



STUDIECENTRUM VOOR ECONOMISCH EN SOCIAAL ONDERZOEK

OBJECTIEVEN VAN HET VERVOERBELEID

Dr. G. BLAUWENS

werknota 7662

oktober 1976

Universitaire Faculteiten St.-Ignatius  
Prinsstraat 13 - 2000 Antwerpen  
D/1976/1169/14

DEZE WERKNOTA BEVAT DE ONTWERPTEKST  
VOOR HOOFDSTUK 4 IN EEN GEPLANDE  
SESO-STUDIE :

"TRANSPORTECONOMIE: THEORIE EN BELEID"

## OBJECTIEVEN VAN HET VERVOERBELEID

Dr. G. BLAUWENS

Aan het transportbeleid van de meeste landen kan men één fundamenteel verwijt maken: gebrek aan inzicht in de doelstellingen die men wil bereiken.

Dit gebrek aan visie komt tot uiting in de zeer wispelturige wijze waarop het transportbeleid geïmproviseerd wordt. Men holt de gebeurtenissen achterna met maatregelen die onderling strijdig zijn. Men lost acuut geworden problemen op met voorlopige lapmiddelen, die achteraf definitief worden. Men springt van de hak op de tak zonder te weten wat men uiteindelijk met het vervoer wil bereiken.

Zo kan men bijvoorbeeld meemaken dat op een bepaald moment een spoortarief verhoogd wordt teneinde het exploitatiedeficit te verkleinen, dat hetzelfde tarief een dag later terug verlaagd wordt om regionale ontwikkeling te stimuleren, dat het nog wat later opnieuw stijgt wegens protesten van de binnenvaart, om vervolgens verlaagd te worden in het kader van de strijd tegen de levensduurte. Niemand kijkt bij zulke ontwikkelingen verrast op. Wij zijn aan zulke stuurloze politiek gewoon geworden.

Een vervoerbeleid echter dat inzicht in zijn objectieven mist, is noodzakelijk de speelbal van drukkingsgroepen die in tegenstelling tot de beleidslieden een duidelijke kijk hebben op de belangen die zij wensen te verdedigen. Men kan dan alleen nog beslissen tot de aanleg van die autostrades die de bouwondernemingen interessant vinden. Men subsidieert het spoorabonnement van die categorie werknemers die verdedigd worden door machtige vakbonden. Men maakt uitzonderingstarieven ten gunste van die bedrijven die tot sterke holdings behoren. Men organiseert een beurtrol of een vergunningssysteem voor die vervoer-

sectoren die dat met een staking afgedwongen hebben. Men laat de auto toe tot winkelwijken of men bant hem naargelang de plaatselijke middenstand dat wenst... Het algemeen belang moet permanent wijken voor goed verdedigde particuliere belangen.

Wij mogen ons bij zulk vervoerbeleid niet neerleggen. Zeker mogen wij het niet voorstellen als wenselijk. Daartoe bestaan namelijk zeer weinig redenen. Een beleid van deze soort is onbevredigend, zelfs voor de drukkingsgroepen die af en toe hun slag thuishalen. Zij worden immers medebetalers van de rekening op het ogenblik dat aan anderen toegegeven wordt. Wat baat het de gemeenten in een land wanneer zij alle aangesloten zijn op het autostradenet, maar wanneer hun inwoners dit moeten betalen in de vorm van veel te hoge belastingen? Wat baat het de ondernemingen, als zij alle tegen te lage tarieven mogen vervoeren en dit ook in buitensporige mate doen, om uiteindelijk langs fiscale omweg een vervoerdeficit te betalen dat aanzienlijk groter is dan de transportrekening onder normale tarificatie? Wat baat het als iedereen een pakket aan overbodige overheidsuitgaven kan afdwingen, wanneer achteraf iedereen de belastingsrekening hiervoor gepresenteerd krijgt?

Niemand kan betwisten dat in een goed beleid de verdediging van het algemeen belang centraal moet staan, tegen de druk van de particuliere belangen in. Dat vereist echter een inzicht in het algemeen belang en een kennis van de beleidsobjectieven, welke in de vervoerpolitiek zo dikwijls zoek zijn.

Het uiteindelijk objectief nu waarop een transportpolitiek kan geschoeid worden, is efficiency, en wel efficiency in die betekenis dat de waarde van het vervoer de kosten van dat vervoer moet overtreffen met een zo groot mogelijk bedrag. (Dit impliceert onder andere dat men alle vervoerprestaties verwerpt waarvan de waarde geringer is dan de kosten).

Natuurlijk is dit een objectief waarmee men alle richtingen uitkan. Alles hangt af van de inhoud die men geeft aan de holle begrippen "kosten" en "waarde". Daarover kan men steeds redetwisten. In die discussie spelen zelfs heel wat ethische kwesties mee, zogenaamde waardeoordelen, waarin een econoom geen wetenschappelijk verantwoorde stelling kan nemen.

Welke inhoud echter men ook geeft aan waarde en kosten, het moet een consequente inhoud zijn die geldt voor het geheel van de transportpolitiek. Dat op zichzelf is reeds belangrijk. Het voor ogen houden van een consistent waarde- en kostenbegrip verleent aan de transportpolitiek een samenhangend karakter en biedt een steunpunt om zich af te zetten tegen strijdige particuliere belangen van drukingsgroepen.

Ten tweede moet het waarde- en kostenconcept niet alleen consequent aangehouden worden voor de hele transportsector, maar moet het ook overeenstemmen met het algemeen economisch beleid. Het heeft geen zin, de ethische discussie over waarde en kosten te voeren binnen het kader van de transportpolitiek. Integendeel, deze discussie moet beslecht worden op algemeen economisch vlak. Op transportgebied dient men slechts over te nemen wat op algemeen niveau als economische doelstelling aangegeven is.

Over de preciese omschrijving van vervoerwaarde en vervoerkosten, in overeenstemming met de algemeen economische visie, handelen wij in secties IV.1 en IV.2. In sectie IV.3 bespreken wij de principes die door de E.E.G. vooropgesteld werden voor een gemeenschappelijk vervoerbeleid in de Euromarkt. Deze principes zijn duidelijk door de efficiëncynorm geïnspireerd, maar moeten steeds vanuit deze norm geïnterpreteerd en gerelativeerd blijven. Het te absoluut volgen van deze afgeleide doelstellingen kan op een bepaald punt strijdig worden met het primaire efficiëncydoel waaruit men vertrokken is.

Secties IV.4 en IV.5 handelen over de concrete toepassing van de efficiëncynorm, vooreerst op de opdrachtenverdeling binnen en tussen de verschillende vervoermodi, vervolgens op de concrete vormgeving aan het infrastructuurbeleid, het capaciteitsbeleid, het marktorganisatorisch en prijsbeleid. De uiteenzetting in secties IV.4 en IV.5 blijft zeer algemeen. Zij wordt later, in afzonderlijke hoofdstukken, met een gedetailleerde uitwerking aangevuld.

#### Sectie IV.1: Waarde van het vervoer

De waarde die men aan een vervoerprestatie hecht, bepaalt of het de moeite loont deze vervoerprestatie te produceren. Slechts dat vervoer moet tot stand gebracht worden, waarvan de waarde de kostprijs overtreft.

Het is dus erg belangrijk dat men aan het begrip "waarde" van het vervoer een juiste inhoud geeft. Naargelang het gekozen waardeconcept zullen het andere vervoerprestaties zijn die de vergelijking met de kostprijs doorstaan en die daarom ook tot stand mogen komen. Het gekozen waardeconcept determineert het hele transportbeleid reeds van in het begin, reeds bij de bepaling van de vervoerprestaties die moeten geleverd worden.

