

Regionala fastighetsskatter kan ge bättre infrastruktur

Vägar och järnvägar finansieras främst genom statliga skatter. I åtskilliga fall beslutar politiker om spektakulära men samhällsekonomiskt olönsamma projekt och tycks mer benägna att maximera röster än projektnytta. Medborgare i den region där ett projekt genomförs får den största nyttan medan skattebetalare i hela landet betalar kostnaderna. Politiker på regional nivå "lobbar" för projekt i sina regioner. Kostnaderna för ett projekt bör främst belasta det brukarkollektiv som får störst nytta av det. Därför föreslås att statens utgifter för transportprojekt förs över till regional nivå liksom fastighetsskatten för deras finansiering. Miljarder kan sparas in genom att samhällsekonomiskt olönsamma projekt inte kommer till stånd och dessa kan i stället satsas på lönsamma projekt.

Ansvarskommittén har lagt fram ett förslag om 6–9 storregioner med direktvalda styresmän att ersätta landsting och länsstyrelser (SOU 2007:10). Förslaget har utlöst omfattande debatt med krav på en analys av regionala mål och medel. Förvisso räcker det inte med att skyffla över "gamla" uppgifter från landsting och länsstyrelser till storregioner. Nya uppgifter krävs för att motivera en omorganisation. Stora, samhällsekonomiskt olönsamma väg- och järnvägsprojekt genomförs som till stor del är statligt finansierade. Medborgare i den region där ett projekt genomförs får störst nytta av det medan skattebetalare i hela landet betalar kostnaderna. Kostnader för projekt bör främst belasta de brukarkollektiv som får störst nytta av dem. En ny regional ordning för transportpolitiken skulle kunna vara en lämplig uppgift för storregioner. Vi föreslår att statens utgifter för vägar och järnvägar överförs från staten till storregioner liksom fastighetsskatten för att täcka dessa utgifter. Med regionala fastighetsskatter kan man bättre än med statliga skatter diskriminera mellan de som får nytta av transportinvesteringar och de som inte får det. Avsikten med denna artikel är att presentera och argumentera för en sådan ordning.

1. Litteraturöversikt

I en klassisk artikel hävdar Tiebout (1956) att man kan få information om folks preferenser beträffande lokala kollektiva nyttigheter som gator, brandstationer, parker etc genom att de kan rösta med fötterna. Folk kan flytta till de orter som bjuder ut det som de önskar. Ortter konkurrerar med varandra genom sina lokala kollektiva varor. Detta leder till effektiva lösningar när det gäller att förse folk med sådana nyttigheter. Detta var dock

ROLAND ANDERSSON OCH BO SÖDERBERG

Roland Andersson är professor emeritus i fastighetsekonomi vid Institutionen för infrastruktur, Kungl Tekniska Högskolan. Hans forskning har gällt stadsbyggnad, transporter, energi, samband mellan forskning och regional tillväxt samt fastighetsekonomiska problem.
roland.andersson@infra.kth.se

Bo Söderberg är professor i fastighetsekonomi och prefekt för Institutionen för ekonomi, Högskolan i Gävle. Hans forskning behandlar marknader för bostäder, lokaler och avkastningsfastigheter samt fastighetsvärdering.
bsg@hig.se

Vi tackar Mats Bohman, Svante Mandell och Mats Wilhelmsen, KTH, Jan-Eric Nilsson, Väg- och Trafikinstitutet, Anders Olsson, Västerås kommun, Carl-Olof Ternryd, fd generaldirektör för Vägverket, och Ola Olsson, *Ekonomisk Debatt*, för värdefulla synpunkter.

inte sista ordet i dessa frågor. Det har vuxit fram en omfattande normativt inriktad litteratur om lokala kollektiva varor och den lämpliga fördelningen av uppgifter mellan regionala styren och en stats centrala regering (Buchanan 1965; Olson, 1969; Oates 1972; Berglas 1976; Arnott 1979, 2004; Arnott och Stiglitz 1979; Henderson 1977; Fujita och Thisse 1986; Fujita 1989; Hochman m fl 1995; Kanemoto m fl 1996; Rubinchik-Pessach 2005; Lee 2005). Litteraturen behandlar flera olika problem som a) vad är det optimala antalet regionala styren? b) vilka uppgifter bör ligga på en central regering och vilka på regionala styren? c) vad finns det för effektivitetsvinster att göra genom decentralisering av ett finansieringsansvar till regionala styren? d) vilka institutionella förändringar kan förbättra situationen mellan stat och regionala styren? och e) städers optimala storlek (Kanemoto m fl 1996; Arnott 2004). Några få artiklar behandlar även positiva problem såsom f) varför de flesta länder i världen över tiden har decentraliserat ett finansieringsansvar till regioner (Arzaghi och Henderson 2005).

Olson (1969) hävdar att för varje lokal kollektiv nyttinghet behövs ett separat regionalt styre. Hochman m fl (1995) kritiserar Olsons teori för att bygga på förenklande antaganden och menar att den inte håller då geografin explicit introduceras. Om så sker bör en decentralisering baseras på territorier snarare än på varor och tjänster. Hochman m fl hävdar att styren för storstadsområden (*metropolitans*) är de regionala enheter som är bäst lämpade att förse sina medborgare med hela skalan av lokala kollektiva nyttingheter.

