst för den enskilda kommunen. Genom

att den andra gruppen av åtgärder ger kommunen möjlighet att själv avväga ambitionsnivån i fråga om ändring av byggnader, inrättande av bullerskydd längs trafikleder, nybyggnad av vägar etc. kan en riktig prioritering ske i förhållande till andra projekt samtidigt som en – jämfört med dagens stela statsbidragssystem – mera flexibel finansieringsväg öppnas.

De genom exemplet illustrerade sambanden har sin motsvarighet inom hela det trafikpolitiska fältet och slutsatserna i fråga om värdet av kommunala fordonsavgifter torde därför ha generell giltighet.

Bilaga 3 Redovisningsmetoder och krav på kostnadstäckning för järnvägstrafikens investeringar

1 Nuvarande system

En av de skillnader som föreligger mellan vägtrafikens och järnvägstrafikens nuvarande skyldighet att betala för samhällets budgetutgifter gäller sättet att behandla investeringsbelopp. Vad gäller väginvesteringar tillämpas inte någon förmögenhetsredovisning med årliga avskrivningar. Ett visst väginvesteringsbelopp får därför i princip anses belasta investeringsårets vägtrafik. För järnvägsinvesteringar är förhållandet annorlunda. SJ liksom övriga affärsverk tillämpar ett redovisningssystem som innebär att investeringsbeloppet periodiseras över anläggningens väntade ekonomiska livslängd. Kravet att järnvägstrafiken skall täcka sina kostnader blir bestämt genom den exakta utformningen av SJ:s redovisning.

De krav på överskott från järnvägstrafiken som beror på gjorda investeringar beräknas för varje år som summan av ett avskrivningsbelopp på investeringens nyanskaffningsvärde och ett förräntningskrav på det s. k. statskapitalet dvs. det investerade beloppet minus den ackumulerade summan av avskrivningarna. Nyanskaffningsvärdet beräknas av SJ genom uppräkning av den aktuella investeringens historiska anskaffningsvärde med index som speglar prisutvecklingen för den typ av investering det gäller.

Som utgångspunkt för följande diskussion redovisas ett sifferexempel som visar vilket krav som en antagen investering skulle medföra för järnvägstrafiken. I exemplet antas nyanskaffningsvärdet följa den allmänna prisnivån. Investeringsbeloppet antas vara 100 milj. kr och livslängden 20 år. Prisnivån antas fortgående öka med 6 % per år. Räntefoten på statskapitalet antas uppgå till 8 1/4 % vilket är den räntefot som statsmakterna fastställt för 1977/78.

I tabå 1 har år för år beräknats erforderligt avskrivningsbelopp (motsvarande 5 % på nyanskaffningsvärdet) och räntebelastning på skillnaden mellan investeringsbeloppet och summan hittills gjorda avskrivningar. Detta skillnadsbelopp är till en början positivt. Eftersom avskrivningarna sker på basis av nyanskaffningsvärden som successivt blir allt större kommer emellertid så småningom skillnadsbeloppet att bli negativt. Det blir då inte längre fråga om en räntebelastning utan om en räntegottgörelse (i praktiken minskning av den räntebelastning som andra investeringar förorsakar).

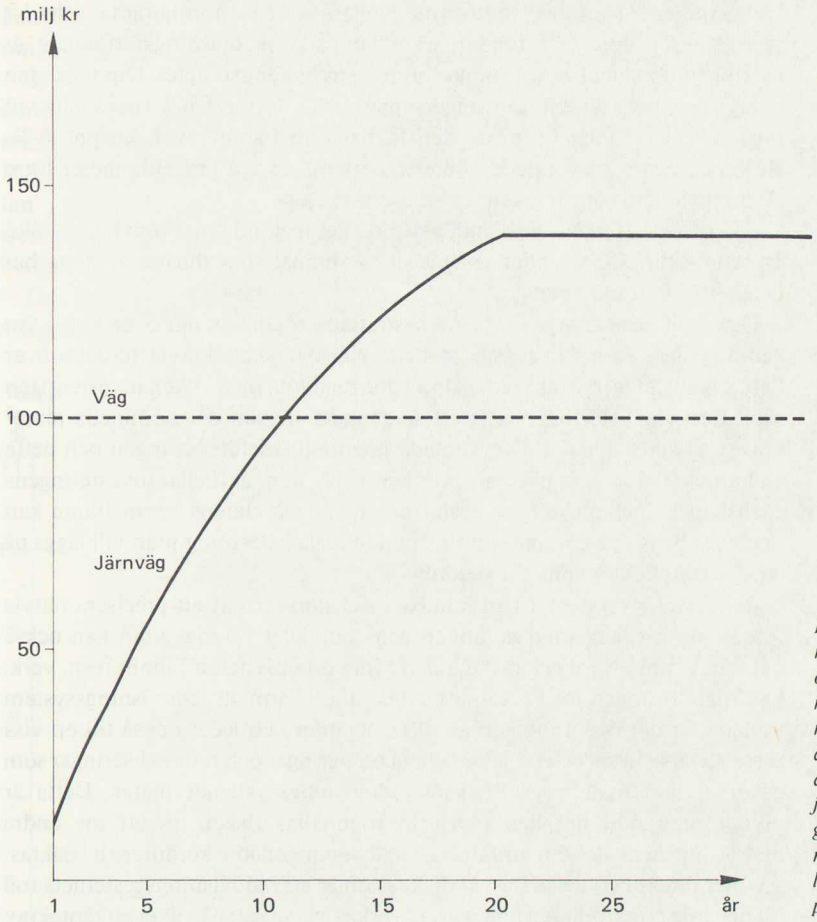
Tablå 1 Beräkning av erforderligt överskott för att en investering på 100 skall motsvara kravet på kostnadstäckning – penningvärdeförsämring 6 % per år