Er bestaat een bijzonder aantrekkelijke waardemeter, waarover onder transporteconomen een zeer ruime consensus bestaat. Hoogstens voert men enkele expliciete uitzonderingen aan die dan nog zeer twijfelachtig zijn en voor discussie vatbaar. Deze waardemeter is de betalingsbereidheid van de vervoervrager, d.w.z. het bedrag dat de vrager ten hoogste voor de vervoerprestatie wil betalen, of nog anders uitgedrukt, het bedrag waarboven de prijs moet stijgen opdat de vrager aan het vervoer zou verzaken.

Dergelijke betalingsbereidheid kan men in het goederenvervoer soms bepalen als de marktprijs die de lading heeft op de plaats van bestemming, verminderd met haar marktprijs op de plaats van herkomst. Wanneer de vervoerkosten dit prijsverschil overtreffen, wordt niet vervoerd. Het prijsverschil tussen bestemming en herkomst is het hoogste bedrag dat de vervoervrager wil betalen. Het is zijn betalingsbereidheid. Rekent men hem een hogere vervoerprijs aan, dan verkiest hij aan het vervoer te verzaken.

Het simplistisch verband tussen het ruimtelijk prijsverschil en de betalingsbereidheid van de vervoervrager spreekt zodanig tot de verbeelding, dat oudere auteurs zich wel eens lieten verleiden tot de veralgemening dat de waarde van het vervoer per definitie niets anders zou zijn dan het ruimtelijk prijsverschil zelf. Dat is natuurlijk niet altijd waar. Er zijn b.v. producenten van farmaceutische specialiteiten die in de landen waarheen zij exporteren dezelfde of zelfs een lagere prijs vragen dan in het produktieland. Het prijsverschil tussen bestemming en herkomst is dan nul of zelfs negatief. Daaruit mag men vanzelfsprekend niet concluderen dat ook de waarde van het vervoer nul of negatief zou zijn. Dit vervoer heeft wel degelijk een positieve waarde. De producent van de goederen, die het vervoer vraagt, is wel degelijk bereid een positief bedrag te betalen. De betalingsbereidheid kan men in dit geval niet afleiden uit het ruimtelijk prijsverschil. Zij moet op een andere manier vastgesteld worden.

Wij stelden reeds dat, op expliciete uitzonderingen na, de betalingsbereidheid van de vervoervrager een ruim aanvaarde waardemeter is. Men kan zich afvragen waarom deze waardemeter zo interessant is:

Eerst en vooral is het criterium van de betalingsbereidheid in principe zeer democratisch. Het geeft aan ieder het recht over eigen consumptie te beslissen. Men beschouwt de burger als volwassen en kent hem de bevoegdheid toe zelf te bepalen wat voor hem nuttig is. Dictatoriale beslissingen in de stijl "Wir brauchen keine Butter, nur Kanonen" worden door dit criterium buiten spel gezet. Het is de betalingsbereidheid van de burgers zelf en niet een betuttelende overheid, die zal aangeven wat nuttig en wat overbodig is.

Ten tweede is de betalingsbereidheid een criterium dat dwingt tot realisme. Beleidslieden die zelf mogen bepalen wat belangrijke produkties zijn, kunnen al te gemakkelijk argumenten



vinden om waardeloze prestaties als bijzonder nuttig voor te stellen. De test daarentegen naar de betalingsbereidheid van de klant, is een confrontatie met de realiteit, een moment van de waarheid, waarop onverbloemd kan vastgesteld worden dat inderdaad sommige produkties ongewenst zijn. Het criterium van de betalingsbereidheid is voldoende hard om een realistische schifting te maken tussen nuttige en overbodige prestaties.

Ten derde is betalingsbereidheid een algemeen waarde criterium dat niet alleen toepasbaar is op vervoerprestaties maar dat in principe de waarde kan meten van om het even welke produktie. Het kenmerk van de markteconomie is trouwens niets anders dan het consequent richten van het aanbod in alle sectoren naar de betalingsbereidheden die de vragers demonstreren. Het aanvaarden van de betalingsbereidheid als waardemeter brengt het transportbeleid in overeenstemming met de algemene richtlijn waarvoor geopteerd wordt in een Westerse economie (en waarop grotendeels ook de planeconomieën steunen).

Tenslotte is betalingsbereidheid een gemakkelijk toe te passen waardemeter. Het volstaat de vervoervragers vrij te laten kiezen, om te zien welke prijzen zij inderdaad bereid zijn te betalen en welke prijzen zij niet betalen.

Natuurlijk is ook het criterium van de betalingsbereidheid niet vrij van gebreken. Het is omwille van die gebreken dat men soms - op weinig overtuigende wijze - uitzonderingen op het criterium bepleit. Voornamelijk hebben de gebreken betrekking op

- 1) de inkomensverdeling
- 2) de keuzebekwaamheid van de burgers
- 3) "naastbest"-aspecten.

Duidelijk suggereert het criterium de hypothese dat de inkomens steeds optimaal verdeeld zijn. Immers, één frank betalingsbereidheid vanwege verschillende individuen wordt gelijk gewaardeerd, ook wanneer deze individuen een verschillend inkomen

hebben, of verschillende lasten moeten dragen. Zulks kan natuurlijk aanvaardbaar of onaanvaardbaar geacht worden, al naargelang van de persoonlijke opvattingen die men heeft over rechtvaardige inkomensdistributie. Men kan, om ethische redenen, uitgesproken egalitair denken en alleen een inkomensverdeling optimaal vinden die veel gelijkmatiger is dan de huidige. Iemand van deze strekking zal één frank betalingsbereidheid vanwege een arme consument hoger willen waarderen dan één frank betalingsbereidheid van een rijke consument. Immers, men wil de welvaart herverdelen ten voordele van de armen. Men hecht meer maatschappelijk belang aan 1 F in arme handen dan aan 1 F in rijke handen.

Men kan echter, om ethische redenen, ook een omgekeerde opvatting huldigen en de stelling verdedigen dat de inkomens reeds al te zeer geëgaliseerd werden en dat de verdienstelijke individuen reeds al te veel moeten overdragen aan onverdienstelijken. Vanuit dit waardeoordeel zal men meer waarde hechter aan de betalingsbereidheid van welgestelde consumenten dan aan eenzelfde betalingsbereidheid van minderbegoeden, die reeds te veel gesubsidieerd werden.

Ook kan men bescheiden zijn en zich neerleggen bij de huidige inkomensverdeling, zoals die tot stand gekomen is in het huidige compromis tussen politieke krachten. Men vindt de huidige verdeling de optimale, gezien zij in dat compromis boven alle andere mogelijkheden verkozen werd. Een correctie op deze inkomensverdeling, zowel in de egaliserende als in de elitaire zin, is een verslechtering. Men zal één frank betalingsbereidheid, of hij nu van armen of van rijken komt, steeds gelijk waarderen.

De laatst genoemde richting wordt vooral gevolgd door vakeconomen die zich willen beperken tot hun wetenschappelijk terrein. Zij laten de arbitraire en uiteraard onwetenschappelijke keuze van een inkomensverdeling over aan de politici en aanvaarden

deze optie als gegeven.

Maar ook wanneer men zich politiek engageert voor een andere inkomensverdeling dan de bestaande, kan het zijn dat men de betalingsbereidheid van alle burgers zonder enige correctie als criterium moet aanvaarden. De vraag stelt zich immers of eventuele herverdeling van de inkomens niet beter geschiedt door rechtstreekse maatregelen van fiscale of para-fiscale aard dan door manipulaties in de transportsector.

