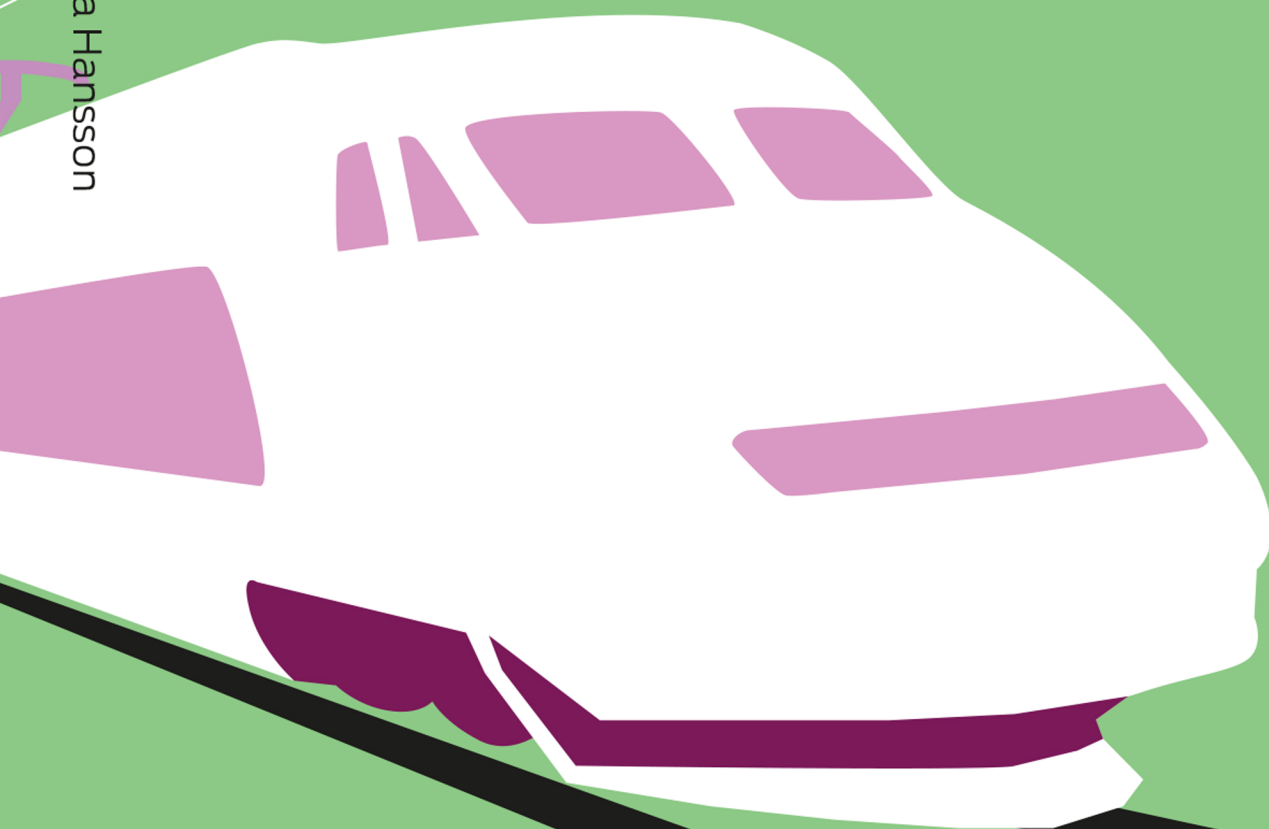


Är det lönt att välja tåget?

- Hur bör höghastighets-
järnväg finansieras?



FOR ES



FORES

Är det lönt att välja tåget?

Av Åsa Hansson

1:a upplagan, 1:a tryckningen

Fores, Kungsbroplan 2, 112 27 Stockholm

08-452 26 60,
brev@fores.se
www.fores.se

Tryckt hos ScandBook AB, Falun 2017
ISBN: 978-91-87379-39-0

Fritt tillgängligt med vissa rättigheter förbehållna. Fores vill ha största möjliga spridning av de publikationer vi ger ut. Därför kan publikationerna utan kostnad laddas ner via www.fores.se. Enstaka exemplar kan också beställas i tryckt form via brev@fores.se. Vår hantering av upphovsrätt utgår från Creative Commons Erkännande-Ickekommersiell-Inga bearbetningar 3.0 Unported License (läs mer på www.creativecommons.se). Det innebär i korthet att det är tillåtet att dela, det vill säga att kopiera, distribuera och sända verket, på villkor att Fores och författaren anges, ändamålet är icke kommersiellt och verket inte förändras, bearbetas eller byggs vidare på.



Åsa Hansson

Är det lönt att välja tåget?

Hur bör höghastighetsjärnväg finansieras?

Om Fores

Den gröna och liberala tankesmedjan

Fores – Forum för reformer och entreprenörskap – är den gröna och liberala tankesmedjan. Vi vill förnya debatten i Sverige med tro på entreprenörskap och människors möjligheter att själva forma sina liv.

Miljö och marknad, migration, företagandet i civilsamhället, integritet, jämställdhet, global demokratisering och moderniserad välfärd – det är några av de frågor vi jobbar med. Vi är en öppen och oberoende mötesplats för samhällsengagerade, debattörer, akademiker och beslutsfattare.

Tillsammans med personer i hela Sverige ska vi hitta lösningar på hur Sverige kan möta de utmaningar som globaliseringen och klimathotet innebär. Vi fungerar som en länk mellan nyfikna samhällsmedborgare, debattörer, entreprenörer, beslutsfattare och seriös forskning. Fores producerar böcker och arrangerar seminarier och debatter.

Besök gärna vår webbplats www.fores.se.

Innehåll

Om författaren	xi
Förord: Klart vi ska satsa på tåget – men hur?	xiii
Sammanfattning	xvii
Inledning	1
Nuvarande beslutsprocess för infrastrukturinvesteringar	5
Den samhällsekonomiska analysen	7
Räntan avgör	8
Finansiering av trafikinfrastrukturinvesteringar	15
Offentlig finansiering	15
Privat finansiering	23
Är Sverigeförhandlingens förslag till finansiering lösningen?	29
Alternativ finansiering	35
Kommunal medfinansiering	38
Höjda banavgifter	41
Temporär och lokal fastighetsskatt	44
Lånefinansiering	48
Slutsats	53
Referenser	57

Om författaren

Åsa Hansson är docent och lektor i nationalekonomi vid Lunds universitet. Hon har tidigare varit verksam vid Köpenhamns universitet, University of Massachusetts samt University of California, Santa Barbara. Åsa disputerade år 2000 på en avhandling kring skattepolitikens begränsningar och har sedan dess forskat kring skattefrågor och offentlig ekonomi. Hennes forskning fokuserar framför allt på de beteendeeffekter skatter ger upphov till på såväl individer som företag, på effekterna av skattekonkurrens samt hur skattesystem bör utformas för att vara konkurrenskraftiga. Åsas forskning har publicerats i internationella och inhemska tidskrifter och i ett flertal böcker. Åsa har även ägnat sig åt skattepolitik och bland annat varit ledamot i Företagsskattekommittén och i en dansk skatteutredning. Hon är även ledamot i Fores styrelse.

Förord

Klart vi ska satsa på tåget – men hur?

Höghastighetståget polariserar. Antingen är man för, och avvisar beräkningar om samhällsekonomisk olönsamhet med att synergieffekter inte fångas in, och med att stambanan byggdes för att man hade en vision – är det inte nu dags för Sverige att ha det igen? Dessutom är ju räntan noll så i praktiken kostar det inget att bygga, och kostnaden att *inte* bygga är nästan lika stor eftersom det befintliga måste upprustas.

Eller så är man emot, med argument som i princip avvisar varje större infrastruktursatsning. Den som – likt jag själv – inte tagit slutlig ställning upplevs som nära nog ryggradslös i en så stor samhällsfråga. Det förstärks av att Sverigeförhandlaren högtidligen sluter avtal med kommun efter kommun om stationer och delfinansiering, som om frågan redan vore avgjord.

Men den som vill satsa 250 miljarder kronor på nytt snabbtåg bör ha bra på fötterna, och den som avvisar satsningen bör vara säker på sin sak. Det kan inte vara orimligt att vilja avvakta Sverigeförhandlingens slutliga underlag innan man bestämmer sig, eller att stanna upp och nagelfara det underlag vi redan fått. Åsa Hanssons

rapport pekar på att kostnaderna kan vara underskattade och diskonteringen för generös, att finansieringslösningarna är skakiga och att vinsterna för de orter som får snabbtåg kan vara överdrivna och delvis motsvaras av förluster för andra orter som *inte* får snabbtåg.

Denna typ av kompletterande analyser behövs för att få en samlad och rättvisande bild, men vi behöver också lyfta blicken och fundera på hur höghastighetståget svarar mot framtidens behov – eftersom invigningen tidigast sker kring år 2035 och ska vara relevant åtminstone seklet ut.

Är det för framtiden faktiskt avgörande om det tar tre eller två timmar att ta sig mellan Stockholm och Göteborg, eller fortsätter tåget att utvecklas som arbetsplats så att själva restiden är mindre viktig? Är jämförelsen med det fossildrivna flyget fortfarande adekvat år 2050, eller går flyget då på avancerade biodrivmedel och el, medan bilarna är självkörande och avgasfria? Kommer våra barnbarn att åka på konferenser som vi, eller kommer de att vara permanent uppkopplade med minskade resebehov? Hur vi ser på dessa frågor är avgörande för vilken infrastruktursatsning vi behöver.

Om snabbare tåg är rätt svar och vi alltså avvisar beräkningarna om samhällsekonomisk olönsamhet, bör vi fråga oss var dessa tåg gör störst nytta. De tre storstadsregionerna bedöms få en kraftig tillväxt även utan snabbare tåg mellan varandra, medan andra delar av landet

behöver omfattande investeringar för att inte tappa i konkurrenskraft. Lägg till detta bilden, som torgförs av nästan alla partier, av ett Sverige som slits itu – hur skulle det påverkas av att den största infrastruktursatsningen i modern tid helt fokuserar på den sydligaste tredjedelen av landet?

Nu föreslås att höghastighetståget byggs i etapper, där man börjar med de sträckor som är minst olönsamma. Det minskar inte behovet av att framtidssäkra investeringarna, men det är en början till ett mer öppet och analyserande samtal där det finns andra positioner än allt eller inget.

Frågan om höghastighetståg har lett till att vi nu diskuterar helt andra och mycket högre nivåer för infrastrukturinvesteringar än förut. Var och en som svurit över förse- nade tåg eller drömt om att kunna ställa bilen och åka kollektivt vet att höjda ambitioner behövs. Nu behövs en diskussion, öppet och utan skyggglappar om hur en smart satsning för framtiden bäst utformas.