År	Ingående värde	Ränta	Avskrivn	Ränta + avskrivn	Ränta + avskrivn omräknat till fast penning-värde
1	100	8,25	5,30	13,55	12,78
2	94,70	7,81	5,62	13,43	11,95
3	89,01	7,35	5,96	13,31	11,18
4	83,12	6,86	6,31	13,17	10,43
5	76,81	6,34	6,69	13,03	9,74
6	70,12	5,76	7,09	12,85	9,06
7	63,03	5,20	7,52	12,72	8,46
8	55,51	4,58	7,97	12,55	7,87
9	47,54	3,92	8,45	12,37	7,32
10	39,10	3,22	8,95	12,17	6,80
11	30,14	2,49	9,49	11,98	6,31
12	20,65	1,70	10,06	11,76	5,84
13	10,59	0,87	10,66	11,53	5,41
14	–7,53	–0,62	11,30	10,68	4,72
15	–18,83	–1,55	11,98	10,43	4,35
16	–30,81	–2,54	12,70	10,15	4,00
17	–43,51	–3,59	13,46	9,87	3,67
18	–56,98	–4,70	14,27	9,57	3,35
19	–71,25	–5,88	15,13	9,25	3,06
20	–86,38	–7,12	16,03	8,91	2,78

Som framgår av tablån skulle järnvägstrafiken fullgöra den betalningsskyldighet som sammanhänger med den tillkommande investeringen på 100 milj. kr om järnvägstrafiken gav ett årligt överskott från 13,5 milj. kr vid början av investeringens livslängd till knappt 9 milj. kr vid slutet. Omräknat i fast penningvärde blir enligt högra kolumnen motsvarande belopp knappt 13 milj. kr resp. knappt 3 milj. kr.

Exemplet är genomfört för en enstaka marginell investering. Figur 1 illustrerar vilken betalningsskyldighet som skulle följa om investeringsverksamheten ökar till en nivå som är 100 milj. kr/år högre än i utgångsläget. I övrigt antas samma förutsättningar som i tidigare exempel gälla. Om kravet uttryckes i fast penningvärde uppgår det för första året till 12,8 milj. kr enl. tabellen. För andra året har vi dels en ny investering som reser ett krav på 12,8 milj. kr dels en ett år gammal investering med ett krav på 12,0 milj. kr dvs. totalt 24,8 milj. kr. För tredje året blir det 35,9 milj. kr (12,8 + 11,95 + 11,18) osv. Som jämförelse har i figur 1 inritats det betalningskrav som skulle ställas på bilisterna vid en ökning av väginvesteringarna med 100 milj. kr/år. Detta krav blir konstant 100 milj. kr/år.

Det är svårt att direkt av tablå 1 få en överblick över hur betungande det beräknade kravet kan anses vara. Uttryckt i fast penningvärde uppgår summan av erforderliga överskott till 139 milj. kr. Det är detta värde som kurvan i figur 1 anger som fortvarighetstillstånd då man efter 20 år har en investering av varje årgång. Den belastning som detta överskottskrav utgör



Figur 1 Ökning av betalningsskyldigheten vid en ökning av järnvägsinvesteringarna resp. väginvesteringarna till en nivå som är 100 milj. kr/år högre än i utgångsläget. För järnvägsinvesteringarna gäller samma förutsättninar som i tablå 1. Beloppen är uttryckta i fast penningvärde.

kan beräknas genom att man diskonterar de årliga beloppen med en räntefot som svarar mot den kapitalkostnad som bedömes relevant för samhällets investeringar. Vid 5 % blir det diskonterade värdet av de i högra kolumnen angivna beloppen 97 milj. kr. Man kan också formulera det så att samhällets krav på kostnadstäckning i detta exempel motsvarar ett krav på att få en avkastning på knappt 5 % på det kapital som används för järnvägsinvesteringar. Detta krav är uttryckt som s. k. realränta dvs. det avser avkastning omräknat till fast penningvärde. Räntekravet uttryckt i löpande penningvärde, penningräntan eller nominalräntan, var i vårt exempel de 8 1/4 % som utgör statens normalräntefot. Eftersom den antagna penningvärdeförsämringen var 6 % kunde man kanske väntat sig att den realräntefot som svarar mot dessa 8 1/4 skulle uppgå till 2 1/4 %. Detta skulle ha varit fallet om avskrivningarna skett på det historiska anskaffningsvärdet. Genom att SJ:s kostnadstäckningskrav bygger på avskrivning på nyanskaffningsvärdet (som exemplifierats i tablå 1) har införts en mellanform som inte gör det möjligt att generellt uttala sig om vilket realräntekrav som en viss nivå på statens normalränta motsvarar.

Det samband som här redovisats mellan statens normalränta och det realräntekrav som blir följden av tillämpade redovisningsförfarande är avhängigt de olika förutsättningar som angivits för exemplet. Om t. ex. den antagna penningvärdeförsämringen uppgår till 4 % (i st. f. 6 %) per år blir, vid i övrigt lika förutsättningar, det faktiska realräntekravet knappt 6 %. Realräntekravet ökar således mindre än med de två procentenheter lägre penningvärdeförsämring som alternativt antagits.

Även investeringens livslängd påverkar det realräntekrav som blir en följd av redovisningsförfarandet. Några sifferexempel som illustrerar detta har emellertid inte utarbetats.

Den reala belastningen av järnvägstrafiken utgörs av det överskott i *fast* penningvärde som den måste prestera. När överskottskravet fördelas över flera år kan det uttryckas med hjälp av den realränta med vilken investeringen skall förräntas. Här har visats att sambandet mellan det nominella räntekravet på statskapitalet, den väntade penningvärdeförsämringen och detta realräntekrav är komplicerat och beror på den aktuella investeringens egenskaper. Statsmakternas beslut om nivån på statens normalränta kan knappast bygga på en uppfattning om den reala belastning man vill lägga på de nyttjarkollektiv som blir berörda.

Redovisningssystemet kan inte bara ses som ett sätt att precisera rättvis fördelning mellan järnvägstrafiken och samhället i övrigt utan kan också uppfattas som ett medel att höja den "inre effektiviteten" inom resp. verk. Om målsättningen för verket anknytes till ett formellt redovisningssystem underlättar det bedömningen av olika åtgärder och leder också till en viss press att söka finna och vidtaga sådana besparingar och rationaliseringar som påverkar den måluppfyllelse som redovisningssystemet mäter. Detta är viktigt men mot det kan i princip framhållas risken av att ev. andra målsättningar än de som omfattas av redovisningen inte kommer att beaktas. Av mer direkt betydelse för vår diskussion är att redovisningssystemets roll för den inre effektiviteten knappast påverkas av det sätt på vilket ett räntekrav uttryckes eller den form av avskrivning som tillämpas. I själva verket visas i det följande att nuvarande redovisningssystem står i motsatsställning till en effektivitetsinriktad investeringsplanering.