Den amerikanske ekonomen Henry George (1955) föreslog under 1800-talet uttag av en enda skatt, nämligen på mark med syftet att bekämpa fattigdomen. Hans förslag har blivit föremål för uttolkningar och generaliseringar, i litteraturen hänvisade till som Henry Georges teorem. Detta innebär att det aggregerade markvärdet för en ort minus alternativkostnaden för markens värde i en användning som inte är urban vid optimal befolkning och vid ett effektivt utbud av lokala kollektiva varor kommer att bli lika med utgifterna för sådana varor (Arnott 2004; Lee 2005). I gängse ekonomiska termer betyder detta att värden av lokala kollektiva varor kapitaliseras i markvärden och att dessa utbuds av regionala styren i sådan utsträckning att marginalnyttan av dem blir lika med marginalkostnaden. Teoremet utgör teoretisk grund för finansiering av en ords utbud av lokala kollektiva varor med fastighetsskatter.

Oates (1972) sätter som villkor för effektivitet att det finns en perfekt matchning mellan vilka som får fördelar av lokala kollektiva nyttingheter och de som får betala för dem. Berglas (1976) visade att under Buchanans klubbteori (1965) utan hänsyn till geografin kan varje lokal kollektiv nyttinghet finansieras genom användaravgifter. Men om man beaktar skillnader i rummet mellan var de lokala kollektiva nyttingheterna bjuds ut och var konsumenterna finns, blir användaravgifter satta utifrån marginalkostnader inte tillräckliga för att täcka totala kostnader vid fallande genomsnittskostnader (Arnott 1979; Arnott and Stiglitz 1989; Fujita 1989). Skatt på markvärden kan användas för att täcka underskott (Hotelling 1938).

2. Hur ska tjänster från transportinfrastruktur prissättas?

Om målet är att effektivt utnyttja en infrastruktur, bör avgifter för tjänster från denna sättas med utgångspunkt från variationer i de kostnader som en brukare direkt ger upphov till, dvs prissättning efter variationer i de kortsiktiga marginalkostnader (Hotelling 1938; Walters 1961, 1968; SOU 1973:32; Bohm 1974; Andersson och Bohman 1985; Bohman och Andersson 1987). Exempel på en närmast ideal tillämpning av denna princip ges av de priser för elkraft som säljs mellan elproducenter och till vissa stora elkunder på den nordiska kraftbörsen (Andersson 1984, 2007). För övriga elkunder tillämpas en tvådelad tariff med ett rörligt pris per kilowattimme som varierar efter hur de rörliga kostnaderna varierar med efterfrågan mellan olika årstider och mellan dag och natt samt en fast avgift per kilowatt för att bidra till att täcka totala kostnader. Denna tariff ger elbolagen möjligheter att diskriminera mellan olika elförbrukare efter de fasta kostnader de ger upphov till.

En motsvarighet till elbolagens rörliga avgifter är bensen- och dieselskatter som genom åtgång av bensen och diesel grovt kan kopplas till den enskilde trafikantens utnyttjande av vägar och de rörliga kostnader för slitage på vägar som uppkommer. Fordonsskatter som differentieras mellan tunga och lätta fordon kan också grovt användas för att diskriminera mellan dessa fordons olika slitage på vägar. Då fullt kapacitetsutnyttjande råder med trängsel i stadstrafik under rusningstrafik som följd, bör trängselavgifter tas ut såsom nu sker i Stockholm. Avgaser och buller genom biltrafiken är exempel på skadliga externa effekter på miljön och klimatet som motiverar miljöavgifter. Dessa bör sättas med utgångspunkt från de marginalkostnader för skadliga effekter som förorsakas av en enskild bilists resor. Banverket tar ut banavgifter från de företag som trafikerar järnvägarna såsom Statens järnvägar. Dessa avgifter bör också sättas utifrån de rörliga kostnaderna för att utnyttja järnvägarna effektivt.

3. Hur ska vägar och järnvägar finansieras?

Vägar och järnvägar är inte endast lokala kollektiva varor utan bildar också nationella system av riksvägar och nationella banor och bildar därigenom också nationella kollektiva varor, ungefär som försvaret. Det finansiella ansvaret för dem delas mellan regionala styren och staten. Exempelvis finansieras i Kalifornien *state highways* av delstaten via fastighetsskatter medan dess *interstate highway system* finansieras genom federala skatter. Ett liknande finansieringssystem finns i Sverige. Gator och kollektivtrafik inom orterna finansieras till en del av kommunerna medan vägar och järnvägar mellan orter finansieras med statsskatter. Dessutom finansierar staten en stor del av exempelvis Stockholms utbyggnader av trafikleder.

Men finansieringen genom statliga eller som i USA federala skatter är problematisk, eftersom *the interstate highway system* i Kalifornien framför allt

används av folk som bor i Kalifornien. På samma sätt finns det inte något direkt samband mellan en bilists kostnad för en ny väg i Skåne och vad hon/han betalar i statlig skatt för vägens finansiering. Långt mindre finns ett sådant samband för en ny väg i Norrland där hon/han kanske aldrig någonsin kommer att sätta sin fot, långt mindre sin bil. En norrlänning bidrar via sina statliga skatter till att finansiera vägen i Skåne som hon/han kanske aldrig kommer att få någon nytta av. Man kan kanske tycka att det hela jämnar ut sig genom att skåningen via sina statliga skatter bidrar till att finansiera vägar och järnvägar i Norrland. Men genom statliga skatter kan man inte diskriminera mellan de som kommer att trafikera vägen och de som inte kommer att göra detta på det sätt som elbolagen kan diskriminera mellan olika elkunder genom sin eltariff. Oates (1972) villkor om en matchning mellan de som betalar och de som drar nytta av en lokal kollektiv vara är inte uppfyllt. Därför uppnås inte målet om effektivitet.