Mattias Goldmann, vd Fores

Sammanfattning

Det är viktigt att ha en välfungerande transportinfrastruktur, inte bara för resandet i sig utan även för att andra marknader, såsom bostads- och arbetsmarknaden, ska fungera väl. För att uppnå detta måste investeringar göras. I Sverige är investeringar i transportinfrastruktur en offentlig angelägenhet och vilka projekt som ska genomföras beslutas av regeringen och finansieras traditionellt via statsanslag. Eftersom resurserna är ändliga kan inte alla investeringar genomföras, utan de som ger störst nytta per skattekrona bör prioriteras. Som beslutsunderlag görs samhällsekonomiska kalkyler där kostnaderna jämförs med nyttorna och för att en investering ska vara samhällsekonomiskt försvarbar måste nyttorna överstiga kostnaderna.

Även om en höghastighetsjärnväg ger stora nyttor är det en enormt dyr och riskfull investering, och den samhällsekonomiska kalkylen visar tydligt att den är olönsam. Detta hindrar inte att andra kostsamma investeringar i transportinfrastruktur kan vara lönsamma och bör genomföras.

Det är därför välkommet att Sverigeförhandlingen lyft fram en diskussion kring hur kostsamma infrastrukturinvesteringar ska finansieras då de inte ryms inom det finanspolitiska ramverket utan kan komma att skjutas upp, inte alls genomföras eller tränga undan andra viktiga offentliga åtaganden.

I denna rapport diskuteras svagheter i den nuvarande beslutsprocessen kring transportinfrastrukturinvesteringar och svårigheten att finansiera stora projekt inom det finanspolitiska ramverket. Fokus i rapporten ligger på hur alternativa finansieringsmetoder påverkar både det finanspolitiska ramverket och vilka projekt som genomförs. Sverigeförhandlingens olika förslag till alternativ finansiering analyseras. Många av förslagen bygger på att fånga upp och återföra markvärdestegringar som förväntas uppkomma på grund av höghastighetsjärnvägen. Förslagen är intressanta att titta närmare på oavsett den föreslagna höghastighetsjärnvägen. Eftersom höghastighetsjärnväg inte är en samhällsekonomiskt lönsam investering kommer sannolikt markvärdestegringarna totalt sett att bli blygsamma, och förslaget bygger istället på en lånefinansiering till största delen. Risker är betydande att svenska skattebetalare får finansiera en olönsam investering, som visserligen kan gynna vissa kommuner, men då på andras bekostnad.

Diskussionen kring alternativ finansiering av transportinfrastruktur bör dock föras vidare och det finns argu-

ment för att dagens finansieringsmetod bestående av statsanslag med fördel kan kompletteras med andra finansieringsformer som i högre grad bygger på privat finansiering. Det är inte längre självklart att transportinfrastruktur ska utgöra en offentlig angelägenhet fullt ut, utan det kan finnas positiva aspekter av ökat privat engagemang.

Några viktiga slutsatser från rapporten är:

- Stora infrastrukturprojekt tenderar att bli betydligt dyrare än beräknat. Det finns starka intressen (bland annat politiska, företagsekonomiska och teknologiska) att ta fram optimistiska kalkyler för projekt som bekostas av någon annan, nämligen skattekollektivet. Eftersom var och en av skattebetalarna har lite att förlora har de svaga incitament att hålla emot. Detta innebär att projekt som inte är lönsamma ändå tenderar att genomföras.
- Det finns brister i den samhällsekonomiska kalkylen. I Sverige används en i ett internationellt perspektiv låg diskonteringsränta. En för låg diskonteringsränta gör att framtida nyttor av investeringen överskattas. Diskonteringsräntan bör avspegla risken i projektet och ett riskfyllt projekt bör ha en högre diskonteringsränta. Eftersom höghastighetsjärnvägen är ett riskfyllt

projekt borde en högre diskonteringsränta ha använts. Detta skulle ha gjort projektet ännu mer olönsamt.

- Sverigeförhandlingen föreslår finansiering baserad på återföring av markvärdestegringar uppkomna på grund av investeringen. Det är en intressant finansieringsmetod, men bygger på att investeringen genererar betydande markvärdestegringar. I detta fall är de förväntade markvärdestegringarna små i förhållande till kostnaderna och kan sjunka på andra platser som inte får stationer utan bara höghastighetståg som bullrar förbi.
- Kommunal medfinansiering innebär en risk för kommunerna eftersom effekterna av en station är osäker och beror på faktorer som ännu inte är bestämda och tågoperatören styr över. Det finns också en risk att dragningen av banan eller stationslägena blir samhällsekonomiskt mindre effektiva om de styrs av vilka kommuner som är villiga att betala snarare än var banan och stationerna gör störst nytta.

Inledning

En välfungerande trafikinfrastruktur är en förutsättning för att resurser ska utnyttjas effektivt och påverkar i sin tur både arbets- och bostadsmarknaden. Kollektivtrafik har flera fördelar framför enskilt resande eftersom stordriftsfördelar bättre kan utnyttjas och utsläppen minskar i jämförelse med enskilt resande, vilket sammantaget kan bidra till att möta de framtida krav en ökad urbanisering ställer. Sverigeförhandlingens förslag om att bygga höghastighetsjärnväg mellan Stockholm-Göteborg och Stockholm-Malmö är i linje med detta.

Att bygga höghastighetsjärnväg är en enorm investering som kan ge stora nyttor men som också är associerade med höga kostnader. För att investeringen ska vara motiverad måste nyttorna av investeringen överstiga kostnaderna. Beräkningar uppskattar kostnaden till 230 miljarder kronor i 2015 års prisnivå och Trafikverket, som genomfört den samhällsekonomiska kalkylen, konkluderar att investeringen är samhällsekonomiskt olönsam (Trafikverket 2016).

Mer generellt kan finansieringen av så stora projekt innebära en utmaning. Traditionellt har infrastrukturin-

vesteringar i Sverige ansetts utgöra en offentlig angelägenhet och finansierats via statsanslag. På grund av det finanspolitiska ramverket, med budgettak och överskottsmål, kan stora investeringar såsom höghastighetsjärnväg komma att tränga undan annan viktig offentlig verksamhet. Detta kan medföra att stora infrastrukturinvesteringar kan tvingas senareläggas eller inte alls genomföras. Om investeringarna är samhällsekonomiskt lönsamma är detta olyckligt. Ett sätt att komma runt det finanspolitiska ramverket är att hitta alternativ finansiering, ofta i den privata sfären, för projekten. Detta har gjorts i ett flertal länder under en tid, bland annat har olika OPS- (offentlig-privat samverkan) och koncessionslösningar använts, men även värdeåterföring från markvärdestegringar. En diskussion kring detta har påbörjats även i Sverige och Sverigeförhandlingen har föreslagit flera alternativa finansieringsformer för att finansiera höghastighetsjärnväg i Sverige.

Syftet med detta arbete är att analysera hur beslutsprocessen kring och finansieringen av trafikinfrastruktur ser ut generellt sett i Sverige samt hur Sverigeförhandlingens olika föreslagna finansieringsalternativ kan påverka såväl genomförandet av projektet som statsfinanserna på sikt.

Arbetet inleds med en redogörelse för hur beslutsprocessen kring infrastrukturinvesteringar och finansiering ser ut i Sverige. Därefter diskuteras en rad brister i dagens

system. Detta följs av en analys av förslaget från Sverige-
förhandlingen och en utvärdering av hur detta eventuellt
mildrar dessa brister.

Nuvarande beslutsprocess för infrastrukturinvesteringar

I Sverige har finansiering och ägande av infrastruktur historiskt varit och är fortfarande i stor utsträckning en offentlig angelägenhet.¹ Det innebär att de åtgärder som genomförts har beslutats i den politiska processen och vanligtvis finansierats via statsbudgeten. Beslut om vilka projekt som ska genomföras fattas således av regering och riksdag. Infrastrukturplanering är av naturliga skäl en långsiktig process och planeringen är indelad i två delar: en ekonomiskt långsiktig och en fysisk planering där projekt planeras mer i detalj.

Regeringen och riksdagen tar fram den långsiktiga planen, som för närvarande omfattar 12 år.² Denna inleds med att riksdagen fattar beslut om den ekonomiska ramen för verksamheten under dessa år. Regeringen utfor-

¹ Transportinfrastrukturinvesteringar karaktäriseras av en rad marknadsmisslyckanden (naturligt monopol, grad av kollektiv vara, externaliteter samt stor risk och osäkerhet) som motiverar offentlig inblandning. Även fördelningsaspekter motiverar offentlig inblandning.

² Regeringen fastställde våren 2014 den långsiktiga planen för 2014-2025, vilken omfattar 522 miljarder.

mar därefter planeringsdirektiv för Trafikverket, som i sin tur tar fram ett underlag för kommande beslut. Trafikverket lämnar förslag på plan till regeringen som slutligen godkänner densamma. Det är således Trafikverket som gör den samhällsekonomiska analysen men regeringen som beslutar vilka projekt som ska genomföras.

För att kunna prioritera mellan olika åtgärder krävs att beslutsunderlaget är väl genomarbetat och tydligt, och transparent visar på de nyttor och kostnader som olika åtgärder medför. Riksdagen och regeringen har slagit fast att prioriteringen ska göras med hänsyn till åtgärdens samhällsekonomiska lönsamhet och den effekt den har på de transportpolitiska målen. Det övergripande målet med den statliga transportpolitiken är att ”säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet” (proposition 2008/09:93). Den samhällsekonomiska analysen ska spela en viktig roll vid prioriteringen av infrastrukturinvesteringar. Som vi återkommer till senare har ett flertal utredningar och forskare kommit fram till att denna prioritering inte alltid följs i praktiken och att de investeringar som genomförs inte alltid är de mest samhällsekonomiskt lönsamma.

Den samhällsekonomiska analysen

Enligt de transportpolitiska målen är den samhällsekonomiska effektiviteten central för beslutet om vilka investeringar som ska genomföras. Med samhällsekonomisk effektivitet menas kortfattat att tillgängliga resurser ska utnyttjas effektivt – närmare bestämt ge så mycket värde för samhället som möjligt. Den metod som används för att göra samhällsekonomiska analyser är en cost-benefit-analys (CBA) där nyttan av investeringen jämförs med dess kostnader, och om nyttan överstiger kostnaderna är investeringen samhällsekonomiskt lönsam. Eftersom i synnerhet nyttorna, men även en del av kostnaderna av infrastrukturinvesteringar inträffar i framtiden, måste de justeras för att vara jämförbara med nyttor (och kostnader) som uppstår idag. För att göra detta diskonteras nyttor och kostnader som uppstår i framtiden med en diskonteringsfaktor och ett nettonuvärde beräknas. Ju längre fram i tiden nyttan eller kostnaden uppstår desto högre diskonteringsfaktor diskonteras värdena med. Är nettonuvärdet positivt är projektet samhällsekonomiskt lönsamt. Om inte alla samhällsekonomiskt lönsamma projekt kan genomföras bör de med högst nettonuvärde prioriteras.