Een voorbeeld is de prijsvorming voor het openbaar vervoer. De overheid is blijkbaar bereid dit vervoer ook te organiseren wanneer de klanten slechts een prijs willen betalen die de kosten lang niet dekt. Eén van de belangrijkste redenen voor deze vrijgevigheid is dat men de economische zwakken wil begunstigen, die vooral van dit soort vervoer gebruik maken. Men wil in het voordeel van deze bevolkingsgroep de betalingsbereidheid van één frank sociaal hoger waarderen dan die ene frank. Men wil met het oog op herverdeling van de welvaart een additioneel bedrag bijleggen bij de betalingsbereidheid van arme reizigers en aldus het openbaar vervoer een supplementaire waardering toekennen.

Natuurlijk zal deze afwijkende behandeling van het openbaar vervoer in zekere mate haar doel bereiken: de minder begoeden die op dit vervoer aangewezen zijn, zullen beter af zijn dan wanneer zij de volle prijs aangerekend krijgen. Het openbaar vervoer wordt echter ook gebruikt door welgestelde reizigers, die meteen meegenieten van het gevoerde subsidiebeleid. Dat is allicht niet de bedoeling. De maatregel is dus weinig selectief.

Bovendien is het onpraktisch de arme te subsidiëren door hem vervoerconsumpties aan te smeren die veel duurder zijn dan hij zelf ervoor zou willen betalen. Dit zal immers de schaarse produktiemiddelen van de gemeenschap draineren naar de vervoer-

sector, in een mate die hoegenaamd niet meer overeenstemt met de echte waardering van de gebruikers.

Zowel de selectiviteit als de spaarzaamheid met produktiemiddelen moeten afgewogen worden wanneer men de vervoerssubsidie vergelijkt met uitdrukkelijke herverdeling langs fiscale weg of via sociale uitkeringen. Meestal kan de uitdrukkelijke herverdeling selectiever gemaakt worden en op correctere wijze rekening houden met de welvaart van de betrokkenen. In bepaalde gevallen ook kan zij geschieden met minder verspilling van produktiemiddelen: Rechtstreekse uitkering aan de economisch zwakken reduceert misschien hun arbeidsinspanning maar dat kan minder erg zijn dan de overmatige produktie in de gesubsidieerde transportsector. Dan is het te verkiezen dat men het vervoer streng zou waarderen tegen betalingsbereidheid, zonder enige aanpassing, terwijl men alle herverdelingen zou tot stand brengen door rechtstreekse belastingen en uitkeringen.

Niet alleen in het openbaar vervoer, maar ook wanneer men aan herverdeling tussen regio's denkt, moet men rechtstreekse maatregelen afwegen tegen interventie in de transportsector. Het gebeurt inderdaad dat de overheid een extra waarde wil hechten aan de ontwikkeling van achtergebleven gebieden. Het vervoer van deze regio's wordt georganiseerd, ook wanneer zij niet voldoende betaalkracht opbrengen om de kostprijs te dragen. Ook hier moet men zich afvragen of een rechtstreekse subsidie aan sommige activiteiten in de regio niet selectiever werkt en niet spaarzamer omspringt met de produktiemiddelen.

Hoe ook, vooraleer betalingsbereidheden te corrigeren met het oog op herverdeling van de welvaart, moet men het alternatief van een rechtstreekse maatregel ernstig onderzoeken. Niet alleen is het mogelijk dat de rechtstreekse herverdeling selectiever werkt en de allocatie der produktiemiddelen minder verstoort. Zij zal ook bijdragen tot de duidelijkheid in het economisch beleid: Men blijft zien waar de inkomenstransferten naartoe gaan.

Een tweede zwakheid van de betalingsbereidheid als waardemeter schuilt, zoals vermeld, in de hypothese dat de burgers bekwaam zijn te kiezen. Men veronderstelt dat de consument zijn inkomen zal aanwenden voor die bestedingen die het best zijn eigen belang dienen. Doet hij dit in het geheel niet, dan is het inderdaad moeilijk te verdedigen dat men zich naar zijn betalingsbereidheid zou richten.

Natuurlijk is de keuzebekwaamheid van de individuen niet steeds volmaakt. De betalingsbereidheid die door een verslaafde opgebracht wordt voor alcoholische dranken, is duidelijk niet het goed begrepen nut dat deze produkten voor hem hebben. De betalingsbereidheden van de slachtoffers van leugenachtige publiciteit zijn dit evenmin. Over het algemeen echter moet men de individuen in staat achten over hun persoonlijk belang beter te oordelen dan een betuttelende overheid die zich in hun plaats zou stellen. Onderschrijft men deze stelling niet, dan verwerpt men de meest fundamentele basis van de Westerse economie en zelfs de basis waarop voor een overgroot deel het ruilverkeer in de planeconomieën steunt.

"Merit goods", die de overheid expliciet hoger wil waarderen dan de consumenten het doen, of verwerpelijke goederen, die de overheid expliciet lager wil waarderen, komen op transportgebied weinig voor.

Een zeldzaam voorbeeld is misschien het gebruik van de veiligheidsgordel in personenauto's. Deze verplichting is van een andere aard dan de meeste bepalingen in het verkeersreglement. Zij dient niet om derden in bescherming te nemen. Zij is evenmin nodig om het verkeer vlot te organiseren. Zij beoogt alleen de autogebruikers voor hun eigen zorgeloosheid te behoeden. Zij gaat ervan uit dat de consumenten hun eigen veiligheid onderwaarden of het effect van een veiligheidsgordel op hun veiligheid onvoldoende kennen.

Paternalistische correcties op de betalingsbereidheid, om de consument tegen zijn eigen vergissingen te beschermen, kunnen verantwoord zijn. Zij blijven echter uitzonderlijk en nemen zeker niet weg dat, als algemene regel, de betalingsbereidheid van de vervoerders als waardemeter aanvaard wordt.

Ten derde worden soms afwijkingen gevraagd van het criterium der betalingsbereidheid wegens zogenaamde "naastbest-aspecten": Het kan zijn dat de economie buiten de transportsector slecht georganiseerd is, namelijk dat sommige goederen teveel en andere te weinig geproduceerd worden. Dit kan voortvloeien uit een onevenwichtige fiscaliteit, uit een slechte organisatie van de markt, enz... Het zal niet mogelijk zijn door een maatregel in de transportsector deze fouten, elders in de economie, volledig te herstellen. Men kan hoogstens een gedeeltelijk herstel beogen. (Vandaar ook de benaming "naastbest" in tegenstelling tot "best".) Omwille van naastbest-aspecten zal men in de transportsector de fouten die elders begaan zijn, trachten te compenseren: Voor goederen die te weinig geproduceerd worden, geeft men het vervoer boven de betalingsbereidheid een extra subsidie. Voor goederen die te veel geproduceerd worden, sanctioneert men het vervoer in de vorm van een waardering beneden de betalingsbereidheid.

Een voorbeeld van zulke naastbest-correctie zou kunnen zijn een (openlijke of verdoken) subsidie in de haventarieven bij export. Dat stimuleert de produktie van de exportgoederen die te gering was, b.v. wegens een te hoge wisselkoers van de eigen munt. Bij de normale betalingsbereidheid vanwege de exporteur legt nu de overheid een bedrag bij aan havensubsidie, waardoor de te hoge wisselkoers gecompenseerd wordt. Duidelijk is deze correctie "naastbest" in de zin van "onvolmaakt": Alleen de havenexport geniet de compensatie en dan nog in proportie tot de havenkosten in plaats van proportioneel met de buitenlandse verkoopprijs.

"Naastbest"-argumenten vertonen steeds een zwakheid: het is inderdaad inefficiënt via de transportsector een foutief beleid in andere sectoren te herstellen. Een rechtstreekse maatregel, die het kwaad aan de wortel zelf aanpakt, treft zijn doel veel beter.

