



LUNDS UNIVERSITET
Lunds Tekniska Högskola



Finansieringsmetoder för transportinfrastruktur

Sammanfattning av forskningsprojektet
”Höghastighetståg: markvärden och finansiering”

Working Paper 2017:1

Division of Real Estate Science
Department of Technology and Society
Lund University

FÖRORD

Projektet *Höghastighetståg: markvärden och finansiering* startades i juni 2015 och slutrapporterades i november 2017. Projektet är uppdelat i fyra delprojekt: Höghastighetståg och markvärden, Finansiering av stora infrastrukturinvesteringar, Förhandlingar om medfinansiering och Attityder till finansieringsformer.

Uppdraget har genomförts som ett samarbete mellan WSP Analys & Strategi och avdelningen för Fastighetsvetenskap vid Lunds Universitet/Lunds Tekniska Högskola (LTH). Från WSP har följande personer deltagit: Matts Andersson (projektledare samt delprojektledare för WP 2017:4 och 2017:5), Karin Brundell-Frejij, Johan Ericson, Lina Jonsson (delprojektledare för WP 2017:3), Peter Jörgensen, Peter Almström och Katja Vuorenmaa Berdica. Från LTH har följande personer deltagit: Ingemar Bengtsson, Klas Ernard Borges, Åsa Hansson (delprojektledare för WP 2017:2), Fredrik Kopsch och Malin Sjöstrand. Projektet finansieras av Trafikverket, där Björn Hasselgren har varit kontaktperson.

Redovisningen av projektet sker genom ett working paper per delprojekt, ett kortare working paper som sammanfattar hela projektet samt ett antal vetenskapliga artiklar. Alla working paper finns på <http://swopec.hhs.se/lureal/>.

- LTH WP 2017:1 Finansieringsmetoder för transportinfrastruktur (sammanfattning)
- LTH WP 2017:2 Finansiering av stora infrastrukturinvesteringar
- LTH WP 2017:3 Höghastighetståg och markvärden
- LTH WP 2017:4 Förhandlingar om medfinansiering
- LTH WP 2017:5 Attityder till infrastrukturfinansiering

Frågorna som projektet behandlar blir mer och mer aktuella. Vår förhoppning är att projektet ger ett gott kunskapsunderlag till framtida politikutformning och analyser inom området.

Matts Andersson
WSP

Åsa Hansson
Lunds Universitet

INLEDNING

Idealt sett bör infrastrukturplanering leda till en effektiv prioritering (rätt projekt genomförs), en effektiv finansiering, ett effektivt utnyttjande av infrastrukturen samt till en effektiv riskhantering. Dagens finansieringssystem, med anslagsfinansiering och budgetlag, har flera brister ur detta perspektiv. Ett problem är att det är svårt att rymma stora infrastrukturinvesteringar. Alternativa finansieringsformer såsom värdeåterföring av markvärdesstegringar har därför föreslagits av bland annat Sverigeförhandlingen (Dir. 2014:106). Ett annat problem med dagens system är att nyttorna oftast är regionalt koncentrerade men finansieringen är spridd över hela skattekollektivet, vilket skapar en överefterfrågan på infrastruktur.

I detta projekt har vi under ett par års tid analyserat frågan om hur infrastruktur bör finansieras ur ett par olika perspektiv. Totalt ingår fyra delprojekt där ett delprojekt har brett studerat för- och nackdelar med olika finansieringsformer (WP 2017:2), ett annat har analyserat markvärdeseffekter av höghastighetståg (WP 2017:3). De två sista delprojekten har studerat förhandlingsplanering (WP 2017:4) respektive allmänhetens acceptans för olika finansieringsformer (WP 2017:5). Denna sammanfattning är skriven utan referenser, formler, kartor och tabeller (dessa finns i respektive WP).

