



BEHÖVER VI EN NY TRANSPORTPOLITIK
ELLER SKA VI FÖRSÖKA GENOMFÖRA DEN
VI HAR?

Förord

SIKA redovisar i ett antal promemorior, SIKA PM 2005:1–13 samt en konsultrapport, resultatet av regeringsuppdraget om trafikens externa effekter 2004. I dessa promemorior sammanfattar SIKA vad som är känt om storleken på olika typer av externeffekter och redogör för olika utvecklingsinsatser som syftar till att förbättra kunskapsläget. SIKA beskriver också den faktiska transportpolitiska utvecklingen på området, liksom hur de externa effekterna i högre grad än idag skulle kunna beaktas vid utformningen av infrastrukturavgifter och andra styrmedel. Slutligen redogör SIKA för förutsättningarna att beräkna vilka effekter förändrade infrastrukturavgifter kan få på omfattningen och fördelningen av transporter.

Denna promemoria är författad av Anders Wärmark. Projektledare för uppdraget har varit Per-Ove Hesselborn.

På följande sida finns en lista över de promemorior som redovisningen omfattar. Samtliga promemorior finns publicerade på SIKA:s webbplats, <http://www.sika-institute.se>.

Stockholm i januari 2005

Kjell Dahlström
Generaldirektör

SIKA redovisar resultatet av regeringsuppdraget om trafikens externa effekter 2004 i följande promemorior:

- SIKA PM 2005:1 *Trafikens externa effekter 2004 – en sammanfattning*
- SIKA PM 2005:2 *Behöver vi en ny transportpolitik eller ska vi genomföra den vi har?*
- SIKA PM 2005:3 *Trafikens externa effekter – en sammanställning och analys av de senaste årens utvecklingsarbete*
- SIKA PM 2005:4 *Variabiliteten hos personbilarnas marginalkostnader*
- SIKA PM 2005:5 *Internalisering av kostnaderna för slitage och deformation*
- SIKA PM 2005:6 *Marginalkostnader – trängsel i vägtrafik*
- SIKA PM 2005:7 *Marginalkostnader – knapphet och störning på spår*
- SIKA PM 2005:8 *Effektiva styrmedel för säkrare vägtrafik*
- SIKA PM 2005:9 *Arbetet med att utveckla värderingar för trafikens avgasutsläpp*
- SIKA PM 2005:10 *Förslag till reviderade värderingar av trafikens utsläpp till luft*
- SIKA PM 2005:11 *Kan trafikbullerpolitiken göras mer effektiv?*
- SIKA PM 2005:12 *Effekter av förändrade infrastrukturavgifter för godstransporter*
- SIKA PM 2005:13 *Effekter av förändrade infrastrukturavgifter för persontransporter*
- Kågeson, Per *Transportsektorns koldioxidutsläpp och internationell handel med utsläppsrätter*

Innehåll

INNEHÅLL.....	4
1 MARGINALKOSTNADSPRINCIPEN HAR NU MER ÄN ETT KVARTSSEKEL PÅ NACKEN	5
2 MARGINALKOSTNADSPRINCIPEN SOM EN CENTRAL BYGGSTEN I SVENSK TRANSPORTPOLITIK.....	6
3 STORT AVSTÅND MELLAN TRANSPORTPOLITISK PRINCIP OCH PRAKTIK. 8	
4 KUNSKAPSUNDERLAGET ÄR SÄMRE ÄN VÄNTAT	10
5 AVGIFTSPOLITIKEN INOM EU	12
6 EG-KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL GEMENSAM TRANSPORTPOLITIK HAR ANDRA FÖRTECKEN ÄN DEN SVENSKA	14
7 HUR PÅVERKAR VALET AV TRANSPORTPOLITISK STYRMODELL BEHOVET AV MARGINALKOSTNADSSKATTNINGAR?	17
8 BEHÖVER VI EN NY TRANSPORTPOLITIK ELLER SKA VI FÖRSÖKA GENOMFÖRA DEN VI HAR?	19

1 Marginalkostnadsprincipen har nu mer än ett kvartssekel på nacken

Det har varit en framträdande princip i svensk transportpolitik ända sedan slutet av 1970-talet att de transportpolitiskt motiverade skatterna och avgifterna bör utformas så att de främjar en samhällsekonomiskt effektiv resursanvändning inom transportsektorn. Under hela denna period har det också varit en målsättning att de kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaderna ska täckas genom rörliga skatter och avgifter.

Principerna för finansiering av övriga kostnader som samhället har för transporter har däremot skiftat något. Enligt 1988 års trafikpolitiska beslut skulle de skatter och avgifter som tas ut som ersättning för utnyttjandet av trafikanläggningarna i princip utformas så att de, förutom de samhällsekonomiska marginalkostnaderna, även täckte de övriga kostnader som trafiken förorsakar samhället. Även dessa s.k. fasta skatter skulle dock utkrävas på så låg nivå som möjligt i transportsystemet och helst knytas till den enskilda transporten.

Genom 1998 års transportpolitiska beslut (prop.1997/98:56) återgick dock riksdagen till de principer som hade slagits fast redan 1979, nämligen att de kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaderna ska täckas genom rörliga skatter och avgifter medan de fasta kostnaderna ska finansieras på ett sådant sätt att oönskade styreffekter undviks och resursanvändningen snedvrids i så liten utsträckning som möjligt.

Föreställningen att marginalkostnaderna bör vara en viktig del i avgiftspolitiken på transportområdet och utgöra ett centralt transportpolitiskt styrmedel har således vid det här laget varit orubbad i mer än ett kvartssekel. Under hela denna tid har transportpolitiken i Sverige därmed på det principiella planet varit orienterad mot att inom en samhällsekonomisk ram söka marknadslösningar på de avvägnings- och styrproblem som måste hanteras. Denna inriktning utgör ett grundläggande vägval, där huvudalternativen utgörs av en rent företagsekonomisk prissättning eller en mera planhushållningsmässig utformning av politiken. Skillnaden mot en företagsekonomisk styrmodell, som i princip tillämpades i Sverige före 1979, ligger i att transporternas kollektiva och samhällsliga funktion och verkningar erkänns. Skillnaden mot lösningar av planhushållningskaraktär ligger i att individuella förhållanden och preferenser tillåts ha avgörande betydelse för utformningen av transportsystemet.

