



FÖRDELNINGSEFFEKTER
AV KOMMUNIKATIONS-
KOMMITTÉNS FÖRSLAG

Redovisning av
regeringsuppdrag

Förord

Regeringen gav i maj 1997 Statens Institut för Kommunikationsanalys, SIKA, i uppdrag att utreda de fördelningspolitiska konsekvenserna av Kommunikationskommitténs förslag till internalisering av trafikens externa effekter. Uppdraget bifogas som bilaga 1.

I enlighet med uppdraget har arbetet skett efter samråd med olika berörda myndigheter och organisationer. Konsumentverket, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Glesbygdsverket och Nutek har ingått i en referensgrupp och också bidragit med material till utredningen.

SIKAs arbete har utförts av Per-Ove Hesselborn, Anna Johansson, Peter Lindström och Staffan Widlert. Konsumentverket svarar för en bilaga om de hushållsekonomiska effekterna av förändrade drivmedelspriser i förhållande till andra förändringar i hushållens utgifter. Detta bilagematerial har även arbetats in i huvudtexten.

Stockholm den 1 oktober 1997

Staffan Widlert

Innehåll

Sammanfattning och slutsatser	7
1 Inledning	31
2 Olika samhällsgruppers resande	33
2.1 Resandet enligt resvaneundersökningen	33
2.2 Utgifter för resor enligt hushållsbudgetundersökningarna	59
3 Fördelningseffekter av ökat bensinpris	71
3.1 Ökat bensinpris i kombination med reglerad specifik bränsleförbrukning	72
3.2 Ökat bensinpris utan reglering av specifik bränsleförbrukning	85
4 Fördelningseffekter av bilavgifter	93
5 Sammantagna effekter av Kommunikationskommitténs förslag	101
5.1 Effekter för långväga persontransporter	101
5.2 Effekter för godstransporter	106
5.3 Hushållens möjligheter att anpassa sig till ökade bensinpriser och effekter av hur avgifter/skatter används	107
5.4 Vidgad syn på fördelningseffekter och jämförelse mellan olika styrmedelsalternativ	108
5.5 Möjligheter att parera fördelningseffekter av höjda bensinpriser	109
5.6 Jämförelse med andra förändringar	111

Bilagor:

1. Uppdraget
2. Tabeller från Riks-RVU
3. Tabeller från hushållsbudgetundersökningen
4. Konsumentverkets bilaga

Sammanfattning och slutsatser

Vårt uppdrag

Kommunikationskommittén föreslår i sitt slutbetänkande ”Ny kurs i trafikpolitiken” som grundprincip att trafikens externa kostnader ska internaliseras. Detta innebär att den som beslutar om en transport ska ta hänsyn till alla de kostnader som transporten medför – även ”externa” kostnader som drabbar andra som ökad trängsel, miljöpåverkan och olyckor. Kommittén föreslår att internaliseringen ska ske genom en kombination av regleringar och ekonomiska styrmedel. En utgångspunkt för kommitténs arbete var också att olika trafikpolitiska mål ska uppnås. Inte minst målen om att reducera trafikens utsläpp av koldioxid visade sig ha stor betydelse för valet av åtgärder.

Kommitténs förslag innehöll olika delar som påverkar trafikanternas kostnader. Bland annat föreslog kommittén att bensinpriserna ska höjas reellt med 10 öre per år fram till år 2020 samtidigt som man förutsatte en reglering av nya bilar bränsleförbrukning. Principen om internalisering ledde även till förslag om ökad beskattning av flygresor och långväga busstrafik.

Vår uppläggning

Vårt uppdrag är att utreda de fördelningspolitiska konsekvenserna av kommitténs förslag. I uppdraget konstateras att kommittén inte redovisade dessa konsekvenser fullt ut. I enlighet med uppdraget har vi koncentrerat oss på konsekvenserna för persontrafiken och då i första hand de direkta effekterna för hushållen. Vi för dock en kort diskussion om hur företagen påverkas och om indirekta effekter kan uppstå för hushållen genom ökade priser som följd av ökade transportkostnader för företagen. Däremot behandlar vi inte eventuella konsekvenser för sysselsättningen.

De analysmetoder som används idag är inte särskilt väl ägnade åt att redovisa fördelningseffekter – att åtgärda denna brist bör få hög prioritet i den fortsatta metodutvecklingen på området. Det är svårt att exakt räkna ut effekterna för kommitténs samlade förslag för olika hushållsgrupper. Vi har därför nalkat oss problemet från flera håll. Vi inleder med en bred beskrivning av hur olika samhällsgrupper reser idag och av hur deras utgifter för transporter ser ut, vilket ger underlag för en mer intuitiv bedömning av vilka effekter som kan uppstå när olika transportpriser förändras. Dessutom har vi beräknat effekterna av förändrade bensinpriser och effekterna av bilavgifter, dock utan att kunna ta hänsyn till alla anpassningar som kan uppkomma.

Olika samhällsgruppers resande

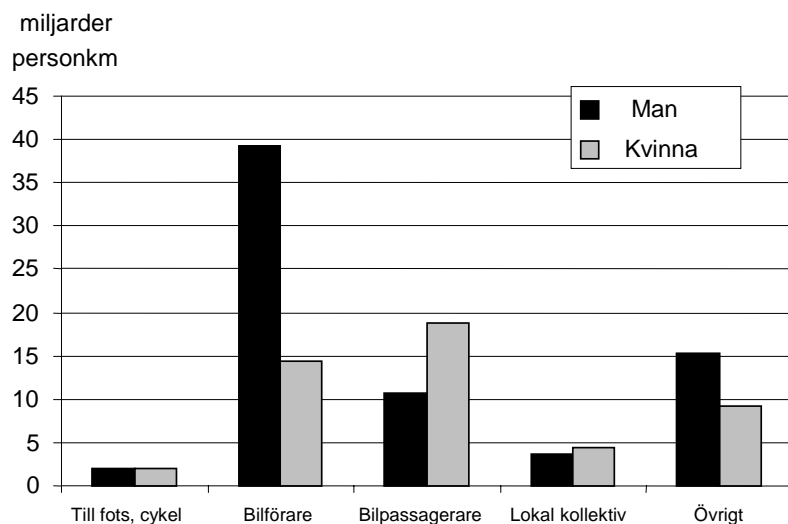
Bilen svarar för 60 % av alla resor som genomförs om man räknar med både förare och passagerare. 29 % av resorna görs till fots eller med cykel och 7 % med lokal kollektivtrafik.

Ser man istället till antalet kilometer som man färdas blir bilens dominans än större. Bilen svarar nämligen för 69 % av alla personkilometer, lokal kollektivtrafik för 7 %, tåg, långväga buss och flyg för sammanlagt 15 % och gång och cykel endast för 3 % av alla personkilometer.

Den vanligaste typen av resor som genomförs är fritidsresor (36 %). Arbetsresorna utgör 19 % och inköpsresorna är nästan lika många, 18 %.

En liknande bild av bilens betydelse får man om man studerar hushållens utgifter. Transportutgifterna svarar för knappt en femtedel av hushållens totala utgifter. Nästan hälften av transportutgifterna utgörs av kostnader för drift av bil. Ytterligare en fjärdedel utgörs av kostnader för inköp av bil.

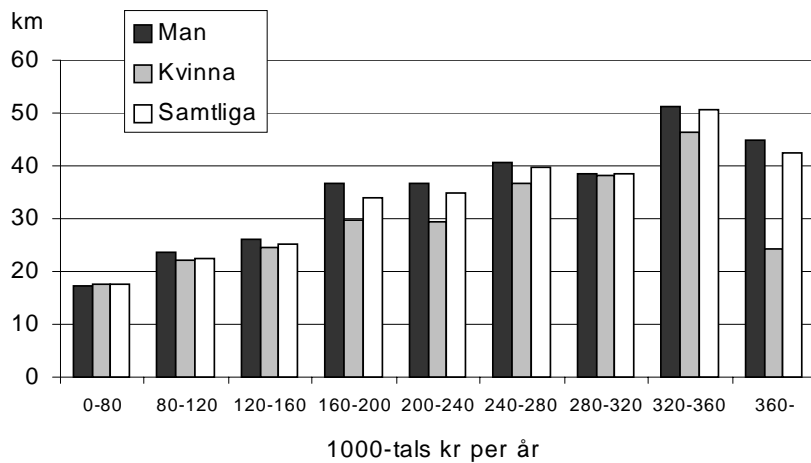
Av figuren nedan framgår att män kör betydligt mer bil än kvinnor. Även om det är vanligare att kvinnor åker med som passagerare framgår ändå tydligt att männen totalt sett använder bil mer än vad kvinnor gör.



Män och kvinnor går och cyklar ungefär lika mycket, men kvinnor åker något mer med lokal kollektivtrafik. Stapeln ”övrigt” som innehåller tåg och flyg illustrerar främst att män gör fler långväga tjänsteresor än kvinnor.

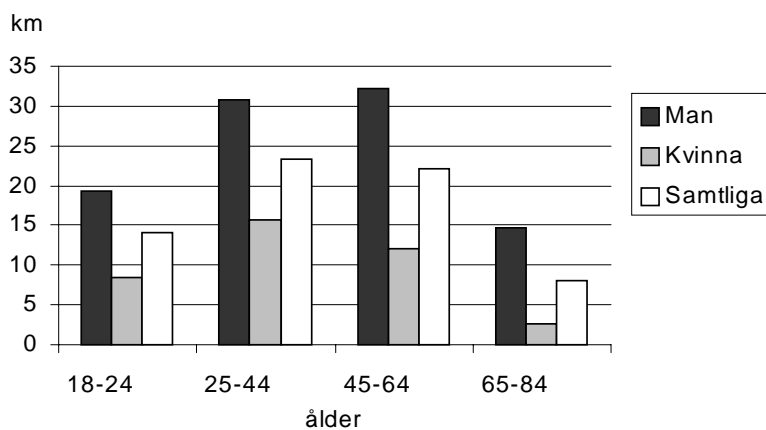
Ser man istället på resandet i olika inkomstgrupper visar det sig att den genom-snittliga reslängden per dag stiger kraftigt med ökande inkomst. En närmare analys visar dock att merparten av denna effekt förklaras av att personer med högre inkomst gör fler långa tjänsteresor. Eftersom tjänsteresorna betalas av arbetsgivaren är dessa ej av primärt intresse för vår analys av fördelningseffekterna. Exkluderas dessa åter-står visserligen en viss ökning av reslängden med inkomsten, men inte alls lika kraftig. Denna bild framträder både i våra resvaneundersökningar och i studier av hushållens utgifter för drivmedel.