SAMMA NYTTA KAN FÅNGAS PÅ FLERA STÄLLEN

För att förstå förutsättningarna för alternativa finansieringsformer är det viktigt att förstå hur de effekter en infrastrukturinvestering ger hänger ihop. En viktig utgångspunkt är att samma nytta kan fångas på olika ställen. Tillgänglighetsvinster visar sig exempelvis genom att restiderna blir kortare, vilket i sin tur leder till ökade löner (för att arbetskraften kan acceptera längre pendlingsavstånd) och högre fastighetsvärden (då nya lokaliseringar blir privat/företagsekonomiskt lockande).

En samhällsekonomisk analys (Cost Benefit Analysis, CBA) bör ta hänsyn till alla effekter som påverkar alla individer i samhället. För att undvika dubbelräkning ska dock varje effekt endast mätas vid ett tillfälle. Den samhällsekonomiska kalkylmetodik som används i Sverige för tillgänglighetsförbättringar baseras på värdering av restidsvinster, vilket är det enklaste och mest stabila sättet att mäta. Även om värderingen på transportmarknaden inte fångar riktigt hela nyttan skulle det innebära dubbelräkning att addera effekterna på arbets- och bostadsmarknaden.

Situationen är i princip densamma när det gäller värdeåterföring av de nyttor som investeringar skapar. Om man finansierar en järnvägsinvestering genom tillägg till biljettpriset (banavgifter, passageraravgifter eller offentlig-privat samverkan där investeraren får del av framtida intäkter) minskar möjligheten att finansiera genom återföring av fastighetsvärden (fastighetsskatt eller försäljning av mark). Med CBA-terminologi så minskar alltså konsumentöverskottet om man ökar producentöverskottet genom att öka priserna.

I Tabell 1 nedan jämförs hur olika typer av markvärdeseffekter påverkar CBA, möjligheten till värdeåterföring och påverkan på statsfinanserna. Den effekt man först tänker på är markvärdesökningen som kommer på grund av att själva investeringen ökar tillgängligheten. En sidoeffekt kan vara att denna ökning leder till att andra lägen blir relativt sett mindre attraktiva och därför minskar i värde. Slutligen leder infrastrukturinvesteringar även till intrång (buller, barriäreffekter, visuella effekter mm), vilket kan minska markvärdet nära investeringen.

Tabell 1. Hur olika typer av markvärdeseffekter påverkar CBA, möjligheten till värdeåterföring och statsfinanserna.

	Markvärdeseffekt		
	Ökning pga. ökad tillgänglighet	Minskning någon annanstans pga. ökningen	Minskning pga. intrång
Påverkar CBA?	Nej (fångas redan till stor del i tidsvärdet)	Nej (nyttan mäts på den marknad där åtgärden görs)	Ja (dock svårt att värdera)
Påverkar möjligheten till värdeåterföring?	Ja	Nej (ingen ersättning ges i Sverige)	Ja (ersättning ges för vissa delar)
Påverkar statsfinanserna?	Ja (alla förändringar påverkar underlaget för fastighetsskatt mm)		

DAGENS SYSTEM FÖR INFRASTRUKTUR- INVESTERINGAR

Investeringar i transportinfrastruktur är ofta långsiktiga och förknippade med många olika risker. Investeringarna är inte bara associerade med affärs- och nyttjanderisker utan även risker kring markåtkomst, markkvalitet, politiska beslut samt tolkning av regelverk. De flesta transportinvesteringar karaktäriseras av en rad av vad nationalekonomer kallar marknadsmisslyckanden, exempelvis karaktär av kollektiv vara och varierande grad av monopolmakt, som motiverar offentligt engagemang. På grund av riskerna och marknadsmisslyckandena skulle inte privata aktörer ensamma tillhandahålla en önskad volym transportinfrastrukturinvesteringar. För att få till stånd den infrastruktur som önskas krävs alltså någon form av offentlig inblandning och finansiering, graden av inblandning skiljer sig dock länder emellan. I Sverige är det offentliga engagemanget relativt stort då beslut om transportinfrastrukturinvesteringar fattas av regering och riksdag samt då väg- och järnvägsinvesteringar vanligtvis finansieras via statsanslag.