Att i praktiken genomföra samhällsekonomiska lönsamhetskalkyler är inte okomplicerat. För att ge en så korrekt bild som möjligt behöver samtliga kostnader och

nyttor inkluderas och dessutom rätt diskonteringsränta användas. Det är inte bara svårt att uppskatta alla kostnader över ett projekts livscykel men kanske än svårare att uppskatta alla nyttorna som uppstår eftersom de flesta uppstår långt fram i tiden. Vissa effekter är svårare än andra att värdera och ta med i kalkylen och ingår därför inte (så som intrång i stads- och naturmiljöer). Däremot ingår alltid förändring i tillgänglighet och trafiksäkerhet, miljöaspekter, fordonskostnader samt offentliga kostnader och intäkter. Komplikationen med att korrekt uppskatta alla kostnader och nyttor i cost-benefit-analysen gör att de absoluta värdena ska tolkas med försiktighet. Däremot kan analysen fungera bättre för att jämföra och rangordna olika projekt där de projekt som har högst nettonuvärde bör prioriteras. Asplund och Eliasson (2016) har visat att den samhällsekonomiska rangordningen av olika projekt är stabil och inte påverkas i någon större utsträckning av förändrade förutsättningar och värderingar. Följs inte rangordningen innebär det att skattebetalarnas pengar inte går till de mest lönsamma investeringarna och att skattebetalarna i grund och botten gör dåliga investeringar.

Räntan avgör

Val av diskonteringsränta är central för hur nuvärdesberäkningen faller ut. Används en låg diskonteringsränta

och nyttorna tenderar att hamna i framtiden och kostnaderna initialt, kommer nyttorna att väga relativt tyngre än kostnaderna vilket ökar sannolikheten att nuvärdesberäkningen blir positiv och projektet anses samhällsekonomiskt lönsamt. Används däremot en högre diskonteringsränta skrivs framtida nyttor ner med mer och sannolikheten att beräkningen ger ett negativt resultat ökar. För att undvika godtycke används alltid samma diskonteringsränta, för närvarande 3,5 procent för transportinfrastrukturinvesteringar i Sverige.

Eftersom diskonteringsfaktorn har stor betydelse för resultatet av cost-benefit-analysen är det motiverat att ägna denna lite mer uppmärksamhet. Vad ska egentligen diskonteringsfaktorn reflektera? Det diskonteringsfaktorn gör är att omvandla framtida värden till värden idag (nuvärden) och ska därför reflektera kostnaden (alternativkostnaden) av att avstå från pengar eller nyttor idag mot att istället erhålla pengar/nytta senare. Cost-benefit-analyser används även vid privata investeringar där framtida förväntade avkastningar jämförs med investeringskostnader. Vid privata investeringar jämförs kostnaden (alternativkostnaden – det vill säga det man skulle använt pengarna till om man inte gjorde investeringen) med förväntad framtida avkastning, och alla framtida värden diskonteras för att vara jämförbara. Diskonteringsräntan utgör således det avkastningskrav en investerare ställer på investeringen för att hen ska vara villig att genomföra

investeringen. Är investeringen riskfylld ska diskonteringsfaktorn avspegla denna risk och justeras uppåt, eftersom att avkastningskravet ökar när risken ökar.

Vid samhällsekonomiska cost-benefit-analyser gäller samma princip, och diskonteringsräntan utgör statens (skattebetalarnas) avkastningskrav på en investering. Eftersom investeringarna görs på samhällsnivå och ofta över en lång period blir analysen mer komplicerad där olika individers och generationers nyttor kan behöva jämföras. Även här ska dock diskonteringsräntan avspegla osäkerheten i framtida kassaflöden. Är det säkert vilka värden och kostnader infrastrukturinvesteringen genererar i framtiden ska diskonteringsräntan inte riskjusteras. Är värdena däremot osäkra ska diskonteringsräntan riskjusteras. Investeringsprojekt med olika risk bör därför ha olika diskonteringsräntor (och inte samtliga 3,5 procent). Används en korrekt diskonteringsränta (under antagandet att alla kostnader och nyttor är korrekt prissatta) kommer den samhällsekonomiska kalkylen ge ”rätt” värden och kan med fördel användas som beslutsunderlag för prioritering av olika projekt.

Huruvida diskonteringsräntan ska riskjusteras och i så fall hur har diskuterats. Det är inte helt uppenbart hur risk och osäkerhet påverkar framtida kassaflöden. Å ena sidan kan man argumentera att en osäker framtid ökar lönsamheten av att investera idag och att om BNP förväntas utvecklas sämre i framtiden ökar det motiven för att göra

investeringar idag. Detta motiverar att diskonteringsräntan justeras nedåt för att framtida nyttor ska få högre vikt i cost-benefit-analysen. Å andra sidan kan risk och osäkerhet motivera en högre diskonteringsränta för infrastrukturprojekt eftersom nyttan dessa projekt ger i framtiden är osäker och beror på teknikutvecklingen samt individers preferenser. Exempelvis är det inte säkert att en höghastighetsjärnväg får de nyttor man prognostiserat om andra transportalternativ blir realitet (till exempel förarlösa bilar, elektrifierade vägar eller rent av vakuumbunnlar). Detta talar för att diskonteringsräntan bör justeras uppåt på grund av ökad risk. Just en järnväg är svår att använda för alternativa transporter, och en investering i järnväg är därför mer riskfylld än exempelvis en väginvestering som till lägre kostnad kan anpassas till alternativa användningsområden. Mot denna bakgrund har Hultkrantz m. fl. (2012), Flam m. fl. (2016) och Norges motsvarighet till statens offentliga utredningar (NOU 2012) argumenterat för att diskonteringsräntan för järnvägar bör vara 6 procent för att inkludera denna högre systematiska risk i järnvägsinvesteringar.

I Sverige används, som tidigare nämnts, en diskonteringsfaktor på 3,5 procent. Det är högst tveksamt att det är den rätta diskonteringsräntan eftersom den teoretiskt bör variera mellan olika investeringsprojekt och över tiden, på grund av olika risker. Jämfört med andra länder används i Sverige en generellt sett lägre ränta. Diskonte-

ringsräntan sänktes 2012 från 4 till 3,5 procent efter beslut av Trafikverkets dåvarande generaldirektör.

För att minska osäkerheten i de samhällsekonomiska lönsamhetsberäkningarna och känsligheten för val av kalkyleringsränta används successiv kalkylering. Vid successiv kalkylering läggs större vikt vid att värdera osäkerhet och risker i kassaflödena. Forskningen visar dock att utfallsbaserad kalkylränta, baserad på hur riskfyllda projekt av liknande karaktär varit historiskt, är det mest effektiva sättet att kompensera för strategisk underkalkylering. Successiv kalkylering påverkar inte incitamentsstrukturen och problem med optimism bias.

Utvärderingar gjorda av Riksrevisionen tyder fortfarande på att den kalkylränta som tas fram i osäkerhetsbedömningarna justeras nedåt (Riksrevisionen 2012). Enligt källor på Trafikverket genomförs kalkylerna i stor hast och inte alltid med högsta kvalité (Riksrevisionen 2012). Detta är olyckligt eftersom det är dagens och morgondagens skattebetalare som ytterst bär kostnaden av att felprioriteringar görs och olönsamma projekt genomförs.

Finansiering av trafik- infrastrukturinvesteringar

Finansiering av infrastrukturinvesteringar handlar inte bara om hur de ska finansieras på det minst kostsamma sättet utan finansieringsvalet kan även få konsekvenser för hur investeringen nyttjas, vilka investeringar som genomförs, samt påverka statens långsiktiga finanser.

Offentlig finansiering

Huvudregeln är att investeringar i transportinfrastruktur finansieras med statliga anslag (enligt 22 § lagen om statsbudget 1996:1059). Dessa anslag belastar statsbudgeten omedelbart och innebär att investeringar i transportinfrastruktur konkurrerar med andra offentliga åtaganden som exempelvis utgifter för hälso- och sjukvård och utbildning och omsorg. Infrastrukturinvesteringar faller under det finanspolitiska ramverket där det budgetpolitiska ramverket är centralt. Det budgetpolitiska ramverket omfattar överskottsmålet för den offentliga sektorns

sparande (1 procent av BNP över en konjunkturcykel)³, ett utgiftstak för statens och ålderspensionssystemets utgifter kombinerat med en stram statlig budgetprocess samt kommunala balanskrav.

Tillsammans med överskottsmålet är utgiftstaket styrande för det totala skatteuttagets nivå och bidrar till att förhindra en utveckling där skatteuttaget stegvis måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll. En viktig anledning till införandet av det finanspolitiska ramverket var krisen i början av 1990-talet som följde efter en lång tid med expansiv finanspolitik under 1970 och 80-talet och som ledde till hög inflation, svag konkurrenskraft, återkommande budgetunderskott och stora offentliga underskott (Regeringen 2011). Erfarenheterna från denna period visade att det fanns behov av en trovärdig politik för att minska risken för återkommande underskott. Ett sätt att binda sig vid masten är att göra ramverket lagbundet.⁴ Erfarenheter från andra länder visar att ramverk som till stora delar är reglerade i lag generellt sett är mer verkningsfulla än de som inte är det (IMF 2009). Under 2010-talet blev det finanspolitiska ramverket obligatoriskt och har som syfte att minska osäkerheten om den framtida utformningen av de delar av finanspolitiken som

³ Från 1 jan 2019 föreslås överskottsmålet sänkas till 0,33 procent och ett skuldankare på 35 procent av BNP att införas.

⁴ Dessutom inrättade regeringen Finanspolitiska rådet 2007 med syftet att oberoende granska regeringens finanspolitik.

ramverket omfattar och stärka den svenska offentliga ekonomins inhemska och internationella trovärdighet.

Till detta ska läggas lättheten för svenska politiker att fatta beslut som rör offentliga utgifter och intäkter. Till skillnad från de flesta jämförbara länder saknas en konstitutionell horisontell maktindelning i Sverige. I Sverige ligger all offentlig makt i riksdagen och utan andra veto-spelare är det relativt lätt att fatta beslut om lagändringar (se Pålsson 2015, Hunnerup Dahl 2014 och Hansson m. fl. 2015). Att beslut rörande finanspolitiken kan fattas relativt enkelt gör behovet av ett lagstiftat finanspolitiskt ramverk än viktigare.

Huvudprincipen är att utgifter för transportinfrastruktur ska bokföras det år de är avsedda att användas.⁵ Eventuella avvikelser från dessa principer kan förekomma men måste då motiveras. I propositionen från 2012 bedömde regeringen att även lånefinansiering kan vara möjlig under förutsättning att återbetalningen inte belastar statsbudgeten eller den offentliga sektorns offentliga sparande.⁶ För att detta ska kunna vara möjligt måste brukar-

⁵ Ramverket följer ett uppifrån och ner perspektiv (rambeslutsmodellen), det vill säga först sätts utgiftsramarna för de 27 utgiftsområdena, i ett andra steg behandlas anslagsfrågorna för de olika utgiftsområdena, och utgiftsökningar ska finansieras med utgiftsminskningar inom samma utgiftsområde.