Figuren nedan visar hur reslängden med bil varierar mellan olika inkomstgrupper för män och kvinnor.



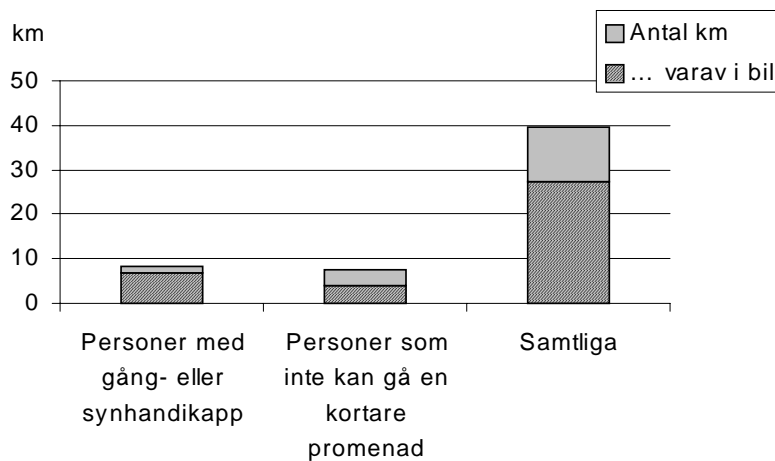
Vi ser att även reslängden med bil stiger i högre inkomstklasser. När man särskiljer olika inkomstklasser minskar skillnaden mellan mäns och kvinnors bilresande betydligt. Kvinnor har i genomsnitt lägre lön än män. Figuren visar att skillnaden i res-längd är betydligt större mellan olika inkomstgrupper än mellan män och kvinnor. Hur långt en person reser med bil tycks således snarare förklaras av vilken inkomst man har än av om man är man eller kvinna.

Bilresandet skiljer sig kraftigt mellan olika åldersgrupper. Figuren nedan illustrerar tydligt att äldre personer kör betydligt mindre bil och att det särskilt är bland de äldre kvinnorna som bilresandet är lågt. Figuren visar privatresor (det vill säga tjänste-resorna är borträknade) där man själv kört bil.



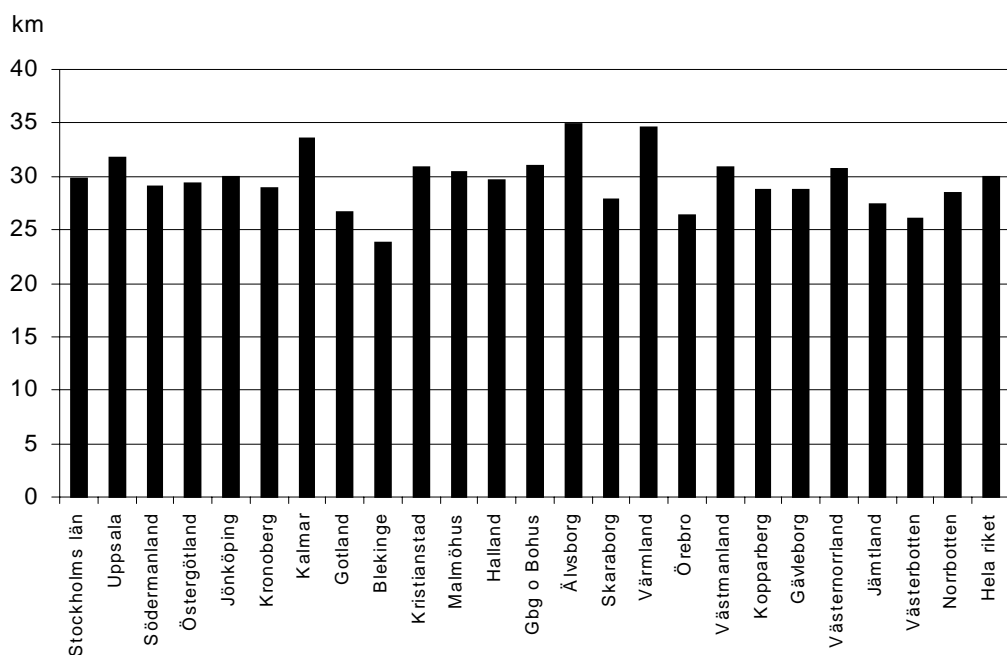
Det låga bilresandet hos de äldre förklaras delvis av en ren generationseffekt – dagens äldre tog ofta inte körkort och skaffade sig inte heller bil i samma utsträckning när de var yrkesaktiva. Denna förklaring gäller särskilt dagens äldre kvinnor. Naturligtvis finns det andra viktiga förklaringar som spelar in – färre resor när man slutar förvärvsarbete, lägre allmän rörlighet etc.

Handikappade och rörelsehindrade uppvisar en betydligt lägre daglig rörlighet än genomsnittligt. Figuren nedan visar dels hur många kilometer man förflyttar sig per dag, dels hur stor del av sträckan som sker mer bil. Figuren redovisar dels den grupp som har gång- eller synhandikapp, dels en grupp som inte kan gå en kortare promenad (det vill säga en ännu större funktionsnedsättning), dels samtliga i befolkningen.



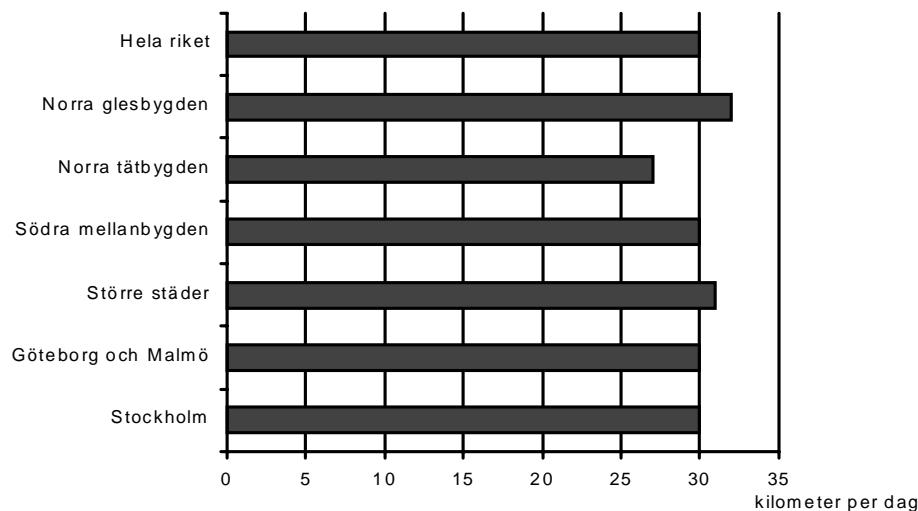
Figuren visar att personer med gång- eller synhandikapp förflyttar sig mindre än en fjärdedel av den sträcka som den genomsnittlige personen gör. Nästan hela denna sträcka genomförs dock med bil. Mittgruppen i figuren har också en låg rörlighet, men inte en anmärkningsvärt hög bilandel. Absolut sett påverkas således de rörelsehindrade förhållandevis lite av höjda bilkostnader. Gruppen är dock särskilt utsatt och förtjänar ett särskilt beaktande.

Studerar vi det totala resandet i olika delar av landet finner vi att skillnaderna mellan olika län är ganska små. I exempelvis Stockholms län reser man längre än genomsnittligt. Nöjer vi oss med att studera bilresandet för personer som har körkort och som tillhör hushåll som disponerar bil finner vi att skillnaderna mellan olika län är liten.



Bilresandet i Stockholms län ligger precis på genomsnittet för hela landet. Även i Malmöhus län och Göteborgs och Bohus län är reslängderna med bil mycket nära genomsnittet. Län som Jämtland, Västerbotten och Norrbotten, som till stora delar utgörs av glesbygd, ligger istället något under genomsnittet. Det finns således inte något enkelt samband mellan bilresandets omfattning och regiontillhörighet.

Bilden förstärks om vi istället studerar reslängden med bil i så kallade H-regioner (H-regionerna är bildade så att de skall spegla områden med olika befolkningstäthet)¹. Siffrorna avser personer med körkort i hushåll med bil.

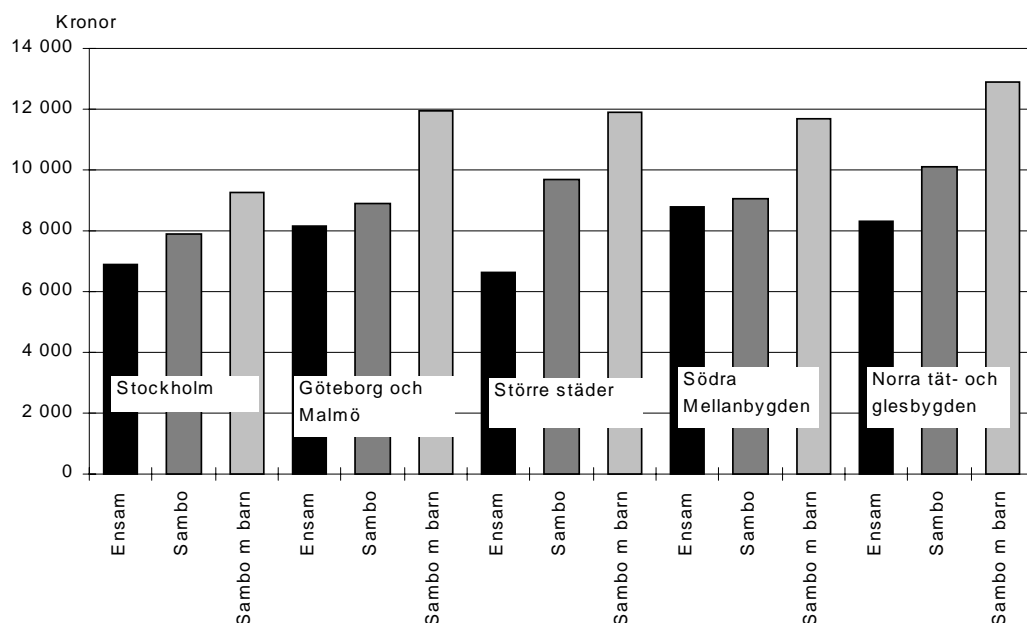


Figuren visar att skillnaderna mellan olika regioner är mycket liten. Inte ens när man som här särskiljer glesbygd och tätort uppträder några stora skillnader – även om reslängden i norra glesbygden är drygt 5 % längre än genomsnittet.