I working paper 2017:2 *Finansiering av stora infrastrukturinvesteringar* diskuteras inledningsvis vilka villkor som bör uppfyllas för att uppnå ett effektivt tillhandahållande och finansiering av stora transportinfrastrukturinvesteringar. Rapporten pekar på att det finns en rad brister i såväl beslutsunderlaget som beslutsprocessen, som gör att dessa villkor inte uppfylls idag. Vi finner t ex att strukturella problem i beslutsprocessen leder till att kostnaderna ofta underskattas medan nyttorna överskattas. En anledning till detta är att nyttorna ofta är regionalt koncentrerade, medan kostnaderna för investeringen bärs av skattebetalare i hela landet. Regionala intressen som gynnas av investeringen har starka incitament att arbeta för att investeringen genomförs eftersom de får en stor hävstång (nytta per skattekrona för den egna kommunen/regionen). Samtidigt har de som står för kostnaden, alla skattebetalarna, mindre incitament att motarbeta projektet då varje enskild individ betalar en mycket liten del av investeringen.

Ett annat resultat är att de fördröningar som sker i projekt tenderar att ske tidigt i processen, innan upphandling och genomförande. Även om förbättringar har skett på området, bl a genom successiva osäkerhetsanalyser för investeringskostnader, är kostnadsökningarna ibland betydande. I en fallstudie av Ostlänken visas att kostnaden i 2015 års priser under planeringsprocessen, för den lokalisering som föreslagits, har ökat från 13 miljarder kr år 2003 till 58 miljarder kronor år 2017. När förstuden presenterades för det dåvarande Banverket av Nyköping-Östgötalänken AB bedömdes det vara samhällsekonomiskt lönsamt med en nettonuvärdeskvot på 0,6 (vilket innebär att varje investerad krona ger 1,6 kronor i nytta). Idag, ett år innan det första spadtaget kommer att tas, är den samhällsekonomiska lönsamheten negativ med en nettonuvärdeskvot på -0,53 (vilket innebär 47 öre i

nytta per investerad krona). En mycket viktig faktor i arbetet med höghastighetsbanorna är beslutet från Banverkets tillförordnade generaldirektör den 22 januari 2007 om att alla utredningar längs Götalandsbanan, dvs sträckan mellan Stockholm – Göteborg skulle följa specificerade krav på bl.a. restid och hastighet. Beslutet var inte en följd av ett regeringsbeslut eller en förutsättningslös järnvägsutredning utan var en intern riktlinje som innebar att alternativ som inte klarade kriterierna valdes bort.

En effekt av att projekt fördyras är att skattebetalarna får betala för projekt som ibland inte borde ha genomförts, en annan att projekt som bör genomföras trängs ut i konkurrensen om investeringsmedel. I WP 2017:2 redogör vi för fler exempel på kostnadsfördyringar och liknande beslut, både i Sverige och utomlands. Problematiken med kostnadsfördyringar behandlas även i den internationella litteraturen, forskningen visar att risken inte är symmetrisk; sannolikheten att projekt blir dyrare än beräknat är större än sannolikheten att de blir billigare och nyttor överskattas snarare än underskattas. Detta bör beaktas både i kalkylerna och i det påföljande beslutsfattandet. Det kan exempelvis beaktas genom att använda en så kallad utfallsbaserad diskonteringsränta som baseras på hur tidigare projekt av liknande karaktär fallit ut.

ALTERNATIVA FINANSIERINGSFORMER

För att stärka kopplingen mellan dem som drar nytta av investeringen och dem som betalar behöver den lokala/regionala andelen av finansieringen öka. Detta skulle mildra de incitamentsproblem som uppstår vid finansiering över statsbudgeten. Den regionala finansieringen kan ske genom kommunal- eller landstingsskatten. Även återföring av markvärdestegringar innebär att kopplingen mellan de som betalar och de som får nyttan ökar. En tillfällig lokal fastighetsskatt är teoretiskt välmotiverad för att fånga markvärdestegringar som uppkommer tack vare investeringen. Den är dock svårare att utforma i praktiken och kräver ny lagstiftning. En annan nackdel med finansieringsmetoder som bygger på markvärdestegringar är att de realiserar först när investeringen är på plats.