Resumerend kunnen wij stellen dat uitzonderingen op de betalingsbereidheid als waardemeter, kunnen gemaakt worden vanuit drie oogpunten: inkomensherverdeling, bescherming van de consument tegen eigen vergissingen, naastbest-overwegingen.

Tenzij men een dekmantel zoekt voor het soort stuurloze vervoerpolitiek dat wij in het begin van dit hoofdstuk beschreven hebben, moet men echter de correcties op de waardemeter der betalingsbereidheid aan volgende voorwaarden onderwerpen:

- 1) Zij mogen slechts aangebracht worden indien het beoogde effect niet efficiënter kan bereikt worden door rechtstreekse of algemene maatregelen buiten de transportsector.
- 2) De correcties moeten openlijk gemaakt worden en consequent toegepast. (Het gaat b.v. niet op, de stimulans voor een bepaalde regio ten goede van het spoorvervoer te rekenen en niet ten goede van het wegvervoer naar die regio).

Wanneer men deze twee vanzelfsprekende voorwaarden respecteert, zullen afwijkingen van de betalingsbereidheid als waardemeter vrij zeldzaam zijn.

Natuurlijk blijft de betalingsbereidheid slechts een aanvaardbaar criterium in de mate dat men de bevoegdheid van het individu aanvaardt in zaken van eigen welzijn. Aanvaardt men zulk waardeoordeel niet, dan valt ook het criterium dat wij vooropstellen.

## Sectie IV. 2: Kostprijs van het vervoer

In sectie IV. 1 besloten wij dat de waarde van een vervoerprestatie vrijwel steeds moet gemeten worden als de betalingsbereidheid van de vervoervrager, d.w.z. het hoogste bedrag dat de vrager bereid is voor die vervoerprestatie neer te tellen.

De tweede vraag die zich opdringt, is hoe men de kostprijs van een vervoerprestatie moet bepalen. Dat is een belangrijke vraag, want het is op basis van de kostprijs dat men over een vervoerprestatie moet beslissen: Is de kostprijs lager dan de waarde van het vervoer, dan is het wenselijk dat dit vervoer tot stand komt. Is de kostprijs hoger dan de waarde, dan vervoert men beter niet.

Men moet om te beginnen een onderscheid maken tussen twee essentieel verschillende kostprijsbegrippen: de bedrijfseconomische kostprijs en de sociale kostprijs.

De bedrijfseconomische kostprijs is het geheel van alle uitgaven die de vervoerproducent moet doen (direct of indirect) om de vervoerprestatie te leveren. Daartoe behoren b.v. de loonkosten, de slijtage van het materieel, het brandstofverbruik, de onderhoudskosten enz... Deze bedrijfseconomische kostprijs kan gecijferd worden door om het even welke transportproducent, zowel wanneer deze producent een privé bedrijf is als wanneer het een overheidsbedrijf is.

Het is echter niet de bedrijfseconomische kostprijs die telt in het transportbeleid, ook niet wanneer hij berekend werd in een overheidsbedrijf. Het transportbeleid moet zich richten naar de sociale kostprijs: dit is het alternatief nut van alle schaarse middelen die in beslag genomen worden voor de vervoerprestatie. Onder alternatief nut verstaat men datgene wat het in beslag genomen goed in een andere aanwending zou waard geweest zijn. Alternatief nut of alternatieve produktie is dat-



gene waaraan men verzaakt als men het goed onbeschikbaar maakt. Het is datgene wat de middelen in een andere aanwending hadden kunnen produceren, indien men ze niet voor het vervoer ingepalmd had.

Een voorbeeld is de landbouwgrond die men gebruikt voor de bouw van een garage. Deze grond wordt in de bedrijfseconomische kostprijs opgenomen, gezien hij een uitgave is voor het bedrijf dat de grond moet kopen. Hij wordt tevens opgenomen in de sociale kostprijs, gezien er een schaars goed in beslag genomen wordt. In de bedrijfseconomische kostprijs echter rekent men eenvoudig de uitgave aan, d.w.z. de prijs die men voor die landbouwgrond moet betalen. In de sociale kostprijs daarentegen wordt fundamenteel anders gerekend: Principieel gaat men na wat deze grond, ter beschikking van de landbouw gelaten, in de toekomst zou opbrengen, namelijk zijn voortbrengst van landbouwprodukten, verminderd met de hiervoor verbruikte goederen en arbeid. Het zijn deze toekomstige netto-produkties die de gemeenschap verspeelt wanneer de landbouwgrond in beslag genomen wordt. Het zijn deze netto-produkties die, als alternatieve produktie van de grond, aangerekend worden in de sociale kostprijs. Men kan zich voorstellen dat die alternatieve produktie verschilt van de onteigeningsvergoeding (of tussen privé partijen onderhandelde prijs) waarmee in de bedrijfseconomische kostprijs gerekend wordt.

Een eerste verschil tussen bedrijfseconomische en sociale kosten ligt dus in de waardering van de betrokken elementen: werkelijk betaalde prijs in het ene geval, alternatieve produktie in het andere.

Een tweede verschil ligt in de elementen die men opneemt. Dat is duidelijk uit de twee kostdefinities: bedrijfseconomische uitgaven enerzijds, schaarse goederen anderzijds.

Voor een deel slechts zullen dezelfde elementen opgenomen worden, namelijk de beslagleggingen op schaarse goederen die tevens een uitgave voor de vervoerproducent betekenen. De ingenomen landbouwgrond was daarvan een voorbeeld. Er zijn duidelijk nog vele andere voorbeelden.

Sommige schaarse goederen echter worden geofferd door derden, zonder dat hier een uitgave van de transportproducent tegenover staat: het vervoer brengt b.v. milieuhinder mee en legt beslag op schaarse goederen zoals stilte en zuivere lucht. Deze schaarse goederen hebben een alternatief nut, namelijk hetgeen de getroffen en zouden willen betalen om deze goederen terug te krijgen. Deze alternatieve produktie, dit alternatief nut, is een element van de sociale kostprijs. Het ontbreekt echter in de bedrijfseconomische kosten.

Omgekeerd zijn in de bedrijfseconomische kostprijs uitgaven aanwezig zonder tegenhanger in de sociale kosten: b.v. de taxen die een transportbedrijf betaalt voor een vergunning. Deze uitgave is geenszins een vergoeding voor het gebruik van schaarse goederen. Het is een pure geldoverdracht uit de bedrijfskas naar de staatskas. Voor het bedrijf is dit kostenelement zeer reëel. In de sociale kostprijs echter wordt het volledig buiten beschouwing gelaten.

Om de sociale kostprijs van een vervoer te bepalen, kan men dus vertrekken van de bedrijfseconomische kostprijs, waarop men drie soorten correcties toepast:

- 1) Men trekt de eventuele uitgaven af die geen vergoeding zijn voor het gebruik van schaarse middelen (zie het voorbeeld van de taxen op vergunningen).
- 2) Aan de overblijvende uitgaven voegt men het eventuele verschil toe tussen de echte alternatieve produktie van het goed en de door de transportproducent betaalde prijs (zie het voorbeeld van de landbouwgrond).
- 3) Men voegt het eventuele goederenbeslag toe dat gedragen wordt door derden, zonder vergoeding vanwege het transportbedrijf (zie het voorbeeld van stilte en zuivere lucht).

In de praktijk zal men nog het minst correcties van de tweede soort ontmoeten. Men moet immers rekening houden met het karakter van de prijzen in een markteconomie. Deze geven in principe niets anders aan dan de alternatieve produktie zelf. De vereiste correctie is dus in principe nul.