2 Marginalkostnadsprincipen som en central byggsten i svensk transportpolitik

Av den korta bakgrundsteckningen ovan framgår att statsmakterna visat en imponerande uthållighet när det gäller att hålla fast vid principerna för avgiftsuttaget på det transportpolitiska området. Och detta trots att det praktiska genomslaget för principerna hittills har varit ganska begränsat om man ser till hela transportsektorn. En förklaring till denna uthållighet ligger kanske i att marginalkostnadsprincipen faktiskt inte är en isolerad och avgränsad del av transportpolitiken av mera akademiskt intresse, vilket man ibland kan få intryck av i den transportpolitiska debatten. Tvärtom utgör den en central komponent i uppbyggnaden av hela den svenska transportpolitiken. Om man skulle frånga tanken på samhällsekonomisk marginalkostnadsprissättning måste nämligen också andra bärande principer för den svenska transportpolitiken överges – principer som är centrala för det val av transportpolitisk styrmodell som berördes ovan.

En sådan princip är att transportkonsumenterna ska ha så stor valfrihet som möjligt att inom ramen för det befintliga transportutbudet själva avgöra hur de ska ordna sina transporter. Enligt regeringen bidrar denna princip till att uppnå samhällsekonomisk effektivitet i transportsystemet genom att konsumenternas kostnader och uppoffringar beaktas och kommer att spela en viktig roll vid utformningen av transportsystemet. Det medel som i första hand står till buds för att åstadkomma en sådan valfrihet utan att den går ut över andras välfärd är en samhällsekonomiskt grundad marginalkostnadsprissättning, vilket också framhålls i det transportpolitiska beslutet.¹

Samverkan mellan olika transportmedel och trafikslag i förening med en effektiv konkurrens mellan olika trafikutövare och transportalternativ är andra bärande principer i 1998 års transportpolitiska beslut. Innebörden är att transporterna ska utföras med hjälp av de transportlösningar som är mest lämpade för uppgiften och att bristande samverkan mellan olika transportmedel inte får utgöra något hinder för detta. Samtidigt ska en effektiv konkurrens upprätthållas mellan olika trafikutövare och transportlösningar, bl.a. för att främja utvecklingen av bättre och billigare transporter.

Även för att kunna upprätthålla dessa övergripande principer om samverkan och konkurrens är utformningen av statens avgiftspolitik på transportområdet av central betydelse. Om inte avgifterna ger riktiga signaler om de samhällsekonomiska kostnader som uppkommer vid olika transportlösningar är det således svårt att se hur en ändamålsenlig samverkan mellan transportmedel och trafikslag ska kunna komma till stånd. Inte heller är det lätt att se hur fördelarna av en fri

¹ Prop, 1997/98:56, s. 39.

konkurrens på transportmarknaden ska kunna tas tillvara om inte konkurrensen kan ske på lika villkor. Konkurrens på lika villkor förutsätter bl.a. att fördelarna av en viss transport kan vägas mot samtliga de kostnader och olägenheter som uppkommer som följd av transporten.

Ytterligare en vägledande princip i svensk transportpolitik är att beslut om transportproduktionen ska ske i så decentraliserade former som möjligt. Denna princip anges som viktig för att transportpolitiken bättre ska kunna möta marknadens behov men också för att det blir mer och mer nödvändigt att decentralisera besluten i takt med att de samband som styr utbudet och efterfrågan blir alltmer komplexa och svåröverskådliga. Detta talar enligt den transportpolitiska propositionen för att den statliga detaljregleringen måste minska. Detta måste bl.a. uppfattas som en strävan att gå ifrån selektiva mot mer generellt verkande styrmedel. Även i förhållande till denna princip tonar således en samhällsekonomiskt baserad prissättning fram som ett viktigt medel för genomförandet av den statliga transportpolitiken.

Av vad som sagts ovan framgår att samtliga de övergripande transportpolitiska principer som riksdagen beslutat om är svåra att genomföra utan samhällsekonomiskt baserade trafikavgifter. Till detta kan man också lägga den sammansatta målbild som ska styra transportpolitiken och som är ett uttryck för de avvägningar mellan olika ambitioner och hänsyn som är transportpolitikens kärna och egentliga bevekelsegrund. Om dessa mål och avvägningarna mellan dem inte ska uppnås genom centralplanering – något som alltså avvisas i det transportpolitiska beslutet – är det svårt att se annat än att avgiftspolitikerna måste vara ett av de viktigaste instrumenten för att åstadkomma dessa avvägningar. Detta är också något som bekräftas i det transportpolitiska beslutet. Riksdagen har således uttalat att en samhällsekonomiskt grundad prissättning är det grundläggande styrmedlet för transportpolitiken. Det är endast om det inte är möjligt att med hjälp av detta nå önskade effekter som andra lämpliga styrmedel ska användas.²

² Prop. 1997/98:56. s. 38

3 Stort avstånd mellan transportpolitisk princip och praktik

Som framgått ovan är uttag av marginalkostnadsbaserade avgifter en grundläggande förutsättning för att den svenska transportpolitiken i stort ska hänga samman på ett logiskt sätt. Överges avgiftsprinciperna faller också huvuddelen av den övriga transportpolitiken. Möjligheterna att söka marknadslösningar inom en samhällsekonomisk ram försvinner och den transportpolitiska styrningen och avvägningen måste istället baseras på företagsekonomiska överväganden eller någon form av centralplanering. Trots att avgiftsprinciperna har dessa genomgripande konsekvenser för transportpolitikens utformning i stort kan man konstatera att avståndet mellan transportpolitiska principer och transportpolitisk praktik är stort på avgiftsområdet och att det har varit så ända sedan avgiftsprinciperna först lades fast för mer än ett kvartssekel sedan.