MARKVÄRDESSTEGRINGAR AV HÖGHASTIGHETSBANOR

Om värdestegringar på fastigheter ska kunna användas som medfinansiering av infrastruktur behöver man på förhand (ex ante) kunna bedöma hur intäkterna blir. I working paper 2017:3 *Höghastighetståg och markvärden* tar vi fram en metod för detta och använder den för att analysera vilka markvärdestegringar den föreslagna banan för höghastighetståg Stockholm-Göteborg och Stockholm-Malmö torde ge upphov till.

Det finns goda teoretiska grunder till varför en investering i infrastruktur kan ge upphov till positiva markvärdeseffekter. Utöver en direkt effekt från förbättrad tillgänglighet kan indirekta effekter uppstå ifall den ökade tillgängligheten lockar till sig företag och människor som i sin tur gör platsen ännu attraktivare som lokaliseringssort (så kallade agglomerationseffekter). För att positiva markvärdeseffekter ska uppstå behöver höghastighetsbanan innebära en förbättrad tillgänglighet, ju större förbättringen är desto större är potentialen för markvärdeseffekter. Om nyttan från kortare restider tas ut genom högre biljettpriser minskar potentialen för ökade markvärden.

De internationella erfarenheterna från tidigare höghastighetstågsinvesteringar visar på vikten av god planering, på såväl regional som lokal nivå, för att markvärdesökningar ska bli stora. Det gäller höghastighetssystemets integrering med anslutande kollektivtrafik (inom staden och till kringliggande orter) samt med stads- och fastighetsutvecklingsprojekt och bostadsplanering. Nya stationslägen med höghastighetståg har ofta kombinerats med andra investeringar på platsen. Det faktum att kapital satsas på en plats innebär i sig att markvärdena kan stiga. Det är dock i sådana fall svårt att särskilja den effekt som höghastighetståget haft på markvärden och den effekt som uppstått genom investeringarna och planeringen i sig.

Litteraturen kring fastighetsvärdesförändringar till följd av investeringar i järnvägsinfrastruktur pekar mot att trafik inriktad på arbetspendling har en större inverkan på markvärden för bostäder än mer långväga trafik. För höghastighetståg tyder litteraturen på att det främst är mellanliggande städer som genom höghastighetståg förbinds med större städer som sett ökade fastighetspriser.

De markvärdesförändringar som skattats till följd av olika investeringar i spårbunden infrastruktur är svåra att överföra till en svensk investering i höghastighetsjärnväg eftersom det ofta saknas tillräckliga beskrivningar och mått på den tillgänglighetsförändring som infrastrukturen inneburit. Utan kunskap om trafikering, biljettpriser och vilka målpunkter som infrastrukturen ger tillgång till går det inte att överföra erfarenheter mellan olika projekt och olika länder. Detta är en viktig förklaring till varför erfarenheterna skiljer sig mycket åt mellan olika höghastighetstågsinvesteringar (det är också huvudskälet till varför vi kopplat vår beräkningsmetod till hur tillgängligheten beräknas förändras).

Förändringar i tillgänglighet till följd av en höghastighetsbana

Vår utgångspunkt har alltså varit att undersöka vilka förändringar i tillgänglighet som höghastighetsjärnvägen kan förväntas skapa, för att därigenom kunna säga något om troliga fastighetsvärdesförändringar. Beräkningarna baseras på de restider, reskostnader och den trafikering som ingår i Trafikverkets prognos med och utan höghastighetsjärnväg tillsammans med uppgifter om målpunkter. Måttet för tillgänglighet (logsumma) beaktar tillgänglighet med alla färdmedel. Separata beräkningar görs för långväga respektive regionala resor. Vad som är en regional respektive långväga resa är inte alltid självklart, denna osäkerhet påverkar dock inte våra övergripande resultat.¹ Tillgängligheten beräknas separat för olika resänder (arbetsresor, övriga privatresor samt tjänsteresor).