Kanske motiveras rådande system för finansiering med hänvisning till rättvisemål. Men varför behöver invånarna i det rika Kalifornien via den federala finansieringen av deras *interstate highway system* subventioneras av folk i andra delar av USA? Och varför ska norrlänningar via sina statsskatter behöva subventionera utbyggnader av stockholmarnas trafiksystem och för den delen också varför viceversa? Statsanslag för vägar och järnvägar är trubbiga åtgärder för att uppnå rättvisemål. Generella bidrag är att föredra för att uppnå sådana mål (Andersson 2005a, 2005b).

Varför inte finansiera vägar med tullavgifter som i Frankrike där sådana sedan länge tas ut på motorvägar? Men denna form av finansiering medför också problem. Stora, tunga lastbilar körs på det gamla vägnätet Route National i stället för på de nya motorvägarna för att undgå tullavgifterna. Trafiken genom städer och byar förorsakar onödiga kostnader i form av slitage på gatorna, trafikträngsel, olycksrisker, avgaser, buller samt skakningar som leder till behov av ökat underhåll för fastigheterna. Ett annat exempel på tillämpning av *public-private partnership*-konceptet som kommit i ropet är Arlandabanan som drivs i privat regi. Genom att banan finansieras genom avgifter kommer de som faktiskt drar nytta av den att också få betala för den, inte landets skattebetalare i gemen. Men motorvägen till Arlanda finansieras inte genom tullavgifter på bilar och bussar som i Frankrike. Biljetterna för att åka med Arlandabanan blir därför dyra i förhållande till färder per buss eller bil. Detta har lett till att folk i gemen väljer dessa färdmedel. Utnyttjandet av banan har därför blivit lågt och det samhällsekonomiska värdet av banan lägre än vad det kunde ha blivit om den hade finansierats genom skatt. Inte oväntat har det företag som driver Arlandabanan gått i likvidation och fått rekonstrueras. För att konkurrera på lika villkor hade man behövt ta ut tullar för trafiken på motorvägen till Arlanda. En tull skulle kunna tas ut vid bilarnas ankomst till Arlanda flygplats med hänsyn till deras negativa effekter på miljön. Men även under sådana bättre förutsättningar skulle banan inte kunna utnyttjas så effektivt som vid skattefinansiering. Att det inte skulle gå så bra att konkurrera med Arlandabanan under

de givna förutsättningarna kunde man ha räknat ut på förhand. Ett tredje exempel gäller att tullavgifter tas ut för överfarter på Öresundsbron för att finansiera brobygget på samma sätt som de franska motorvägarna finansieras. Tidsvinster görs genom bropassager som kapitaliseras i värdestegringar för fastigheter på ömse sidor om bron. Men trafiken över bron är inte av den omfattning som den skulle ha varit om den hade finansierats genom en skatt. Därför har det samhällsekonomiska värdet av bron blivit lägre än vad det kunde ha blivit.

Slutsatsen blir att det inte är särskilt lyckat att finansiera investeringar i vägar och järnvägar vare sig med statliga skatter eller genom användaravgifter. Hur ska man diskriminera mellan de som använder en bro eller väg och de som inte gör det? Idealt behövs en fast avgift eller skatt som enbart drabbar det kollektiv som utnyttjar en väg i exempelvis Skåne. *Lokala eller regionala* fastighetsskatter har egenskaper som kan utnyttjas i detta sammanhang. Redan Johann von Thünen (1826) visade på samband mellan transporter och fastighetsvärden genom att demonstrera hur skillnader i avstånd till ett stadscentrum bidrar till att förklara skillnader i värden på jordbruksmark utanför en stad. Alonso (1960) och Mohring (1961) visade att skillnader i transportkostnader kan förklara skillnader i markvärden inom en stad. Investeringar i en väg förbättrar framkomligheten och ger upphov till tidsvinster, kan minska olycksrisker och ge bättre miljö. Sådana värden kapitaliseras i värden för fastigheter belägna i närheten av nya vägar och stationer. Detta ger en grund för att ta ut fastighetsskatter för att finansiera investeringar. Användaravgifter utifrån kortsiktiga marginalkostnader i kombination med fastighetsskatter för att täcka fasta kostnader är lösningen (Hotelling 1938).