⁶ Botniabanan är ett exempel där lånefinansiering använts för att finansiera transportinfrastruktur.

avgifter eller liknande avgifter motsvara räntor och amorteringar av lån.

Det finns många fördelar med att finansiera infrastrukturinvesteringar med statsanslag. För det första ger det god insyn i finanspolitiken och kostnaderna för de offentliga åtagandena. En annan fördel är att lockelsen för politiker att lånefinansiera till infrastrukturinvesteringar och ägna sig åt opportunistiskt beteende på framtida generations bekostnad reduceras. En tredje fördel med statlig finansiering via statsbudgeten är att brukaravgifter inte behöver tas ut och att priset därför kan sättas till marginalkostnad och på så sätt blir utnyttjandet effektivt.

Dessvärre finns det även nackdelar. En uppenbar nackdel som ofta förs fram är att transportinfrastrukturinvesteringar riskerar att bli uppskjutna eller inte alls genomföras för att de tränger undan andra viktiga offentliga åtaganden som utbildning, eller vård och omsorg, eller helt enkelt inte ryms inom ramverket. En annan nackdel är att det uppstår en effektivitetsförlust vid finansieringen via skattemedel eftersom detta ger upphov till snedvridningar i ekonomin. En tredje nackdel med anslagsfinansiering är att det finns risk att när en tredje part (alla skattebetalarna) står för notan kan projekt som inte är samhällsekonomiskt lönsamma genomföras, det vill säga opportunistiskt beteende på dagens skattebetalares bekostnad.

Att det uppstår en effektivitetsförlust i finansieringen ska vägas mot effektivitetsförlusten i utnyttjandet. Effektivitetsförlusten i skattefinansieringen är inte obetydlig och uppkommer när beskattningen leder till snedvridningar, så kallade dödviktskostnader. Hur mycket mer än en krona det kostar att driva in en skattekrona beror på hur betydande snedvridningen en skatt ger upphov till, och skiljer sig mellan olika typer av skatter. Trafikverket räknar med 0,30, det vill säga att det kostar 30 öre i dödviktskostnad att driva in en skattekrona.⁷ Andra beräkningar ger betydligt högre dödviktskostnader, men storleken beror som sagt på vilken skatt som finansierar intäktsökningen.⁸ Snedvridningarna, i sin tur, beror på hur lätt skattebetalarna kan undvika skatten – en skatt som är lätt att undvika har högre dödviktskostnad än en skatt som det är svårare att undvika. Globaliseringen har medfört att det är möjligt att dra nytta av andra länders skattesystem och på så sätt undvika beskattning i Sverige,

⁷ ASEK (Arbetsgruppen för samhällsekonomiska kalkyl- och analysmetoder inom transportområdet) rekommenderar att infrastrukturkostnader ska räknas upp med en faktor av 1,3 om de finansieras genom skatter (Trafikverket 2014).

⁸ Hansson (2007) finner att den kan vara upp mot två kronor för utgifter på kollektiva nyttigheter när skattningen baseras på beskattningsbarinkomstelasticitet medan Hansson och Stuart (1985) beräknar samma kostnad till 0,69 baserad på arbetsutbudselasticiteter. Även Sørensens (2010) beräkningar ger betydligt högre kostnader för andra skatter än den kommunala inkomstskatten.

framför allt när det gäller kapitalskatt men även arbetsinkomstskatt. Detta har medfört att det kostar mer idag att driva in skatteintäkter än tidigare. Om kostnaden är högre för att driva in skatteintäkter måste den investering som skatterna finansierar generera ett högre värde än tidigare för att det ska vara samhällsekonomiskt motiverat.

Den tredje nackdelen, att det kan uppstå ett opportunistiskt beteende och att fel eller för många projekt genomförs, är väl förankrad i litteraturen. Ett stort antal utredningar och forskningsrapporter har funnit att många av de större infrastrukturprojekt som genomförts i Sverige inte har varit de som varit de mest samhällsekonomiskt lönsamma. Detta kom bland annat fram i SNS:s konjunkturrapport 2016 (Flam m. fl. 2016), i 2015 års rapport från Finanspolitiska rådet (Finanspolitiska rådet 2015), i Riksrevisionens rapport från 2012 (Riksrevisionen 2012), och har även påtalats av Konjunkturinstitutet (Konjunkturinstitutet 2013) och av en rad andra forskare (se t ex Eliasson m. fl. 2015 och Brännlund m. fl. 2013). Finanspolitiska rådet skrev i sin rapport:

”Samhällsekonomisk lönsamhet spelade däremot en mycket liten roll för regeringens val av investeringsobjekt. [...] Dessa väljs uppenbarligen utifrån andra bevekelsegrunder.” (Finanspolitiska rådet 2015, sid 139)

Att andra aspekter än samhällsekonomisk lönsamhet kan ligga till grund för investeringsbeslut, som exempelvis fördelningsskäl eller ett större helhetsperspektiv på infrastrukturen som inte framgår av enskilda projekt, må vara hänt, men detta till trots är det oroväckande att det systematiskt verkar vara så att icke-lönsamma projekt genomförs. Detta fenomen är inte heller på något sätt unikt för Sverige, utan verkar snarare vara regel även internationellt (Flyvbjerg m. fl. 2005).

Flyvbjerg m. fl. (2005) fann i en stor internationell studie att i nio av tio fall underskattas kostnaderna i cost-benefit-analyserna av transportinfrastrukturprojekt. Dessutom är det vanligt att uppskattat antal resenärer (vilket ger nyttan av transportinfrastruktur) överskattas kraftigt, och detta är speciellt vanligt förkommande för tågresenärer (i genomsnitt med en överskattning på 100 procent). Det förekommer vad man kallar en ”optimism bias”, en risk för glädjekalkyler. Varför det skulle vara fallet när det gäller större infrastrukturprojekt är intressant att fördjupa sig i. Ett sätt att göra det är att titta på hur incitamentsstrukturen för de inblandade aktörerna ser ut och analysera hur starka drivkrafterna att driva på respektive stoppa projekt är för de olika aktörerna.

Flyvbjerg gör detta och delar in aktörerna i fyra olika grupper: de teknologiska, politiska, företagsekonomiska och estetiska intressena. De teknologiska intressena representeras av de ingenjörer som jobbar med projektet

och kanske hellre bygger en ny bro, en höghastighetsjärnväg eller något liknande än att renoverar befintlig transportinfrastruktur. Politiker kan få mer utrymme i media, synlighet och historisk hågkomst om de lämnar efter sig ett stort megaprojekt än om de satsar på restaurering av befintlig infrastruktur. Även de företag som får vara med och bygga projektet kan ha ett intresse av att det blir av och lobba för det. Slutligen kan estetiska intressenter, såsom arkitekter, även de ha ett intresse av stora och nya projekt. Det finns sålunda ett flertal starka särintressen som har mycket att vinna på att projektet genomförs och driver på att så blir fallet.

Motkraften och de som ska stå emot och stoppa projekt är de som betalar för projekt som inte är samhällsekonomiskt lönsamma – nämligen skattebetalarna. Det är just det som är problemet: Någon annan står för kostnaden och det råder bristande transparens i processen. Betalarna, alla skattebetalare i normalfallet, är spridda över hela landet och kostnaden per skattebetalare är låg vilket gör att det inte är rationellt för dem att informera sig och organisera sig för att strida emot förslaget. När det råder en asymmetri i förhållandet mellan de som vinner på projektet (och har mycket att vinna på det) och de som förlorar (men förlorar relativt lite per individ) uppstår problem av principal-agent-karaktär och räntesökande beteende, vilket tillsammans med optimism-bias i kalkylerna gör att för många och fel projekt sannolikt genom-

förs (se Eisenhardt 1989, Stiglitz 1989, Flyvbjerg m. fl. 2009). Ökad transparens i beslutsprocessen och ökad ansvarsutkrävning av politiker och tjänstemän som fattar beslut kan mildra detta problem. Exempelvis bör de som gör de samhällsekonomiska kalkylerna och fattar beslut om prioriteringen kring hur detta görs inte gynnas av om projekten genomförs eller ej. Flam m. fl. (2016) föreslår att en oberoende expertgrupp fattar beslut om infrastrukturprojekt. Alternativt kan eftergifter utkrävas eller bestraffning ske av de tjänstemän som systematiskt gör glädjekalkyler. (Det tidigare tjänstemannaansvaret där tjänstemän i offentlig förvaltning kunde bli föremål för disciplinåtgärder eller avskedas vid försummelse, oförstånd eller oskicklighet försvann i och med 1979 års ämbetsansvarsreform.)

Privat finansiering

På grund av de många riskerna och graden av marknadsmisslyckande finns behov av någon form av offentlig inblandning vid transportinfrastrukturinvesteringar men det måste inte nödvändigtvis vara den offentliga sektorn som finansierar och tillhandahåller infrastrukturinvesteringarna. En fördel med privat organiserad och finansierad transportinfrastruktur kan vara att mer marknadsliknande former ökar effektiviteten i resursutnyttjandet, uppmuntrar till innovationer och i förlängningen leder

till dynamisk effektivitet. Används privata pengar kan ägarna antas vara mer intresserade av att bevaka sina investeringar än skattekollektivet och därför ställer högre krav på att utföraren agerar effektivt och att de investeringar som görs är lönsamma.

Avvägningen mellan det offentliga och privata inslaget är komplext och unikt för varje projekt och måste därför avgöras för varje enskilt projekt. Eftersom trafikinfrastrukturinvesteringar kännetecknas av en rad marknadsmisslyckanden och är långsiktiga investeringar, är helt privat regi sannolikt inte en lösning för höghastighetståg. Koncessioner där privata aktörer kontrakteras innebär en hög grad av privatisering medan olika typer av OPS-lösningar som medför privat finansiering och långa kontrakt (vanligtvis mellan 30 till 40 år) är mer av en blandform mellan offentligt och privat engagemang.

Ett flertal aspekter behöver tas i beaktande vid ökat inslag av privat finansiering. En av de viktigaste är hur risken ska fördelas mellan de olika aktörerna. Transportinfrastrukturinvesteringar är långsiktiga och varaktiga åtaganden, som ofta sträcker sig över flera decennier, och dessutom är de oflyttbara investeringar. Varaktigheten gör att de krav som ställs vid perfekt konkurrens – lättheten att ta sig in och ut på marknaden – inte uppfylls. Investeringarna är också ofta behäftade med stor risk/osäkerhet och informationsproblem. Det råder inte bara affärsmässig risk utan även risk kring regelverk vad

gäller markåtkomst och behovet av expropriation, trafik-säkerhet, markkvalitet, risk associerad med utnyttjandet av anläggningen samt politisk stabilitet. Hög risk samt sådana risker som en privat aktör har svårt att kontrollera avhåller sannolikt privata aktörer från att ge sig in på marknaden, och är ett argument för att offentlig inblandning krävs.