Våra beräkningar av den tillgänglighetsförändring som ges av de planerade höghastighetsbanorna i Sverige visar att det framför allt är tillgängligheten för långväga resor som förbättras. Detta trots att de storregionala tågen, som t ex planeras mellan Linköping och Stockholm, ingår i beräkningen av regional tillgänglighet. Det har tidigare visats att det i huvudsak är för långväga tjänsteresor och övriga privata resor som resenärsnyttor uppstår vilket gör att dessa resultat inte är så förvånande. Effekterna för arbetsresor är relativt små.

Tillgänglighetsökningens påverkan på markvärden

För att utröna hur sambandet ser ut mellan tillgänglighet och fastighetsvärden har vi skattat regressionsmodeller över relationen mellan genomsnittliga taxeringsvärden för småhus och tillgänglighet i Sverige idag. Modellerna visar att det framför allt är den regionala tillgängligheten som är viktig för fastighetsvärdena. När vi kombinerar den beräknade tillgänglighetsförändringen till följd av höghastighetsjärnvägen med det samband vi skattat mellan tillgänglighet och fastighetsvärden ser vi att höghastighetsjärnvägen visserligen förväntas ge vissa fastighetsvärdesökningar på de aktuella stationsorterna men att dessa är mycket små (under en halv procentenhet). Förändringarna går alltså i förväntad riktning men är till storleksordningen i princip försumbara. Om vi tittar på två av kommunerna med allra högst beräknad ökning i taxeringsvärde ser vi att det genomsnittliga taxeringsvärdet för småhus i Härryda kommun är 43 procent högre än taxeringsvärdet i Borås kommun medan höghastighetsjärnvägen förväntas öka taxeringsvärdena i dessa kommuner med ca 0,35 procent.

De mycket små fastighetsvärdesökningarna är en följd av att höghastighetsjärnvägen i huvudsak ger tillgänglighetsökningar för långväga resor samtidigt som dessa enligt våra skattningar inte har någon signifikant påverkan på fastighetsvärden. Istället är det de relativt små förbättringarna i regional tillgänglighet som driver förändringen i fastighetsvärden. Det bidrag som fastighetsvärdesökningar kan ge till finansieringen av höghastighetsjärnväg är, även om man tänker sig att det offentliga kan tillgodogöra sig hela värdeökningen, därmed i princip försumbart. För andra typer av investeringar, t ex

¹ Regionala resor är i detta sammanhang resor inom (stor)regioner. Det finns för tillgänglighetsberäkningarna ingen avståndsgräns som avgör om en resa är långväga eller regional utan uppdelningen baseras på det resultat som finns i den nationella modellen i prognosmodellen Sampers respektive i de regionala modellerna. Regionala resor är i princip den typ av resor som kan göras dagligdags.

pendeltågstrafik, kan man däremot tänka sig större effekter. Man kan också tänka sig att värdet på andra fastighetstyper än småhus kan påverkas i större (eller mindre) utsträckning av en tillgänglighetsförändring, exempelvis har det tidigare visats att priset på bostadsrätter påverkas i något större utsträckning än småhus av tillgänglighet till lokal och regional kollektivtrafik. Denna skillnad torde dock inte ändra storleksordningen på effekterna. När det gäller det långväga tillgängligheten är det svårt att argumentera för att den långväga tillgängligheten skulle ha en betydande påverkan på värdet på bostadsrätter men inte alls påverka värdet på småhus.