Om Öresundsbron finansierats med regional fastighetsskatt i stället för genom brukaravgifter skulle detta via en negativ priselasticitet ha medfört att trafiken över bron fått större omfattning. Om fler trafikanter drar nytta av bron får den ett högre samhällsekonomiskt värde. Detta återspeglas i högre värdestegringar för fastigheter på ömse sidor av bron. En skatteuppbörd är visserligen förenad med kostnader. Men sådana ska vägas mot de besparingar som kan göras i de administrativa resurser som nu går åt för att ta upp tullavgifter samt de tidsvinster som trafikanterna gör när de inte behöver bromsa in för att betala tull, förutom vinsterna med en mer omfattande trafik. Värdestegringar för fastigheter på ömse sidor om bron motiverar ett uttag av fastighetsskatt för att finansiera brobygget. Se där de "raka rören" mellan å ena sida transportinvesteringar, konsumentnytta av tidsvinster som kapitaliseras i värdestegringar på fastigheter samt å den andra en regional fastighetsskatt! Lokala eller regionala fastighetsskatter ger sålunda möjligheter att diskriminera mellan olika kollektiv av trafikanter. Argument finns för att fastighetsskatten bör ligga på kommunal nivå för finansiering av kommunal infrastruktur (Andersson 1993, 1999). Men ska den användas för att framför allt finansiera investeringar i vägar och järnvägar talar stordrifts- och samordningsfördelar för att den läggs på regio-

nal nivå. Genom att föra över rätten att ta ut fastighetsskatt från staten till storregioner skulle regionstyrena vid sidan av nuvarande landstingsskatt få reella möjligheter till egen finansiering i stället för att som nu behöva lita till en omfattande statlig medfinansiering. Brukarnas politiska representanter skulle då också få ekonomiska incitament att se till att sådana investeringar som är värda skattebetalarnas uppoffringar i form av fastighetsskatter kommer till stånd (Andersson 2006).

4. Ifrågasatta megaprojekt för Stockholm och andra regioner

Regeringens förhandlingsman Carl Cederskjöld föreslog förra året ett trafikpaket för Stockholmsregionen på bortemot 100 miljarder kr fram till år 2020 (Cederskjöld 2007). 50 miljarder ska gå till vägar, bl a ca 25 miljarder kr till den omdiskuterade trafikleden ”Förbifart Stockholm”. Nästan lika mycket ska gå till nya spår. Staten ska svara för hälften av kostnaderna av trafikprojektets utgifter under tio års tid. Oppositionspartierna i Stockholm vill ha ännu större statliga bidrag för kollektivtrafiken. Man kan kanske tycka att det nu är Stockholmsregionens tur att få statliga anslag för utbyggnad av dess transportinfrastruktur och att detta inte vore mer än rättvist. Men statlig, öronmärkt finansieringen leder till att stora, samhällsekonomiskt olönsamma transportprojekt i många fall väljs. Kostnaderna för Norra Länken beräknades initialt till 6,3 miljarder kr men har nästan fördubblats till 11,6 miljarder. Staten ska stå för 75 procent medan staden betalar 25 procent av de totala kostnaderna. Staten ska också svara för 75 procent av kostnaderna för Citybanan, en bana i tunnel under centrala Stockholm. Kostnaderna för denna har också nära nog fördubblats på kort tid till 16,3 miljarder kr. Kommunalråden i Stockholmsregionen hävdar att projektet är en riksangelägenhet som främst bör finansieras av staten.

De stora och kostsamma trafikprojekten för Stockholmsregionen är inte de enda i sitt slag i landet. Den förra regeringen ville satsa 100 miljarder i stora järnvägsprojekt såsom Citytunneln i Malmö, tunneln genom Hallandsåsen, Botniabanan och Norrbotniabanan. Även dessa projekt har sprängt kostnadsramarna. Kostnaderna för Citytunneln i Malmö har fördubblats sedan den påbörjades, från ca 6 till 12 miljarder. Tunneln genom Hallandsåsen är en sorglig följetong om merkostnader som ökat med hela 700 procent sedan starten! Botniabanan beräknas kosta bortemot 20 miljarder kr, dvs mer än dubbelt så mycket som de 8,4 miljarder som banan enligt regeringens första proposition i ärendet skulle kosta. Norrbotniabanan finns än så länge endast på papperet i form av ett politiskt beslut av förra regeringen till en kostnad av ca 20 miljarder. De mer eller mindre oanvända flygplatserna i Luleå-Kallax och Pajala är andra exempel på misslyckade miljardsatsningar av skattebetalarnas pengar. SIK (1996), Riksdagens revisorer (2000) och Banverket (2003) har visat att dessa stora järnvägsprojekt är samhällsekonomiskt olönsamma. *Vestigia terrent* (Spåren förskräcka).

5. Varför så många stora olönsamma transportprojekt?

Att kostnaderna för jättesprojekt nästan alltid blir högre, ibland flerdubbelt högre, än vad som framgår av initiala kalkyler är inte unikt för Sverige. I boken *Megaprojects at Risk* (Flyvbjerg m fl 2003) redovisar professor Bent Flyvbjerg och hans forskarlag en analys av ett stort antal infrastrukturprojekt i olika världsdelar. Kalkyler som legat till grund för besluten för 258 projekt inom transportsektorn jämförs med deras faktiska utfall. 90 procent av dessa har drabbats av fördyringar. Intäkterna av projekten har samtidigt överskattats. Projekten genomförs i stort sett oberoende av vad de kommer att kosta. De som föreslår megaprojekt får störst nytta av dem medan skattebetalare i gemen får betala en stor del av notan. Flyvbjerg (2007) varnar för glädjekalkyler i form av beslutsunderlag för projekt som förs fram av regionala intressegrupper. När väl ett statsråd har klippt av invigningsbanden till ett projekt, då är det klippt. Politiker verkar inte kunna göra några skarpa omprövningar hur stora kostnadsöverskridanden som än uppkommer. Räkningarna för dessa skickas till skattebetalarna.