På luftfarts- och sjöfartsområdet styrs t.ex. prissättningen fortfarande i huvudsak enligt de företagsekonomiska principer för trafikens kostnadsansvar som gällde före 1979. Det betyder bl.a. att trafiken inom dessa trafikslag ska täcka även de fasta kostnader som följer av infrastrukturhållningen – en avgiftsmodell som ibland går under beteckningen fullt kostnadsansvar. Som i annan affärsverksamhet förekommer på luftfarts- och sjöfartsområdena en omfattande korssubventionering mellan olika delverksamheter, där avgifterna i hög grad bestäms utifrån bedömningar av respektive verksamhets betalningsförmåga, s.k. prisdiskriminering. En skillnad mot normal kommersiell verksamhet är dock att det övergripande målet är att maximera verksamhetsvolymen snarare än vinsten och att olika politiska förväntningar på verksamheten troligen haft stor betydelse vid sidan av de företagsekonomiska effektivitetskraven.

Trots att principen om fullt kostnadsansvar fortfarande gäller för luftfarts- och sjöfartssektorerna har regeringen angivit att den övergripande riktlinjen för luftfartens och sjöfartens kostnadsansvar bör vara en så fullständig internalisering som möjligt av samhällsekonomiska marginalkostnader. Under årens lopp har avgiftssystemen också i viss mån anpassats efter olika samhällskrav av främst miljö- och regionalpolitisk karaktär. Dessa anpassningar har dock skett så att de är förenliga med den grundläggande finansieringsmodellen och kan knappast sägas motsvara en så fullständig internalisering av marginalkostnaderna som möjligt.

På vägtrafikområdet har utvecklingen inneburit att man tidigt övergav det företagsekonomiskt utformade kostnadsansvaret med specialdestinerade vägtrafikskatter, vilket givit förutsättningar för ett avgiftsuttag enligt marginalkostnadsprincipen. I praktiken har dock avgifterna på vägtrafiken bestämts såväl utifrån fiskala utgångspunkter som transportpolitiska. Särskilt sedan kilometerskatten avskaffades har också lämpliga medel för att åstadkomma en mer renodlad margi-

nalkostnadsprissättning saknats om man undantar möjligheterna att införa särskilda tätortsavgifter på kommunal nivå. SIKA har visserligen i den senaste uppföljningen av det transportpolitiska målet³ gjort bedömningen att det skett en utveckling i riktning mot ökad samhällsekonomisk effektivitet när det gäller avgifterna på bl.a. vägområdet. Denna bedömning baseras dock inte i första hand på att avgiftspolitikerna skulle ha förändrats i effektiv riktning utan mera på att trafikens externa kostnader successivt har minskat genom främst den tekniska utvecklingen. Trafikens samhällsekonomiska marginalkostnader har därmed närmat sig den på andra grunder etablerade avgiftsnivån.

I det transportpolitiska beslutet angav regeringen att man för järnvägstrafiken lämnade förslag till nya banavgifter som innebar en fullständig internalisering av de samhällsekonomiska marginalkostnaderna.⁴ Enligt detta förslag skulle banavgifterna vara rörliga och baserade på de samhällsekonomiska marginalkostnader som järnvägstrafiken orsakar och som inte är internaliserade på annat sätt, t.ex. genom energi- och koldioxidskatt på bränsle. Regeringen gjorde i samband med det transportpolitiska beslutet bedömningen att en energi- och koldioxidskatt borde införas för bränsle som användes inom järnvägstrafiken. Vid riksdagsbehandlingen av denna fråga ansåg emellertid skatte- och trafikutskotten att en ytterligare beredning av frågan borde ske i den Trafikbeskattningsutredning som vid detta tillfälle behandlade frågan om en höjning av dieselskatten inom vägtrafiken. Riksdagen beslutade också i enlighet med detta. Det är för oss obekant om och hur Trafikbeskattningsutredningen behandlade denna fråga. Någon energi- och koldioxidskatt har dock inte införts för järnvägstrafiken.

Vid de uppföljningar av trafikens externa effekter och de beräknade marginalkostnaderna som SIKA och trafikverket genomfört har det också framkommit att även marginalkostnadsskattningarna på järnvägsområdet har luckor och att de skattningar som gjorts dessutom ofta avser genomsnittskostnader snarare än marginalkostnader. Dessa iakttagelser föranledde senare regeringen att ge Banverket och SIKA i uppdrag att se över banavgiftssystemet. Av uppdraget framgår att regeringens utgångspunkt alltså är att banavgifterna ska vara marginalkostnadsbaserade. Även den Järnvägslag⁵ som nyligen antagits av riksdagen föreskriver att huvudinriktningen för bestämning av järnvägstrafikens avgifter ska vara marginalkostnadsbaserade banavgifter.

³ Uppföljning av det transportpolitiska målet och dess delmål, Maj 2004, SIKA Rapport 2004:3.

⁴ Prop. 1997/98:56, s. 48.

⁵ Prop. 2003/04:123, bet. 2003/04:TU14, rskr. 2003/04:258.

4 Kunskapsunderlaget är sämre än väntat

I den senaste transportpolitiska propositionen visar regeringen att den är fullt medveten om svårigheterna att få principer och verklighet att gå ihop på avgiftsområdet. Man redogör bl.a. för de tekniska och administrativa problem som kan begränsa möjligheterna att fullt ut genomföra marginalkostnadsprissättning. Vidare pekar man på att internationella överenskommelser och utländsk konkurrens kan medföra hinder för handlingsfriheten, liksom hänsyn till andra samhällsmål såsom t.ex. budgetrestriktioner. Även ofullständigt kunskapsunderlag anges som ett skäl att vara försiktig med stora förändringar i avgiftsuttaget. Regeringen menade dock att redan de förslag som lades fram i det transportpolitiska beslutet innebar att viktiga steg togs på vägen mot en mer marginalkostnadsbaserad prissättning av trafiken.

Att ofullständigt kunskapsunderlag fortfarande utgör hinder för genomförandet av en central transportpolitisk princip som legat fast under så lång tid och som dessutom är avgörande för genomförandet av transportpolitiken i stort kan synas anmärkningsvärt. I det senaste transportpolitiska beslutet aviserade regeringen också att trafikens externa effekter skulle beräknas på mera regelbunden basis än tidigare och att dessa beräkningar borde kopplas till enskilda transporter och trafikrörelser snarare än till fordonsslag och trafikgrenar. En strävan bör enligt regeringen vara att trafikens externa effekter ska täckas i det framtida skatte- och avgiftssystemet.