Det valda beräkningsförfarandet för järnvägstrafikens betalningsskyldighet för järnvägsinvesteringar påverkar inte bara avgiftssättningen utan också SJ:s investeringspolitik. Här genomfört exempel har visat hur i princip SJ:s investeringskalkyler skulle utformas om man vill bedöma vilka investeringar som kan möta det uppställda avkastningskravet. Eftersom således SJ inte drabbas av själva grundinvesteringen utan av den beräknade serien av avskrivningar och räntekrav borde i princip i SJ:s investeringskalkyler beloppet för grundinvesteringen ersättas med serier av den typ som här framräknats. I den mån detta skulle anses för omständligt skulle SJ i stället på basis av vissa typkalkyler av samma slag som vårt exempel komma fram till att kostnadstäckningskravet motsvarar ett visst förräntningskrav i fast penningvärde (t. ex. 5 % om sifferexemplet vore typiskt).

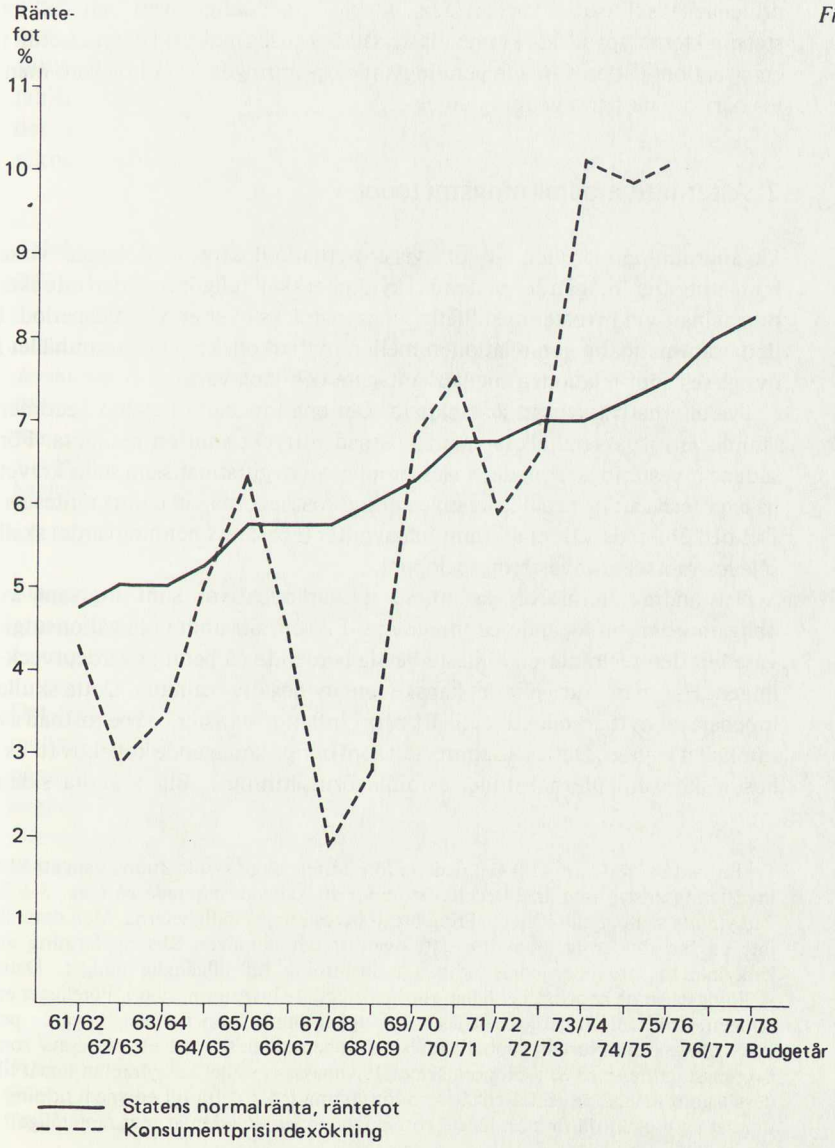
Så gör emellertid inte SJ och inte heller andra statliga verk för vilka i princip ovan förda resonemang också är tillämpligt. I stället har bland vissa affärsverk utbildats en annan praxis. Det tillämpade förfaringssättet innebär att man genomför vanliga investeringskalkyler i *fast* penningvärde och med en

kalkylräntesats som har bestämts inom resp. verk och som ofta har legat omkring 7–8 %.

SJ har nyligen höjt den tillämpade kalkylräntesatsen till 10 %. Skälen till den genomförda ändringen och till den valda nivån har inte framgått. I SJ:s remissvar på budgetutredningens betänkande uttalas emellertid att "den kalkylränta som SJ tillämpar motsvarar den framtida förväntade normalräntan". Vidare framhålles att kalkylräntan skall vara trögrörlig och avspegla den trendmässiga ränteutvecklingen. En efter varierad kalkylränta (t. ex. per budgetår) utförd kalkyl är enligt SJ i praktiken ej möjlig att använda.

Den koppling till normalräntan och det försök till förutseende som här återgivna ställningstagande innebär kan förefalla naturlig. Det skall dock

Figur 2.



observeras att SJ:s kalkylränta är en realränta som enligt explicita uttalanden i SJ:s anvisningar för investeringskalkylering användes vid kalkyler i fast penningvärde. Normalräntan är däremot en penningränta och förändringen i denna är snarare ett uttryck för penningvärdeförändringar än för ändrad uppfattning om samhällets reala kapitalkostnad. SJ:s i remissvaret uttalade policy innebär emellertid att man ändrar det *reala* förräntningskravet efter förändringar i penningvärdeutvecklingen. Utvecklingen av normalräntan visas i figur 2.