En regerings strävan efter att behålla makt och inflytande för att genom "gåvor" till regioner försöka vinna väljarnas röster är en förklaring till att så många spektakulära, kostsamma och samhällsekonomiskt olönsamma transportprojekt kommer till stånd (Andersson 2005a, 2005b). Beslut om stora transportprojekt med omfattande statlig medfinansiering är mer fråga om politisk kohandel genom förhandlingar mellan politiker på riksnivå och regional nivå än en avvägning av projektens nytta mot deras totala kostnader. Då staten står för en stor del av kostnaderna får lokala och regionala särintressen starka incitament att plädera för sina projekt (Nilsson 2002). Nyttan av en extra miljard från staten till lokala eller regionala vägar och järnvägar tillfaller medborgare i den egna bygden utan att dessa behöver betala för dem. En perfekt matchning bör enligt Oates (1972) råda mellan det kollektiv som drar nytta av en väg eller järnväg och de som får betala för en lokal kollektiv vara. För att få incitament till ett beteende som leder till val av transportprojekt som är samhällsekonomiskt effektiva krävs institutionella reformer. Nilsson (2002) har framfört åtskilliga förslag till sådana reformer liksom Bruzelius (2006). Inte mycket har hänt för att ta vara på dessa förslag.

6. Omvandlingen av statlig fastighetsskatt till kommunal fastighetsavgift

I de flesta OECD-länder är fastighetsskatten kommunal. I USA är fastighetsbeskattning den huvudsakliga finansieringskällan för kommunal infrastruktur. Fastighetsskatten var också kommunal i Sverige innan den förstatligades. Marknadsvärden som underlag för beskattning har kritiserats sedan dessa värden höjts dramatiskt under senare år, något som medfört höjningar i fastighetsskatten. Detta har lett till stark irritation bland lan-

dets småhusägare. Gemene man ser inte något samband mellan den statliga fastighetsskatten och vad man får ut av skatterna. Den framstår som en obegriplig och onödig pålaga. Vid en återgång till en kommunal fastighetsskatt skulle kommunerna få större egna resurser för att finansiera investeringar i infrastruktur samtidigt som det skulle ge incitament till att effektiva sådana genomförs (Mandell 2003).

Den nya borgerliga regeringen säger sig ha infört en s k kommunal fastighetsavgift i stället för den statliga fastighetsskatten. Intäkterna från denna ska ingå som en del i statens system för kommunal utjämning. För år 2008 räknas de generella bidragen från staten till kommuner ner med ett belopp på ca 12,1 miljarder kr vilket motsvarar intäkterna från kommunal fastighetsavgift (Regeringens budgetproposition 2007/08:1). Kommunal fastighetsavgift leder sålunda inte till någon förändring i kommunernas intäkter. Motivet är att såväl staten som involverade kommuner ska neutraliseras budgetmässigt. Detta är en smart politisk lösning. Staten, inte kommuner, bestämmer fortfarande skattesatser och avgör hur de ska användas. Makten över fastighetsskatten har *inte* decentraliserats såsom regeringen vill ge sken av genom benämningen kommunal fastighetsavgift. Ingen finansminister vill gärna släppa ifrån sig kontrollen över en beskattningskälla.

7. Decentralisering av fastighetsskatt och utgifter för transportinfrastruktur

Teoretiska grunder talar för att såväl fastighetsskatt som utgifter för transportprojekt inte ska ligga på nationell nivå utan på regional. Därför föreslår vi att makten över fastighetsskatten förs över till storregioner och att staten samtidigt avlastas utgifter för transportprojekt till belopp i samma storleksordning. Om utgifter och inkomster i statsbudgeten minskar med ungefär samma belopp, ökar chanserna för att en reform av detta slag ska bli politiskt möjlig att genomföra. Förslaget sammanfattas i följande punkter:

- Statens utgifter för vägar och järnvägar förs över till storregioner.
- Fastighetsskatten förs också över från staten till storregioner för att täcka utgifterna.
- Varje storregion får rätt att bestämma sina skattesatsers storlek.

En regering kan ha svårt att skiljas från möjligheterna att utdela spektakulära ”gåvor” till väljarmässigt strategiska regioner i form av motorleder, järnvägar och flygplatser som finansieras med statliga skatter som vi sett exempel på ovan. Men politiska fördelar bör vägas mot de samhällsekonomiska vinster som vårt förslag leder till genom bättre val av projekt. Om regionerna själva får råda över fastighetsskatten, behöver de inte några förslag från staten om trafikpaket à la Cedersköld och inte heller medfinansiering från staten. Fastighetsskatter flyter in till regionstyrena i enlighet med deras egna beslut. Regeringen slipper krav från regionala lobbyister om att statligt finansierade investeringar i vägar och järnvägar ska genomföras.

Förslaget innebär att den decentralisering av fastighetsskatten som regeringen vill ge intryck av att ha ägt rum faktiskt kommer till stånd, inte bara till namnet utan till gagnet. Beteckningen kommunal fastighetsavgift som regeringen nu använder är missvisande. Nivån på statens generella bidrag till kommuner och landsting bör höjas till den nivå som gällde innan detta belopp reducerades med de ersättande intäkterna från fastighetsskatter. Genom en återställande höjning av statens generella bidrag samtidigt som utgifter för vägar och järnvägar minskar med motsvarande belopp kan budgetmässig neutralitet uppnås.