Från och med år 2000 har SIKA och trafikverken också haft i uppdrag att beräkna och följa upp trafikens externa kostnader i enlighet med vad regeringen aviserade i det transportpolitiska beslutet. Vidare har SIKA haft i uppdrag att utveckla metoderna inom området. Detta arbete har avsatt en hel del resultat. Samtidigt har arbetet visat att kunskapsluckorna på många områden är större än vad som kunde förväntas och därmed också svårare att fylla igen. Riktigt heltäckande marginalkostnadsberäkningar har egentligen inte kunnat redovisas för någon typ av trafik.

Svårigheterna att beräkna marginalkostnaderna har varit av olika slag. Exempelvis har metoderna för att skatta trafikanternas värderingar av minskade olycksrisker visat sig vara förenade med stora problem. Det är emellertid inte enbart i sättet att beräkna marginalkostnaderna som svårigheterna ligger. Tillgången på data som kan beskriva trafiken och utnyttjandet av trafikantläggningarna på ett ändamålsenligt sätt lämnar också mycket i övrigt att önska. Att sådana data till stor del saknas fastän de utgör ett oundgängligt underlag för genomförandet av en transportpolitik som varit i kraft i tiotals år kan synas förvånande. Det gäller särskilt som de uppgifter som erfordras till stor del sammanfaller med sådana uppgifter som borde vara en oundgänglig del av den löpande förvaltningen av infrastrukturen. Det är uppenbart att det inte har varit någon högprioriterad uppgift på trafikverken att ta fram underlag för marginalkostnadsskattningar och att avsaknaden av sådant

underlag inte heller har föranlett regeringen att vidta några särskilda åtgärder för-
rån under de allra senaste åren.

Man kan inte heller helt frigöra sig från intrycket att det långvariga gapet mellan teori och praktik även kan ha andra och mer politiska orsaker än de tekniska och administrativa hinder som regeringen hänvisar till i det transportpolitiska beslutet. Det ligger i sakens natur att en mer marginalkostnadsanpassad skatte- och avgiftspolitik leder till en ekonomisk omfördelning mellan företag och hushåll och att det åtminstone kortsiktigt går att identifiera vinnare och förlorare i en sådan process.

Man behöver bara hänvisa till debatten om trängselskatter i Stockholm för att illustrera vilken betydelse sådana argument kan ha. I bl.a. ekonomisk och statsvetenskaplig litteratur finns det också många belägg för att det finns en inneboende politisk motvilja mot att genomföra förändringar i befintliga strukturer i största allmänhet och i synnerhet mot att vidta åtgärder som är till nackdel för avgränsade och väl identifierbara grupper även om de uppvägs av stora men mer utspridda och diffusa nyttor för samhället som helhet. Det är inte särskilt långsökt att föreställa sig att denna typ av överväganden kan ha påverkat den politiska benägenheten att genomföra radikala steg i riktning mot en mer renodlad marginalkostnadsprissättning. Detta kan också vara en förklaring till varför det verkar vara lättare att få igenom avgiftssänkningar än avgiftshöjningar med samhällsekonomiska argument.

Det går inte heller att bortse ifrån att mer preciserade uppgifter om trafikens samhällsekonomiska marginalkostnader kan uppfattas som något som beskär den politiska handlingsfriheten, inte bara i transportpolitiken utan också i närings-, energi-, miljö-, skatte- och regionalpolitiken.

5 Avgiftspolitiken inom EU

Om den principiella uppslutningen kring samhällsekonomiska infrastrukturavgifter i allmänhet och marginalkostnadsbaserade avgifter i synnerhet är stor och har en lång historia i Sverige är den mindre kompakt och av betydligt senare datum inom Europeiska Unionen. Under de senaste åren har dock EG-kommissionen varit en aktiv förespråkare för att avgiftspolitiken inom EU måste harmoniseras om den gemensamma transportmarknaden ska få en reell innebörd. Man kan nog också säga att det synsätt på avgiftsprinciperna som kommissionen givit uttryck för åtminstone tidvis närmat sig det synsätt som sedan länge funnits i Sverige. Sverige hör också till de medlemsländer som varit mest aktivt pådrivande i denna process.

EG-kommissionens betoning av transportavgifternas betydelse för utvecklingen av ett effektivt och hållbart transportsystem i Europa och en fungerande inre marknad på transportområdet har kommit till uttryck på många olika sätt. Ett betydelsefullt steg var *Vitboken om "Rättvisa trafikavgifter"* (KOM (1998) 466) som kommissionen publicerade år 1998. Även i den nyligen utgivna *Vitboken om den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden* (KOM (2001) 370 slutlig) framhålls avgiftspolitikens betydelse och kommissionen aviserade att den avsåg att lägga förslag om ett direktiv om "upprättandet av principer och struktur för en avgiftsbeläggning av infrastrukturanvändandet samt en gemensam metodologi för att fastställa avgiftsnivån". Denna ambition har emellertid sedermera övergivits och kommissionen har istället valt att lägga ett mer avgränsat förslag till direktiv om vägavgifter. Rådet, parlamentet och kommissionen har dock ännu inte kunnat enas om detta direktivförslag.

Genom det s.k. infrastrukturpaketet (2001/12, 13, 14) som antogs den 15 mars 2001 har däremot grunden lagts för en samhällsekonomisk marginalkostnadsprissättning av järnvägstrafiken inom EU. Järnvägsutredningen lämnade våren 2002 förslag till hur direktivet skulle införlivas i en ny svensk järnvägslagstiftning. Detta förslag har nu också fullföljts genom att riksdagen våren 2004 beslutade om en ny järnvägslag.⁶

De successivt allt mer konkreta riktlinjerna för infrastruktur- och trafikavgifterna inom EU kan naturligtvis komma att förändra förutsättningarna också för den svenska transportpolitiken. Det som tidigare kanske varit det mest avgörande hindret för att fullt ut omsätta transportpolitikens övergripande principer och riktlinjer till praktisk verklighet – internationella överenskommelser och utländsk konkurrens – skulle t.ex. genom gemensamma riktlinjer för EU-länderna kunna komma att upplösas inom en inte alltför avlägsen framtid. Detta sker samtidigt som det från svensk horisont blir allt tydligare hur svårt det är att förena en

⁶ Prop. 2003/04:123, bet. 2003/04:TU14, rskr. 2003/04:258.

långsiktigt hållbar transportpolitik med en öppen europeisk transportmarknad där transportföretagens konkurrenskraft i hög grad bestäms av i vilket land de är skrivna. Sammantaget torde detta medföra att trycket på att mer konsekvent fullfölja marginalkostnadsprincipen vid avgiftssättningen av transporter i Sverige kan väntas öka. Därmed borde också produktionen av sådant planerings- och beslutsunderlag som är nödvändigt för att genomföra de transportpolitiska avgiftsprinciperna bli en mer prioriterad uppgift än vad som hittills varit fallet.

