

Valspecial

I höst går Sverige till val. För att uppmärksamma detta har Ekonomisk Debatt låtit ett antal skribenter identifiera ett viktigt samhällsproblem och resonera om hur detta bör hanteras. Ambitionen är att bredda den politiska diskussionen inför valet genom att belysa frågor som kanske annars hamnar i skymundan och att ge nya perspektiv på de frågor som tas upp.

I detta nummers Valspecial medverkar Roland Andersson, Eva Mörk och Magnus Henrekson. De två första inläggen berör ansvarsförhållandena mellan stat och kommun. Andersson menar att en decentralisering av infrastrukturpolitiken skulle medföra större samhällsekonomisk effektivitet. Mörk hävdar att decentraliserat beslutsfattande rörande vård, skola och omsorg resulterat i oklara ansvarsförhållanden mellan stat och kommun och hon förordar att skolan åter centraliseras. Andersson och Mörk når således olika slutsatser beträffande den optimala ansvarsnivån inom de politikområden de diskuterar. Detta kan hänga samman med att infrastrukturpolitiken inte berör nationella mål om fördelning och kvalitet i lika hög grad som skolpolitiken. I det tredje och avslutande inlägget ger Henrekson förslag på hur förutsättningarna för entreprenörskap kan förbättras inom ramen för dagens välfärdsstat och höga skattetryck.

I nummer 3 återkommer avdelningen med inlägg från fler skribenter.

En ny ordning för infrastrukturpolitiken

ROLAND ANDERSSON

VALSPECIAL

Det finns ett riksdagsbeslut som stipulerar att infrastrukturprojekt ska räknas hem i samhällsekonomiska kalkyler. Men regeringen nonchalerar gång på gång detta beslut. Sålunda satsas nu över femtio miljarder på stora, över tiden alltmer kostsamma och olönsamma järnvägsprojekt som Citytunneln i Malmö, tunneln genom Hallandsåsen och Citybanan i Stockholm, Botniabanan (Riksdagens revisorer 2000) och Norrbotniabanan (Banverket 2003). Eftersom statens ymnighetshorn har sina begränsningar minskar utrymmet för lön-

samma mindre projekt i samma mån.

Detta är den allvarliga effekten av att politiker på regional nivå via lobbying försöker dra åt sig så mycket som möjligt av de statliga pengar som regeringen anslår till sådana projekt. Regeringen köper ett stöd för fortsatt regeringsinnehav genom att dela ut pengar från landets skattebetalare till stora, spektakulära infrastrukturprojekt i väljarmässigt strategiska regioner.

Kommunerna räknar endast med den del som de själva får betala, inte de kostnader som skattebetalare i andra regioner betalar via statlig finansiering för ett transportprojekt. De försöker övertyga regeringen om att staten bör stå för en stor andel av de totala kostnaderna för just deras projekt. Politisk huggsexa om den budget som regeringen avdelar

Roland Andersson är nationalekonom och professor emeritus i fastighetsekonomi vid KTH. rolanda@infra.kth.se

för transportprojekt är huvudskälet till att stora samhällsekonomiskt olönsamma projekt kommer till stånd.

Kommunalisera och bredda fastighetsskatten

Det är dock inte nödvändigt att skuldbelägga de riksdagsmän och kommunalråd som lobbar för att stora infrastrukturprojekt ska genomföras i deras hembygd via statlig finansiering. De verkar utifrån sina incitament och förutsättningar. Deras aktiviteter är uttryck för ett systemfel. Om man vill uppnå samhällsekonomisk effektivitet bör finansieringen belasta det brukarkollektiv som framför allt drar nytta av en infrastruktur (Swedenborg 2002). Då krävs en skattereform som ger kommunerna möjligheter att stå på egna ben finansiellt.

En kommunledning hushållar bättre med skatteintäkter som den själv får ta politiskt ansvar för. Såväl ansvar för beslut som finansiering av regionala transportprojekt bör decentraliseras från regeringsnivå till kommunal nivå.