8. Några konsekvenser

Men är det verkligen en bra idé att splittra statens anslag för vägar och järnvägar på självständiga enheter inom storregionerna? Ett argument är att Vägverkets och Banverkets operativa verksamheter redan är uppdelade i sju respektive fem regionkontor. Men om man helt överlämnar väg- och järnvägsplanering jämte dess finansiering till storregioner, hur ska samordningen *mellan* de olika storregionerna skötas med tanke på att riksvägar och nationella järnvägar är realiteter? En viss samordnande transportmyndighet på nationell nivå kan behövas. En sådan myndighet, Statens Transportverk, kan bli gemensam för vägar och järnvägar men också för flygplatser och hamnar i enlighet med ett förslag av professor Peter Bohm (1974, kap 6). Denna bör därför ha statsanslag till sitt förfogande. Men i stället för statlig medfinansiering om 50–75 procent som nu bör det vara en begränsad procentandel.

Storstäderna har höga kostnader för investeringar i gator och kollektivtrafik på grund av komplicerade och dyrbara tunnlar och broar. Exempelvis beräknas en tunnel som ingår i Norra Länken i Stockholm kosta 1 miljon kr per decimeter att bygga! Om Stockholmsregionen får ta ut fastighetsskatt, får den tillräckliga egna skattemedel att disponera för att på egen bog kunna finansiera sina transportprojekt. Höga taxeringsvärden för fastigheter i Stockholmsområdet medger uttag av höga intäkter genom regional fastighetsskatt. Stockholmsregionen skulle på egen hand kunna finansiera trafikprojekt som Citybanan och Förbifart Stockholm. Huruvida man fortfarande skulle vilja genomföra dessa projekt hänvisad till egna finansieringsresurser som kan ges alternativ användning är en annan fråga. I Norrland däremot är fastighetsvärdena låga och därmed intäkterna från fastighetsskatt. Här behövs å andra sidan inte så dyrbar transportinfrastruktur som i storstäderna. Kostnaderna för transportinfrastruktur kan ändå bli betydande på grund av långa avstånd. Det finns därför anledning att diskutera beskattning av olika typer av fastigheter och med vilka skattesatser. Storregioner i Norrland bör svara för kostnader för sina egna transportprojekt såsom Norrbotniabanan om man fortfarande vill förverkliga dem genom egen finansiering. Det kan bli osäkert med tanke på att det finns alternativ användning av skatteintäkter. Banverket har visat att Norrbotniabanan är samhällsekonomiskt olönsam (Banverket 2003).

9. Statens anslag för transportprojekt och fastighetsskatter

Om man ska föra över såväl statens utgifter för transportprojekt som fastighetsskatten till storregioner, behöver man för var och en av dessa göra klart för sig hur utgifter och intäkter kommer att förhålla sig till varandra. Då behövs en regionindelning. Denna bör avgöras av vilka uppgifter som regionerna bör svara för. Vi har delat in landet i följande sex regioner:

Skånelandskapen (Skåne, Halland och Blekinge), Västra Götaland (Göteborg och Bohus län, Västergötland och Värmlands län), Östra Götaland (Småland och Östergötland), Mälarskapen (Stockholms län, Gotland, Sörmland, Örebro län, Västmanland och Uppland), Södra Norrland (Dalarna, Jämtland län, Gävleborgs län och Västernorrlands län) och Norra Norrland (Västerbotten och Norrbotten).

I tabell 1 presenteras hur de statliga anslagen till Vägverket och Banverket fördelas på sex storregioner år 2006 att jämföras med intäkter från fastighetsskatten för samma år. Statens totala anslag till Vägverket var 12,9 miljarder kr och 11,4 miljarder till Banverket, dvs sammanlagt 24,3 miljarder kr. Intäkterna från fastighetsskatt på ca 24,9 miljarder kr skulle således ha räckt till för att täcka de sammanlagda utgifterna för Vägverket och Banverket. Om vi ser på utfallet för de olika storregionerna kan noteras att en Mälardalsregion skulle ha fått ett relativt stort överskott på 5,3 miljarder kr medan såväl regionen för Skånelandskapen som storregionerna för Norrland skulle få underskott på 2,1, 1,8 respektive 1,8 miljarder kr. Mälardalens stora överskott kan regleras genom att det generella statliga stödet till regionen reduceras med motsvarande belopp. För att täcka underskotten kan fastighetsskatter höjas/breddas. Staten avlastas här utgifter som är större än de skatteintäkter som staten avstår från då fastighetsskatten förs över till storregioner. En rimlig lösning är därför att statens generella bidrag till kommuner höjs för att täcka underskott, så att såväl staten som regionerna budgetmässigt neutraliseras.

Ytterligare en möjlighet som sålunda kan övervägas är att fastighetsskatten breddas till att omfatta samtliga *vid fastighetstaxeringen* "skattepliktiga fastigheter". Alla fastigheter som får ett taxeringsvärde kan beskattas. Skattesatsen för fastighetsskatt kan också ändras något. Den kan också vara olika hög för olika typer av fastigheter. I dag tas inte fastighetsskatt ut på alla taxerade fastigheter, t ex på jordbruks- och skogsfastigheter. Fastighetsskatten är olika för de fastigheter som beskattas. Exempelvis är den 2,2 procent för elproduktionsenheter som drivs med vattenkraft. Den nya borgerliga regeringen har för år 2008 infört en sk kommunal fastighetsavgift på 0,75 procent av taxeringsvärdet men högst 6 000 kr för villa och fritidshus. I tabell 1 redovisas som jämförelse de hypotetiska totala intäkterna från en tänkt breddad fastighetsskatt år 2006, dvs om en skattesats skulle tillämpas på *samtliga* "skattepliktiga fastigheter". För enkelhetens skull har vi beräknat de möjliga skatteintäkterna efter en enhetlig skattesats om 1 procent.