Det bör också noteras att det forsknings-, utrednings- och lagstiftningsarbete som bedrivs på olika nivåer inom EU alltmer har kommit att bli drivkraften för det utvecklingsarbete som krävs för att ta fram underlag för och beräkna marginalkostnader som sammantaget bedrivs i Europa. Utvecklingen har således gått från att vissa enskilda länder, däribland Sverige, tidigare har varit pådrivande mot att initiativet i växande utsträckning ligger inom EU med EG-kommissionen som den nu kanske viktigaste motorn i arbetet.

6 EG-kommissionens förslag till gemensam transportpolitik har andra förtecken än den svenska

Samtidigt som EG-kommissionen således utgjort en allt starkare pådrivande kraft i kunskapsutvecklingen kring marginalkostnader har det på de senaste åren också funnits inslag i utvecklingen av den gemensamma transportpolitiken som sänder ut delvis andra signaler än tidigare. Det gäller bl.a. förändringar i den övergripande transportpolitiska ansatsen och synen på infrastrukturavgifternas funktion.

Som tidigare nämnts lade EG-kommissionen år 2001 fram en vitbok om den gemensamma transportpolitiken fram till 2010⁷ och det finns även en tidigare vitbok i samma ämne. En vitbok utgör ett förslag eller en avsiktsförklaring från kommissionens sida och formellt sett fordras det väl att åtminstone rådet (dvs. medlemsstaternas beslutsorgan) tar ställning till vitboken för att man ska kunna tala om en gemensam europeisk transportpolitik i egentlig mening. Medlemsstaterna antog inga gemensamma rådsslutsatser när vitboken om den gemensamma transportpolitiken var uppe till politisk diskussion i transportrådet och av bl.a. EU-nämndens protokoll framgår att Sverige i dessa diskussioner ifrågasatte vissa av vitbokens principiella utgångspunkter. Även Trafikutskottet skrev ett utförligt yttrande till EU-nämnden med denna innebörd.⁸ Det kan således ifrågasättas om det i strikt mening finns någon gemensam europeisk transportpolitik som Sverige på något sätt är bundet till.

Ändå har nog EG-kommissionens vitbok kommit att uppfattas som en riktning-givare för den gemensamma transportpolitiken inom EU och det är numera inte alls ovanligt att svenska myndigheter och organisationer tar utgångspunkt i vitbokens mål och riktlinjer när man utformar sin egen verksamhet. Genom att EG-kommissionens arbetsprogram på transportområdet tar sin utgångspunkt i Vitboken kan dess riktlinjer också komma att förverkligas steg för steg utan att Sverige och andra medlemsländer uttryckligen tagit ställning till de övergripande riktlinjerna. Det kan därför vara viktigt att notera att EG-kommissionens vitbok om den gemensamma transportpolitiken i stora stycken har en annan principiell utgångspunkt än det transportpolitiska beslut som gäller i Sverige. Dessa skillnader är också av den arten att de påtagligt kan påverka synen på marginalkostnadsbaserade avgifters och skatters funktion i transportpolitiken.

Enligt SIKA:s uppfattning har således den transportpolitik som föreslogs av EG-kommissionen 2001 betydligt starkare inslag av centralstyrning än den svenska

⁷ Vitboken om den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden (KOM(2001) 370 slutlig).

⁸ Trafikutskottets yttrande 2001/02: TU2Y.

motsvarigheten. Detta kommer bl.a. till uttryck genom att vitboken ägnar betydande utrymme åt att på relativt detaljerad nivå beskriva det transportsystem som anses önskvärdt fram till 2010 – där det t.ex. framställs som ett överordnat mål att åstadkomma en viss fördelning av transporter på trafikslag – medan det däremot till stor del saknas en principiell diskussion om vilken funktion mål och medel kan ha i en transportpolitik för avancerade ekonomier. I vitboken ser man således inte många spår av det som är en bärande tanke i den svenska transportpolitiken – att ta marknaden till hjälp för att genom en samhällsekonomisk avgiftspolitik åstadkomma en önskvärd utveckling där varje hushåll och företag själv ges möjlighet att pröva vilka anpassningar som är bäst för att möta målen om effektivitet och långsiktig hållbarhet. I den svenska transportpolitiska modellen ligger också att många komplicerade sammanhang ska tillåtas inverka på utformningen av transportsystemet och att det därför är både olämpligt och omöjligt att på förhand skriva ut ett detaljerat recept för hur utvecklingen i detalj bör gestalta sig.

Visserligen har uppgiften att sätta användarna i centrum för transportpolitiken av kommissionen ansetts så central att den fått bilda överskrift på en av de fyra huvudavdelningarna i vitboken. Av detta skulle man kunna dra slutsatsen att vitboken i denna del har starka gemensamma drag med den svenska transportpolitiken. När man ser närmare på vad kommissionen sorterat in under denna huvudrubrik blir det emellertid uppenbart att likheterna mellan kommissionens förslag och den svenska transportpolitiken mest finns på ytan. Att placera användarna i centrum för transportpolitiken visar sig således för kommissionen bl.a. handla om att prioritera trafiksäkerhet, att av främst konkurrensneutralitets- och likabehandlingsskäl införa gemensamma principer för infrastrukturavgifter och bränsleskatter, samt att lägga fast principer för hur konsumentskyddsfrågor och fördelningspolitiskt motiverade insatser i transportsystemet bör hanteras. Enligt SIKAs uppfattning framstår därför medborgarna, trafikanterna och trafikutövarna i vitboken mera som klienter för någon välinformerad centralmakts omsorger än som självständiga aktörer som har en viktig roll i utformningen av transportsystemet.