FÖRHANDLINGAR OM MEDFINANSIERING

Vi har i Sverige öppnat för en övergång till en mer förhandlingsinriktad planering. Detta har tidigare studerats processinriktat, där man sökt svar på frågor om huruvida Sverigeförhandlingen agerat rätt i olika situationer. I working paper 2017:4 *Förhandlingar om medfinansiering* tar vi en mer grundläggande approach och undersöker för vilken typ av infrastruktur det är sannolikt att staten lyckas få regional medfinansiering.

Huruvida beslutsfattande och finansiering bör ske centralt på nationell nivå eller decentraliseras ned till regional eller lokal nivå är en viktig fråga inom den gren av offentlig ekonomi som kallas fiskal federalism. Oates argumenterar i en klassisk text från 1972 ("Fiscal Federalism") för decentralisering om olika områdens preferenser är heterogena och spillover-effekterna är små (dvs nyttan av en investering i ett område stannar inom det området). Oates pekar på att efterfrågan på den offentliga varan kommer att vara för stor om länken mellan de som betalar och de som får nyttan är svag. Senare bidrag från politisk ekonomi har stärkt dessa resultat. Fiskal federalism-litteraturen är intresserad av att förstå hur nivåerna av offentliga utgifter kan avvika från optimala nivåer. Den typ av kollektiv vara som diskuteras i denna litteratur är tämligen vagt specificerad. Litteraturen om infrastrukturprissättning handlar däremot till stor del om olika typer av infrastruktur. En viktig åtskillnad som görs i denna litteratur är huruvida infrastrukturen är parallell eller seriell, vilket avgör om infrastrukturen i olika jurisdiktioner är komplement eller substitut.

Genom att kombinera insikter från fiskal federalism- och infrastrukturprissättningslitteraturen föreslår vi en förklaring till varför centrala förhandlare ibland lyckas få regional medfinansiering men ibland inte. Vi bygger vårt resonemang runt en enkel politisk ekonomi-modell som hjälper oss att förstå incitamenten till medfinansiering, det vill säga den politiska rationaliteten bakom. Vi drar slutsatsen att regioner är mer benägna att finansiera när infrastrukturen är av parallell karaktär än när den är av seriell karaktär (parallellt respektive seriellt definieras här utifrån förhandlarens perspektiv, inte resenärens). Seriella nätverk tenderar att innebära flera monopol i rad, medan parallella nätverk innebär en konkurrenssituation mellan områden som gör dem villiga att avslöja sin betalningsvilja. Utfallet av Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingen är i enlighet med vår modell. Utbyggnaden av tunnelbanan i Stockholm är parallellt ur förhandlarnas perspektiv och den finansierades nästan helt genom medel från regionen. Höghastighetsbanor däremot är seriellt utifrån förhandlarens perspektiv då den passerar genom många olika kommuner (att den kan ses som parallell ur resenärens perspektiv då den går jämte stambanan spelar ingen roll för resonemanget här). Den regionala medfinansieringen har hittills varit försumbar (i skrivande stund 0,5 procent av den totala kostnaden).

BRUKARAVGIFTER OCH OPS

En fördel med finansiering genom ökade banavgifter eller införande av en passageraravgift, liknande den som finns för flyg, är att kopplingen mellan de som drar nytta av investeringen och de som betalar ökar. Dock så frångås marginalkostnadsprincipen, vilket kan innebära att utnyttjandet av infrastrukturåtgärden blir lägre än vad som är samhällsekonomiskt önskvärt. Ett annat finansieringsalternativ är offentligt-privat samarbete (OPS), en entreprenadform som ofta bygger på privat finansiering vid investeringstidpunkten. Ett ofta förekommande argument mot OPS är att kapitalkostnaderna blir högre eftersom lån i Riksgälden har lägre riskpremium än andra lån då hela

skattekollektivet fungerar som säkerhet. Fördelarna med OPS i form av en högre effektivitet måste därför överstiga denna kostnadsnackdel för att vara att föredra. Generellt verkar OPS leda till att anläggningarna blir klara enligt tidtabell och till överenskommet pris, då det ofta är först då som betalningen utfaller från den offentliga parten i samverkan.