Som visats i exemplet innebär nuvarande normalränta tillsammans med tillämpade avskrivningsförfarande vid rimliga antaganden om den framtida penningvärdeförändringen de facto ett krav på 5–6 % realränta. SJ:s investeringskalkyler bygger således på en nästan dubbelt så hög räntenivå. Den principiella skillnaden mellan SJ:s interna krav enligt ovan och det av statsmakterna uppställda kravet måste således anses praktiskt betydelsefull i en situation då den väntade penningvärdeförsämringen är så hög som man för närvarande har anledning antaga.[1]

2 Alternativa beräkningsmetoder

Utgångspunkten är den att ett visst nyttjarkollektiv skall betala vissa budgetutgifter. Frågan är hur denna skyldighet skall fullgöras då den inte sker omedelbart vid investeringstillfället utan utsträcks över en viss tidsperiod. I detta sammanhang kan relationen mellan nyttjarkollektivet och samhället i övrigt ses som relationen mellan låntagare och långivare.

Två alternativa synsätt är tänkbara. Det ena innebär att staten bedömer lämplig nivå på samhällets kapitalkostnad uttryckt som en realränta. För sådana investeringar som det anses lämpligt att avgiftsfinansiera ställs kravet på avgifterna att de skall täcka investeringskostnaderna vid denna räntesats. Det diskonterade värdet av framtida avgifter (i basårets penningvärde) skall således motsvara investeringsbeloppet.

Det andra alternativet är att se nyttjarkollektivet som utgivare av obligationslån till löpande penningränta. Liksom för andra obligationsutgivare blir den realränta man måste betala beroende på penningvärdeutvecklingen. Har man "tur" blir det kanske rent av negativ realränta. Detta skulle innebära att nyttjarkollektivet tillåts göra "inflationsvinster" på bekostnad av samhället i övrigt. Detta på samma sätt som övriga låntagande kollektiv (t. ex. bostadskonsumenterna) under samma förutsättningar. Blir å andra sidan

[1] En tänkbar förklaring till skillnaden i förräntningskrav skulle kunna vara att SJ:s investeringsanslag inte är tillräckligt stort för att kalkyler baserade på t. ex. 5–6 % kalkylränta skall ge tillräcklig gallring bland investeringsmöjligheterna. Men detta är inte en bra förklaring. Som framgått ovan är det nämligen SJ:s uppfattning att kalkylräntan inte bör ändras årligen i anslutning till tillgänglig budget. Detta ställningstagande är också i enlighet med existerande investeringsteori. Föreligger en budgetrestriktion bör projekt väljas med utgångspunkt från nettokapitalvärde per investeringskrona varvid kapitalvärdeberäkningen skall ske till en räntesats som överensstämmer med SJ:s ekonomiska mål. Anpassas i stället kalkylräntan uppåt till dess lagom många projekt återstår som lönsamma leder detta till en snedvridning i urvalet av projekt till förmån för de kortsiktiga projekten (som är mer räntetåliga).

penningvärdeförsämringen lägre än de förväntningar som är inbyggda i en viss obligationsräntenivå gör nyttjarkollektivet i motsvarande mån "förluster".

Huruvida ett visst redovisningssystem svarar mot något av dessa alternativ beror på tre förhållanden;

- ☐ tillämpad räntesats
- ☐ tillämpat avskrivningsförfarande
- ☐ beräkningssätt för det räntekrävande kapitalet

I tablå 2 ges en översikt i angivna avseenden dels över nuvarande redovisningssystem dels över två system som svarar mot resp. alternativ ovan. Vad gäller avskrivningsförfarande kan de årliga avskrivningarna i dessa alternativa system utformas på många olika sätt och ändå uppfylla de krav som formulerats vid beskrivningar av resp. alternativ. Ett krav är dock att slutavskrivningen skall vara sådan att det återstående kapitalet (beräknat som tablån anger) blir noll.[2] Nuvarande redovisningssystem innebär däremot att det återstående kapitalet blir negativt. Detta har tidigare illustrerats i räkneexemplet tablå 1.

Tablå 2 Principiell översikt över alternativa redovisningssystem

	Nuvarande system	Alt 1 (realränta)	Alt 2 (penningränta
Avskrivn. bas	nyanskaffningsvärde	nyanskaffningsvärde	historiskt anskaffningsvärde
Räntekrävande kapital	historiskt anskaffningsvärde minus summan av hittills gjorda avskrivningar	nuvärdet=nyanskaffningsvärde minus summan av hittills gjorda avskr. omräknade enl. gällande nyanskaffningspris	historiskt anskaffningsvärde minus summan av hittills gjorda avskrivningar
Räntesats	statens normalränta f n 8 1/4 %	samhällets reala kapitalkostnad	"obligationslåneränta"

Det framgår av tablå 2 att nuvarande system är någon slags mellanform mellan de två renodlade alternativen och att det således inte kan anknytas till något av de två principiella synsätt som angivits. De principella krav som angivits i tablå 2 för alt. 1 resp. alt. 2 illustreras med räkneexempel i tablå 3. Därvid har antagits linjär avskrivning. Räntesatserna har valts så att de ger den realräntebelastning som framräknats ur exemplet i tablå 1.

[2] Här gäller jämförelsen med lånevillkor. Många amorteringsplaner kan tänkas såväl för indexlån som för penninglån som uppfyller kravet att det diskonterade värdet av ränta och amortering skall svara mot det ursprungliga lånebeloppet vid diskontering med den i lånevillkoren överenskomna räntesatsen.