Enligt teorin kring optimal riskfördelning är grundprincipen att den aktör som bäst kan kontrollera och hantera risken samt ogillar risk minst är den aktör som bör bära risken. Generellt sett bör den privata aktören bära den affärsmässiga risken i projektet medan det offentliga bär den risk som den privata aktören inte kan kontrollera eller påverka, som till exempel regelverksförändringar. Givetvis måste de privata aktörerna kompenseras för den risk de bär, men överkompenseras de uppstår *moral hazard*-problem⁹ och den offentliga sektorn riskerar att subventionera privata aktörers risktagande och avkastning. Att bedöma vem som ska bära risken och utforma kontrakt som noga definierar detta är en komplex och svår uppgift, men nog så viktig för att inte riskera att svenska skattebetalare subventionerar privata företag.

Poängen med privat finansiering är att det ska ge incitament till innovationer och nytänkande och därmed nya

⁹ *Moral hazard* uppstår när aktörer ändrar sitt beteende när de inte tar fullt ansvar eller fullt ut står för kostnaderna, de agerar mindre försiktigt när de inte själva bär hela risken.

och bättre lösningar. Ska detta ske måste kontrakten eller avtalen mellan det offentliga och det privata ge förutsättningar för att stimulera till innovation. Erfarenheter från privatiseringar visar att just kontraktens utformande är helt avgörande för utfallet.¹⁰ Dessutom måste upphandlingen göras under största möjliga konkurrens och därför även öppna upp för internationell konkurrens.

Problemet med opportunistiskt beteende handlar delvis om hur finansieringen av projektet går till och här skulle problemet avhjälpas om det fanns en starkare koppling mellan de som drar nytta av projektet och de som är med och betalar. Enligt Oates (1972) krävs, för ett effektivt utnyttjande av resurser, att det råder en perfekt matchning mellan det kollektiv som betalar och de som drar nytta av investeringen. Detta är svårt att uppnå eftersom många infrastrukturinvesteringar är geografiskt begränsade men betalas av skattekollektivet. Detta innebär att brukarna inte står för hela kostnaden och därför efterfrågar mer än de skulle gjort om de stod för hela kostnaden. En lösning på detta är att ta ut brukaravgifter

¹⁰ Standardiserade kontrakt gör det lättare att öppna upp för konkurrens samtidigt som specificerade kontrakt krävs för att uppnå effektiv riskdelning. Dessutom är avvägning mellan behovet av frihet för den privata aktören för att stimulera till innovationer och nytänkande och de krav som måste ställas på funktionalitet och kvalitet svår. Även längden på kontraktet är viktigt och bör inkludera minst en livscykel för att privata aktörer inte ska agera kortsiktigt.

som täcker hela kostnaden. Denna metod strider däremot mot rådande princip att använda marginalkostnadsprissättning och optimalt utnyttjande av infrastrukturinvesteringen när den väl är på plats. Det uppstår en avvägning mellan å ena sidan effektiv finansiering och å andra sidan effektivt utnyttjande. Att hitta en finansieringsform som uppnår båda typerna av effektivitet är önskvärd. Ett alternativ är att ta ut brukaravgifter för att täcka marginalkostnaderna och använda värdeåterföring för att täcka de fasta kostnaderna. Alternativt kan avvägningen mellan effektivt utnyttjande och effektiv finansiering behöva omprövas eftersom det är mer kostsamt att driva in skatteintäkter.

Värdeåterföring är ett annat alternativ till finansiering av infrastrukturinvesteringar som Sverigeförhandlingen förespråkar. I följande kapitel kommer Sverigeförhandlingens finansieringsförslag att diskuteras utifrån deras inverkan på effektivitet i form av finansiering och utnyttjande samt hur det förhåller sig till det finanspolitiska ramverket.

Är Sverigeförhandlingens förslag till finansiering lösningen?

Sverigeförhandlingen har till uppgift att öka kollektivtrafiken, förbättra tillgängligheten och öka bostadsbyggandet i framförallt storstadsområden. Förslaget om utbyggnad av stambanor mellan Stockholm och Göteborg respektive Malmö bygger på en förhandlingsprocess mellan en särskild utredare utsedd av regeringen, som fungerar som förhandlingsperson, och berörda aktörer på kommun- och landstingsnivå. Formellt sett är det fortfarande regering och riksdag som fattar beslutet, men finansieringslösningar och underlag förhandlas fram mellan förhandlarna och kommunerna/landstingen. Syftet är att denna process ska möjliggöra ett snabbt genomförande av de nya stambanorna på ett sätt som maximerar den samhällsekonomiska lönsamheten, identifierar kostnadseffektiva åtgärder som leder till en förbättrad tillgänglighet och ett ökat bostadsbyggande i framför allt storstäderna (Dir 2014:106). Tanken är att denna förhandlingsmodell ska koordinera nationell infrastrukturplanering med planering på kommun- och landstingsnivå och därigenom leda till ett mer effektivt genomförande

och koordinera inte bara utbyggnaden av infrastruktur utan även hjälpa till att lösa bostadsbristen. Förhandlingarna ska i sina förslag och i överenskommelser som ingår prioritera kostnadseffektiva åtgärder som ger största möjliga samhällsekonomiska nytta enligt direktiven (Dir 2014:106).

Sverigeförhandlingen (SOU 2016:3) lämnade under våren 2016 ett förslag till finansiering av höghastighetsjärnväg. En del av den föreslagna finansieringen, uppskattningsvis totalt mellan 5-10 procent av höghastighetsjärnvägens totala investeringskostnad, bygger på olika typer av värdeåterföringar, se tabell 1 (där årliga belopp anges). Resterande 90-95 procent föreslås finansieras genom lån i Riksgälden. Även de 5-10 procent som grundar sig på medfinansiering finansieras initialt genom lån i Riksgälden. Sverigeförhandlingens förslag till finansiering av transportinfrastruktur innebär således ett avsteg från huvudregeln att infrastrukturinvesteringar ska finansieras med statliga anslag.

Efter att Sverigeförhandlingen la fram sitt förslag har ett förslag om att ett skuldankare på 35 procent av BNP ska införas från 1 januari 2019 presenterats. Skuldankaret innebär ett mål om en skuldkvot på medellång sikt på 35 procent av BNP, att jämföra med kravet inom stabilitets- och tillväxtpakten om en skuldkvot på 60 procent. Förslaget innebär att skuldkvoten bör sjunka och begränsar

möjligheten att lånefinansiera till större investeringar, såsom höghastighetsjärnväg.

Tabell 1. Medfinansiering, årliga belopp

Finansieringsalternativ	Belopp
Planvinster och värdestegringsersättning	130–160 miljoner
Ökade intäkter från fastighetsskatt	40–50 miljoner
Tillfällig infrastrukturskatt	600 miljoner
Höjda banavgifter	1,4 miljarder
Skatt på stationsbyggnader och flygplatser	20–60 miljoner
Summa:	2,19–2,27 miljarder

Källa: SOU 2016:3. Belopp angivna i 2015 års prisnivå.

För att fånga upp värdesteeringar från nybebyggelse föreslås kommunal medfinansiering genom intäkter från planvinster, markanvisning och försäljning av kommunal mark. För återföring av värdeökningen för fastigheter som inte ägs av kommunen föreslås värdesteeringserättning baserade på frivilliga avtal genom dialog mellan fastighetsägaren och kommunerna. Finansiering från planvinster och värdesteeringserättning beräknas inbringa 130 respektive 160 miljoner kronor per år (i 2015 års priser). Eftersom dessa värden först faller ut när järn-

vägen står på plats kan kommunerna behöva ta upp lån för att täcka finansieringen initialt.

För redan existerande bebyggelse föreslår Sverigeförhandlingen att ökningen i skatteintäkter från redan existerande skatter, som uppstår på grund av ökad aktivitet av höghastighetsjärnvägen, ska ligga till grund. Här är det följaktligen en fråga om ökade intäkter från en skattebasbreddning, och inte en skattesatsökning, som inkluderar ökande intäkter från den statliga fastighetsskatten men även från andra inkomstskatter. Den lokala fastighetsskatten beräknas inte ge något stort tillskott då värdeökningar för fastigheter som betalar maximal avgift inte ger ytterligare intäkter. De ytterligare skatteintäkter detta ger beräknas uppgå till 40–50 miljoner kronor per år.

Dessutom föreslår Sverigeförhandlingen att en tillfällig geografiskt koncentrerad statlig infrastrukturskatt införs. Denna skatt föreslås belasta ett geografiskt begränsat område inom gångavstånd från stationen och vara tidsbegränsad till 20 år. Om skatten utgör 0,2 procent av taxeringsvärdet för marken och byggnaden förväntas den ge 600 miljoner kronor per år. Då det framlagda förslaget inte föreslås belasta byggnadens taxeringsvärde utan endast mark och byggrättsvärde behöver skattesatsen justeras uppåt.

Höjda banavgifter från ca 10 kronor/km till 30–50 kr/km föreslås för att dels täcka drift, underhåll och återinvesteringar men även för att finansiera de fasta kostna-

derna (ungefär hälften av intäkterna beräknas kunna finansiera investeringen). Intäktsstorleken från detta är svårbedömd och beror på hur höjda avgifter slår mot utnyttjandet. Överslagsberäkningar uppskattar att höjda banavgifter kan ge 1,4 miljarder kronor per år (i 2015 års priser).

Därutöver föreslås en skatt på stationsbyggnader och flygplatser. I dagsläget är dessa undantagna statlig fastighetsskatt. Detta undantag är svårmotiverat och utgör snarare en snedvridning av konkurrensen. Sverigeförhandlingen föreslår därför att detta undantag avlägsnas och stationsbyggnader och flygplatser beläggs med statlig fastighetsskatt som andra kommersiella fastigheter. Detta beräknas ge 20 till 60 miljoner kronor per år.

Vidare föreslås kommunal förskottering, där kommunerna ger räntefria lån till staten för att denna ska genomföra en infrastrukturinvestering.

Projektet förväntas enligt uppdaterade beräkningar kosta 230 miljarder och mellan 5 till 10 procent av denna summa finansieras genom värdeökningssersättning. Utöver detta tillkommer drifts- och underhållskostnader på uppskattningsvis 650 miljoner kronor per år (SOU 2016:3).

Alternativ finansiering

Stora transportinfrastruktursatsningar, så som exempelvis höghastighetsjärnväg, kan ge betydande fastighetsvärdesteoringar. Eftersom värdesteoringarna inte uppstått på grund av markägarens eget agerande kan dessa värdesteoringar utgöra basen för en lämplig finansieringskälla till infrastrukturanläggningen, så kallad värdeåterföring.