H-regionindelningen är dock grov och det finns stora skillnader mellan olika hushåll inom denna grupp. Exempelvis visar Glesbygdsverkets analyser att hushåll i glesbygd som saknar tillgång till kollektivtrafik kör 100-200 mil mer per år än gles-bygdshushåll som har tillgång till kollektivtrafik.

De måttliga skillnaderna mellan olika regioner framgår även av hushållens utgifter för drivmedel. Figuren nedan visar drivmedelsutgifterna för bilhushåll i olika delar av landet, uppdelat för olika hushållstyper.

¹ Indelningsgrunder för H-regionerna redovisas i avsnitt 2.1

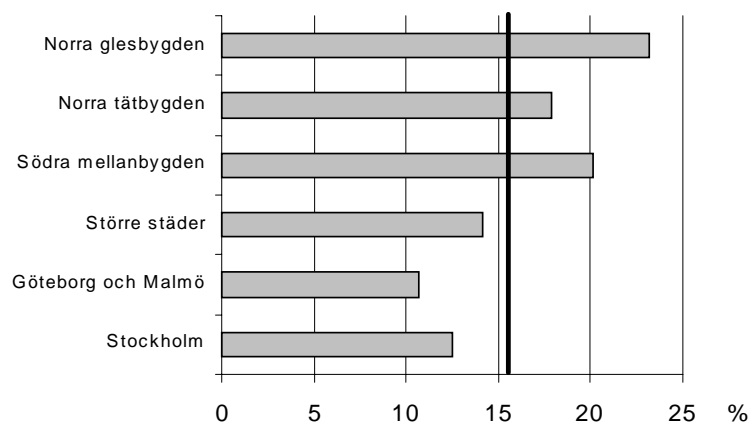


Skillnaderna mellan hushållstyperna förklaras främst av att hushållen är olika stora. Skillnaderna mellan olika regioner är liten. Figuren visar dock att hushåll med sammanboende par i Stockholm har lägre drivmedelsutgifter än samma hushållstyp i övriga landet. I stället är Stockholmshushållens utgifter för bostad och mat högre än i övriga landet.

Vi kan dra slutsatsen att skillnaderna är större *inom* än *mellan* regioner. Detta illustreras av taxeringsstatistiken av vilken det exempelvis framgår att de genom-snittliga avdragen för arbetsresor är 3-4 gånger högre i kommuner som Norrtälje, Nynäshamn och Österåker jämfört med Stockholm, Solna och Sundbyberg. Även i glesbygdslänen är variationen inom länen stor, om än inte lika dramatisk som i Stockholm. Samtidigt visar statistiken att avdragen i ett antal kommuner i Mälardalen tillhör de högsta i landet.

Enligt en undersökning² utförd 1990-91 var det 21 % av invånarna på landsbygden som hade livsmedelsbutiken utom gångavstånd och som dessutom var i avsaknad av rimlig kollektivtrafik, medan motsvarande andel i storstadsområdena var 1-2 %. Ofta framhålls svårigheterna med att välja något annat färdmedel än bil just därför att alternativ saknas. Detta är naturligtvis sant men verkligheten är mer mångfacetterad än så. Många bilresor är nämligen korta och detta oavsett var i landet vi befinner oss. Figuren nedan visar andelen bilresor som är kortare än 5 km tur och retur, d v s kortare än 2,5 kilometer enkel resa. Linjen i figuren visar genomsnittet för landet.

² Se bilaga 4



Vi ser att andelen korta bilresor är *högst* i den norra glesbygden och *lägst* i storstadsområdena. Detta illustrerar något som är bekant från andra källor, nämligen att det ökande bilinnehavet i stor utsträckning medfört att människor övergått till att åka bil från att tidigare ha gått och cyklat vid korta resor.

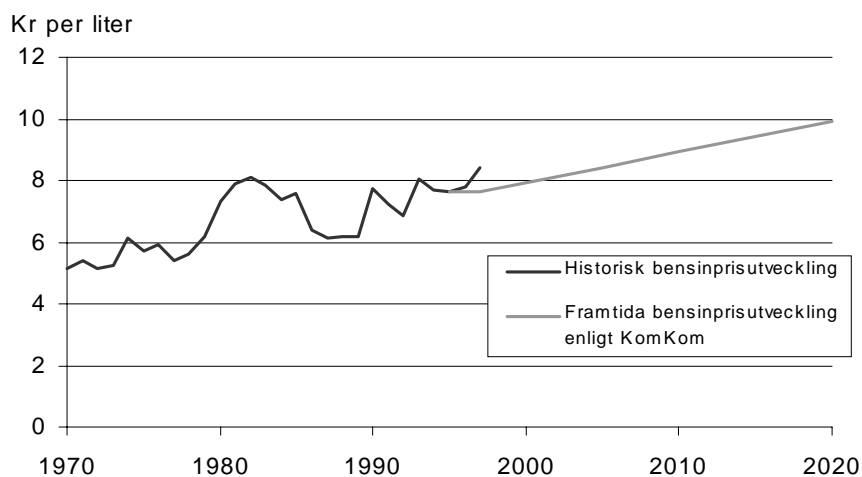
Fördelningseffekter av ökat bensinpris

Kommitténs förslag innebär att bensinpriset stiger reellt med 10 öre per år från och med 1998 till och med 2020. Kommittén förutsätter också att nya bilar bränsle-förbrukning ska regleras så att den sjunker från 0,92 liter per mil idag till 0,63 liter per mil år 2005, det vill säga en minskning med drygt 30 %. Regleringen förutsätts ske genom gemensamma europeiska krav. Avgörande för hur olika hushåll påverkas av dessa förändringar är dels hur mycket drivmedel de förbrukar idag, dels i vilken takt de kan tänkas byta ut sina bilar mot nya mer bränslesnåla.

För att belysa hur olika hushåll påverkas av kommitténs förslag till höjda bensin-priser har vi använt oss av material från två hushållsbudgetundersökningar. Dessa undersökningar visar hur stora drivmedelsutgifter olika typer av hushåll i olika delar av landet har idag. Genom att kombinera dessa data med uppgifter om hur gamla bilar olika hushåll har är det möjligt att räkna fram vilka förändringar av hushållens kostnader som uppkommer. Vi har i våra beräkningar förutsatt att olika hushålls-grupper fortsätter att ha bilar med samma genomsnittsålder som idag. Detta innebär att de som idag har gamla fordon förutsätts fortsätta köpa begagnade äldre bilar och således sist få tillgång till nya mer bränslesnåla bilar.

Som nämnts förutsätter en reglering av bilarnas bränsleförbrukning överenskom-melser på europeisk nivå. Eftersom Sverige bara delvis kan påverka denna fråga är det även intressant att räkna på andra utvecklingsalternativ när det gäller bilarnas bränsleförbrukning. Vi har då som illustration valt att räkna på ett fall där bränsle-förbrukningen hos nya fordon istället sjunker med 15 % från idag. Denna förändring stämmer med tidigare åtaganden från den europeiska bilindustrin (idag pågår för-handlingar under vilka både högre och lägre siffror förekommer) och den överens-stämmer även med kommitténs antaganden om "spontan" utveckling av nya bilar bränsleförbrukning.

Som bakgrund till analysen kan det vara värt att notera att den diskuterade pris-förändringen 20 år framåt ganska väl överensstämmer med den genomsnittliga faktiska utvecklingen under de senaste 20 åren. Detta illustreras av figuren nedan.



Figuren visar också den kraftiga

prishöjning som skett det senaste året. I beräkningarna har vi förutsatt att kommitténs långsiktiga utveckling ska gälla, något som bland annat innebär att priserna från idag sjunker med två öre fram till år 2005. Alla jämförelser görs med läget år 1995.

Den av kommittén förutsatta minskningen av den specifika bränsleförbrukningen är så kraftig att den innebär att kostnaden för att köra bil *sjunker* trots det stigande priset. I tabellen nedan illustreras drivmedelsutgifternas utveckling under perioden 1995-2020 för ett genomsnittligt bilhushåll.

År	Drivmedelsutgifter, kr	Index	Andel av totala utgifter, %
1995	10 997	100	4,7
2005	10 819	98	4,6
2010	10 230	93	4,4
2020	9 308	85	4,0

I och med sänkningen av nya bilars bränsleförbrukning kommer hushållens drivmedelsutgifter att sjunka redan under perioden 1995 till och med 2005, trots en real prisökning med 80 öre per liter bensin. Detta beror på att bilparkens bränsleförbrukning enligt våra antaganden förväntas minska något då bilindustrin successivt börjar introducera mer bränslesnåla bilar fram till år 2005 då regleringen börjar gälla.

Fram till år 2010 stiger bensinpriset med ytterligare 50 öre per liter. Trots detta sjunker hushållens drivmedelsutgifter med närmare 600 kronor jämfört med 2005.

Effekterna av den förutsatta regleringen syns tydligt år 2020. Bensinpriset har då stigit reellt med 2,30 kronor per liter från år 1995. Hushållens utgifter för drivmedel har trots detta sjunkit med ca 1 700 kronor jämfört med 1995. Andelen drivmedelsutgifter av de totala utgifterna är då 4 %.