Min lösning är att statlig fastighetsskatt slopas och kommunal fastighetsskatt återinförs. Satsningar på kommunal och regional infrastruktur ger avtryck i form av höjda fastighetsvärden. En fastighetsskatt på "oförtjänt" värdestegring kan bidra till att finansiera sådana satsningar. Se där de "raka rören" mellan kommunal fastighetsbeskattning och finansiering av regional infrastruktur som saknas i dag. Minskat svinn vid rundgång med nationella skatter och statliga bidrag till lokala projekt är ett ytterligare motiv.

Fastighetsvärdena är höga i storstäder som Stockholm och i dess förortskommuner som Danderyd, Lidingö och Nacka. Genom fastighetsskatten drar staten nu in mycket pengar från dessa kommuner jämfört med norrländska kommuner. Storstäder har höga kostnader för satsningar på gator och kollektivtrafik med de komplicerade tunnlar och broar som krävs där, liksom den kollektivtrafik som ska tillhandahållas.

Om en kommunal fastighetsskatt tas ut av Storstockholm blir man där inte så beroende av statliga bidrag utan kan själv betala kostnaderna för sina transportprojekt. I norrländska kommuner är fastighetsskatten på hus låg, eftersom marknadsvärdena är låga. Där behövs inte så dyrbar infrastruktur som i storstäderna. Kostnaderna för infrastruktur kan ändå bli betydande pga de stora avstånden. Därför kan det bli lämpligt att bredda fastighetsskattens bas till att omfatta inte bara bostäder utan också skogar, vattenfall och gruvor. Dessa är också fastigheter enligt jordabalken. Statens i dag skattebefriade skogar skulle kunna beskattas av kommunerna i Norrland. Överskott från Sveaskog och Vattenfall går nu direkt in i statskassan.

Man kan också införa kommunal företagsbeskattning (som i Tyskland) för att förstärka kommunernas finansiella situation. Om kommunerna i Norrland fick beskatta "sina" tillgångar, skulle mycket av rundgången i form av intag av statliga skatter och utdelande av stöd minska. Politiska konflikter mellan olika regioner skulle kunna desarmeras som en följd. Dock har inte alla kommuner några vattenfall och gruvor eller pappers- och pappersmassaföretag inom sina gränser. Därför behövs en diskussion om till vilken kommunal nivå som en decentralisering av skatteuttaget bör ske.

Att gemene man inte kan se några motiv för statlig fastighetsskatt förklarar att denna skatt har råkat i vanrykte. Enda poängen med en statlig fastighetsskatt är ju att den drar in pengar till staten. Om den åter blir kommunal går sålunda finansministern miste om ca 25 miljarder om året. Dessa miljarder kan i stället kommunerna ta ut. Då behövs inte så stora statliga bidrag till kommunerna.

Att gemene man inte kan se några motiv för statlig fastighetsskatt förklarar att denna skatt har råkat i vanrykte. Enda poängen med en statlig fastighetsskatt är ju att den drar in pengar till staten. Om den åter blir kommunal går sålunda finansministern miste om ca 25 miljarder om året. Dessa miljarder kan i stället kommunerna ta ut. Då behövs inte så stora statliga bidrag till kommunerna.

Med kommunal fastighetsskatt kan kommunerna själva bestämma skattesatens storlek i relation till den infrastruktur som de vill erbjuda. Finansminister Pär Nuder invänder att kommunerna då kommer att konkurrera med låga skatter (se t ex *Ekonomisk Debatt* 2006). So what? Men mera rimligt att vänta sig är att de kommer att konkurrera med en optimal mix av skatter, infrastruktur och service. Vilken invändning finns mot detta?

