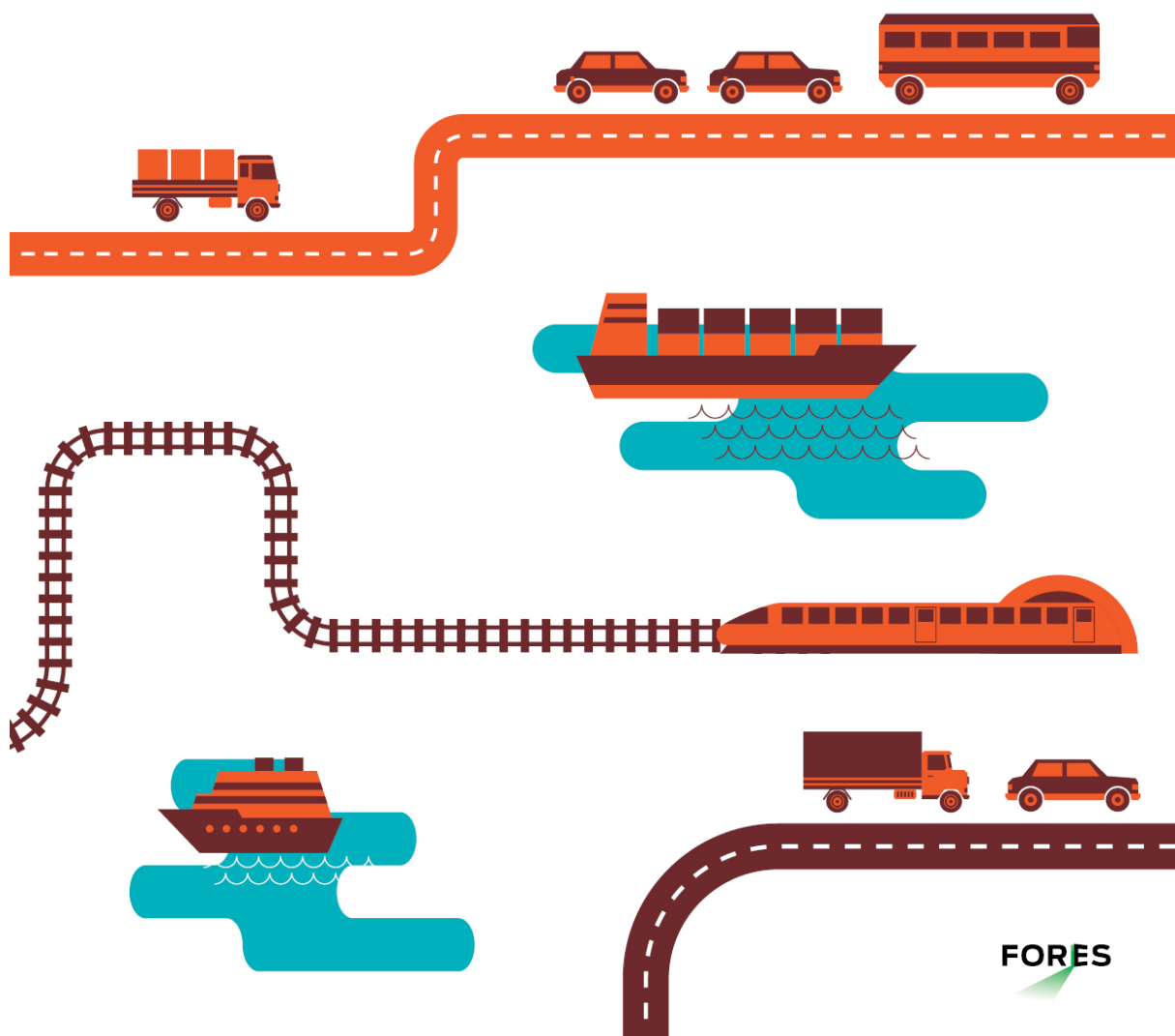




MARIA BÖRJESSON

# BRUKARAVGIFTER OCH SUBVENTIONER FÖR OLIKA TRAFIKSLAG



FORES

---

## Brukaravgifter och subventioner för olika trafikslag

Maria Börjesson

---

### Introduktion – principer för skatter och avgifter i transportsektorn

Man kan grovt säga att det finns tre principiella skäl för det offentliga att ta ut skatter eller avgifter från användarna av transportsystemet: i) finansiering och underhåll av infrastrukturen (the benefit principle (Musgrave, 1939)), ii) internalisering av externa effekter (buller, utsläpp, olyckor och trängsel) och iii) fiskala skäl (trafik som skattebas). Liksom i andra sektorer har skatter i transportsektorn en omfördelande effekt som beslutfattare har att förhålla sig till.<sup>1</sup> Näringspolitiska överväganden spelar

---

<sup>1</sup> Eliasson et al. (2018) visar att även om skatter i transportsektorn är progressiva över de flesta inkomstspann, så är de regressiva i de högsta och lägsta inkomstspannen. Dessutom finns det enskilda hushåll med låga inkomster som drabbas hårt. Trängselskatter är regressiva (Eliasson, 2016) i synnerhet i Göteborg (West and Börjesson, 2018).