Storregioner	Statsanslag			Fastighets- skatte- intäkter (C)***	Överskott/ underskott av (C)-(A)-(B)	Breddad fastighets- skatt (1 % för <i>alla</i> fastigheter)
	Vägverk (A)*	Banverk (B)**	(A)+(B)			
Skånelandskapen	1,2	3,9	6,1	4,0	-2,1	7,17
Västra Götaland	2,6	1,7	4,3	4,2	-0,1	7,42
Östra Götaland	1,4	0,9	2,3	2,4	0,1	4,57
Mälardalen	4,3	2,2	6,5	11,8	5,3	16,43
Södra Norrland	1,8	1,7	3,5	1,7	-1,8	3,49
Norra Norrland	1,6	1,0	2,6	0,8	-1,8	2,12
Totalt	12,9	11,4	24,3	24,9	0,6	41,20

Källor: Vägverket*, Banverket** och SCB***.

Tabell 1
Statliga anslag för transportprojekt, uttaxerad fastighets-skatt samt hypotetisk breddad fastighets-skatt fördelade på sex storregioner (miljarder kr år 2006)

Storregioner	Hypotetisk miniminivå för fastighetsskattesats	Motsvarande skatteintäkt	(A)+(B) ur tabell 1
Skånelandskapen	0,9 %	6,45	6,10
Västra Götaland	0,6 %	4,45	4,30
Östra Götaland	0,6 %	2,74	2,30
Mälardalen	0,4 %	6,57	6,50
Södra Norrland	1,1 %	3,84	3,50
Norra Norrland	1,3 %	2,75	2,60
Totalt		26,81	24,30

Tabell 2
Hypotetisk miniminivå för skattesatser vid en breddad, regionalt variabel, fastighets-skatt som ska täcka decentraliserade statliga utgifter för transportprojekt fördelade på sex storregioner (miljarder kr år 2006)

Källa: Vägverket och Banverket.

I tabell 2 presenteras hur utgifterna kan täckas genom att man i de olika regionerna väljer olika skattesatser. För Skånelandskapen, Västra Götaland och Östra Götaland blir den nödvändiga skattesatsen lägre än 1 procent, för Mälardalen mycket lägre än 1 procent. För de båda norrlandsregionerna blir den högre än 1 procent. Men om man tillämpar samma skattesats för elproduktionsenheterna för Norrland som i dag, nämligen 2,2 procent, så blir för övriga typer av fastigheter den erforderliga skattesatsen 0,8 procent för Södra Norrland och 1,0 procent för Norra Norrland. Vid eventuella ökning av skattesatser bör skatteövervärtring beaktas som för elproduktionsanläggningar kan ske på elpriser. Utgiftsnivåerna för regionerna kan dock vara högre eller lägre. Även skattesatserna kan anpassas till vad varje regionstyre finner lämpligt. Om det ska bli politiskt möjligt att genomföra den föreslagna reformen bör effekter för involverade parter så långt möjligt neutraliseras budgetmässigt.

10. Sammanfattning

Här föreslås följande nya regionala ordning för transportpolitiken i landet:

- Statens utgifter för vägar och järnvägar förs över till storregioner.
- Fastighetsskatten förs också över från staten till storregioner för att täcka utgifterna.
- Varje region får rätt att bestämma skattesatsernas storlek.

Nuvarande statliga finansieringssystem inbjuder till att stora samhälls-ekonomiskt olönsamma transportprojekt kommer till stånd på bekostnad av lönsamma projekt. Med regionala fastighetsskatter kan man bättre än med statliga skatter diskriminera mellan dem som får nytta av transportinvesteringar och dem som inte får det. Brukarnas politiska representanter får starkare incitament att genomföra investeringar värda skattebetalarnas uppoffringar. Värdet av investeringar i vägar och järnvägar kapitaliseras i värdestegringar för fastigheter nära vägar och stationer. Detta ger en grund för att ta ut regionala fastighetsskatter för att finansiera investeringar i infrastruktur. Incitament skapas för bättre hushållning med samhällets resurser. Åtskilliga miljarder kan sparas in genom att samhällsekonomiskt olönsamma infrastrukturprojekt inte kommer till stånd, resurser som kan satsas på lönsamma projekt.

REFERENSER

Alonso, W (1960), "A Theory of the Urban Land Market", *Regional Science Association Papers and Proceedings*, vol 6, s 149-157.

Andersson, R (1984), "Electricity Tariffs in Sweden", *Energy Economics*, vol 6, s 122-130.

Andersson, R (1993), *Bygga Sverige ur krisen?*, SNS Förlag, Kristianstad.

Andersson, R (1999), "Ge kommunerna fastighetsskatten åter!", DN Debatt, *Dagens Nyheter*, 7 september 1999.

Andersson, R (2005a), "The Efficiency of the Swedish Regional Policy", *Annals of Regional Science*, vol 39, s 811-832.