In het voorbeeld van de landbouwgrond kan zulke werking van het marktmechanisme gemakkelijk beschreven worden: de netto-produktie van de grond (zijn voortbrengst min de verbruikte goederen en arbeid) is in een vrije markteconomie de huur die men voor deze grond kan laten betalen door een pachter. De huidige waarde van al deze huuropbrengsten is op haar beurt de aankoopprijs die een belegger in een vrije grond- en kapitaalmarkt voor die grond zal willen betalen. Dus is de marktprijs van de grond inderdaad niets anders dan de perfecte afspiegeling van zijn alternatieve produkties, zijn toekomstige netto-opbrengsten. Dit althans volgens de geschetste principes van perfecte prijsvorming.

Nu werkt het marktmechanisme niet altijd zo gesmeerd. Net zoals de betalingsbereidheid voor een vervoerprestatie, kan ook de prijs van een produktiemiddel vertekend zijn door een foutieve inkomensverdeling, door onbekwame beslissingen van de individuen en door naastbest-aspecten. Maar zoals in het geval der betalingsbereidheid moeten correcties om deze redenen aan twee voorwaarden onderworpen worden:

1) Het moet zo zijn, dat het beoogde effect niet efficiënter te bereiken is door een rechtstreekse maatregel. (Zo is het b.v. een dubieuze ingreep, de waarde van landbouwgrond hoger aan te rekenen omdat men in het licht van de nationale onafhankelijkheid de huidige landbouwproduktie onvoldoende vindt. Dit is een correctie van het "naastbest"-type, waarbij men een fout in het landbouwbeleid op een stuntelige wijze herstelt. Men is in de transportsector spaarzaam op landbouwgrond, ten koste misschien van zeer dure oplossingen. In de industrievestiging, het woonbeleid, de regionale planning en dergelijk gaat men echter gewoon verder landbouwgrond te verspillen. Veel effi-

ciënter dan de eenzijdige kostprijscorrectie in de transportsector zou duidelijk een algemene maatregel zijn in het landbouw- en bodembeleid zelf, die de marktwaarde van landbouwgrond verhoogt en die in alle sectoren tot een zelfde mate van spaarzaamheid aanzet.)

2) De correctie moet openlijk gemaakt worden en consequent toegepast. (Zo kan men in de sociale kostprijsberekening terecht uit de onteigeningsprijzen het premiegedeelte elimineren dat gewoonlijk boven de normale prijs toegestaan wordt om betwistingen en politieke stemmingmakerij te vermijden. Zulke correctie leidt duidelijk naar de echte marktprijs. Zij is consequent in die zin dat het grondgebruik voor vervoerdoeleinden op gelijke voet gesteld met de normale vormen van grondbeslag. Volledige consequentie zal echter vereisen dat men de aanpassing van de onteigeningsprijzen doorvoert in de sociale kostprijsberekening van alle transportmodi en b.v. niet alleen voor het openbaar vervoer.)

Werkelijk verantwoorde prijsverbeteringen die aan de twee voorwaarden voldoen, zullen eerder zeldzaam zijn. Het belangrijkste verschil tussen bedrijfseconomische en sociale kosten zal dan ook bestaan uit correcties van de onder nummer 3) vermelde soort: aanrekening van de schaarse goederen die niet door het vervoerbedrijf maar door derden geofferd worden. Ook hier geldt nochtans het principe dat men het transport in vergelijking met andere sectoren alsmede de diverse transportmodi onderling, consequent op gelijke voet moet behandelen: het is goed de milieukosten op te nemen in de sociale kostprijs van het autoverkeer maar dan ook in de sociale kostprijs van het spoorvervoer, van de industrie en van de woonvestiging. Indien men de milieukosten slechts zou aanrekenen aan één vervoerwijze, loopt men het risico dat in de plaats van deze vervoerwijze een andere vervoermodus optreedt met nog hogere milieukosten. Of men loopt het risico dat de industrie het vervoer zoveel mogelijk vermijdt door zich ter plaatse te vestigen en nog meer milieukosten te veroorzaken.

Om te resumeren, men kan de sociale kostprijs van een vervoer bepalen door uit de bedrijfseconomische kosten de eventuele uitgaven te elimineren die geen werkelijk gebruik van schaarse middelen dekken, de eventuele beslaglegging toe te voegen op schaarse goederen welke niet door de vervoerproducent vergoed worden en tenslotte het eventuele verschil op te nemen tussen alternatieve produktie en de prijs die de vervoerder voor de produktiefactoren betaalt.

Deze correcties moet men doorvoeren op een consistente manier, zodat de diverse vervoerwijzen onderling en in vergelijking met andere produkties op gelijke voet behandeld worden en dat men geen maatregel aan het vervoer opdringt die efficiënter op directe wijze kan getroffen worden.

De sociale kostprijs die men op die manier bekomt, stelt voor wat de gemeenschap opoffert voor een vervoerprestatie: namelijk het nut waaraan zij verzaakt wanneer zij aan die vervoerprestatie schaarse middelen toewijst. Slechts indien die sociale kostprijs niet groter is dan de waarde van het vervoer (de betalingsbereidheid van de vervoervrager), moet de vervoerprestatie geleverd worden. Als bovendien twee of meerdere vervoerwijzen een prestatie met identieke waarde kunnen leveren, mag alleen die met de geringste sociale kostprijs in aanmerking komen.

### Sectie IV. 3: Efficiency en het E.E.G-vervoerbeleid

De doelstelling die wij aan het transportbeleid voorgehouden hebben, moet bij personen met een artistieke ziel als bijzonder dor en fantasieloos overkomen. Het vervoer moet geschieden met een zo groot mogelijk overschot van waarde over kosten. Dat is efficiency en efficiency is alles !

De begrippen waarde en kosten zijn bovendien erg platvloers: waarde is in essentie wat men de klant kan doen betalen en kosten hetgeen men moet uitgeven om het verbruik van schaarse middelen te compenseren. Opwindend is dat niet.

Een tijd lang heeft in de transporteconomie een denkrichting furore gemaakt die heel wat meer fantasie aan de dag legde en die wel degelijk artistieke aspiraties vertoonde: de zogenaamde "Gemeinwirtschaftlichkeit".

Dit begrip, met een inhoud die even pathetisch is als de klank, ontstond in Duitsland in het begin van de 19de eeuw. Toen werden de tolgrenzen tussen de Duitse deelstaten afgeschaft en kreeg men aandacht voor het vervoer als een middel om de integratie van Duitsland te bevorderen. Auteurs als List beplätten uitdrukkelijk dat transport beneden de kostprijs zou aangeboden worden, teneinde dit integratiestreven te bevorderen. In het spoor van deze opvatting ontwikkelde zich een vervoersfilosofie die de transportsector beschouwde als een middel om allerlei politieke doelstellingen of economische objectieven in andere sectoren te bereiken. De monopoliepositie van de spoorwegen liet trouwens zulke grillen toe.

Al met al hebben "gemeinwirtschaftliche" vervoerpolitieken geleid tot zeer grote verspillingen en uiteindelijk zelfs tot het stuurloze toegeven aan drukkingsgroepen, waarover wij het eerder reeds hadden. Het begrip "Gemeinwirtschaftlichkeit" heeft nu wel afgedaan, ook al kan het emotioneel heel wat aantrekkelijker lijken dan het dorre criterium der efficiency.

Bij nader toezien trouwens houdt het criterium van efficiency heel wat meer in, dan men op het eerste gezicht zou vermoeden. Het impliceert voor een groot deel de vijf doelstellingen die gebruikelijk voorgehouden worden als richtsnoer voor het Euro-marktbeleid inzake transport (1):

- 1) gelijke behandeling van alle vervoerders en alle verladers
- 2) financiële zelfstandigheid van de vervoeronderneming
- 3) vrije bedrijfsuitoefening
- 4) vrije keuze door de verlader
- 5) coördinatie van de investeringen in vervoersinfrastructuur.