Medfinansiering från privata aktörer förekommer internationellt och kan ske på många olika sätt. Exempelvis finansieras projekt genom fastighetsutveckling vid utbyggnad av transportinfrastruktur, uthyrning av lokaler i stationer till handel, försäljning av byggrätter på/vid stationer eller mer eller mindre tillfälliga fastighetsskatter etc.

Tanken att markvärdesteoringar uppkomna tack vare offentliga investeringar borde tillfalla samhället snarare än fastighetsägaren är inte ny utan diskuterades redan på 1950-talet (SOU 1957:43). Vissa typer av värdesteoringar, däribland infrastrukturinvesteringar, ansågs då kunna komma staten till gagn. Traditionellt har fokus legat på att värdeskapande ska tillfalla konsumenterna i form av ökat konsumentöverskott snarare än producenterna

(bland annat genom antitrustregler). Att överföra värdestegringen till finansiären av infrastrukturanläggningen innebär ett fränsteg från den principen och att värdeskapandet tillfaller staten (eller finansiären) i större utsträckning.¹¹

De motiv som anges för medfinansiering är att det leder till ett effektivare utnyttjande av resurser och att projekt kan tidigareläggas, samt att samordningsvinster uppstår när beslut koordineras på nationell/lokal nivå. Det kan dock påverka i vilken ordning projekt genomförs och att ”fel” projekt genomförs. Detta då det finns en risk att de kommuner som bjuder högst skapar en gräddfil, vilket riskerar innebära att mindre lönsamma projekt går före mer lönsamma.

Hur man bäst fångar upp och återför markvärdestegringar till det offentliga (eller investeraren) är inte up-

¹¹ Centralt för denna diskussion är RF 2:15 som stipulerar grundlagskyddad äganderätt samt EU-konventionens skydd för mänskliga rättigheter. Under de senaste årtiondena har frågan om rätten till värdestegringen aktualiserats främst utifrån skyddet för äganderätten. Kommunernas aktiva roll i exploateringsprocesser har inte ifrågasatts direkt, men det offentligas rätt till den så kallade oförtjänta värdestegringen har begränsats. Presumptionsregelns borttagande år 2010 och höjningen av ersättningen vid expropriation och inlösen från 100 till 125 procent av marknadsvärdet är tydliga exempel på ökat fokus på äganderättens skydd. Sverigeförhandlingens förslag är ett avsteg från denna trend även om förslaget bygger på frivillighet.

penbart och inte heller hur stor del som ska återföras. För att veta hur man ska fånga upp dessa markvärdeökningar måste man ha kunskap om var de uppstår och hur stora de är. Teoretiskt kan värdeåterföring ses som en lämplig finansieringsform eftersom den kan leda till ett mer effektivt utnyttjande av stationsnära mark då både den som exploaterar marken och den som erhåller värdeåterföringen har incitament att utnyttja läget på det mest effektiva sättet. I praktiken utgör det dock en osäker finansiering som beror på fastighetsmarknadens utveckling och det är inte helt okomplicerat att mäta hur stor del av värdeökning infrastrukturanläggningen gett upphov till samt hur stor del av denna som ska återföras till investeraren (eller det offentliga). Metoder för att göra detta kan skilja sig åt beroende på om värdeökning avser nybebyggelse i samband med exploatering eller värdeökning på befintlig bebyggd mark. Det är även problematiskt hur man ska hantera värdeåterföring vid prisfall på fastighetsmarknaden. Dessutom visar forskningen att det ofta inte rör sig om genuina fastighetsvärdeökningar utan snarare om en omfördelning till platser som fått ökad tillgänglighet från de platser där tillgängligheten sjunkit (Damm m. fl. 1980).

Ett annat ställningstagande är om värdeåterföringen ska vara tvingande i form av skatter och avgifter eller frivillig och bygga på avtal och ömsesidighet mellan det offentliga och privata aktörer. Ett annat alternativ är att

mark tilldelas exploitören och att värdeökningen som uppstår tillfaller exploitören och används för att täcka investeringskostnaden.

Nedan följer en diskussion kring de olika metoder för värdeåterföring som Sverigeförhandlingens förslag bygger på.

Kommunal medfinansiering

Sverigeförhandlingens förslag för finansiering av höghastighetsjärnväg bygger delvis på kommunal medfinansieringen genom exploateringsavtal (Sverigeförhandlingen, 2015). Tanken är att värdeåterföring genom exploateringsavtal i samband med att kommunala detaljplaner antas ska öka incitamentet för aktörerna att hitta nytto-maximerande och kostnadsminimerande lösningar för transportinfrastrukturinvesteringar och exploatering. Sverigeförhandlingen bedömer att medel från värdestegringersättning kan komma att utgöra en begränsad, men viktig, del av samhällets totala kostnader för transportinfrastruktur och att genomförandetakten för infrastrukturinvesteringar därmed kan öka.

Att kommunerna genom förhandling med Sverigeförhandlingen beslutar var stationerna ska läggas, och medfinansierar investeringen, är en relativt ny och oprövad metod som tidigare endast använts vid mindre projekt. Det finns dock en risk att detta finansieringsalternativ

leder till att staten bygger ut infrastruktur där medfinansieringen är som störst, och inte där behovet eller samhällsnyttan är som störst. Kommunerna kan tvingas till svåra prioriteringar mellan infrastruktur och andra välfärdsverksamheter. Flera bedömningar har gjorts som visar att höghastighetsjärnväg i sig inte är samhällsekonomiskt lönsamt och SKL (Sveriges Kommuner och Landsting) bedömer att det inte heller är lönsamt för kommunerna. Riskerna är överhängande att kommunerna inte får tillbaka pengarna de lagt ner för investeringen om de står för stora delar av kostnaderna, och osäkerheten kring denna finansieringsform som bygger på markvärdestegringar är stor. Motsatsen är kanske mer sannolik, det vill säga att kommunerna bara finansierar en del av den totala kostnaden och därmed får en hävstångseffekt på bekostnad av skattekollektivet som finansierar merparten. Därmed har kommunerna ett stort intresse av att få en station.¹²

SKL har listat ett antal farhågor med denna finansieringsmetod som är värda att nämna. För det första är det en stor risk att det blir kostsamt för kommunerna, och att kommunala skattemedel måste skjutas till för att finansiera höghastighetsjärnvägen och därmed tas från annan

¹² Eftersom rälsen inte kan dras hur som helst genom Sverige kan inte samtliga svenska kommuner vara med i budgivningen och konkurrera om en station på lika villkor. Om så hade varit fallet hade sannolikt utfallet av budgivningen bättre avspeglat betalningsviljan för en station.

kommunal verksamhet. Tanken är att kommunen ska använda ökat markvärde som intäktskälla genom att antingen sälja mark eller skriva avtal om exploatering med privata aktörer. Hur stort överskott som kan användas för finansiering av höghastighetsjärnväg är dock osäkert, i synnerhet utanför storstadsområdena. Det finns inte heller någon garanti för att tåget kommer att stanna vid en viss station, bara för att en kommun har fått den. Tågoperatören som kör tågtrafiken bestämmer var tågen stannar, inte Sverigeförhandlingen. Stannar inte tåget på stationen får kommunen enbart en kostnad. Ytterligare en osäkerhet är att det inte är bestämt hur regelverket kommer att se ut. Sverigeförhandlingen har lämnat ett författningsförslag om värdeåterföring, men beslut är inte fattat. Dessutom är det osäkert vem som står som statlig motpart om avtal måste skrivas om eller om avtal inte följs. Sverigeförhandlingen har ett tidsbegränsat uppdrag och det är osäkert vilken statlig organisation som tar över ansvaret efter att Sverigeförhandlingens mandat löper ut. Det har hänt tidigare att staten inte följt ingångna avtal, till exempel vid brobygget i Motala och Sundsvall där staten frångick principerna om användandet av broavgifter. Slutligen är vinsterna av höghastighetsjärnväg, som tidigare diskuterats, högst osäkra och eftersom höghastighetsjärnvägen ska prioritera ändpunktstrafik och inte regionala resor, som enligt forsk-

ning skapar mest nytta (Mohammad m. fl. 2012), kan regionaltrafiken få mindre resurser.

Eftersom vinsterna av höghastighetsjärnvägen uppkommer först när investeringen är gjord föreslås kommunal förskottering. Kommunerna föreslås ge räntefria lån till staten för att staten ska genomföra infrastrukturinvesteringen. Räkenskapsmässigt innebär detta ingen skillnad mot att lånen tas upp av kommunerna lånen tas upp av kommunerna eller staten, de hamnar oavsett i nationalräkenskaperna och faller under överskottsmålet, skuldankaret och Maastrichtkriterierna. En skillnad är dock att staten lånar billigare än kommunerna, vilket fördyrar denna typ av lån. Tillåts kommunerna låna i Riksgälden blir ränteskillnaden dock sannolikt mindre.

Sammanfattningsvis är denna finansieringskälla osäker, eftersom markvärdestegringen är osäker, och innebär att kommunerna tar en betydande risk eller erhåller nyttor på andras bekostnad. Dessutom leder denna finansieringsmetod sannolikt inte till att den mest samhällsekonomiskt effektiva investeringen görs utan att en gräddfil av de kommuner som bjuder högst erhåller stationerna.

Höjda banavgifter

Ett sätt att plocka upp markvärdestegringar är att göra det innan de uppstår – närmare bestämt ta ut eventuella markvärdestegringar innan de kapitaliseras i högre mark-

värde. Detta kan göras genom att ta ut högre banavgifter. I Sverige regleras banavgifter av svensk och EU-lagstiftning. Praxis i Sverige är att samma typ av infrastruktur ska ha likvärdiga banavgifter och bygga på marginalkostnadsprincipen. Det finns dock en möjlighet att ta ut högre brukaravgifter, så kallade särskilda banavgifter eller mark-ups, för att finansiera samhällsekonomiskt effektiva investeringar förutsatt att banavgifterna inte hindrar något marknadssegment från att använda anläggningen. Det kan tolkas som att det inte föreligger några juridiska hinder för att höghastighetsjärnväg principiellt delvis skulle kunna finansieras med höjda banavgifter.

Idag uppgår banavgifterna till cirka 10 kronor/km, vilket i ett internationellt perspektiv är lågt. Detta har förklarats av att den höga konkurrensen i Sverige gör det svårt att höja priset (SOU 2016:3). Internationellt sett är banavgifterna högre för höghastighetståg än annan järnvägstrafik och motsvarar 10–40 procent av operatörens intäkter.