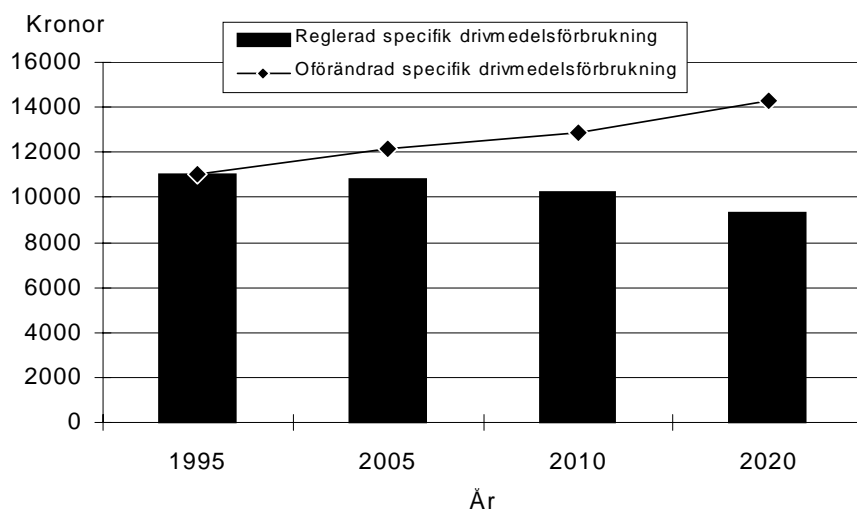
Om regleringen av fordonens bränsleförbrukning inte genomförs blir bilden något annorlunda. Tabellen nedan visar fallet att den specifika bränsleförbrukningen istället sjunker 15 % fram till år 2005. Efter 2005 antas ingen ytterligare förbättring av den specifika bränsleförbrukningen ske.

År	Drivmedelsutgifter,kr	Index	Andel av totala utgifter, %
1995	10 997	100	4,7
2005	11 015	100	4,7
2010	11 020	100	4,7
2020	11 292	103	4,8

Sjunker fordonens drivmedelsförbrukning med 15 % kommer hushållens utgifter för drivmedel att vara så gott som oförändrade fram till 2005. Efter år 2005, när nya bilar bränsleförbrukning förväntas vara konstant, förblir drivmedelsutgifterna oförändrade fram till år 2010, trots det stigande bensinpriset. Från år 2010 till 2020 ökar hushållens drivmedelsutgifter med knappt 300 kronor och utgör då 4,8 % av de totala utgifterna.

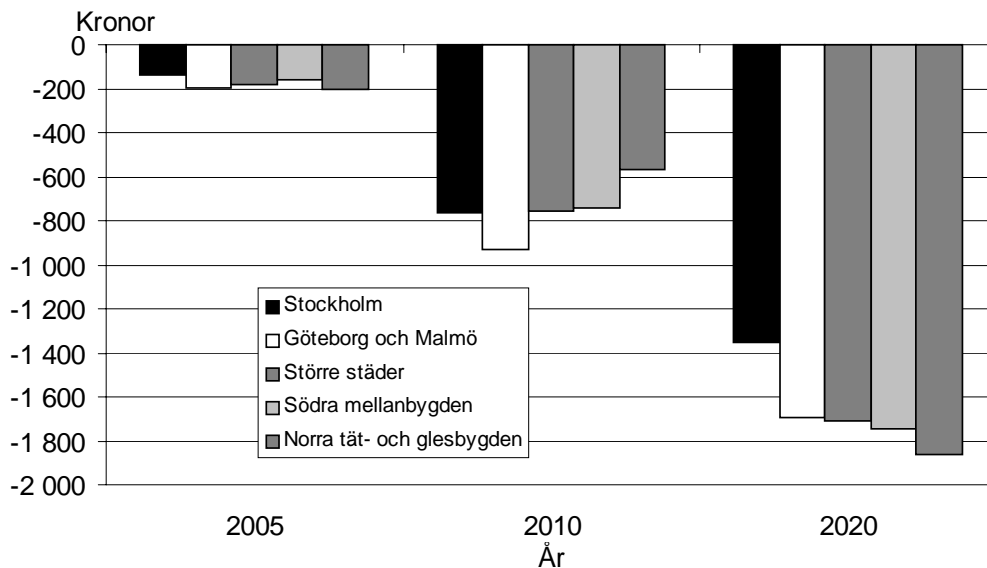
Det är värt att understryka att den begränsade effekten på hushållens kostnader kommer av förutsättningarna om sjunkande drivmedelsförbrukning hos fordonen. Men även regleringen av fordonens specifika förbrukning medför kostnader för hushållen – i form av bilar med lägre prestanda, lägre komfort, sämre utrymmen och högre kostnad. Dessa kostnader har vi dock inte kunnat kvantifiera.

I figuren nedan jämförs utvecklingen av det genomsnittliga bilhushållets drivmedelsutgifter vid en reglering enligt kommitténs förutsättningar med utvecklingen om nya bilar bränsleförbrukning skulle förbli oförändrad.



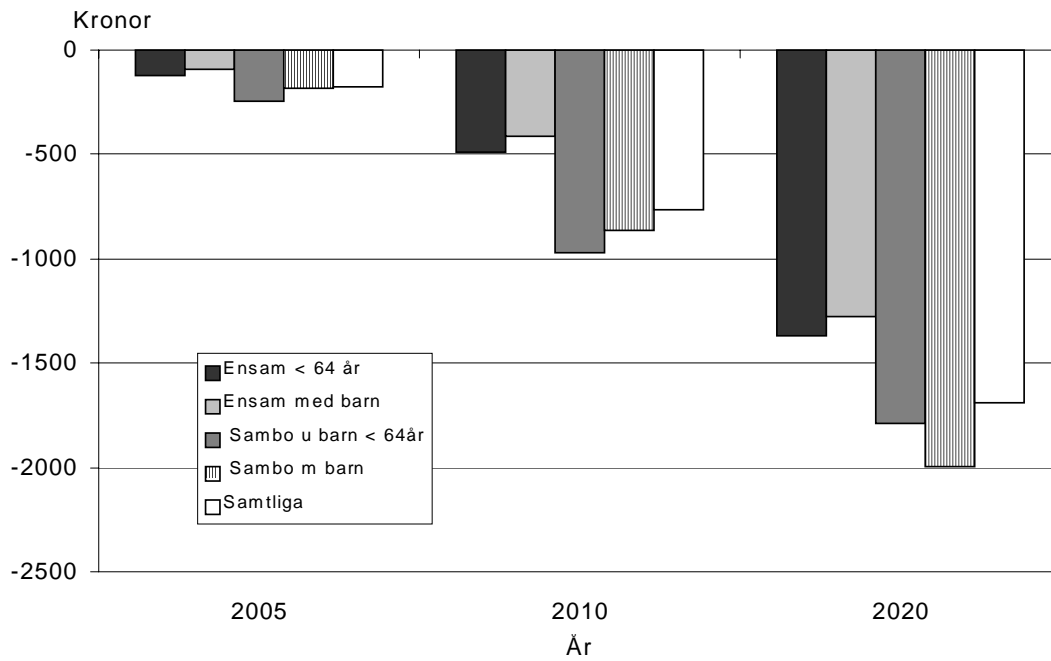
Sker inte någon förändring av bränsleförbrukningen stiger hushållens drivmedelskostnader med i genomsnitt 30 % (under förutsättning att de inte genomför andra anpassningar, en fråga som diskuteras vidare nedan).

Den skisserade kombinationen av ökat bensinpris och reglerad bränsleförbrukning skulle kunna slå olika i olika delar av landet och för olika hushållstyper. Avgörande för om så är fallet är bilparkens sammansättning och körsträckorna i olika regioner och hos olika hushållsgrupper – något som delvis berörts ovan. Dessutom påverkar de alternativa färdmedel som står till buds på olika platser och möjligheten till övriga anpassningar. Figuren nedan visar förändringen av drivmedelsutgifterna i förhållande till 1995 i olika regioner. Som redan framhållits innebär den förutsatta regleringen att utgifterna sjunker, något som figuren illustrerar.

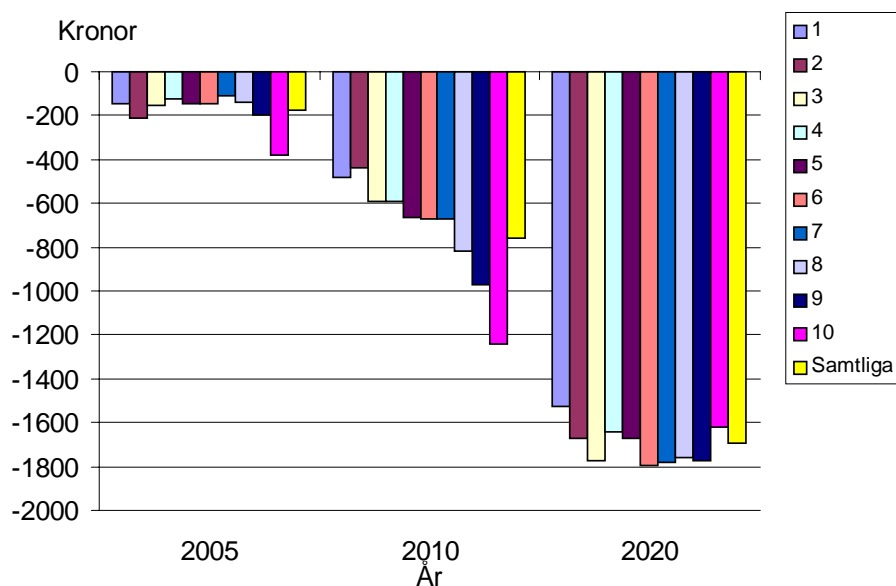


Skillnaden mellan regionerna är genomgående liten. Utfallet för år 2010 är mindre positivt för norra tät- och glesbygden eftersom denna region har äldre bilar vilka då enligt beräkningsförutsättningarna ännu ej hunnit bytas ut mot mer bensinsnåla. Till år 2020 ändras detta eftersom i stort sett hela bilparken hunnit bytas ut tills dess och de äldre bilarna med högre förbrukning då bytts ut mot bilar med lägre förbrukning. Vi har i beräkningarna förutsatt att regleringen innebär att alla fordon måste uppfylla kravet. En reglering skulle alternativt kunna utformas så att genomsnittet av de sålda bilarna ska uppfylla vissa krav.