Deze vijf objectieven zijn zeker niet afgeleid uit "gemeinwirtschaftliche" overwegingen, maar beogen een efficiënt vervoerbeleid in de zin waarin wij dat gedefinieerd hebben. Het is omwille van die efficiency dat de vijf afgeleide doelstellingen zin hebben. Het is ook vanuit de doelstelling van efficiency dat de grenzen aan de toepassing van deze vijf principes moeten gesteld worden.

### § 1. Gelijke behandeling

Gelijke behandeling is gewenst, omdat zij aan de verschillende vervoerders de mogelijkheid biedt hun bijzondere voordelen tot ontplooiing te brengen. Institutionele ongelijkheden die deze bijzondere voordelen verbergen, moeten weggenomen worden. Kunstmatige ongelijkheden verhinderen immers dat de vervoerder met de geringste kosten de concurrentiestrijd zou winnen, zoals gevraagd wordt door het efficiency-criterium.

Gelijkheid van behandeling dient duidelijk de efficiënte organisatie van het vervoer, mits zij geïnterpreteerd wordt in de zin waarin zij bedoeld is: een neutrale behandeling van de vervoerders, die de natuurlijke verschillen ongemaskerd tot uiting laat komen.

(1) Commissie Europese Gemeenschap, Memorandum betreffende de aan het gemeenschappelijk vervoerbeleid te geven richting, Brussel, 1961.

Onder gelijke behandeling mag dus niet verstaan worden dat alle vervoertakken een zelfde bedrag aan infrastructuurheffingen zouden betalen, alhoewel hun echte infrastructuurkosten verschillend zijn. Dit zou immers een kunstmatige egalisatie zijn ten nadele van vervoertakken met een goedkope infrastructuur. Echte gelijkheid van behandeling betekent dat de infrastructuurheffingen de reële verschillen in infrastructuurkosten blijven weerspiegelen.

Gelijkheid van behandeling betekent niet dat men twee concurrerende vervoerwijzen een zelfde dienstregeling moet opdringen, met een verbod de bedieningsfrequentie te verhogen. Dit zou namelijk een discriminatie zijn ten nadele van de meest soepele vervoerwijze. Echte gelijkheid, die de natuurlijke eigenschappen tot ontplooiing brengt, laat toe dat de frequentie van bediening zou opgevoerd worden door een modus die dat zonder te veel kosten kan doen.

Om de gelijkheid van behandeling te realiseren, is het evenmin nodig overal waar wegvervoer mogelijk is, ook een spoor- en een binnenvaartinfrastructuur te verschaffen. Een fijnmazige uitbouw van de infrastructuur tegen redelijke sociale kosten is nu eenmaal een voordeel dat inherent is aan de techniek van het wegvervoer. Dit natuurlijk voordeel verdoezelen zou een vorm zijn van ongelijke behandeling. Gelijke behandeling zal betekenen dat infrastructuurprojecten voor alle vervoerwijzen aan een zelfde opbrengsteis moeten voldoen.

Gelijkheid van behandeling impliceert wel dat op één of andere wijze de milieukosten aangerekend worden aan de vervoerders, althans indien die milieukosten niet voor alle vervoerders dezelfde zijn. Immers, indien deze kosten tussen de vervoertakken verschillen, is het niet aanrekenen een vorm van ongelijke subsidie waarbij de voordelen van milieuvriendelijke vervoersoorten verborgen worden.



De interpretatie van "gelijke behandeling" is kort en bondig dat op iedereen en op elke vervoerprestatie zonder uitzondering het criterium van de efficiency toegepast wordt: "het vervoer doen plaatsvinden met een zo groot mogelijk overschot van waarde over kosten".

## § 2. Financiële zelfstandigheid

De eis van "financiële zelfstandigheid" betekent dat alle vervoerbedrijven, ook die welke in handen van de overheid zijn, bedrijfseconomisch rendabel moeten zijn. Alle ondernemingen moeten uit hun transportprestaties voldoende ontvangsten weten te boeken om hun uitgaven te dekken.

De bedoeling van deze rentabiliteitseis is duidelijk: Men verplicht de bedrijven het financiële bewijs te leveren dat hun klanten inderdaad meer bereid zijn te betalen voor het vervoer dan dit vervoer aan kosten meebrengt. In een efficiënt georganiseerde vervoersector mogen immers alleen die transportprestaties geleverd worden waarvan de waarde de kosten dekt.

Er bestaan nochtans een aantal markante verschillen tussen de financiële zelfstandigheid en de beoogde efficiënte beperking der vervoerprestaties:

- 1) Een efficiënte organisatie van het transport betekent wel degelijk dat elke afzonderlijke transportprestatie een waarde heeft die haar kosten dekt. De financiële zelfstandigheid legt zulke eis slechts op voor het geheel der transportprestaties in de onderneming. Men laat dus de mogelijkheid open dat afzonderlijke prestaties gesubsidieerd worden door overschotten die de onderneming op andere, meer waardevolle, prestaties verdient. Op dit stuk is de eis van financiële zelfstandigheid dus niet streng genoeg.
- 2) De uiteindelijke doelstelling is dekking van de sociale kostprijs, terwijl de financiële zelfstandigheid betekent dat de bedrijfseconomische kosten gedekt worden. Het is dus maar in

de mate dat de bedrijfseconomische en de sociale kosten samenvallen, dat de financiële zelfstandigheid een juist criterium is.

3) De financiële zelfstandigheid vereist dat de werkelijk betaalde vervoerprijzen de kosten vergoeden, terwijl het uiteindelijk criterium moet zijn dat de betalingsbereidheid de kosten vergoedt. Nu is de werkelijk betaalde vervoerprijs nooit hoger dan de betalingsbereidheid van de klant. Zulks is per definitie uitgesloten. Het kan echter wel zijn dat de werkelijk betaalde vervoerprijs geringer is dan de betalingsbereidheid (d.w.z. de allerhoogste prijs die men de vrager had kunnen doen betalen). Dat is zelfs zo in de meeste gevallen. Men verplicht dus de onderneming haar kosten te dekken met behulp van ontvangsten die slechts een deel weerspiegelen van de ganse betalingsbereidheid. Op dit punt is de eis van financiële zelfstandigheid te streng.

4) In die uitzonderingsgevallen waar de overheid, omwille van inkomensherverdeling, onbekwame consumentenbeslissingen, of naastbest-aspecten, het vervoer een waardering geeft die afwijkt van de betalingsbereidheid, wordt natuurlijk deze afwijkende waardering niet automatisch vertolkt in de bedrijfsontvangsten en dus evenmin in de financiële zelfstandigheid van de onderneming.

De eis van financiële zelfstandigheid der vervoerbedrijven beoogt duidelijk een beperking van het vervoer tot die prestaties waarvan de waarde de kosten dekt en die dus bijdragen tot het efficiency-objectief.

De gebreken van de rendabiliteitseis, zoals aangetoond, zijn echter even duidelijk als zijn merites.

### § 3. Vrije bedrijfsuitoefening

Wanneer iedereen vrij is zijn eigen belang na te streven, zal in zekere mate ook het algemeen belang gediend worden, zoals dit geformuleerd is in het efficiency-criterium. Dit gaat echter alleen op "in zekere mate". Men moet een verstokt negentiende-eeuws liberaal zijn om te geloven dat de efficiënte organisatie van de produktie altijd en volledig samenvalt met het eigen belang, zoals dat nagestreefd wordt door vrije ondernemers.