En nackdel med höjda eller höga banavgifter är att de tränger undan resande och kan göra investeringen ineffektiv i utnyttjandet. För effektivt utnyttjande bör inte priset som tas ut överstiga marginalkostnaden av ytterligare ett tåg, det vill säga kostnadsökningen av att ytterligare ett tågsätt kör på spåret (inklusive de externa kostnaderna såsom buller). Om spåret utnyttjas under sin kapacitetsgräns är marginalkostnaden låg. Nackdelen

med marginalkostnadsprincipen är att de fasta kostnaderna måste finansieras på annat sätt som, om det sker genom beskattning, ger upphov till effektivitetsförluster i skatteuttaget. Det råder som tidigare nämnt en avvägning mellan effektivt utnyttjande och effektiv finansiering. Vilken avvägning man gör här beror på de inbördes storleksordningen i de två effektivitetsförlusterna. Eftersom det idag är mer kostsamt att driva in skatteintäkter (bland annat på grund av globaliseringen och skattebasernas ökade rörlighet) kan det finnas anledning att öka brukaravgifterna även om det leder till att utnyttjandegraden av investeringen minskar.

Sverigeförhandlingen föreslår en höjning av banavgifterna till 32 kronor/km i 2015 års priser, vilket motsvarar ungefär 10 procent av operatörernas intäkter. Det kan finnas anledning att höja ytterligare eller i alla fall till nivåer i paritet med övriga länder. På så sätt ökar kopplingen mellan kostnaden av investeringen och de som drar nytta av investeringen och Oates (1972) tankar om effektivitet uppfylls i högre utsträckning. Om denna avgiftsmodell ska användas, bör den gälla även för konkurrerande spår, så att banavgifterna höjs där. Annars snedvrids utnyttjandet till de gamla stambanorna.

Temporär och lokal fastighetsskatt

Eventuella markvärdestegringar som uppkommer på grund av en investering kan återföras genom beskattning. En tillfällig och geografiskt begränsad fastighetsskatt (på engelska benämnd Tax Increment Financing, TIF) är en metod för att göra detta. TIF har använts i många länder under lång tid för att finansiera infrastrukturprojekt eller andra utvecklingsprojekt, men inte förekommit i Sverige.

Tanken bakom TIF är att ett initialt värde på fastigheter fastställs innan investeringen påverkat fastighetsvärdet och att ökningen i fastighetsvärde som sen sker tillskrivs investeringen och beskattas. Resulterande skatteintäkter tillfaller investeraren. Det sker således en öronmärkning av intäkterna för att finansiera specifika investeringsprojekt. Skatten som belastar ökningen i fastighetsvärdet är begränsad till ett geografiskt område som antas dra nytta av investeringen och är tidsbegränsad, ofta till 20 år.

Denna skatt är vanligt förekommande i andra länder, till exempel i USA, England och Kanada. Metoden användes för första gången i Kalifornien 1952, och uppkom då som ett resultat av nedskärningar i federal finansiering och för att kringgå begränsningar i utgiftsökningar på statlig nivå (Weber 2010). TIF anses vara en smart lösning för att självfinansiera projekt och därmed inte belastar offentliga resurser. Metoden bygger på att investe-

ringsprojektet förväntas öka fastighetsvärdet och därmed även intäkterna från fastighetsskatten. Skillnaden mellan basvärdet (innan investeringen) och fastighetsvärdet efter investeringen benämns ”skatteinkrement” (tax increment). Istället för att skatteintäktsökningen tillfaller kommunen, som vid en vanlig lokal fastighetsskatt, tillfaller intäkten från TIF finansören av projektet. Teorin bakom TIF är att värdet av projekten kapitaliserar sig i högre fastighetsvärden som kan plockas hem och användas för att finansiera projekten, som således blir självfinansierade. Detta medför en effektiv länk mellan de som drar nytta av projektet och de som finansierar det, i enlighet med Oates (1972) principer för effektivitet.

TIF har använts för alla möjliga typer av projekt: infrastrukturinvesteringar, industriell expansion, uppbyggnad av stadskärnor, historiska restaureringar, företagsspecifika subventioner till militärbasomläggningar med mera. För att fungera som enda investeringsmetod krävs dock att investeringen genererar minst lika mycket i diskonterade högre fastighetsvärden som investeringen totalt kostar. Bruekner (2001) har visat att en TIF är motiverad som investeringsmetod om den kollektiva nyttighet den finansierar är underproducerad initialt, det vill säga produceras på en nivå under den samhällsekonomiskt optimala nivån. Är investeringen inte underproducerad eller bara något underproducerad är TIF inte önskvärd som

finansieringsmetod. TIF är således inte en metod för att finansiera projekt med lågt samhällsligt värde.

Eftersom kostnaden av investeringen till stor del sker initialt och ökningen i fastighetsvärde av investeringen sker senare krävs en finansieringsmetod för att klara tidsförskjutningen i kassaflödena. Detta kan lösas genom lån mot framtida skatteintäktsökningar alternativt en pay-as-you-go lösning där utvecklaren initialt står för kostnaden och ersättning sen erhålls när skatteintäkterna ramlar in.

Det finns en rad brister med TIF. En kritik som ofta framförs är att även annan fastighetsvärdestegring, som inte beror på investeringen, fångas upp och tillfaller investeraren, exempelvis inflation. Dessutom kan det vara attraktivt för investerare att föreslå TIF-finansiering som finansieringsalternativ till investeringar för att öka sannolikheten att de genomförs, och metoden riskerar att användas för projekt där fastighetsvärdstegringen inte motsvarar kostnaden av projektet. TIF kan med andra ord utgöra en attraktiv finansieringsmetod för investeraren och överanvändas. I den mån en TIF påverkar statens finanser behöver TIF inkorporeras i det finanspolitiska ramverket för att undvika att det finanspolitiska ramverket och Maastrichtkriterierna kringgås. Det finns också en risk att en gräddfil skapas och att denna finansieringsform kan ses som lockande för att den utgör ett relativt enkelt sätt för entreprenörer att hitta finansiering för

projekt de brinner för, men som kanske inte alltid är samhällsekonomiskt lönsamma (Farmer och Poulos 2015). En annan kritik mot TIF är att den egentligen stjälar intäkter från andra regioner, det vill säga att investeringen inte skapar högre värde totalt sett utan att det snarare rör sig om en omallokering av resurser (se till exempel Dye och Marriman 2000 och Redfield 1995).

En rad utvärderingar av TIF-finansierade projekt har gjorts. Det är dock svårt att utvärdera effekterna eftersom det inte finns något bra jämförelseobjekt att jämföra med (Bartik 1999, Persk m. fl. 1997). Kausaliteten är helt enkelt svår att påvisa. De studier som har genomförts med lämpliga statistiska metoder finner väldigt varierande resultat.¹³

¹³ Man och Rosentraub (1998) fann att TIF hade en positiv effekt på medianfastighetsvärdet i Indiana (11,4 procent ökning i fastighetsvärden mellan 1980 och 1990) och Dardia (1998) fann att TIF hade en markant positiv inverkan på utvecklingen i Kalifornien. Däremot hittade Dye och Marriman (2000) en negativ inverkan från användandet av TIF i Chicago, och att det snarare rör sig om omallokering av aktiviteter och därmed av fastighetsvärden, än en ökning av värdet totalt sett. Att det rör sig om omallokering av aktivitet snarare än ny aktivitet stöds även av Redfield (1995). Man (2001) fann ett positivt samband mellan TIF-finansierade infrastrukturprojekt och företags investeringsvolym. Å andra sidan fann Weber m. fl. (2003) inga bevis på högre kommersiella fastighetsvärden i regioner som använt TIF jämfört med de regioner som inte använt TIF.

En tillfällig fastighetsskatt kan tyckas teoretiskt motiverad men är inte helt lätt att praktiskt utforma. Vem ska betala den, hur långt ska den sträcka sig geografiskt och tidsmässigt? Hur garanteras att det som beskattas kan härledas till investeringen och inte till något annat? Hur ska skatten organiseras – på nationell, regional, kommunal nivå, eller ska den vara ännu mer decentraliserad? På vilken nivå skatten ska organiseras beror på var nyttan uppstår. Ska kommuner medfinansiera höghastighetsjärnväg bör skatten ligga på kommunal nivå, eftersom det är där nyttan uppstår.

Lånefinansiering

I realiteten föreslås den absoluta merparten av investeringskostnaden för höghastighetsjärnvägen finansieras via lån. Lagen om statsbudgeten öppnar upp för denna möjlighet till lånefinansiering av infrastruktur hos Riksgälden, om än i begränsad omfattning och med krav på att detta inte belastar statsbudgeten. Ett ofta förekommande argument för att utöka denna möjlighet är att staten kan låna billigt via Riksgälden. Det är emellertid viktigt att komma ihåg att lånen utgör framskjuten beskattning och därmed kommer att belasta framtida generationer antingen i form av minskat budgetutrymme i framtiden eller högre skatter (som antagligen är associerade med högre dödviktskostnader i framtiden). Framtida skatte-

betalare bär även risken att samhällsekonomiskt olönsamma projekt genomförs.

Eftersom transportinfrastrukturinvesteringar är långsiktiga och kommer att gynna framtida generationer kan det tyckas rätt att framtida generationer står för kostnaderna. Detta är förvisso sant, men en rad offentliga åtagande kan argumenteras utgöra långsiktiga investeringar och på likande sätt motiveras bekostas genom lån – till exempel kan utbildning sägas utgöra en långsiktig investering i humankapital. Det finns också en risk att för många projekt genomförs och att statskulden igen börjar skena iväg.

Politiskt kan det dessutom te sig lockande att argumentera för att belasta framtida generationen för de transportinfrastrukturinvesteringar som genomförs idag till följd av så kallad deficit bias. Det finns en omfattande litteratur som påpekar riskerna med underskottsfinansiering (se till exempel Alesina och Perotti 1995, och von Hagen och Harding 1995). Förekomsten av fiskal illusion där framtida kostnader nedvärderas och inte känns lika påtagliga som en kostnad idag medför att lånefinansiering framstår som mer attraktiv än vad den bör göra. Dessutom är det frestande för sittande politiker att underskottsfinansiera verksamhet för att genomföra politiskt attraktiva åtgärder och därmed öka sannolikheten att bli omvalda. Däremot är det svårt för framtida generationer att göra sig hörda, och det finns mycket att vinna för lo-

kala intressenter att tillskaffa sig riktade förmåner där kostnaderna delas på hela nationen i framtiden. Risken för så kallad irreversibilitet är påtaglig. En expansiv lånefinansierad finanspolitik är svår att överge för att återgå till statsanslagsfinansiering (Wijkander och Roeger 2002). Lånefinansiering innebär inte att mer resurser frigörs – utan endast en fråga om när investeringen belastar budgeten. En övergång till lånefinansiering skulle initialt ge möjlighet till ökat utrymme – dock med den nackdelen att det senare måste betalas tillbaka.