Kostnadsförändringen för olika hushållstyper, som visas i figuren nedan, speglar ganska väl dagens genomsnittliga drivmedelsförbrukning. De grupper som har höga drivmedelsutgifter gör i genomsnitt stora vinster. Skillnaderna i bilparkens sammansättning får i detta sammanhang mindre betydelse.



I figuren nedan visas hur den årliga drivmedelskostnaden utvecklas från 1995 till olika tidpunkter för olika inkomstgrupper. Figuren visar förändringen för 10 olika inkomstgrupper som är definierade så att alla innehåller lika många hushåll. Grupp 1 har de lägsta inkomsterna och grupp 10 de högsta. Hushållsinkomsterna är uttryckta *per konsumtionsenhet* så att de bättre ska spegla hushållets verkliga köpkraft i förhållande till dess storlek och sammansättning.



På medellång sikt – fram till 2010 – sjunker kostnaden för drivmedel mest för hus-håll med höga inkomster. Detta är naturligt eftersom det är dessa hushåll som först skaffar de nya mer bränslesnåla fordonen. Å andra sidan är det också dessa hushåll som först drabbas av eventuella stigande kostnader för de nya fordonen som följd av de ökande kraven. På längre sikt är effekterna mycket likartade för olika inkomst-grupper.

Fördelningseffekter av bilavgifter

Kommittén diskuterade ett system för bilavgifter som innebär att bilisterna får betala de externa kostnaderna för trängsel (köer), buller, olyckor och luftföroreningar. Alla tätorter med minst 60 000 invånare omfattas vilket innebär att de 15 största tät-orterna ingår. Dessa orter omfattar knappt 40 % av Sveriges befolkning. Som exempel genomfördes i underlaget till kommittén beräkningar för Stockholm och Örebro, samt mer överslagsmässiga bedömningar för samtliga berörda orter.

Det studerade systemet innebär att avgifterna varierar under olika tider på dygnet och på olika vägsträckor inom tätorterna. För Stockholm visar resultaten att det är motiverat med en genomsnittlig vägavgift på ca 60 öre per fordonskilometer. Variationen över regionen är dock mycket stor. I Örebro är trafiknätet inte lika hårt belastat som i Stockholm och det är heller inte lika många människor som exponeras för trafikens emissioner och olycksrisker. Givet att vägavgifterna ska motsvara trafikens externa kostnader blir vägavgifterna generellt lägre i Örebro än i Stockholm. Den genom-snittliga avgiften är för Örebro 40 öre per fordonskilometer. Skillnaden mot priset i Stockholm kan tyckas liten, men området där avgiften tas ut är betydligt mindre och de högsta nivåerna också betydligt lägre.

I kommitténs betänkande redovisades följande samhällsekonomiska utfall för olika grupper (mkr per år):

	Stockholm	Örebro
Privatbilister	-2 741	-97
Tjänsteresenärer	-612	-38
Yrkestrafik	-507	-53
Tung trafik	-138	-17
Kollektivtrafikanter	162	
Skattebetalare	4 693	178
Effektivitetsvinst för samhället	1 408	53
Externa effekter	796	21
Samhällsekonomiskt netto	3 062	47

I rollen som vägtrafikanter förlorar alla på att bilavgiftssystemet införs. De avgifter som betalas in motsvaras inte av förbättrade restider i vägtrafiksystemet. Detta gäller speciellt privatbilisterna. Tjänsteresenärer och yrkestrafikanter har högre tidsvärdering och har därmed större nytta av den minskade trängseln. Även för dessa grupper är prisökningen högre än värdet av tidsvinsten. Däremot vinner kollektivtrafikanterna på grund av den bättre kollektivtrafiken som sätts in för att möta den ökade efterfrågan.

I rollen som skattebetalare är alla vinnare. Nettot av inbetalda avgifter, minskade skatteintäkter samt kostnader för avgiftssystem och utökad kollektivtrafik ger ett överskott på nästan 4 700 mkr per år i Stockholm och knappt 180 mkr per år i Örebro.

Restidsvinsterna utgör en stor post i kalkylen. 40 % av de inbetalda bilavgifterna för vägtrafikanterna motsvaras av restidsvinster.

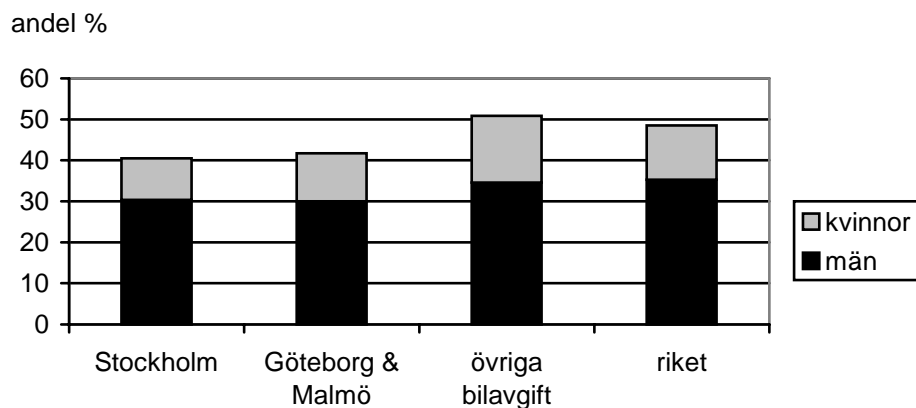
Bilavgiftssystemet ger omfattande intäkter. I Stockholm skulle det illustrerade systemet innebära att 6 miljarder kronor togs in per år och fördelades om på något sätt. De minskade externa effekterna – som är ett viktigt mål med systemet – uppgår till knappt 800 mkr per år i Stockholm. Omfördelningen är således mycket stor i förhållande till de effekter systemet är avsett att ge och frågan om hur omfördelningen görs är därmed viktig. Omfördelningen i Stockholms län motsvarar ca 3 000 kronor per person.

Det fördelningspolitiska utfallet avgörs i slutändan helt av hur de ökade intäkterna används. Utfallet på grupper blir helt olika om intäkterna används till generella skattesänkningar, eller om hela eller delar av intäkterna öronmärks för insatser inom trafiksektorn. Det fördelningspolitiska utfallet blir också olika om intäkterna tillfaller de berörda regionerna eller om de tillfaller staten. Återförs intäkterna till de berörda kommunerna kan kommuninnevånarna i genomsnitt mer än kompenseras för kostnadsökningen (även om olika grupper fortfarande påverkas olika mycket).

För denna utredning har vi studerat vilka som idag kör bil i de aktuella orterna. För att belysa fördelningseffekterna av det diskuterade bilavgiftssystemet har vi utfört en bearbetning av den nationella resvaneundersökningen. Figurerna nedan avser de resor som har både start och mål i de områden som enligt det skisserade systemet skulle vara avgiftsbelagda. Det har inte varit möjligt att mer exakt knyta respektive resas olika delar till de delar av de berörda områdena som har olika avgiftsnivå. Vi har också valt att utelämna de resor som sker ut ur eller in till de avgiftsbelagda områdena.

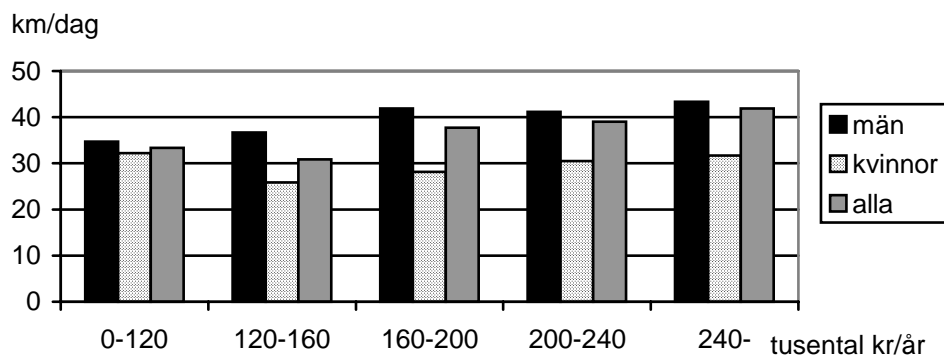
Vi studerar genomgående en uppdelning på Stockholm (hela länet), Göteborg och Malmö samt de övriga orterna med mer än 60 000 invånare som skulle omfattas av systemet. Som jämförelse visas även fördelningen i hela riket.

Figuren nedan visar andelen av det totala antalet personkilometer i respektive ort som sker i form av bilresor (som förare) utförda av män respektive kvinnor.



I Stockholm samt Göteborg och Malmö sker ungefär 40 % av trafikarbetet som bil-förare. Av detta svarar männen för ca 75 %. Männens andel är ungefär densamma i övriga berörda orter och i riket som helhet – även om bilens roll är ännu viktigare utanför storstadsområdena.

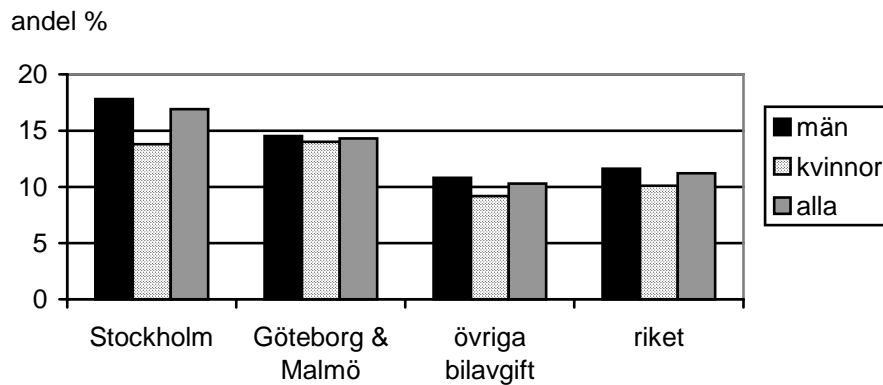
Figuren nedan visar den genomsnittliga körsträckan med bil per dag och person i olika inkomstklasser inom samtliga de områden som skulle beröras av avgifts-systemet. Figuren visar enbart de personer som faktiskt genomfört bilresor inom detta område. Vi ser att det finns en tendens till längre körsträckor vid högre inkomster, men att denna inte är särskilt stark. Tendensen är dessutom ungefär lika stark för män och kvinnor.