De vrije toegang tot het beroep van vervoerder, b.v., zou tot gevolg moeten hebben dat nieuwe bedrijven opgericht worden in alle gevallen waar zij de bestaande ondernemingen met succes kunnen bekampen, d.w.z. waar zij in vergelijking met de waarde van hun vervoerprestaties minder kosten hebben. Vanuit het standpunt der efficiency is dit zeer aantrekkelijk. Bij nader toezien echter kunnen er bezwaren opduiken: de nieuwe onderneming kan ongewenst zijn omwille van sociale kosten die niet in de bedrijfseconomische calculus opgenomen zijn. Of zij kan ongewenst zijn, gewoon omdat de vrije ondernemer slecht rekent en een rendabele concurrentie voor mogelijk acht, waar zij in feite uitgesloten is.

De vrije prijsvorming, als een tweede voorbeeld, zal in principe tot prijzen leiden die de kosten weerspiegelen. Dat is zeer aantrekkelijk want het zet de klanten aan tot een efficiënte keuze tussen vervoerdiensten. Maar opnieuw zijn er bezwaren: de vrij gevormde prijzen weerspiegelen misschien wel de bedrijfseconomische maar daarom nog niet de sociale kosten. Vrijheid kan misbruikt worden om openlijke of verdoken prijsafspraken te maken, met prijzen die aanzienlijk van de kosten afwijken. De ondernemers kunnen zich in hun prijsberekening vergissen, enz...

Vrije bedrijfsuitoefening is dus in principe efficiënt, maar kan in de praktijk een aantal belangrijke tekortkomingen vertonen.

#### § 4. Vrije keuze door de verlader

Ook de keuzevrijheid van de verlader wenst men met het oog op een efficiënte marktordening. Men hoopt met deze vrije keuze te bereiken dat de klant automatisch dat vervoer laat verrichten waarvan de waarde zoveel mogelijk de kosten overtreft.

Die hoop kan natuurlijk slechts gewettigd zijn, wanneer men ervoor zorgt dat inderdaad de sociale kosten van het vervoer aan de klant aangerekend worden. Wanneer de vervoerprijzen een slechte afspiegeling zijn van de sociale kosten, dan kan de vrije keuze geen efficiënte verdeling van de vervoeropdrachten waarmaken.

Opdat vrije keuze, zoals bedoeld, een middel voor efficiënte marktordening zou zijn, moet zij dus geïnterpreteerd worden als vrij kiezen mits men de sociale kosten betaalt. Interpreteert men ze daarentegen als het recht om in alle omstandigheden alle vervoerwijzen ter beschikking te hebben tegen een lage prijs, dan werkt die vrije keuze zeker inefficiënt.

#### § 5. Coördinatie van de investeringen in vervoersinfrastructuur

Als dusdanig zegt het principe van coördinatie weinig over de doelstelling van het beleid. In het licht van om het even welk objectief zal het immers wenselijk zijn, gecoördineerde uitvoeringsmaatregelen te treffen.

Het is de doelstelling van een efficiënte marktordening zelf, met vervoerprestaties waarvan de waarde zoveel mogelijk de kosten overtreft, die aanduidt op welke wijze de investeringen moeten gecoördineerd worden: Tussen de verschillende infrastructuurprojecten, in de opeenvolging en in de onderlinge afstemming van deze projecten moet men steeds zodanig kiezen dat het verschil tussen gerealiseerde vervoerwaarde en veroorzaakte kosten maximaal is.

In dat licht zal men b.v. geen soort coördinatie wensen waarbij alle E.E.G.-landen hun infrastructuurbudget over de concurrerende vervoerwijzen zouden verdelen volgens identieke percentages. Dat zou immers in sommige landen voor sommige aldaar ongeschikte vervoerwijzen meer toevoegen aan de kosten dan men aan vervoerwaarde zou winnen.

Wel kan die coördinatie b.v. betekenen dat men de werken aan een grensoverschrijdende autostrade synchroniseert. Dit belet inderdaad dat één land reeds kosten doet op een ogenblik dat nog geen vervoerwaarde kan ontstaan wegens het uitblijven van de aansluiting aan de overzijde van de grens.

#### § 6. Conclusies

De principes van het E.E.G.-vervoerbeleid verwijzen op samenlopende wijze naar een objectief van efficiënte marktordening, waarbij de vervoerwaarde zoveel mogelijk de vervoerkosten overtreft. Vooral de eis van financiële zelfstandigheid, de vrije bedrijfsuitoefening en de vrije keuze door de verlader, duiden in die richting.

Stuk voor stuk echter zijn deze principes vatbaar voor uiteenlopende interpretaties. Men moet terugkeren naar de uiteindelijke doelstelling van efficiency, om uit te maken wat met het afgeleide criterium precies bedoeld wordt, welk voorbehoud tegen het criterium moet gemaakt worden en welke uitzonderingen vereist zijn in de toepassing.

Het is best, om de gedachten helder te houden, niet teveel aandacht te schenken aan deze afgeleide doelstellingen, maar klaar voor ogen te houden wat uiteindelijk moet bereikt worden: vervoeren met een zo groot mogelijk overschot van vervoerwaarde boven vervoerkosten.

#### Sectie IV. 4: De efficiënte opdrachtenverdeling

De verdeling van de vervoeropdrachten tussen de verschillende vervoertakken, en binnen een vervoertak tussen de verschillende bedrijven, is ongetwijfeld één der hete hangijzers van de transportpolitiek. Alleen reeds de concurrentie tussen b.v. het gemeenschappelijk personenvervoer en de privé-auto is een onderwerp van oeverloze politieke debatten. De argumenten die in dit verband aangevoerd worden, vertonen vaak twee belangrijke gebreken: zij zijn te eenzijdig en zij veralgemenen te sterk.

Dat blijkt wanneer men die argumenten toetst aan het criterium van een efficiënte marktordening: maximaal overschot van vervoerwaarde over vervoerkosten. De waarde van een transportprestatie zal steeds afhangen van een groot aantal factoren, van een eindeloze reeds elementen die in de betalingsbereidheid van de individuele vervoervrager meespelen. Elke transportprestatie afzonderlijk heeft ook een zeer specifieke kostprijs, bepaald door al de bijzondere omstandigheden waarin die concrete prestatie moet geleverd worden.

Het is niet mogelijk dit grote aantal factoren te vatten in simplistische vergelijkingen, zoals het oppervlaktebeslag door autoreizigers, voetgangers en gebruikers van gemeenschappelijk vervoer. Dit oppervlaktegebruik is slechts één enkel element van een veel meer omvattende sociale kostprijs. Voor vervoer op sommige momenten van het etmaal is het niet eens belangrijk. En het zegt helemaal niets over het waardeverschil dat de vergeleken vervoerprestaties vertonen in de ogen van de gebruiker.

Evenmin is het correct ten aanzien van zulke complexe kosten- en waardestructuur te generaliseren en b.v. voor te schrijven dat bepaalde goederen steeds met één gegeven modus moeten vervoerd worden. Wanneer een ondernemer van bouwwerken vreest dat hij de overeengekomen leveringstermijn zal overschrijden en hoge contractuele boeten zal oplopen, kan het verantwoord

zijn dat hij bakstenen aanvoert met een vliegtuig ! In die bijzondere omstandigheden kan de tijdwinst met het vliegtuig een zodanige verhoging van de vervoerwaarde meebrengen, dat de meerkosten ruim gecompenseerd worden.

Het is niet met eenzijdige of generaliserende regels dat men de complexe vergelijking tussen vervoerwaarden en vervoerkosten tot een goed einde zal brengen. Om de transportopdrachten efficiënt te verdelen, zal het nodig zijn een systeem in gang te houden dat op automatische wijze deze keuzebeslissingen treft. Dit systeem moet de vervoerprestaties vergelijken geval per geval en moet rekening houden met de concrete omstandigheden. Het dient zoveel mogelijk factoren op een zo individueel mogelijke wijze tot uitdrukking te brengen.

Zulk systeem is een goed geleid marktmechanisme, dat bij de transporteconomische keuzebeslissingen de sociale kosten degelijk in rekening brengt en dat de waarderingselementen in de opties van de vervoergebruikers laat meespelen.