Tablå 3 Räkneexempel på redovisningssystem som ger en belastning svarande mot 5 % realränta – penningvärdeförsämring 0 % per år, linjär avskrivning 20 år

År	Avskrivningssystem enl. alt. 1. 5 % realränta				Avskrivningssystem enl. alt. 2. 11 % penningränta			
	Ingående värde	Ränta	Avskr	R+A	Ingående värde	Ränta	Avskr	R+A
1	106	5,3	5,3	10,6	100	11,0	5,0	16,0
2	106,7	5,3	5,6	10,9	95	10,5	5,0	15,5
3	107,2	5,4	6,0	11,4	90	9,9	5,0	14,9
4	107,3	5,4	6,3	11,7	85	9,4	5,0	14,4
5	107,0	5,4	6,7	12,1	80	8,8	5,0	13,8
–	–	–	–					
–	–	–	–					
16	63,5	3,2	12,7	15,9	25	2,7	5,0	7,7
17	53,8	2,7	13,5	16,2	20	2,2	5,0	7,2
18	42,8	2,1	14,3	16,4	15	1,6	5,0	6,6
19	30,3	1,5	15,1	16,6	10	1,1	5,0	6,1
20	16,0	0,8	16,0	16,8	5	0,5	5,0	5,5

Tablå 3 illustrerar mekanismen i de redovisningssystem som diskuteras. De har kalibrerats så att de ger samma realräntebelastning som exemplet i tablå 1 på nuvarande system. I löpande penningvärde ger alt. 1 en stigande belastning. Omräknas detta till penningvärdet år 0 blir det emellertid även för detta alternativ fråga om en över tiden avtagande belastning. Amortering plus ränta år 20 svarar således endast mot 5,2 i basårets penningvärde.

Någon mer ingående jämförelse av tidsprofilen av de belastningar som resp. redovisningssystem ger i ett stiliserat exempel är knappast motiverat. Det förbiser nämligen de väsentliga skillnaderna mellan de olika systemen. (I ett exempel med all information given går det alltid att hitta på någon variant såväl av alt. 1 som alt. 2 som ger samma resultat som nuvarande system).

Den väsentliga skillnaden mellan ett realräntebaserat system och ett penningvärdebaserat är att de har olika osäkerhetsegenskaper inför ändringar i inflationstakten. Det principiella valet mellan dem är inte svårare än att ta ställning till frågan om järnvägstrafiken (eller något annat utnyttjarkollektiv) skall få chansen till inflationsvinster resp. risker för inflationsförluster. Det är svårt att se varför någon principiellt skulle förespråka införandet av detta lotterimoment vid bedömningen.

Det principiella ställningstagandet i förhållande till nuvarande system är ännu enklare. Det har redan visats att nuvarande system inte gör det möjligt för statsmakterna att genomskåda vilken realränta (och därmed vilken reell belastning) man egentligen kräver av järnvägstrafiken för olika typer av investeringar. Att principiellt förespråka ett sådant system torde ställa sig svårt.

Frågan är då om det finns s. k. praktiska skäl för att trots allt föredraga nuvarande system. Om inte indexlån införs på den egentliga kapitalmarknaden kan det hävdas att ett motsvarande system för att precisera avgiftskravet för viss offentlig verksamhet ger denna andra finansiella villkor än den privata verksamheten. Detta skulle kunna vara av betydelse för sådan offentlig verksamhet som direkt konkurrerar med privata företag.

Det är emellertid långt ifrån klart att nuvarande system ger större likhet med det privata företagets situation än vad ett realräntebaserat system skulle göra. För det privata företaget finns olika former av eget och främmande kapital och avkastningskraven påverkas starkt av såväl gällande "normala" skatteregler som olika konjunkturpolitiskt motiverade specialregler. Hela denna komplicerade situation kan inte imiteras på så enkelt sätt som genom att införa redovisningsregler av det slag som nu gäller.

SJ genomför sina investeringskalkyler i basårets penningvärde och tillämpar en realränta för diskontering av framtida effekter. Motsvarande beräkningsförfarande tillämpas i andra statliga verk. Denna kalkylmetod svarar direkt mot det redovisningssystem som angivits under alternativ 1 i tablå 2.

Det bör också framhållas att även inom privata företag förekommer avvikelse mellan redovisningssystemet och kalkylsystemet. Särskilt är detta fallet vid penningvärdeförändringar. Investeringskalkyler utförs ofta i fast penningvärde och med en real kalkylränta medan de räntabilitetsmått som anknyter till årsredovisningen endast i begränsad utsträckning beaktar penningvärdeförändringar och därför inte entydigt kan tolkas varken som realränta eller penningränta.

Frågan om räntebelastning har behandlats av budgetutredningen (SOU 1973:43) som förordar att "Statens ränta på utnyttjat kapital – som vi kallar kapitalränta – bör, liksom avskrivningarna, normalt beräknas på grundval av tillgångarnas nyanskaffningsvärde (förmögenhetsvärdet), inte på det historiska värdet". Därmed blir, enligt budgetutredningens mening, kapitalräntan en realränta. Man skulle alltså i vårt exempel förorda alternativ 1.

Budgetutredningen var inte enhällig i sitt ställningstagande i detta avseende. Ledamoten Werin, med instämmande av experten Matthiessen, reserverade sig till förmån för ett system som för här berörda tillgångar skulle innebära avskrivningar på det historiska anskaffningsvärdet plus räntekostnader baserade på nominalränta. Det framgår inte hur Werin tänker sig nominalräntan relaterad till en realränta.

Vad gäller valet mellan olika avskrivningsmetoder anför budgetutredningen:

Följande huvudsakliga metoder för avskrivning föreligger

1. Konstant eller linjär avskrivning, dvs. avskrivningsbeloppet utgör en lika stor bråkdel av nyanskaffningsvärdet varje år. Metoden anses enkel att tillämpa och används därför oftast i praktiken.
2. Degressiv avskrivning, dvs. avskrivningsandelen är störst i början och minskar för varje år.
3. Intermittent avskrivning. I denna metod tar man hänsyn till i vilken grad anläggningen utnyttjas.
4. Avskrivning enligt annuitetsmetoden, dvs. avskrivnings- och räntekostnaderna summeras till konstant belopp per år.

Den intermittenta metoden torde ge den bästa bilden av resursförsörjningen, men är administrativt svårhanterlig. Linjär avskrivning bör därför i normalfallet användas som en god approximation. Denna metod är administrativt lätthanterlig.