För att koppla finansieringen av anläggningen till den grupp som drar nytta av anläggningen kan en OPS-lösning kombineras med brukaravgifter eller en temporär, lokal fastighetsskatt på markvärdestegringen som öronmärks för att finansiera investeringen.

Även om många av de alternativa finansieringsformerna baserade på markvärdestegringar som diskuteras i rapporten är intressanta utgör de sannolikt ett begränsat komplement till statsanslag och lånefinansiering. Det är viktigt att poängtera att lånefinansiering innebär att framtida budgetutrymme krymper eller högre framtida skatter. En nackdel är att det uppstår en frestelse att skjuta kostnaderna på framtiden, en annan är att lånefinansierad politik är svår att reversera till anslagsfinansiering. Det är viktigt att betona värdet av att budgetdisciplinen upprätthålls och att det varje år sker en prioritering mellan samtliga statliga utgifter, inklusive investeringsutgifterna, och inkomster inom ramen för det finanspolitiska ramverket.

FÖRSLAG FÖR ATT UPPNÅ HÖGRE EFFEKTIVITET I FINANSIERINGEN

Vi föreslår två relativt omfattande åtgärder för att öka effektiviteten i tillhandahållandet och finansieringen av stora infrastrukturprojekt. Den första är att man gör en extern granskning av underlagen, den andra är att man förändrar incitamentsstrukturen markant genom att koppla finansieringen närmare till nyttorna. Oavsett vilken av dessa vägar som väljs, sannolikt behövs båda, föreslår vi djupare studier av anläggningskostnaderna tidigt i processen.

Ett alternativ är man inför en extern granskning. Detta innebär att en oberoende part av sakkunniga inrättas som har till uppgift att granska beslutsunderlaget och offentliggöra resultatet av granskningen. Vi föreslår i detta alternativ att detta kombineras med att den kommunala/regionala medfinansieringen ökas något, företrädesvis genom lokal fastighetskatt. Ökad lokal medfinansiering ökar incitamenten att hitta kostnadseffektiva lösningar och att inte genomföra projekt med lågt värde. Eftersom den kommunala medfinansieringen inte står för hela kostnaden kvarstår dock incitamentsproblem och det finns därför ett behov av en oberoende part som granskar beslutsunderlaget.

Ett annat alternativ är att incitamentsstrukturen förändras helt genom att finansieringen kopplas direkt till nyttorna: om 80 procent av nyttan av ett projekt i en region tillfaller resenärer och individer inom regionen så bör 80 procent av finansieringen komma från regionen. Hur stor del av nyttan som faller inom respektive region kan beräknas med etablerade metoder. För projekt där nyttorna framför allt uppstår på lokal nivå skulle finansieringen till största del komma vara lokal, med medfinansiering från andra regioner eller från nationell nivå för de spillover-effekter som uppstår i andra områden. För projekt som har ett mer nationellt spridningsområde bör finansieringen vara mer nationell. En potentiell nackdel med en ökad grad av regional finansiering är att regioner får bära risker som ligger utanför deras kontroll, risker som de därför inte bör bära. Vi anser dock att fördelarna med lokal finansiering överstiger nackdelarna.

ATTITYDER TILL INFRASTRUKTURFINANSIERING

Det har gjorts många studier av allmänhetens acceptans för olika styrmedel, framförallt trängselskatt. Acceptansen för olika finansieringsformer är dock inte lika väl utredd. Working paper 2017:5 *Attityder till infrastrukturfinansiering* belyser frågan om vilken acceptans olika finansieringsformer har, samt om acceptansen för respektive finansieringskälla varierar mellan olika typer av infrastrukturprojekt. De fyra typprojekt vi tittar på är: lokala kollektivtrafikinvesteringar, lokala väginvesteringar, nationella spårinvesteringar för höghastighetståg samt nationella motorvägsinvesteringar. Vi studerar de finansieringsformer som tidigare rapporter i forskningsprojektet har pekat ut som mest relevanta:

1. Statlig skatt i form av moms
2. Statlig inkomstskatt
3. Kommunal inkomstskatt
4. Lokal fastighetsskatt
5. Beskattning av markvärdesstegring
6. Brukaravgifter på den nya infrastrukturen
7. Brukaravgifter på både ny och tidigare infrastruktur

Det finns en stark samvariation mellan respondenternas inkomst och deras allmänpolitiska värderingar när det gäller frågor om skattetryck och reglering. Det visade sig därför svårt att entydigt fastslå om höginkomsttagarnas mer negativa inställning till finansiering med statlig skatt och låginkomsttagares positiva inställning till statlig skatt är ett uttryck för en mer principiell hållning, eller en önskan att begränsa sitt personliga bidrag till finansieringen. Samma skillnad fanns mellan fastighetsägare/icke fastighetsägare för fastighetsskatt. När det gäller finansiering med brukaravgifter på nybyggda anläggningar är det dock en mer samstämmig positiv inställning, även frekventa brukare är positiva. I den mån som man kommer att behöva bredda brukaravgifterna för att minska snedvridningseffekter så att de tas ut även av andra än de som utnyttjar den specifika anläggningen så tycks det dock bli svårare att vinna allmänhetens acceptans.

Idag finansieras nationella infrastrukturinvesteringar huvudsakligen via statsbudgeten. Detta innebär att bland de finansieringsformer som vi frågar om är det moms och statlig inkomstskatt som främst används. Medan moms är den minst populära av de studerade finansieringsformerna så tillhör statlig inkomstskatt de mest populära enligt enkäten. Statlig inkomstskatt rankas också högre än kommunal inkomstskatt för samtliga investeringsobjekt, även för de lokala objekten.

Undanträngning av trafik på grund av brukaravgifter uppfattas inte av respondenterna som ett allvarligt problem, vilket kan vara en förklaring till varför specifika brukaravgifter ses som en så pass bra finansieringsform. Inte heller minskat arbetsutbud ses som ett allvarligt problem för inkomstskatterna, vilket kan förklara den statliga inkomstskattens popularitet. Moms har lägre effektivitetsförluster, s.k. dödviktskostnader, än inkomstskatt men är ändå impopulär.

En av projektets viktigaste slutsatser är att finansieringsformer som har hög acceptans är förknippade med effektivitetsproblem. Brukaravgifter på nybyggd infrastruktur är exempelvis populärt men potentiellt förknippat med transportekonomiska problem om resultatet blir att den nya infrastrukturen underutnyttjas. Ett sätt att undkomma denna problematik är att även avgiftsbelägga parallell infrastruktur, för vilket acceptansen dock är lägre. En motsvarande avvägning som för brukaravgifter finns även för nationella skatter: moms som har låga dödviktsförluster är impopulärt, medan statlig inkomstskatt med högre dödviktsförlust är mer populärt.

Sammanfattningsvis har vi i working paper 2017:5 undersökt acceptansen för olika sätt att finansiera infrastruktur. Vi har gjort det med en metodik som ursprungligen kommer från sociologin och sedan har använts för analys av acceptansen för trängselskatt. Metodiken innebär en uppdelning av förklaringsvariablerna i socioekonomi, egenintresse och värderingar och brukar refereras till som analys av latent variabler. Den har, oss veterligen, inte tidigare använts för analys av finansieringsformer. I

USA har man en längre tradition av öronmärkta skatter för finansiering av infrastruktur. Trenden är att man även i Europa går mot en större grad av öronmärkning av skatter till infrastrukturinvesteringar, då med en bredare palett av skatter än i USA. På en rad områden kommer man att få göra avvägningar mellan effektivitet och acceptans: öronmärkning (ökar acceptans, men minskar effektivitet), brukaravgifter på ny infrastruktur (hög acceptans, men transportekonomiskt vanskligt) etc. Studier av acceptansen kommer alltså vara av stort intresse för genomförandet framöver.