Den svenska transportpolitiken har som tidigare nämnts ett helt annat perspektiv. Här är det en grundläggande utgångspunkt att de enskilda människorna och företagen själva måste kunna välja hur de ska ordna sina transporter eftersom det bara är de som kan göra en riktig avvägning mellan nyttan och kostnaderna i det enskilda fallet. Detta betyder att den svenska transportpolitiken utgår ifrån att det bara är på den mest decentraliserade nivån som det finns möjlighet att göra en heltäckande och allsidig bedömning av hur transportbehoven bör lösas. Transportpolitikens roll blir att genom olika styrmedel ge trafikanter och trafikutövare möjlighet att väga in samtliga de konsekvenser som den enskilda transporten ger upphov till.

Fastän det finns retoriska likheter mellan kommissionens förslag och den svenska transportpolitiken finns det således i praktiken en avsevärd skillnad i synen på hur transportpolitiken kan utövas. Enligt SIKAs uppfattning framstår det svenska perspektivet som betydligt bättre anpassat till de förutsättningar som en modern komplex ekonomi ger. Detta betyder dock inte att man kan bortse ifrån att det finns en annan transportpolitisk ansats på europainivå eller åtminstone inom

kommissionen. Eftersom transportpolitiken i sina konkreta uttryck i allt högre grad måste samordnas mellan EU-länderna tvingas Sverige som medlemsland förhålla sig till denna ansats, antingen genom att anpassa sig till den eller genom att verka för att den ersätts av ett transportpolitiskt förhållningssätt som mer liknar det svenska.⁹ För att återknyta till den inledande diskussionen om marginalkostnadsprincipens centrala roll i svensk transportpolitik handlar detta vägval strängt taget om huruvida politiken ska inriktas mot att söka marknadslösningar inom en samhällsekonomisk ram eller mot en utvecklad centralplanering av transportsystemet som bl.a. förutsätter ett stort mått av statlig detaljstyrning.

⁹ Ur kommissionens synvinkel skulle det senare alternativet förmodligen ses som ett steg tillbaka eftersom vitboken från 2001 ersätter en tidigare vitbok om den gemensamma transportpolitiken som hade betydligt större principiella likheter med den svenska transportpolitiken. Denna tidigare vitbok utarbetades under kommissionären Kinnock medan den nuvarande tagits fram under kommissionären de Palacio. Skillnaderna i transportpolitisk ansats skulle därmed delvis kunna vara ett uttryck för skilda förvaltningspolitiska traditioner – en anglosaxisk och en fransk/sydeuropeisk.

7 Hur påverkar valet av transportpolitisk styrmodell behovet av marginalkostnadsskattningar?

Vi identifierade i inledningen till detta avsnitt tre huvudalternativ av transportpolitiska styrmodeller; den företagsekonomiska modellen, den centralistiska planhushållningsmodellen och den decentraliserade samhällsekonomiska modellen. Vi har också tidigare konstaterat att samhällsekonomisk marginalkostnadsprissättning är en grundläggande förutsättning för att den sistnämnda modellen ska kunna fungera i renodlad form. Utan en sådan prissättning kan nämligen inte de enskilda transportkonsumenterna i form av hushåll och företag förväntas fatta välinformerade beslut om sina transporter som inkluderar effekterna för samhället i stort.

Den företagsekonomiska styrmodellen förutsätter däremot i princip att transportpriserna inte korrigeras för samhällsekonomiska kostnader och nyttor utöver vad som följer av en företagsekonomisk optimering av kostnader och intäkter och behovet av att skattevägen finansiera offentliga utgifter i största allmänhet. I en renodlad centralplaneringsmodell kan visserligen en samhällsekonomiskt baserad prissättning tillämpas men bara om den är förenlig med och leder till på central nivå förutbestämda resultat. Prissättningens funktion som informationsbärare till de enskilda transportkonsumenterna får därmed en helt annan funktion än i den decentraliserade samhällsekonomiska modellen.

Att skatter och avgifter får olika funktion beroende på vilken transportpolitisk styrmodell som tillämpas behöver inte betyda att marginalkostnadsskattningar är helt ointressanta i de fall som man inte strävar efter marginalkostnadsprissättning. Eftersom marginalkostnaderna svarar mot reella externa effekter som påverkar transportsystemet och dess omgivning oavsett om dessa effekter prissätts eller inte, kan kunskap om dessa kostnaders storlek och variation vara ett intressant transportpolitiskt beslutsunderlag under alla förhållanden.

Även om man av någon anledning valt en företagsekonomisk styrmodell bör det således vara intressant att ha någorlunda grepp om storleksordningen på de effekter, kostnader och nyttor som man inte fångar med denna modell. Denna information kan vara viktig som en löpande utvärdering av den valda styrmodellen men även läggas till grund t.ex. för sådan lagstiftning och annan reglering av transport- och trafiksystemet som i praktiken alltid måste komplettera den grundläggande ekonomiska styrmodell som används. Samma sak gäller i en mera planhushållningsorienterad transportpolitik. I en sådan styrmodell kan dessutom information om marginalkostnaderna användas för att bestämma de prestationsmått som ska läggas fast för transportsystemet och också utgöra grund för utform-

ningen av skatter och avgifter i den utsträckning som det bedöms vara förenligt med de förutbestämda kriterierna för transportsystemet.

Vad som nu sagts innebär att marginalkostnadsskattningar kan vara viktiga som underlag för transportpolitiken oavsett vilken grundläggande styrmodell den utgår ifrån. Att marginalkostnadsprincipen är en grundläggande förutsättning för den decentraliserade samhällsekonomiska styrmodellen medan den inte alls har samma centrala roll i övriga modeller innebär ändå en avgörande skillnad. Om marginalkostnadsskattningar är oundgängliga för att få helheten i transportpolitiken att hänga ihop, bör det t.ex. leda till att de resurser och ansträngningar som krävs för att få fram sådana skattningar av hög kvalitet är lättare att motivera och avsätta än annars. Vidare innebär synsättet att det är de enskilda transportkonsumenterna som ska göra den slutliga avvägningen att kraven på precision och fullständighet i marginalkostnadsskattningarna ökar. Om skattningarna endast är partiella eller grovt felaktiga kommer ju transportkonsumenterna att göra en felaktig avvägning mellan den egna nyttan och samhällets kostnader för en viss transport.