Nästa figur visar hur stor andel av körsträckan med bil som förare som genomförs av personer i hushåll som har minst en förmånsbil. Av resvaneundersökningen framgår inte vilken av hushållets bilar som använts för en viss resa. För hushåll med mer än en bil finns således en osäkerhet i resultaten.

Figuren visar att andelen av resorna som genomförs av personer i hushåll med för-månsbil är högst i Stockholms län där andelen uppgår till ca 17 %. I Göteborg och Malmö är andelen knappt 15 %. Figuren visar att skillnaden mellan män och kvinnor är störst i Stockholms län.

Det differentierade bilavgiftssystem som skisserades av kommittén är betydligt mer omfattande än tidigare biltullssystem som diskuterats i Stockholm. Jämfört med analyser av det tidigare systemet visar det sig nu att överrepresentationen av män i höginkomstgruppen inte alls är lika markant i det större område som berörs av kommitténs förslag till bilavgifter.



Sammantagna effekter av kommitténs förslag

Vi har ovan sett att kommitténs förslag får liten betydelse för bilreskostnaderna, under förutsättning att regleringen av bilarnas bränsleförbrukning genomförs. Bilavgifterna i tätorter visar sig ha betydligt större konsekvenser. Kommitténs förslag innehåller dock – som diskuterats inledningsvis – flera olika inslag som påverkar transportkostnaderna. Här redovisar vi dels de samlade effekterna för långväga persontransporter (det vill säga exklusive bilavgifter i tätort mm), dels vissa resultat för godstransporterna.

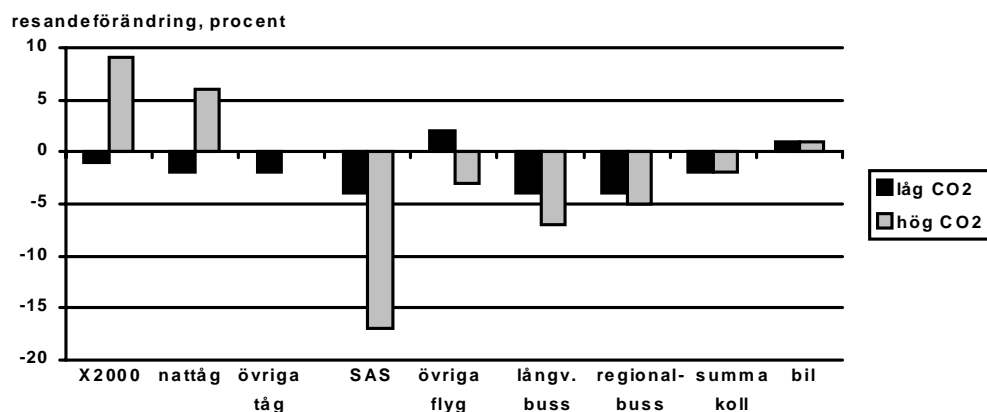
Effekter för långväga persontransporter

Kommittén föreslog att de externa effekterna skulle internaliseras fullt ut för alla transportslag när det gäller långväga persontransporter. En grundläggande princip är att beskattningen av olika transportslag ska vara likformig. Kommittén tog dock aldrig explicit ställning till vilken koldioxidvärdering som skulle användas. Avgörande har istället varit vilka åtgärder som krävts för att nå de uppställda målen. En undre gräns för koldioxidvärderingen skulle kunna vara dagens koldioxidskatt. Som komplement till denna har vi räknat på den högre skattesats som följer implicit av kommitténs föreslagna pris år 2010. Beräkningarna utfördes således för följande två alternativa koldioxidvärden:

- Värdering av CO₂ till 0,38 kr/kg vilket är den CO₂-skatt på bensin som gäller 1997.
- Värdering av CO₂ till 0,83 kr/kg vilket motsvarar den CO₂-skatt på bensin som enligt kommitténs pristrappa antas gälla år 2010.

Vid den högre nivån på koldioxidvärdering innebär den beräknade skattehöjningen att priset på tågresor stiger med 2,5 %, priset på flygresor med 6,5 % och priset på bussresor med 10,0 %. För biltrafiken motverkas prishöjningen av minskad specifik bränsleförbrukning.

Figuren nedan visar hur stor förändringen av resandet med olika färdmedel beräknas bli i de två fallen.

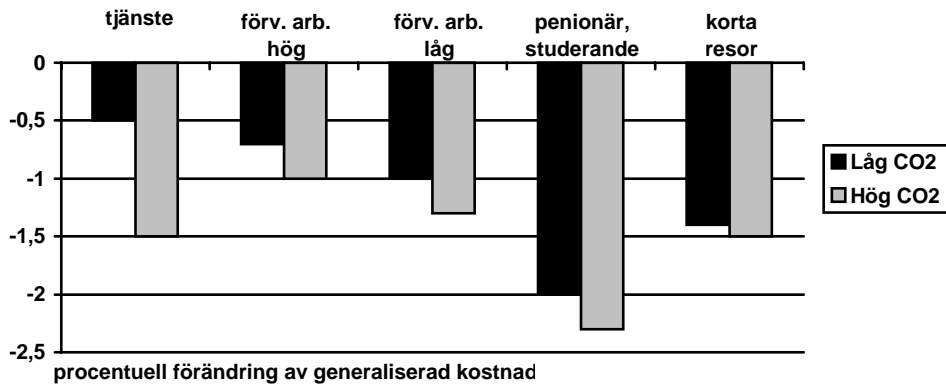


De beräknade effekterna i tabellen kan ses som en övre gräns för vad de förutsatta skatteförändringarna kan beräknas medföra. Särskilt vid en hög nivå på internaliseringen kommer denna att driva fram användning av en mer bränslesnål teknik. Exempelvis kommer den höga koldioxidskatten ge incitament att välja mer bränslesnåla flygplanstyper vilket skulle leda till mindre koldioxidutsläpp och lägre skattehöjning. Liknande tekniska anpassningsåtgärder är tänkbara för övriga transportslag. Likaså föreslog kommittén att långväga buss på sikt skulle avregleras – något som kan förväntas driva fram lägre priser.

Figuren visar trots detta genomgående små förändringar av resandet. Att SAS förväntas minska jämförelsevis mycket beror på att nuvarande schablonmässiga beskattning ersätts med en koldioxidbeskattning som gör att långa flygresor blir dyrare samtidigt som de kortaste flygresorna blir billigare. Långväga buss får en tämligen kraftig skatteökning och minskar därför också jämförelsevis mycket. Beräkningen förutsätter en oförändrad reglering av den långväga busstrafiken. Som framgår av figuren förväntar vi oss i första hand en omfördelning mellan olika kollektiva färd-medel. Snabbtågstrafiken (som är ett viktigt alternativ till flyget) beräknas öka med ca 10 % vid den högre koldioxidskatten.

Eftersom bensinprishöjningen motverkas av regleringen av bränsleförbrukningen höjs inte kostnaden för att använda bil. Internaliseringen har inte någon direkt inverkan på bilresandet. Däremot påverkas bilresandet av vad som händer med priserna på övriga transportslag. Denna effekt är dock enligt våra beräkningar liten. Av andra skäl väntar vi dock en fortsatt ökning av biltrafiken under de kommande decennierna, bland annat på grund av ett ökat bilinnehav och stigande inkomster (dessa prognoser redovisas ej här).

Figuren nedan visar den beräknade procentuella förändringen av den så kallade generaliserade kostnaden per resa för olika trafikantkategorier. Den generaliserade kostnaden innefattar dels den direkta kostnaden (till exempel kostnaden för biljetter och bensin), dels den uppoffring som restiden innebär för trafikanten. Restiden är omräknad till pengar med hjälp av uppgifter om hur mycket resenärerna är beredda att betala för att spara tid. Den generaliserade kostnaden utgör således ett totalmått på hur stor uppoffring resorna innebär för trafikanterna.