Hoe zulk keuzemechanisme kan in stand gehouden worden met behulp van diverse instrumenten, wordt bondig uiteengezet in volgende sectie, en meer gedetailleerd in de volgende hoofdstukken.

## Sectie IV. 5: Instrumenten voor een efficiënte transportordening

Om het vervoer efficiënt te organiseren, beschikt men over verschillende instrumenten: prijsbeleid, marktorganisatie, capaciteitsbeheersing, infrastructuurplanning. In deze sectie geven wij bondig aan hoe deze instrumenten kunnen dienstbaar gemaakt worden aan de doelstelling van een efficiënt vervoerbeleid. Wij beperken ons tot een summiere introductie. Een gedetailleerde uitwerking vindt men verder in afzonderlijke hoofdstukken.

### § 1. Prijsbeleid

In principe zal een vervoervrager alleen dat transport laten verrichten, dat hem meer waard is dan de prijs die hij moet betalen. Bovendien zal hij geneigd zijn tussen concurrerende vervoerdiensten diegene te kiezen die hem het hoogste overschot van waarde over prijs aanbiedt.

Om dit keuzegedrag nu te doen samenvallen met de sociaal efficiënte transportordening, zullen in principe de prijzen gelijk moeten gemaakt worden aan de sociale kosten. Dan zal immers het maximeren van waardeoverschot boven de prijs samenvallen met het maximeren van waardeoverschot boven de sociale kosten. En dit laatste is onze bedoeling !

Efficiënte prijzen moeten dus gelijk zijn aan de sociale kosten, althans indien de vervoervragers rationeel kiezen, zoals beschreven, en indien de overheid de betalingsbereidheid van de vervoervrager als waardemeter eerbiedigt.

Tot op zekere hoogte kan het voldoende zijn dat de prijzen niet de kosten zelf maar slechts het verschil in kosten tussen de vervoerprestaties getrouw reflecteren. Men zou met andere woorden genoeg kunnen nemen met vervoerprijzen die alle eenzelfde absolute afwijking tegenover de sociale kostprijs bevatten.



Dit toelaten van een identieke fout in alle vervoerprijzen is gekend als de regel van "égalité des péages". Door zulke gelijke afwijking in alle prijzen wordt de keuze tussen alternatieve vervoerdiensten niet aangetast. Immers, in alle alternatieven wordt een zelfde bedrag toegevoegd aan de prijs. Dit verandert niets aan de volgorde van alternatieven die gerangschikt staan naar overschot van waarde boven prijs. Het eerst gerangschikte alternatief blijft het eerste en behoudt de voorkeur van de vervoervrager.

Een keuze die echter wel aangetast wordt door een gelijke fout in alle vervoerprijzen, is die tussen vervoeren of niet vervoeren. Indien alle vervoerprijzen te hoog zijn, zal men weliswaar voor dat transport dat men doet, nog wel de juiste vervoerwijze kiezen, maar in totaal zal men te weinig vervoer laten verrichten. Omgekeerd zal men, indien alle vervoerprijzen te laag zijn, teveel transport laten gebeuren. Nu is het wel zo, dat in de praktijk de totale vervoervraag niet sterk beïnvloed wordt door de prijzen. Het is vooral de verdeling tussen alternatieve vervoerdiensten die erg van de prijzen afhankelijk is. Daarom ook kan een systeem van "égalité des péages" in zekere mate efficiënt zijn. De perfectie echter bereikt het niet, gezien de totale vervoervraag niet honderd procent optimaal gemaakt wordt.

Zelfs indien men vrede neemt met een benadering van sociale kosten op een constant weerkerende fout na, is het geen gemakkelijke taak de prijzen en de sociale kosten gelijk te stellen. De aanpassing van de bedrijfseconomische kostprijs aan de sociale kosten brengt inderdaad heel wat problemen mee. Dat is wel duidelijk uit sectie IV. 2. Op deze problemen komen wij nog uitvoerig terug.

## § 2. Marktorganisatie

Het heeft weinig zin, perfecte prijzen op te leggen wanneer de tarieven van concurrerende vervoerdiensten niet aan de gebruikers gekend zijn of wanneer de markt wegens andere organisatiefouten faalt in haar taak vraag en aanbod te confronteren. Een goede marktorganisatie is van kapitaal belang.

De best georganiseerde markt is die waarin noch verkopers, noch kopers de macht hebben prijzen te doen afwijken van de sociale kosten, en waarin iedereen over alle transportalternatieven volledig geïnformeerd is en tot alle transportalternatieven op voet van gelijkheid toegang heeft.

Zulk ideaal zal nooit helemaal bereikt worden, maar men kan wel trachten het zo dicht mogelijk te benaderen. Zo kan men maatregelen treffen tegen kartelvorming, monopolistische machtsmisbruiken, verborgen prijsreducties enz..., die duidelijk met een efficiënte marktordening in tegenstrijd zijn. Dit wordt het onderwerp van een afzonderlijk hoofdstuk.

## § 3. Capaciteitsbeheersing

Onder de hoofding capaciteitsbeheersing ressorteren een aantal maatregelen zoals contingentering, vergunningenstelsels, slooppremies, investeringssubsidies, stillegvergoedingen enz... Niet altijd worden deze instrumenten op een consistente en goed gemotiveerde wijze gebruikt.

Ook met betrekking tot capaciteitsbeheersing geldt de doelstelling van een efficiënte marktordening: Een capaciteitsuitbreiding zal wenselijk zijn wanneer zij minder kosten veroorzaakt dan zij aan vervoerwaarde oplevert. Kost daarentegen het aanhouden van capaciteit meer dan de gerealiseerde vervoerwaarde, dan is capaciteitsafbouw te verkiezen.

In de praktijk zal zulke vergelijking tussen kosten en waarde nog niet zo gemakkelijk zijn. Capaciteitsbeslissingen hebben steeds betrekking op een lange periode en staan bijgevolg bloot aan ernstige voorspellingsmoeilijkheden met betrekking tot de kosten en tot het gebruik dat de vervoerders van die capaciteit zullen maken.

Bovendien heeft men te maken met belangrijke rigiditeiten. Zodra een investering in vervoermiddelen gebeurd is, neemt een groot deel van de kosten het karakter aan van vaste kosten, die definitief verloren zijn en zelfs niet meer kunnen gerecupeerd worden door desinvestering. Dit maakt dat vervoermiddelen, eens in de sector, nog zeer moeilijk de sector verlaten.

In die onzekere context, gekenmerkt door onwetendheid over belangrijke lange-periodekwesties en door de quasi-onmogelijkheid vergissingen achteraf te herstellen, is een ernstig falen van het marktmechanisme niet denkbeeldig: Men onderschat de toekomstige concurrentie van nieuwe vervoertechnieken, men steunt op verkeerde gissingen over de toekomstige vraag, of men maakt andere fouten, die tot investeringen leiden welke niet het maximale overschot van vervoerwaarde over -kosten vertonen.

De overheid kan correcties gewenst achten en de maatregelen treffen die wij nog zullen bespreken.

#### § 4. Infrastructuurplanning

Een investering in transportinfrastructuur brengt enerzijds kosten mee van grondbeslag, aanleg en onderhoud. Anderzijds levert zij de baten op van een beter of goedkoper vervoer.

Het is door afweging van deze baten tegen de kosten dat men tussen infrastructuurprojecten zal moeten kiezen. Dit is het voorwerp van de investeringsanalyse die wij zullen behandelen.

Centraal zal de doelstelling blijven van een maximaal verschil tussen enerzijds vervoerwaarde en anderzijds vervoerkosten, inbegrepen infrastructuurkosten.