Det betyder att avgifter och skatter som baseras på ofullständiga skattningar eller stora aggregat av olikartad transportkonsumtion¹⁰, som ofta använts i Sverige, knappast helt uppfyller de krav som den decentraliserade beslutsmodellen egentligen ställer. Inte heller kan differentierade avgifter, som endast syftar till att markera skillnader i marginalkostnader eller utgöra steg på vägen mot en fullständigare marginalkostnadsanpassning, anses vara fullt förenliga med en decentraliserad beslutsmodell. Ändå är det i första hand införande av sådana differentierade avgifter som regeringen i den senaste Infrastrukturpropositionen¹¹ föreslog skulle vara i fokus för avgiftspolitikerna under de närmaste åren.

¹⁰ Såsom trafikslag.

¹¹ Prop. 2001/02:20.

8 Behöver vi en ny transportpolitik eller ska vi försöka genomföra den vi har?

Noteringen att avgifts- och skattepolitiken på transportområdet hittills knappast haft en utformning som är fullt förenlig med en decentraliserad beslutsmodell för oss åter in på frågan om avståndet mellan teori och praktik. Till denna avdelning hör väl också konstaterandet att de alternativa styrmodeller för transportpolitiken som vi diskuterat – den företagsekonomiska, den centralistiska och den samhälls-ekonomiska marknadsmodellen – nog mest finns i teorin och i de principiella ansatserna för politiken. Den transportpolitik vi möter i verkligheten, såväl i Sverige som i andra länder och på europainivå, utgör i realiteten en blandning av olika modeller, särskilt om man ser till hur de konkreta transportpolitiska åtgärderna utformas.

Vi har tidigare pekat på att den nuvarande svenska transportpolitiken, så som den kommer till uttryck i det senaste transportpolitiska beslutet, har en förhållandevis genomarbetad principiell uppbyggnad som tar sikte på att inom en samhällsekonomisk ram söka möjliggöra decentraliserade marknadslösningar på transportproblemet. I politikens konkreta utformning finns det däremot många inslag som bryter mot denna ansats och mera tar sin utgångspunkt i företagsekonomiska eller planhushållningsmässiga synsätt. Detta tar sig bl.a. uttryck i att viktiga delar av det offentliga åtagandet på transportområdet styrs efter företagsekonomiska principer och att det hos dem som löpande utformar transportpolitiken ofta finns en bestämd uppfattning om hur transportsystemet bör utvecklas, t.ex. att vissa trafikformer bör öka eller minska. Delvis kan detta hänföras till de olika hinder för att fullt ut genomföra principerna som vi tidigare berört men delvis beror det också på att det är svårt att få politisk acceptans för att principerna om decentraliserat beslutsfattande ska tillåtas få ett konsekvent genomslag i politiken.

Frågan är vilka slutsatser man bör dra av att de övergripande transportpolitiska principerna verkar ha så svårt att få genomslag i den praktiska politiken. Kanske är det dags att inse att den teoretiska överbyggnaden inte svarar mot verklighetens behov och ersätta den med en mera genomförbar och jordnära ansats? Med andra ord; behöver vi en ny transportpolitik eller är det trots allt bättre att försöka genomföra den vi har?

Svaret på dessa frågor beror naturligtvis i hög grad på vilka alternativ som finns i sikte. Det är svårt att tänka sig att det finns någon förespråkare för att transportpolitiken skulle vara helt hållningslös och kunna bedrivas utan någon form av principer eller riktlinjer. Behovet av att inom transportpolitikens ram ständigt göra avvägningar mellan olika mål och intressen talar emot detta. Om man utgår ifrån att en transportpolitik utan generella riktlinjer inte är ett alternativ återstår enligt vår bedömning i princip endast de två huvudalternativ som vi tidigare pekat på,

dvs. mer eller mindre renodlade former av företagsekonomisk styrning eller planhushållning. En övergång till en transportpolitik som styrs av renodlat företagsökonomiska överväganden framstår dock för närvarande inte som särskilt aktuell eller sannolik med hänsyn till att det är svårt att se hur en sådan styrmodell ska kunna hantera flera av samtidens mest aktuella transportpolitiska frågor, såsom miljö- och trafiksäkerhetsfrågorna.¹² Vår slutsats är därför att det i första hand är någon form av planhushållningsmodell som tonar fram som ett möjligt alternativ till den nuvarande svenska transportpolitiska styrmodellen.

Begreppet planhushållning har idag en negativ klang eftersom man lätt får associationer till det planerings- och samhällssystem som fanns i forna Sovjetunionen och Östeuropa. När vi – i brist på bättre – använder detta begrepp har vi dock inte för avsikt att skapa sådana associationer eller ge intryck av att denna typ av styrsystem skulle vara förknippade med bristande demokrati. Syftet är i stället att ge en benämning på ett styrsystem som utgår ifrån att transportpolitikens uppgift är att förverkliga ett i huvudsak förutbestämt transportsystem. Som tidigare framgått menar vi att t.ex. EG-kommissionens förslag i Vitboken om den gemensamma transportpolitiken har en sådan prägel. Vi anser också att transportpolitiken i Sverige ofta utövas med denna utgångspunkt fastän det i detta fall inte följer av de övergripande målen och principerna.

En viktig premis för planhushållningsmodellen är att det på central nivå – i en kommun, region, nation eller världsdel – är möjligt att avgöra vilket transportsystem som bäst tillgodoser medborgarnas behov. Det ligger också inbyggt i modellen att de preferenser som kommer till uttryck i den aktuella efterfrågan på transporter inte behöver ge någon stark vägledning om vilken utformning eller utveckling av transportsystemet som är önskvärd. Snarare kan efterfrågan ses som ett mått på behovet av att korrigera de transportpolitiska styrmedlen. Om efterfrågan är i linje med transportsystemets förutbestämda prestanda föreligger inget sådant behov men om det finns en diskrepans bör efterfrågan anpassas till det transportsystem som bedöms svara mot hushållens och näringslivets behov. EG-kommissionens slutsats att sjöfarten och järnvägen hittills inte givits rätta utvecklingsförutsättningar i det europeiska transportsystemet och därför bör stödjas på olika sätt kan t.ex. uppfattas på detta sätt. Detsamma gäller den svenska transportpolitikens ständiga bekymmer med att järnvägstrafiken i allmänhet och den s.k. kombitrafiken i synnerhet aldrig når upp till den betydelse den anses förtjäna.