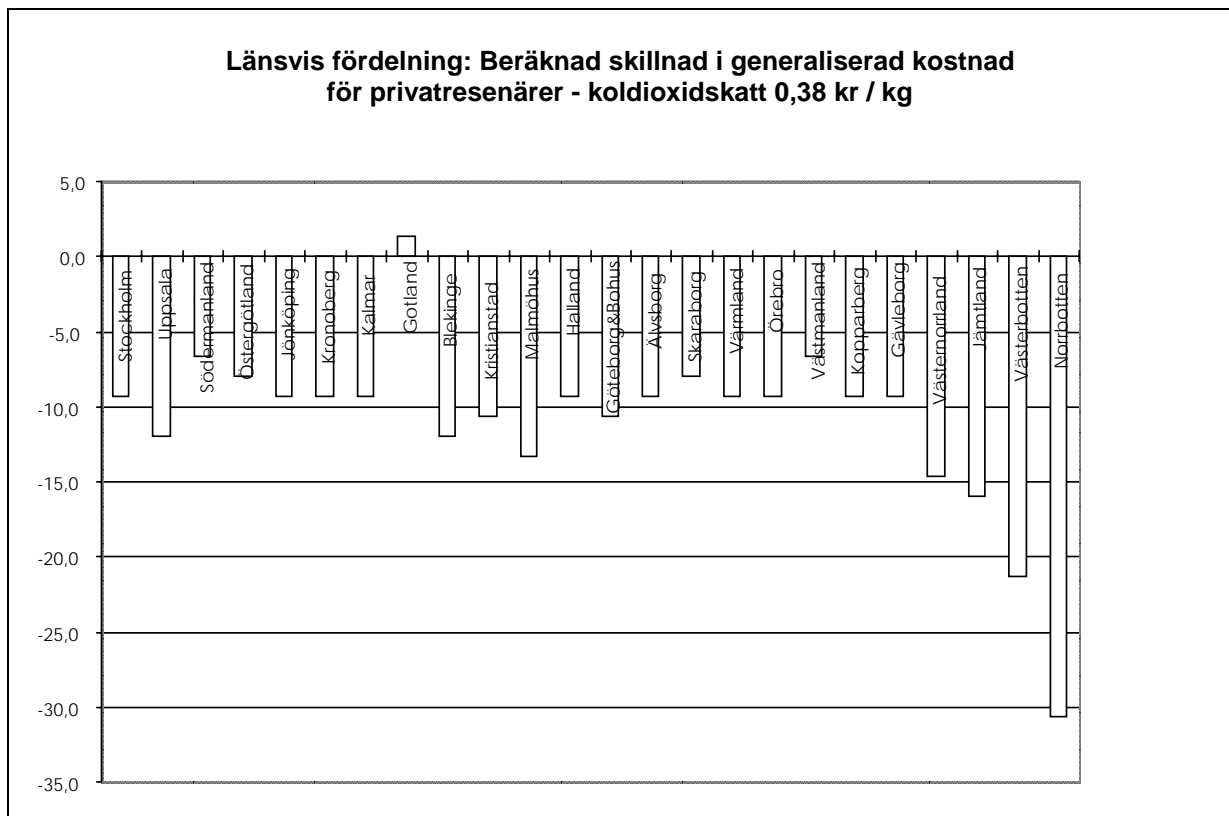


Figuren visar att den generaliserade kostnaden ökar för alla grupper (minustecknet ska tolkas som en försämring). Förändringen är liten och av ungefär samma storlek för alla grupper uttryckt i kronor per resa. Den relativa förändringen är störst för pensionärer och studerande vilket i huvudsak förklaras av att dessa grupper i stor utsträckning åker långväga buss som får en stor kostnadsökning.

För förvärvsarbetande redovisas beräkningsresultat för två olika grupper med höga respektive låga värderingar av restid. Resultaten är likartade för de två grupperna. Den något större ökningen av den generaliserade kostnaden för gruppen med låg värdering av restid sammanhänger med att denna grupp i större utsträckning åker långväga buss (som tar längre tid men är billigare). Denna grupp påverkas därför mer av den prishöjning på långväga buss som internaliseringen leder till.

För kortväga resor blir förändringen av den generaliserade kostnaden mindre såväl absolut som relativt sett.

Figuren nedan visas hur förändringen av den generaliserade kostnaden fördelar sig på län i fallet med den lägre höjningen av den generaliserade kostnaden. Diagrammet ska tolkas så att alla län utom Gotland får en försämring (en ökad generaliserad kostnad). Förändringarna blir störst för Västerbotten och Norrbotten vilket förklaras av att priset för långväga flygresor ökar (vilket också leder till att vissa övergår till tåg som tar längre tid och därför medför en större uppoffring). Den minskade generaliserade kostnaden för Gotland förklaras av att flygresorna dit är korta och att dessa resor enligt förutsättningarna därför blir något billigare (när den tidigare schabloniserade beskattningen ersätts av en avståndsberoende). Figuren visar mönstret för privatresor. Tjänsteresorna uppvisar ett likartat mönster.



Eftersom skatthöjningen leder till prishöjningar kommer samtliga trafikanter att förlora på denna. Regionalt erhåller norrlandslänen de största förlusterna, följt av Skåne. Resultatet för norrlandslänen illustrerar att det kan uppstå konflikter mellan miljö-målen och målen för regional fördelning. Det slutliga utfallet för olika trafikant-grupper och regioner avgörs av hur de skatteinkomster som erhålls används.

Effekter för godstransporter

Undersökningen har inriktats mot att belysa de direkta kostnadshöjande effekterna för persontransporterna av internaliseringsförslaget. Till detta kommer indirekta effekter genom förslagets effekter på kostnaderna för olika godstransporter. Trans-portkostnaderna kan förväntas stiga som resultat av att diesel- och fordonsskatterna (för tunga fordon) höjs.

Ett ökat pris på dieselolja höjer kostnaderna för lastbilstransporter generellt. Effekten blir i slutändan ändrade prisrelationer på olika konsumentvaror. Varor med stort ”transportinnehåll” blir dyrare. Men eftersom transportkostnaderna i genomsnitt bara utgör några procent av de totala produktionskostnaderna blir effekten på varupriserna relativt blygsam (kostnadshöjningen blir under 1 %) och knappast av fördelnings-politisk betydelse.

Inte heller den föreslagna höjningen av fordonsskatten kan förväntas leda till mer omfattande prishöjningar i konsumentledet (kostnadshöjningen är av storleksordningen 0,1 %). Ett problem ligger dock i att fordonsskattehöjningarna kan försämra konkurrensläget för svenska åkare, som får minskade marginaler och kan tvingas dra ned verksamheten. Kommittén redovisar i slutbetänkandet ett räkneexempel avseende fordonsskatter för tung trafik. För

åkerinäringen som helhet anges en kostnadshöjning på ca 1 %. Vi har inte gjort någon närmare undersökning av dessa effekter.

Andra anpassningsmöjligheter

Den analys vi genomfört är i flera avseenden *statisk* och bortser ifrån olika anpassningar hushållen kan göra och olika förändringar som kan ske på marknaden. Dessa ytterligare möjligheter – som vi alltså inte behandlat i kalkylerna – gör att de kostnadshöjande effekter vi redovisat troligen är överskattade.

Vi har tidigare diskuterat de ändrade utgifter som olika hushållsgrupper skulle få vid oförändrade körsträckor om kommitténs förslag till bensinprishöjning genomfördes. Den enda anpassningsmöjlighet som studerades var möjligheten att köpa mer bränslesnåla bilar. Denna förenkling är motiverad eftersom den resulterande effekten på kostnaden för att köra bil är så liten. Skulle priserna istället stiga mer markant kan hushållen genom ändrat körbeteende och minskade körsträckor dämpa den kostnads-höjande effekten. Vissa hushåll kan dessutom komma att förändra sitt boende eller byta arbetsplats.

Vi har de senaste åren även sett att hushållen behållit sina bilar längre – troligen som en kombinerad effekt av lågkonjunkturen, bättre bilar och olika fördyringar under perioden (bland annat stigande bensinpriser).

Hushållens möjligheter att snabbt anpassa sig till ett högre bensinpris är i många fall starkt begränsad. Man har byggt upp ett transportmönster som är svårt att bryta utan en långsiktig planering. I många fall finns inte fullgoda alternativ till biltransporter och inköp av ny, bränslesnål bil eller en anpassning av boendet kräver lång planering.

Ett antal internationella undersökningar visar att en ökning av bensinpriset med tio procent på kort sikt leder till en minskning av bensinförbrukningen med ca tre procent. Å andra sidan visar undersökningarna också att hushållens anpassningsförmåga på längre sikt är stor. En del av hushållen väljer då att minska sin drivmedelsförbrukning genom att anpassa sig på något av de ovan nämnda sätten. Studierna visar att man kan vänta sig att en prishöjning med tio procent på lång sikt leder till en minskning av bensinförbrukningen på mellan sju och åtta procent.

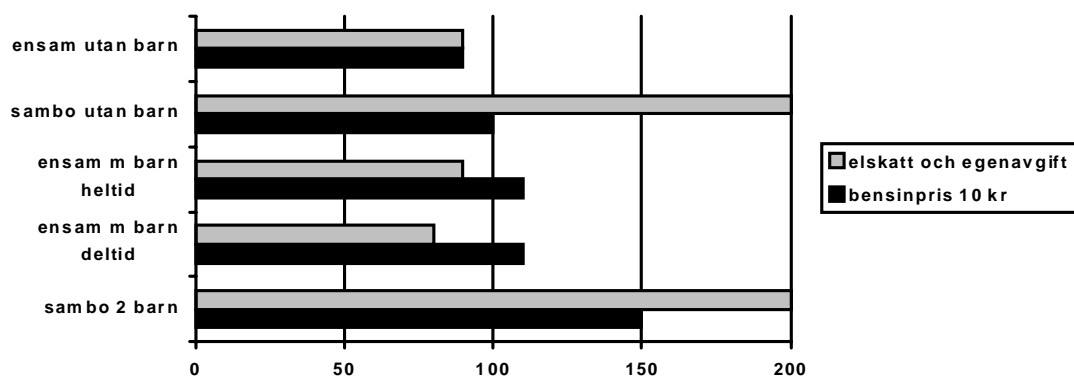
Ett viktigt syfte med internaliseringen är också att stimulera teknikutveckling. Ett exempel – som nämnts ovan – är att flygbolagen får incitament att välja mer bränslesnåla och miljövänliga flygplan vilket kan reducera kostnadsökningen.

Jämförelse med andra förändringar

Konsumentverket har som en del i detta uppdrag belyst hur de fördelningsmässiga konsekvenserna av bensinprishöjningar förhåller sig till konsekvenserna av andra förändringar i samhället. Jämförelsen avser en höjning av bensinpriset från dagens 8,61 till 10 kronor per liter i ett enda steg och utan någon minskning av fordonens bränsleförbrukning. Höjningen är således av en annan storleksordning än kommitténs diskuterade årliga höjningar. Som jämförelse analyseras konsekvenserna av den höjning av energiskatten på el

med 2,5 öre/kWh som genomfördes den första juli 1997 och höjningen av egenavgifterna i socialförsäkringen med en procentenhet som genomförs i januari 1998.

För olika typer av låginkomsthushåll med bil erhöles följande resultat:



Figuren visar att den mycket kraftiga bensinprishöjningen ger effekter av samma storleksordning som höjningen av elskatten och egenavgiften. Analysen visar också att låginkomsthushållen enligt kalkylerna egentligen har högre utgifter än inkomster. Ytterligare utgiftsökningar kan därför vara mycket kännbara. Konsumentverkets slutsats är att det är låginkomsthushåll i storstädernas förorter som är mest utsatta. Deras underskott i hushållsbudgeten är större än övriga låginkomsthushåll, på grund av högre boendekostnader och högre försäkringspremier.