Andersson, R (2005b), "Regionalpolitiken bör reformeras", *Ekonomisk Debatt*, årg 33, nr 1, s 17-32.

Andersson, R (2006), "En ny ordning för infrastrukturpolitiken", *Ekonomisk Debatt*, årg 34, nr 2, s 58-61.

Andersson, R (2007), "Går det att göra något åt de höga elpriserna?", *Ekonomisk Debatt*, årg 35, nr 2, s 5-16.

Andersson, R och M Bohman (1985), "Short and Long-run Marginal Cost Pricing", *Energy Economics*, vol 7, s 279-288.

Arnott, R (1979), "Optimal City Size in a Spatial Economy", *Journal of Urban Economics*, vol 6, s 65-89.

Arnott, R (2004), "Does the Henry George Theorem Provide a Practical Guide to Optimal City Size?", *American Journal of Economics and Sociology*, vol 63, s 1057-1090.

Arnott, R och J Stiglitz (1979), "Aggregate Land Rent, Expenditure on Public Goods, and the Optimal City Size", *Quarterly Journal of Economics*, vol 93, s 471-500.

Arzaghi, M och J V Henderson (2005), "Why Countries are Fiscally Decentralizing", *Journal of Public Economics*, vol 89, s 1157-1189.

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

Berglas E (1976), "On the Theory of Clubs", *American Economic Review Papers and Proceedings*, vol 66, s 116-121.

Bohm, P (1974), *Transportpolitiken och samhällsökonomin*, Liber Förlag, Stockholm.

Bohman, M och R Andersson (1987), "Pricing Cogenerated Electricity and Heat in Local Communities", *Journal of Public Economics*, vol 33, s 333-356.

Bruzelius, N (2006), *Väghållning på ny väg*, Institutet för ekonomisk forskning, Lunds universitet.

Buchanan, J (1965), "An Economic Theory of Clubs", *Economica*, vol 32, s 1-14.

Cederskjöld, C (2007), "Trafiklösning för

- Stockholmsregionen till 2020 med utblick mot 2030", Infrastrukturdepartementet, Stockholm.
- Flyvbjerg, B (2007), "Sanning och lögn om megaprojekt", *Framtider*, nr 4, Institutet för framtidsstudier.
- Flyvbjerg, B, N Bruzelius och W Rothengatter (2003), *Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Fujita, M (1989), *Urban Economic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Fujita, M och J-F Thisse (1986), "Spatial Competition with a Land Market: Hotelling and von Thunen Unified", *Review of Economic Studies*, vol 53, s 819-841.
- George, H (1955), *Progress and Poverty*, Robert Schalkenbach Foundation, New York.
- Henderson, J V (1977), *Economic Theory and the City*, Academic Press, New York.
- Hochman, O, D Pines och J-F Thisse (1995), "On the Optimal Structure of Local Governments", *American Economic Review*, vol 85, s 1224-1240.
- Hotelling, H (1938), "The General Welfare in Relation to Problems of Taxation and of Railway and Utility Rates", *Econometrica*, vol 6, s 242-269.
- Kanemoto Y, T Ohkawara och T Suzuki (1996), "Agglomeration Economies and a Test for Optimal City Sizes in Japan", *Journal of the Japanese and International Economies*, vol 10, s 379-398.
- Lee, K (2005), "Land Taxation and the Henry George Theorem under Uncertainty", *Journal of Urban Economics*, vol 58, s 11-23.
- Mandell, S (2003), "Local Property Taxes and Moral Hazard", *Journal of Property Research*, vol 20, s 131-172.
- Mohring, H (1961), "Land Values and Measurement of Highway Benefits", *Journal of Political Economy*, vol 69, s 236-249.
- Nilsson, J-E (2002), "Infrastrukturplanering – en process i behov av institutionella reformer", i Swedenborg, S (red), *Skattemiljarder i trafikpolitiken – till vilken nytta?*, SNS Förlag, Stockholm.
- Oates, W (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Olson, M (1969), "The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government", *American Economic Review Papers and Proceedings*, vol 59, s 479-487.
- Regerings proposition (2007/08:1), *Budgetpropositionen för 2008*.
- Riksdagens revisorer (2000), "Nya vägar till vägar och järnvägar?", Förslag till Riksdagen 2000/01: RR11, Sveriges riksdag, Stockholm.
- Rubinchik-Pessach, A (2005), "Can Decentralization Be Beneficial?", *Journal of Public Economics*, vol 89, s 1231-1249.
- SIKA (1996), "Botniabanan – en samhälls-ekonomisk bedömning", Rapport 1996:1, Statens institut för kommunikationsanalys, Östersund.
- SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, Finansdepartementet, Stockholm.
- SOU 1973: 32, *Vägtrafiken. Kostnader och avgifter*, Göteborgs offsettryckeri, Stockholm.
- Tiebout, C (1956), "A Pure Theory of Local Public Goods", *Journal of Political Economy*, vol 64, s 416-424.
- von Thünen, J (1926), *The Isolated State*, nyutgåva 1997, Pergamon Press, New York.
- Walters, A A (1961), "The Measurement and Management of Private and Social Cost of Highway Congestion", *Econometrica*, vol 29, s 676-699.
- Walters, A A (1968), *The Economics of Road User Charges*, John Hopkins University Press, Baltimore.