Budgetutredningens ställningstagande motiveras inte mer än vad som framgår av citatet. I ett inledande resonemang har man framhållit att

konsolideringssyftet som säges föreligga för avskrivningar i det privata näringslivet saknar relevans för en statlig myndighet ". . det finns inget som säger att en enskild funktion hos en statlig myndighet skall överleva utan omprövning". Vad syftet skulle vara för avskrivningsförfarandet i statliga verk anges emellertid inte av själva utredningen. Ledamoten Werin ser däremot i en reservation avskrivningarna som underlag för beslut syftande till rättvisa mellan generationer.[3]

I regeringens proposition 1976/77:130 om modernisering av det statliga budgetsystemet avvisas budgetutredningens förslag beträffande räntebelastning. Efter att ha redogjort för bl. a. kritik som affärsverken riktat mot utredningens förslag säger föredragande statsråd:

> För egen del är jag, mot bakgrund bl. a. av den kritik remissinstanserna har riktat mot förslaget, inte beredd att föreslå en årlig förmögenhetsvärdering på det sätt som budgetutredningen har förordat. Jag är inte heller beredd att föreslå att en realränta införs efter vilken avkastningskrav skall bestämmas på ett indexuppräknat kapital och finner därför inte skäl att frångå den huvudregel som hittills har gällt för förmögenhetsvärdering. Förräntningskravet bör beräknas på grundval av det kapital som har tillskjutits över budgeten eller av statsmakterna på annat sätt ställts till förfogande för verksamheten. Huvudregeln bör alltså – liksom hittills – vara att avskrivningar baseras på nyanskaffningsvärdet och att förräntningskravet beräknas på ett statskapital som i princip utgör skillnaden mellan tillskjutet och avskrivet kapital. Verkställda avskrivningar bör liksom hittills i princip inlevereras till budgeten. Denna huvudregel bör allmänt gälla alla affärsverk och likartade verksamheter med de få undantag där särskilda skäl kan föreligga. Det bör ankomma på regeringen att föreskriva om undantag från huvudregeln.

Vid detta ställningstagande har emellertid inte beaktats att detta förfarande såsom det nu tillämpas innebär ett incitament till inkonsekventa beslut vad gäller verkens investerings- resp. avgiftspolitik. Inte heller har förts ett tydligt resonemang kring frågan om vilken räntebelastning som närmast svarar mot en rättvis fördelning av kostnaden mellan dem som utnyttjar vissa tjänster t. ex. järnvägens transportköpare och samhället i övrigt.

Flera skäl talar för att kravet på kostnadstäckning för järnvägen bör uttryckas med utgångspunkt från en realränta som anger samhällets kapitalkostnad. Därigenom är det möjligt för staten att entydigt formulera vilka reella uppoffringar som krävs som kompensation för att staten ställer investeringsmedel till förfogande. Med en sådan formulering påverkas inte det reella kostnadstäckningskravet av investeringsprojektens livslängd. Genom att kravet uttryckes som en realränta blir inte heller uppfyllandet av kravet ett "lotteri" med chanser till inflationsvinster och risker för inflationsförluster. Ett redovisningssystem enligt alt. 1 (tablå 2 och 3) vore därför att

[3] Werin har således samma uppfattning om syftet med avskrivning och räntebelastning som den som här redovisats. Hans förord för en konsekvent tillämpning av ett penningräntekrav (alt. 2 i tablå 2 och 3) innebär i och för sig inte en lägre belastning av nyttjarkollektiven än vad ett realräntekrav skulle innebära. Vid givna förväntningar om penningvärdeutvecklingen kan samma förväntade realräntekrav formuleras antingen som ett krav på en viss penningränta eller direkt som ett realräntekrav. Skillnaden avser endast graden av säkerhet. Werins ställningstagande innebär att nyttjarkollektiven får chansen att göra inflationsvinster och risken att göra inflationsförluster.

föredra framför nuvarande system.

Även jämförelsen med kraven på vägtrafiken talar för ett sådant ställningstagande. I den mån som bilistkollektivet skall stå för väginvesteringar det år de genomförs har de ingen möjlighet att göra inflationsvinster eller -förluster gentemot samhället i övrigt. Rättviseskäl skulle då tala för att inte heller järnvägstrafiken ges denna möjlighet utan att den skulle belastas i enlighet med det första alternativet.

Det sagda innebär emellertid inte att nuvarande redovisningsförfarande i princip skulle favorisera järnvägstrafiken. Detta kan bara bedömas i förhållande till ett visst investeringsprojekt och förutsätter dessutom att man vet vilken realränta som statsmakterna nu vill uppställa som krav. I exemplet med en antagen penningvärdeförsämring på 6 % innebär redovisningsförfarandet en fördelaktig behandling av järnvägstrafiken om samhällets realräntekrav är över 5 % och en ofördelaktig behandling om realräntekravet är under 5 %. Om t. ex. samhällets realräntekrav är 10 % (vilket är utgångspunkten för SJ:s investeringsplanering) innebär redovisningsförfarandet i princip att järnvägstrafiken belastas på ett sätt som svarar mot 73 % av investeringsbeloppet i exemplet.

I den mån som kravet på SJ att täcka även de fasta kostnaderna mildras blir det här påpekade förhållandet av mindre praktisk betydelse. Det kan därför vara motiverat att inte för trafiksektorn separat genomföra en ändring i de nyligen beslutade reglerna för beräkning av förräntningskraven för statliga verk. I eventuellt kommande omprövningar bör emellertid beaktas vad som här anförts.

Valet av avskrivningsmetod, linjär avskrivning, annuitetsavskrivning etc. har inte här diskuterats i annan mån än att budgetutredningens uttalande återgivits. Detta val gäller den rättvisa fördelningen mellan olika årsklasser inom ett visst kollektiv. Budgetutredningen tar ställning för linjär avskrivning med de ord som återgivits ovan. I anslutning till den diskussion som ovan förts om räntebelastning förtjänar att framhållas att vid en fortgående penningvärdeförsämring leder linjär avskrivning på basis av ett indexuppräknat kapital till en hård belastning under de första åren och en mycket liten belastning därefter (jfr. tablå 1 och 3). Vid en kontinuerligt pågående investeringsverksamhet spelar emellertid skillnaderna mellan olika avskrivningsmetoder mindre roll.