Många länders statsfinansiella problem tillsammans med de krav som Maastrichtavtalet ställer har inneburit att det blivit attraktivt att istället för att belasta budgeten idag med stora infrastrukturinvesteringar genomföra dessa genom lån eller OPS. En övergång till en ökad lånefinansiering av infrastruktur kan te sig som ett attraktivt alternativ till anslagsfinansiering men bör göras med stor försiktighet eftersom det kan liknas vid införandet av ATP – attraktivt för dagens generation men sedan irreversibelt. I ljuset av ett skuldankare på 35 procent av BNP ter sig dock lånefinansiering av höghastighetsjärnväg som en svårframkomlig väg eftersom skuldankaret innebär att det blir svårare att låna och därmed öka skulderna.

Slutsats

Det är viktigt att ha en välfungerande transportinfrastruktur, inte bara för att effektivt och smidigt kunna resa utan även för att bostads- och arbetsmarknaden ska fungera på ett tillfredsställande sätt. Dagens regelverk gör det svårt att finansiera stora och kostsamma transportinfrastrukturanläggningar. Det är olyckligt om detta begränsar genomförandet av samhällsekonomiskt lönsamma projekt, samtidigt som regelverket kring statsfinanserna är viktiga att bevara. Det är för den skull välkommet att frågan om hur stora infrastrukturinvesteringar ska organiseras och finansieras lyfts upp och diskuteras.

Det är inte skrivet i sten att infrastrukturanläggningar ska organiseras och finansieras offentligt, utan alternativ till det kan fungera som komplement eller alternativ. En helt privat lösning är troligen inte tänkbar med anledning av långsiktigheten i investeringen och de marknadsmisslyckanden som kännetecknar infrastrukturinvesteringar. Andra viktiga aspekter i detta är hur och av vem investeringsbesluten ska fattas samt hur de många olika riskerna

som investeringen är associerad med ska fördelas och bäras när offentliga och privata aktörer samsas.

Sverigeförhandlingens förslag bygger på både på en alternativ beslutsprocess och nya finansieringsformer jämfört med idag. Sverigeförhandlingen är en förhandlingsprocess mellan inblandade aktörer på flera olika nivåer (nationell, landsting och kommunal). Detta kan ha fördelar i koordineringen av infrastruktur med geografisk spridning men kan även riskera att leda till att stambanorna byggs där medfinansieringen är som störst och inte nödvändigtvis där samhällsnyttan är högst. Finansieringsförslagen från Sverigeförhandlingen grundar sig delvis på värdestegringsåterföring men även andra förslag på alternativ finansiering har lagts fram. Trots flera alternativa förslag utgör huvuddelen av finansieringen lån, som framtida skattebetalare får betala tillbaka.

Många av finansieringsförslagen är teoretiskt motive-
rade men svåra att i praktiken utforma, såsom en tempo-
rär och geografiskt begränsad fastighetsskatt. Finansi-
ering som bygger på värdestegring är osäker och det finns
en risk att kommuner tvingas till svåra prioriteringar
mellan infrastruktur och andra välfärdsverksamheter.
Det största problemet med förslaget av höghastighets-
järnväg i Sverige är dock att det är mycket kostsamt i för-
hållande till de nyttor den ger oavsett finansieringsform.

Referenser

- Alesina A. och R. Perotti**, 1995, Budget deficits and institutions, NBER Working paper 5556.
- Asplund D. och J. Eliasson**, 2016, Does uncertainty make cost-benefit analyses pointless?, *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, vol. 92, s. 195-205.
- Bartik, T.**, 1991, Who benefits from State and local economic development policies?, Upjohn Institute, Kalamazoo, MI.
- Bruekner, J.**, 2001, Tax increment financing: a theoretical inquiry, *Journal of Public Economics*, 81 (2001) 321-343.
- Brännlund, R., Volcken, G. H., Hultkranz, L., Karlström, U., Nyström, J., Jansson, J.O. och A. Vredin**, 2013, *Investeringar in blanco? En ESO-rapport om behovet av infrastruktur*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO 2013:5.
- Budgetpropositionen**, 2016, Finansdepartementet.
- Damm, D. Lerman, S., Lerner-Lam, E. och I. Young**, Response of Urban Real Estate Values in Anticipation of the Washington Metro, *Journal of Transport Economics*, 14(3), 315-336, 1980.

- Dir 2014:106**, Utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna, Näringsdepartementet.
- Dye, R. och D. Merriman**, 2000, The effects of tax increment financing on economic development, *Journal of Urban Economics*, 47, 306-328.
- Eisenhardt, K. M.**, 1989, Agency theory: An assessment and review. *Academy of Management Review*, 14(1), 57-74.
- Eliasson, J., Börjesson, M., Odeck, J. och M. Welde**, (2015), Does benefit/cost-efficiency influence transport investment decisions?, *Journal of Transport Economics and Policy*, 49.
- Finanspolitiska rådet**, 2015, Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2015, Kapitel 6, Infrastrukturbeslut och samhällsekonomisk lönsamhet, 2015
- Farmer, S. och C. Poulos**, 2015, Tax Increment Financing in Chicago, IL, Building Neoliberal Exclusion One School at a Time, *Critical Sociology*, 41(1), 153-171.
- Flam. H., Börjesson, M., Mörth U. och J-E. Nilson**, Vart är vi på väg? Systemfel i transportpolitiken, Konjunkturrådets Rapport 2016, SNS förlag.
- Flyvbjerg, B., Holm, M. K. S. och S.L. Buhl**, 2005, How (in)accurate are demand forecasts in public works projects? The case of transportation. *Journal of the American Planning Association*, 71(2), 131-146.
- Flyvbjerg, B., Garbuio, B. och D. Lovallo**, 2009, Delusion and deception in large infrastructure projects: Two

- models for explaining and preventing executive disaster. *California Management Review*, 51(2), 170–193.
- von Hagen, J. och I. Harding**, 1995, Budget processes and commitment to fiscal discipline, *European Economic Review*, 39, 771-779.
- Hansson, I. och C. Stuart**, 1985, Tax revenue and marginal cost of public funds in Sweden, *Journal of Public Economics*, 27, 331-353.
- Hansson, Å.**, 2007, Taxpayers' responsiveness to tax rate changes and implications for the cost of public funds in Sweden, *International Tax and Public Finance*, 14(5), 563-582.
- Hansson, Å., S. Porter och S. P. Williams**, 2015, The importance of the political process on corporate tax policy, *Constitutional Political Economy*, 26, 3, 281-306.
- Hultkrantz, L., Krüger, N. och P. Mantalos**, 2012, Risk-adjusted long term social rates of discount for transportation infrastructure investment, Working paper 14, Örebro universitet.
- Hunnerup Dahl, C.**, 2014, Parties and institutions: empirical evidence on veto players and the growth of government, *Public Choice*, 159, 415-433.
- IMF**, 2009, Fiscal rules – anchoring expectations for sustainable public finances, Staff Paper.
- Konjunkturinstitutet**, 2013, Tillväxt- och sysselsättnings-effekter av infrastrukturinvesteringar, FoU och ut-

- bildning – en litteraturöversikt, Specialstudie nr 37, Dec 2013.
- Man, J. och M. Rosentraub**, 1998, Tax incremental financing: municipal adoption and effects on property value growth. *Public Finance Review*, 26, 523-547.
- Mohammad, S., D. Graham, P. Melo, och R. Anderson**, 2013, A meta-analysis of the impact of rail projects on land and property values, *Transportation Research, Part A* 50, 158-170.
- NOU**, 2012, Samfunnsøkonomiske analyser, Norges offentlige utredninger, 2012:16. Oslo.
- Oates, W.**, 1972, *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Persky, J, Felsenstein, D. och W. Wiewel**, 1997, How do we know that 'But for the incentives' the Development would not have occurred, In *Dilemmas of Urban Economic Development*, Birgham, R. och R. Mier (red), 28-45, Thousand Oaks, Sage.
- Proposition 2008/09:93**, Mål för framtidens resor, Näringsdepartementet, 2009.
- Pålsson, A-M.**, 2015, Skatt är politik – inte ekonomi, *Ekonomisk Debatt*, 3, 43, 63-76.
- Redfield, K.**, 1995, *Tax Increment Financing in Illinois: A legislative Issue*, Springfield: Taxpayers Federation of Illinois.
- Regeringen**, 2011, Ramverk för finanspolitiken, 2010/11:79, Regeringens skrivelse.

- Riksrevisionen**, 2012, Statens satsningar på transportinfrastrukturen – valuta för pengarna?, RIR 2012:21, Riksrevisionen.
- SOU 1957:43**, Indragning av oförtjänt jordvärdestegring.
- Sørensen, P.B.**, 2010, Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO 2010:4.
- Stiglitz, J.**, 1989, Principal and agent, i Eatwell, J. Milgate, M., Newman P. (red), The new Palgrave: Allocation, information and markets, New York, NY, W.W Norton.
- Sverigeförhandlingen**, 2015, Delrapport av Sverigeförhandlingen: Ett författningsförslag om värdeåterföring, SOU 2015:60.
- Sverigeförhandlingen**, 2016, Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar, SOU 2016:3.
- Trafikverket**, 2014, Samhällsekonomiska principer och kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 5.1, Kapitel 3, Kalkylprinciper och generella kalkylvärden, Trafikverket.
- Trafikverket**, 2016, Uppdatering av kostnader och effekter för höghastighetsjärnväg, Underlagsrapport till Sverigeförhandlingen, 2016-05-31.
- Wijkander, H. och W. Roeger**, 2002, Fiscal Policy in EMU: The Stabilization Aspect, i M. Buti, J. von Hagen, och C. Martinez-Mongay (red), The Behaviour of Fiscal Authorities, Basingstoke: Palgrave, 149-166.

Weber, R., 2010, Tax Increment Financing in Theory and Practice” for Sammis White, Ned Hill, and Zenia Kotval, *Financing Economic Development in the 21st Century*, 2010 Edition. ME Sharpe.

Med ändliga resurser bör staten prioritera att investera i den infrastruktur som ger mest nytta för pengarna. För närvarande diskuteras ett förslag från Sverigeförhandlingen på en höghastighetsjärnväg som har betydligt större kostnader än nytta enligt de samhällsekonomiska kalkylerna. I förslaget ingår finansieringsmetoder som inte har använts tidigare i Sverige.

Den här rapporten är till för alla som vill förstå mer om hur staten bör fatta den här typen av investeringsbeslut. Vilken ränta bör staten räkna med? Varför blir stora infrastrukturprojekt ofta så mycket dyrare än beräknat? Särskilt fokus ligger på finansieringsmetoderna som ingår i Sverigeförhandlingens förslag, som fastighetsskatt och kommunal medfinansiering.

Åsa Hansson är docent och lektor i national ekonomi vid Lunds universitet. Hennes forskning fokuserar framför allt på de beteendeffekter skatter ger upphov till på såväl individer som företag, på effekterna av skattekonkurrens samt hur skattesystem bör utformas för att vara konkurrenskraftiga. Hon är även ledamot i Fores styrelse.