Avgörande för utfallet blir självfallet hur intäkterna som erhålls används (detta gäller alla de diskuterade förändringarna). Om så stora prisändringar som de här studerade skulle genomföras skulle också hushållen kunna minska kostnadsökningen genom att ändra sitt körmönster och genom att genomföra andra anpassningar.

Av exemplet kan man också dra slutsatsen att andra förändringar i samhället har betydligt större inverkan på hushållens ekonomi än de successiva bensinprisökningar som kommittén föreslog.

Slutsatser

Utfallet påverkas inte bara av de förändrade transportkostnaderna

Syftet med att internalisera trafikens externa kostnader är att åstadkomma anpassningar som leder till att olika miljömål nås och till att säkerheten i trafiken ökar. De avsedda effekterna kan knappast nås utan försämringar i hushållens, eller vissa hushålls, konsumtionsstandard. Mot detta ska ställas de miljö- och trafiksäkerhetsvinster som kan uppnås. Dessa vinster är förvisso svåra att värdera – den nationella koldioxidpolitiken handlar ytterst om att bidra till att påskynda en process som så småningom ska leda till internationella avtal om

utsläppsbegränsningar som syftar till att minska risker för katastrofala effekter. Vinsterna för hushållen kommer först på lång sikt och är dessutom svåra att bedöma. Även om vi inte kan beräkna dessa miljö- och trafiksäkerhetsvinster måste de hållas i minnet när det fördelningsmässiga utfallet bedöms.

Användningen av skatteintäkterna avgör utfallet

Kombinationen av ökande bensinpriser och reglerad bränsleförbrukning leder inte till ökade skatteintäkter eftersom bränsleförbrukningen per fordonskilometer sjunker. Den övriga internaliseringen av trafikens externa effekter leder dock till betydande skatteintäkter för staten. Dessa skatteintäkter kan antingen återföras till hushållen, till exempel genom andra skattesänkningar så att skattebelastningen blir oförändrad jämfört med utgångsläget, eller användas till att öka de offentliga resursinsatserna på något annat område. Oavsett hur man gör kommer detta hushållen tillgodo. Generellt sett blir därför minskningen av konsumtionsutrymmet inte så stor som beräkningarna tidigare visar. Någon beräkning av nettoeffekten efter en återföring av intäkterna har dock inte gjorts i denna undersökning.

Särskilt betydelsefull är användningen av intäkterna när det gäller det diskuterade systemet för bilavgifter. Intäkterna från ett sådant system är flera gånger större än värdet av de effekter som systemet är utformat för att ge. Utfallet för de enskilda hushållen avgörs därför i detta fall till stor del av hur intäkterna används.

Andra anpassningar påverkar också utfallet

Vi har också pekat på att hushållen har många fler anpassningsmöjligheter än de vi tagit hänsyn till i studien. På längre sikt kan exempelvis vissa hushåll komma att flytta närmare arbetet eller byta arbetsplats om transportkostnaderna stiger. Även sådana anpassningar bidrar till att dämpa konsekvenserna av en kostnadsökning. Likaså skapas incitament att välja fordon med bättre miljöegenskaper vilket reducerar kostnadsökningen.

Modellen med successiva prishöjningar underlättar för hushållen att genomföra anpassningar eftersom prisförändringen sker under en tjugoårsperiod. Andra alternativ för att nå koldioxidmålet – som att genomföra stora prishöjningar i ett enda steg – skulle kunna medföra betydligt större omställningsproblem. Om målet tas för givet är det egentligen fördelningseffekterna av alternativa sätt att nå detta som borde jämföras i analysen.

Konsekvenser för olika grupper

Den genomgång av dagens resande som vi utfört visar att män använder bil i större utsträckning än kvinnor. Om man enbart studerar de resor som trafikanterna betalar själva finner man att personer med högre inkomster använder bilen något mer än personer med lägre inkomster. Samma mönster återfinns när vi analyserar hushållens utgifter för drivmedel. Åtgärder som gör det dyrare att använda bil kommer således ge större kostnadsökningar för män och för höginkomsttagare.

Äldre personer och handikappade reser bil i betydligt mindre utsträckning än andra grupper. Bland de äldre och handikappade finns det dock grupper som i stor utsträckning är beroende

av bil för de förflyttningar de gör. Många har dessutom låga inkomster. Trots att körsträckan är låg kan äldre och handikappade ändå tillhöra de mest utsatta grupperna när kostnaden stiger.

Vi finner också att man använder bilen ungefär lika mycket i alla Sveriges län. Inte heller om vi särskiljer glesbygd och tätort finner vi några stora skillnader. Till detta ska läggas att vi i alla regioner återfinner en stor andel korta bilresor. I alla regioner finns det en betydande mängd bilresor som skulle kunna ske till fots eller med cykel, samtidigt som det också finns många resor där det idag saknas alternativa färdmedel.

Även om skillnaderna *mellan* olika regioner inte är så stora skiljer sig förhållandena för olika hushåll *inom* samma region kraftigt.

Kommitténs kombination av successivt höjt bensinpris och reglerad specifik bränsleförbrukning hos nya fordon innebär att kostnaden för att köra bil *sjunker* – sänkningen av bränsleförbrukningen skulle mer än väl uppväga det ökade bensin-priset. Frågan är om regleringen går att nå. Skulle så inte vara fallet uppkommer frågan om kraftigare prishöjningar är acceptabla eller om koldioxidmålet ska om-prövas (målet som sådant eller takten med vilket det ska nås).

Oavsett om den kraftiga regleringen kan uppnås, eller om en mer långsam minskning av bilarnas förbrukning genomförs, tyder våra analyser på att effekterna fördelar sig tämligen jämnt på olika hushållsgrupper och på olika regioner. Även om effekterna fördelar sig jämnt kan de dock vara mer kännbara för låginkomsthushåll med mindre anpassningsmöjligheter.

Kraftiga fördelningseffekter kan uppstå om ett system med bilavgifter införs. Efter-som intäkterna är flera gånger större än värdet av de effekter som systemet är ut-format för att ge avgörs utfallet för olika hushåll av hur intäkterna används. Bilavgif-terna gynnar dagens kollektivtrafikanter. De drabbar i betydande utsträckning män. Det finns en svag tendens till att höginkomsttagare kommer att påverkas mer än övriga inkomstgrupper.

Kommitténs förslag till internalisering av de externa kostnaderna innebär generellt för de långväga persontransporterna en viss omfördelning mellan olika kollektiva transportslag. Resandet med tåg beräknas minska, samtidigt som flyg och långväga buss minskar (vid nuvarande reglering av långväga buss). Även här finner man att effekterna slår ganska jämnt för olika hushållstyper. Eftersom långa flygresor skulle bli dyrare än idag stiger kostnaden dock mest för landets norra delar.

Även reglerad bränsleförbrukning har sitt pris

De små effekterna vi beräknat för kommitténs förslag att kombinera höjda bensinpriser och reglerad bränsleförbrukning hos nya fordon står och faller med att regle-ringen faktiskt kan genomföras. Detta förutsätter åtgärder på europeisk nivå.

Man ska inte heller tro att regleringen är gratis för konsumenterna. Tvärtom kan en reglering av fordonens specifika förbrukning mycket väl medföra större kostnader för konsumenterna på lång sikt än en prishöjning som ger motsvarande minskning av koldioxidutsläppen. På lång sikt kan bilkostnaderna komma att stiga genom inrikt-ningen mot anpassningar mot

förbättringar av bränsleekonomin. Utvecklingskostnaderna kommer att höja kostnaderna för de nya bilmodeller. Anpassningen kan också delvis komma att ta formen av ”down-sizing”, det vill säga att andelen små bilar i bilparken ökar. Anpassningarna kan innebära betydande försämringar för hushållen (reducerad framkomlighet genom att bilarnas prestanda försämras, lägre komfort, svårigheter att klara trafiksäkerhetskraven etc.) att lägga till höjda nybilspriser. Vi har dock inte kunnat kvantifiera eller värdera dessa effekter.

Konsekvenserna för de hushåll som har de äldsta bilarna kan reduceras något av att priserna för begagnade bilar med högre förbrukning sjunker när bensinpriserna stiger.

Stora variationer inom de grupper vi studerat

Det bör också erinras om att vi med det tillgängliga statistikmaterialets hjälp bara kan belysa effekter av bensinprishöjningar för genomsnittshushåll i de grupper vi studerat. Det finns sannolikt enskilda hushåll som drabbas betydligt hårdare än genomsnittstalen antyder. Betydelsefulla skillnader kan till exempel förutsättas för bilhushåll med idag bränslesnåla respektive bränsleslukande bilar, skillnader som vi inte kunnat belysa betydelsen av med hjälp av statistikunderlaget. Generellt sett är det svårt att i förväg veta vilka hushåll som är särskilt utsatta, något som försvårar valet av ändamålsenliga riktade kompensationsinsatser.

Till detta kommer att bensinprishöjningarna måste sättas in i ett större sammanhang. Vissa hushåll kan redan i utgångsläget bedömas ha ett svårt läge, som bland annat kan sammanhålla med ett geografiskt betingat transportkostnadshandikapp, så att ytterligare försämringar bedöms som fördelningspolitiskt orimliga. Tillgången till alternativa färdmedel skiljer sig idag starkt över landet. Hushållen drabbas även av andra förändringar – inom trafiksektorn och inom andra områden – som kan försämra deras levnadsvillkor. Det är då viktigt att kunna belysa samlade effekter och inte enbart effekter av bensinprishöjningar och andra förändringar inom transportsektorn.

Behov av avvägningar mellan olika sektorer

Om de samlade effekterna bedöms som allvarliga återstår problemet att välja lämpliga motåtgärder. Ett problem är att det idag saknas ansvarigt departement/myndighet för att bedöma samlade fördelningseffekter och att problem kopplade till samlade effekter inte garanterat kommer att uppmärksammas. Mellansektoriella avvägningar kan också vara nödvändiga för att finna lämpliga kompensationsformer (som kan ge rätt inriktning och hålla kostnaden för fördelningspolitiken nere).