Kommunalisera trängselavgifterna

Försöket med trängselavgifter i Stockholm är ytterligare ett transportprojekt som visar på behovet av decentralisering från stat till kommuner av såväl beslutsansvar som finansiering. Finansborgarrådet Annika Billström gav vallöftet att trängselavgifter inte skulle införas i Stockholm. Men tvärt emot detta valöfte beslöt regeringen att försöket skulle genomföras. Det blev då helt oemotståndligt för oppositionen att föra en inflammerad svekdebatt i frågan. En folkomröstning kommer att avgöra om trängselavgifterna ska bibehållas eller skrotas. Nu finns det emellertid risker för ett misslyckande pga allvarliga brister i försökets upplägg och genomförande (Andersson 2003).

En sådan risk ligger just i att regeringen definierar avgiften som skatt. Avgiftsnivåerna kan då inte utan lagändring ändras under försökets gång. Om det visar sig att man tagit till för låga avgifter, medför detta att de flesta bilister kommer att åka precis som vanligt. Om de är för höga, kommer många att åka kollektivt med kapacitetsbrist där som följd. Alltför korta planerings- och försöksperioder hjälper inte upp förutsättningarna för att lyckas. Ingen planering finns heller för att genom kompensationer hålla de bilister som drabbas negativt av trängselavgifterna skadeslösa.

Detta kommer att negativt påverka utfallet av folkomröstningen. Om det

blir ett nej, kommer trängselavgiften för lång tid framöver att vara politiskt död som medel att råda bot på trafikinfarkten. Detta blir då ytterligare ett exempel i raden av olyckliga politiska beslut om och finansiering av stora transportprojekt på fel nivå med ett stort slöseri med skattebetalarnas pengar som följd. Om inte trängselavgifterna permanentas, kommer nämligen de 3,8 miljarder som staten har anslagit för försöket att vara pengar kastade i sjön.

Hur stort blir det samhällsekonomiska värdet av ett permanent införande av trängselavgifter? Blir det 25, 75 eller 100 miljarder för besparingar i tid och annat räknat i diskonterade värden? Det vet vi inte i dag. I vanlig ordning har man inte gjort någon sådan kalkyl. Eftersom jag tror att det är ett mycket lönsamt projekt hoppas jag att det trots allt kommer att gå bra. Men hade man gjort en kalkyl som visat på mycket hög lönsamhet, hade kanske frågan om trängselavgifter inte behövt bli den inflammerade, partiskiljande fråga som den har blivit i dag. Med en sådan kalkyl i ryggen borde alla partier ha kunnat sluta upp bakom ett permanent införande utan någon experimentperiod. Eller är konkurrensen mellan partierna om makten till stort men för en effektiv hushållning av resurserna?

En rimligare infrastrukturpolitik

Låt mig avslutningsvis summera mina förslag:

- Riksdagens principbeslut om att endast infrastrukturprojekt med samhällsekonomisk lönsamhet ska genomföras bör gälla, inte bara på papperet utan också i praktiken.
- Finansiering av regionala infrastrukturprojekt bör decentraliseras genom att den statliga fastighetsskatten åter görs kommunal.
- Kommuner bör få beskatta företag.

- Trängselskatten i Stockholm bör omvandlas från statlig skatt till kommunal avgift.

En sådan decentralisering av beslutsansvar för och finansiering av projekt medför att målet om samhällsekonomisk effektivitet kan uppfyllas. Detta borde kunna attrahera partier för vilka begreppet kommunal demokrati inte bara är retorik.

REFERENSER

Andersson R (2003), "Förslag till trängselavgifter i Stockholm", *Ekonomisk Debatt*, årg 31, nr 7, s 29-38.

Banverket (2003), "Ny järnväg: Umeå -Haparanda", Borlänge, 25 april 2003.

Ekonomisk Debatt (2006), "Nationalekonomiska Föreningens förhandlingar. Budgetpropositionen 2005", årg 34, nr 1, s 64-88.

Riksdagens revisorer (2000), *Nya vägar till vägar och järnvägar?*, Rapport 2000/01:5, Stockholm.

Swedenborg, B (red) (2002), *Skattemiljarder i trafikpolitiken - till vilken nytta?*, SNS Förlag, Stockholm.