Bilaga 4 Principer för SJ:s taxepolitik och prissättning

Till grund för nuvarande taxesystem vid statens järnvägar ligger 1948 års järnvägstaxekommittés betänkande Statens Järnvägars taxor (SOU 1956:54). I detta sammanhang är av störst intresse principen om enhetliga tariffer i tid och rum. Principen innebär att alla trafiktjänster sammanförts till en enhetlig prissättning i den ordinarie taxan. Dessa tjänster är i många fall mycket olika varandra i efterfråge- och kostnadshänseende. Hänsyn tas sålunda inte i taxorna till förekommande kostnadsskillnader mellan olika delar av järnvägsnätet (konstans i rummet) eller mellan olika tider (konstans i tiden) beroende på trafikens intensitet, fördelning i tiden och balansering i olika trafikriktningar eller speciella kostnadsfördyrande förhållanden på vissa delar av nätet.

I *persontrafik* gäller en av regeringen fastställd maximitaxa. Ändringar i taxenivån sker efter framställning från SJ till regeringen. Principen om konstans i rummet och tiden gäller inte bara för de mest betydelsefulla biljettslagen – enkla biljetter, tur- och returbiljetter, månadsbiljetter – utan också för vissa generella rabatter som ingår i taxan, t. ex. barnrabatter. För vissa rabatter, som SJ på eget intiativ infört t. ex. pensionärsrabatten och studeranderabatten, gäller vissa tidsmässiga inskränkningar. Dessa rabatter har därigenom ett trafikfördelande syfte genom att nå resenärer som lättare än andra kan förlägga sina resor till tider då SJ har ledig kapacitet. Genom olika statsmaktsbeslut har de ursprungliga restriktionerna i fråga om tillåtna resdagar efter hand luckrats upp. Därmed har enligt SJ dessa rabatters företagsekonomiska berättigande i viss utsträckning minskat. (Om så är fallet torde också rabatternas samhällsekonomiska motivering ha minskat.) Även några rabattförsök som SJ genomfört har inneburit ett avsteg från konstansprincipen nämligen nedsättning av taxan i vissa relationer och/eller under vissa veckodagar. Andra rabatter som SJ beslutar om har dock generell giltighet t. ex. familjerabatten, de olika rabattkorten, 10- och 50-biljetter etc.

Även i *godstrafik* gäller att regeringen fastställer en maximitaxa. Denna taxa är uppdelad i ett stort antal tariffer och i taxan ingår även olika extratjänster. De viktigaste differentieringarna i taxan är efter transportsätt, transporthastighet, godsets vikt, slag av gods (värdetariffering), typ av vagn (öppen, täckt, värme, kyla, tank etc.). Värdetarifferingen kan sägas innebära en schablonmässig bedömning av priskänsligheten. Värdetarifferingen krymps successivt.

SJ har sedan länge haft rätt att göra de nedsättningar i den ordinarie taxans

avgifter som är förenliga med SJ:s ekonomiska intresse. I anslutning till 1963 års riksdagsbeslut om ny trafikpolitik togs den för SJ tidigare gällande likabehandlingsskyldigheten bort och ett mer omfattande sekretesskydd tillkom för SJ:s fraktavtal. Härigenom har möjligheterna ökat att träffa individuella fraktavtal som i högre grad än den ordinarie taxan kan spegla skiljaktigheter i kostnadsförhållandena. Den överväldigande delen av SJ:s vagnslasttransporter, ca 85 %, omfattas f. n. av individuella fraktavtal vari bl. a. priset regleras. Även inom styckegodstrafiken förekommer fraktavtal när fråga är om större transportvolymer.

I samband med ett fraktavtal görs ofta en särskild driftplanering av det aktuella uppdraget för att de verkliga merkostnaderna skall kunna ligga till grund för SJ:s offert. Fraktavtalen är ofta fleråriga och försedda med olika indexklausuler för uppräkning av fraktsatsen, t. ex. kan avtalet vara relaterat till höjningen av den allmänna taxenivån. Genom fraktavtalen ges möjlighet att differentiera de faktiska priserna både i tid och rum.

Enligt gällande instruktion skall SJ i sin *marknadsföring av transporttjänster* söka åstadkomma ett sådant överskott, att det nedlagda statskapitalet förräntas på föreskrivet sätt. Inom ramen för detta huvudmål skall SJ, enligt 1973 års trafikpolitiska beslut, avväga sin taxesättning på sådant sätt att största möjliga trafikvolym erhålles. Den inverkan dessa mål har på SJ:s taxenivå skall beröras i det följande.

SJ har inte något åläggande från statsmakterna att beakta andra kostnader och intäkter än de som berör SJ självt. När det gäller beslut om turtäthet eller beslut som påverkar restiden mellan två orter har SJ t. ex. anledning att beakta resenärernas tidsvinster endast i den mån dessa påverkar trafikvolymen och därmed trafikintäkterna. På motsvarande sätt förhåller det sig beträffande beslut som berör komfort, trängsel etc. I de företagsekonomiska bedömningar som SJ har att göra ingår således inte alla de konsekvenser som måste beaktas om samhällsekonomisk effektivitet eftersträvas.

Det är emellertid inte möjligt att med nuvarande kunskap ange om denna skillnad i förhållande till den principiella effektivitetsmålsättningen är av någon större betydelse då det gäller beslut som påverkar utnyttjandet av SJ:s resurser. Troligen är betydelsen större vid investeringsbeslut och möjligheterna är också större att i sådana situationer göra de kompletterande kalkyler som erfordras. Utredningen har därför inte vid sina överväganden tagit hänsyn till nämnda, principiellt tänkbara skillnad.

SJ har efter 1963 års trafikpolitiska beslut inte fullt kunnat möta det uppställda förräntningskravet. Summan av de årliga förräntningskraven för de tolv bokföringsåren 1964/65–1975/76 uppgår till 1,5 miljarder kr. Av detta belopp har knappt 1/3 kunnat täckas av SJ:s resultat. Detta innebär att under hela denna period har SJ:s mål i enlighet med verksinstruktionen varit att uppnå största möjliga företagsekonomiska överskott, givetvis under de restriktioner som beslut av riksdag och regering inneburit. Det sekundära målet om största möjliga verksamhetsvolym (sedan förräntningskravet uppfyllts) bör således inte ha haft någon större betydelse för SJ:s verksamhet under dessa år.