Planhushållning och centralplanering har som nämnts en negativ klang för de flesta. Det är därför inte troligt att sådana begrepp någonsin kommer att lyftas upp som honnörsord i officiella transportpolitiska dokument. Det avgörande är emellertid inte vilka etiketter politiken ges utan dess innehåll. SIKA menar att EG-kommissionens förslag till gemensam europeisk transportpolitik har ett påtagligt centralistiskt perspektiv. Vi är inte ensamma om denna bedömning. Även den svenska regeringen och riksdagen har uttryckt liknande uppfattningar.¹³

¹² Det kan dock finnas intressanta möjligheter att kombinera företagsekonomiska och samhällsekonomiska styrmodeller och det finns även forskare som förespråkar sådana modeller utifrån teoretiska utgångspunkter.

¹³ Se t.ex. Trafikutskottets yttrande 2001/02: TU2Y.

Att det finns ett europeiskt transportpolitiskt program som har dessa förtecken påverkar ändå den svenska transportpolitiken vare sig vi vill det eller ej. Programmet existens innebär också att det inte är alltför långsökt att föreställa sig att även Sveriges transportpolitiska förhållningssätt gradvis kan komma att skifta skepnad i riktning mot vad som förordas på gemenskapsnivå. Det förslag till direktiv om vägavgifter som kommissionen har lagt fram har t.ex. en utformning som ger utrymme för stora avsteg från en renodlad marginalkostnadsprissättning och öppnar för en avgiftspolitik som i vissa fall utgår från full kostnadstäckning och korssubventionering mellan olika typer av trafik. Man kan nog säga att förslaget till direktiv därmed ger utrymme för att inlemma avgiftspolitikerna på vägområdet i vilken som helst av de övergripande transportpolitiska styrmodeller som vi har identifierat.

Att förslag på EU-nivån ger utrymme för olika övergripande transportpolitiska ansatser kan visserligen anses vara naturligt med hänsyn till att medlemsstaternas nationella transportpolitik kan ha varierande utformning i enlighet med subsidiaritetsprincipen. Samtidigt leder målet om att skapa en gemensam marknad för varor och tjänster till att behovet av gemensamma – eller åtminstone icke-diskriminerande – trafikavgifter, blir stort. Hittills har det rått en ganska stor enighet om att avgifter baserade på samhällsekonomiska marginalkostnader är den naturliga grunden för en harmonisering inom EU. Kommissionens förslag till vägavgiftsdirektiv, liksom att ambitionen att lägga fram ett övergripande direktiv om infrastrukturavgifter har skrinlagts, kan möjligen leda till vissa tvivel om denna utgångspunkt alltjämt är giltig.

Valet mellan den nuvarande svenska transportpolitiska modellen och en mer centralistisk modell måste naturligtvis bero på en bedömning av vad som bäst gagnar medborgarna på lång sikt. En viktig del i en sådan bedömning är om medborgarna själva, i sina roller som enskilda individer och företrädare för näringslivet, kan anses vara bäst på att tillgodose sina egna intressen eller om skillnaden mellan de individuella preferenserna och medborgarnas gemensamma och kollektiva intressen kan antas vara så stor att avvägningen bör ske samlat och genom politiska beslut på central nivå. Svaret på den frågan är enligt SIKAs mening inte enkelt och självklart. Men det finns åtminstone några förhållanden som talar relativt tydligt till fördel för en modell som bygger på ett decentraliserat beslutsfattande i transportfrågor.

Ett sådant förhållande är att transporterna normalt inte har något egenvärde utan är till för att möjliggöra och stödja andra verksamheter som är centrala för hushållen och näringslivet. Det medför att transportmarknaden och transportsystemet är ouplösligt förbundna med bl.a. markanvändningen, boendet, konsumtionsmönstren, fritidsvanorna samt arbets- och produktionsorganisationen. Därigenom blir det också omöjligt att avgöra hur transporterna bör ordnas utan att samtidigt ta ställning till vilken utveckling som är möjlig och önskvärd när det gäller många andra aspekter av hushållens, näringslivets och samhällets verksamhet. Eftersom transporterna griper in på så många olika sätt i varje företags och hushålls vardag, är det en oändlig mängd av val och beslut som träffas på olika håll i samhället som påverkas av de möjligheter och begränsningar som transportsystemet ger. Den information som skulle behövas för att ens i mycket grova drag kunna avspeglade och tolka alla dessa avvägningar och vägval på central nivå är av enorm

omfattning och det kan på goda grunder ifrågasättas om det ens är möjligt att samla in och bearbeta all denna information med de allt mer komplexa sammanhang som gäller i avancerade internationella ekonomier.

Om man ser svårigheterna att skaffa information och kunskap om de samhälls-ekonomiska marginalkostnaderna som ett skäl att ersätta den decentraliserade samhälls-ekonomiska styrmodellen med en mer centralistisk transportpolitisk styrmodell, kan det således finnas skäl att även reflektera över vilka informations- och kunskapsbehov som denna senare modell implicerar. Eftersom dessa behov enligt SIKAs bedömning i själva verket är ojämförligt mycket större än i decentraliserade modeller, kan det till och med ifrågasättas om tillräckligt välinformerade avvägningar över huvud taget kan göras på central nivå. Risken att det i en sådan styrmodell i stället blir starka transportpolitiska särintressen som får rollen som informationsleverantörer – och därigenom kan skaffa sig ett informations-övertag över de politiska beslutsinstanserna och allmänintresset – framstår enligt vår mening som stor.

SIKAs slutsats är därför att det finns starka skäl att trots allt försöka bibehålla och bygga vidare på den transportpolitik vi har. Samtidigt betyder en sådan inriktning säkert att vi tvingas fortsätta leva med ett betydande avstånd mellan teori och praktik i transportpolitiken. Förhoppningen är dock att detta avstånd stegvis ska kunna minskas.