Ett överskottsmaximerande företag som överväger en prissänkning väger mot varandra marginalkostnaderna för en ökad produktionsvolym och de däremot svarande marginalintäkterna. Dessa senare påverkas dels av de

intäkter som erhålles från volymökningen, dels – i den mån prisdifferentiering inte är möjlig – av den intäktsminskning som erhålles genom att den lägre prisnivån tillämpas också för de tidigare kunderna. Beroende på denna negativa komponent inträffar det för företaget optimala läget – då marginalintäkter och marginalkostnader är lika – vid ett pris som är högre än marginalintäkterna och därmed också högre än marginalkostnaderna. Men detta innebär att företaget "avvisar" sådana kunder som inte vill betala det för företaget optimala priset men som skulle vilja betala ett högre pris än vad som svarar mot marginalkostnaderna. Från samhällsekonomisk synpunkt är detta ej ett effektivt resursutnyttjande.

Det förda principresonemanget kan dock ha mindre relevans för SJ:s vagnslastgodstrafik eftersom denna trafik till ca 85 % omfattas av särskilda fraktavtal. Dessa avtal är hemliga och det är troligt att SJ i relativt hög grad har kunnat genomföra vad som brukar kallas prisdifferentiering. I så fall har man kunnat acceptera även sådana kunder som ej velat betala ett pris svarande mot det ovan beskrivna kalkylförfarandet. I princip har det legat i SJ:s företagsekonomiska intresse att acceptera även kunder som betalat obetydligt över SJ:s marginalkostnader under förutsättning att detta inte har påverkat övriga avtal. I så fall har man också uppnått ett från samhällsekonomisk synpunkt effektivt resursutnyttjande. Om SJ:s prisdifferentiering ur denna synvinkel har varit framgångsrik kan dock ej bedömas av någon utomstående. Mot bakgrund av den vikt SJ fäster vid att hemlighålla fraktavtal och information om kostnadsförhållanden förefaller det emellertid rimligt att anta att vagnslasttrafiken kännetecknas av ett betydande mått av prisdifferentering. Även styckegodstrafiken sker nu i viss utsträckning på basis av separata fraktavtal. Den officiella taxans nivå skulle i så fall för dessa verksamheter – dvs. för godstransportköpare med större godsvolymer varibland kan finnas godstransportuppsamlare – inte utgöra något egentligt hinder för ett samhällsekonomiskt effektivt resursutnyttjande.

För den övriga godstrafiken samt för persontrafiken torde prisdifferentieringen däremot vara så begränsad, att den här berörda anledningen till samhällsekonomisk ineffektivitet har betydelse.

Statens offentliga utredningar 1978

Kronologisk förteckning

1. Stat–kyrka. Ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan. Kn.
2. Stat–kyrka. Bilaga 1. Kyrkans framtida organisation. Kn.
3. Stat–kyrka. Bilaga 2–12. Utredningar i delfrågor. Kn.
4. Skolplanering och skolstorlek. Faktaredovisning och bedömningsunderlag. U.
5. Föräldrautbildning. S.
6. Ny skogspolitik. Jo.
7. Skog för framtid. Jo.
8. Hyresrätt 2. Lokalhyra. Ju.
9. Ny konkurrensbegränsningslag. H.
10. Barnets rätt. 1. Om förbud mot aga. Ju.
11. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. E.
12. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 1. E.
13. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 2–4. E.
14. Arbete åt handikappade. A.
15. Praktikfrågor–åtgärder i ett kort perspektiv. U.
16. Regional konsumentpolitisk verksamhet. H.
17. Energi. I.
18. Öresundsförbindelser. K.
19. Öresundsförbindelser. Bilaga A. Ritningar. K.
20. Öresundsförbindelser. Bilaga B. Konsekvenser för företag och hushåll. K.
21. Bemanning av fartyg. K.
22. Energi, strukturomvandling och sysselsättning. A.
23. Växtförädling. Jo.
24. Ny renhållningslagstiftning. Jo.
25. Etablering av miljöstörande industri. Bo.
26. Hälso- och sjukvårdspersonalen. S.
27. Fortsatt körkortsreform. K.
28. Kvinnors förvärvsarbete och förvärvshinder. A.
29. Arbete i jordbruk och trädgård. A.
30. Brand inomhus. B.
31. Trafikpolitik-kostnadsansvar och avgifter. K.

Statens offentliga utredningar 1978

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Hyresrätt 2. Lokalhyra. [8]
Barnets rätt. 1. Om förbud mot aga. [10]

Socialdepartementet

Föräldrautbildning. [5]
Hälso- och sjukvårdspersonalen. [26]

Kommunikationsdepartementet

1975 års danska och svenska öresundsdelegationer. 1. Öresundsförbindelser. [18] 2. Öresundsförbindelser. Bilaga A. Ritningar. [19] 3. Öresundsförbindelser Bilaga B. Konsekvenser för företag och hushåll. [20]
Bemanning av fartyg. [21]
Fortsatt körkortsreform. [27]
Trafikpolitik-kostnadsansvar och avgifter. [31]

Ekonomidepartementet

Kapitalmarknadsutredningen. 1. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. [11] 2. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 1. [12] 3. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 2–4. [13].

Utbildningsdepartementet

Skolplanering och skolstorlek. Faktaredovisning och bedömningsunderlag. [4]

Jordbruksdepartementet

1973 års skogsutredning. 1. Ny skogspolitik. [6] 2. Skog för framtid. [7]
Växtförädling. [23]
Ny renhållningslagstiftning. [24]

Handelsdepartementet

Ny konkurrensbegränsningslag. [9]
Regional konsumentpolitisk verksamhet. [16]

Arbetsmarknadsdepartementet

Sysselsättningsutredningen. 1. Arbete åt handikappade. [14] 2. Energi, strukturomvandling och sysselsättning. [22] 3. Kvinnors förvärvsarbete och förvärvshinder. [28]
Arbete i jordbruk och trädgård. [29]

Bostadsdepartementet

Etablering av miljöstörande industri. [25]
Brand inomhus. [30].

Industridepartementet

Energi. [17]

Kommundepartementet

Kyrkoministerns stat–kyrka grupp. 1. Stat–kyrka. Ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan. [1] 2. Stat–kyrka. Bilaga 1. Kyrkans framtida organisation. [2] 3. Stat–kyrka. Bilaga 2–12. Utredningar i delfrågor. [3]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-04066-2

ISSN 0375-250X