<sup>2</sup> Huvuddelen av detta går till utbyggnad och vidmakthållandet av transportinfrastrukturen, men även sådant som supermiljöbilspremie, reseavdrag och kostnader för transportsektorns myndigheter ingår.

<sup>3</sup> Utbyggnad och vidmakthållande av transportinfrastrukturen, statens kostnad för fem tåglinjer och kostnader för transportsektorns myndigheter ingår.

också in i utformningen av skatter och avgifter i transportsektorn.

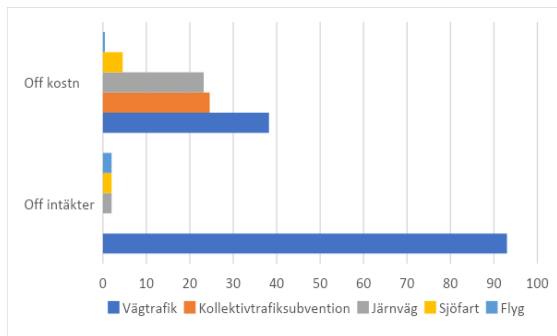
Figur 1 visar det offentliga intäkter och kostnader från brukare av olika trafikslag år 2017. De totala intäkterna var omkring 100 miljarder kronor (Trafikanalys, 2018). Drivmedels-, fordons- och trängselskatt, parkeringsavgifter och moms på privatbilism stod för cirka 85 procent av dessa. Vägtrafiken totalt stod för 93 procent. Resterande intäkter kom från järnväg (2 procent), sjöfart (2 procent) och flyg (2 procent). Det offentliga utgifter för transportsystemet var samma år 91 miljarder kronor. Av detta gick 42 procent till vägtrafiken<sup>2</sup> (förutom subventioner till buss i linjetrafik), 25 procent till järnvägen<sup>3</sup>, 27 procent till kollektivtrafiksubventioner på väg och spår (cirka 50 procent vardera), 5 procent till sjöfart och mindre än 0,5 procent till flyg. Figur 2 och 3 visar hur mycket brukare av transportsystemet betalar i skatter, avgifter och stöd<sup>4</sup> per trafikslag och personkilometer eller tonkilometer.<sup>5</sup> I genomsnitt betalar personbilar 40 till 80 öre per personkilometer<sup>6</sup>, bussar 13 öre, tåg 6 öre, färjetrafik 0 öre och flyget 23 öre per personkilometer. Tung lastbil med släp respektive utan släp betalar 14 respektive 38 öre per tonkilometer, godståg betalar 2,5

<sup>4</sup> Offentliga kostnader för infrastruktur samt subventioner till lokal och regional kollektivtrafik är ej inkluderat. För personbils- och busstrafik avser siffrorna sådant som drivmedels-, trängsel-, väg- och fordonskatter. Även sådant som miljöbilspremie, elbusspremie, kostnader för klimatklivet och parkeringsavgifter ingår. För tåg och flyg utgör banavgifter respektive Luftfartsverkets avgifter nästan hela kostnaden (mindre tillsynsavgifter tillkommer).

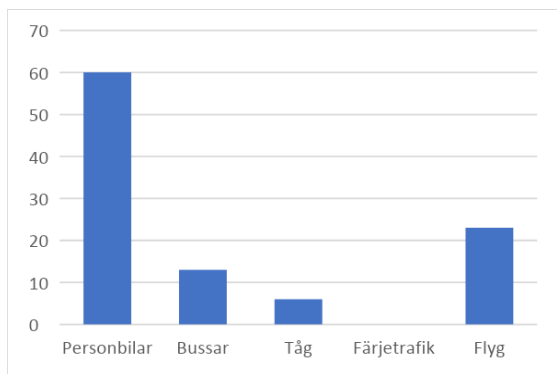
<sup>5</sup> Personkilometer är det sammanlagda antalet kilometer som alla resenärer tillsammans reser. Tonkilometer är det totala antalet ton som transporteras multiplicerat med körsträckan i kilometer.

<sup>6</sup> Det stora spannet beror på att bränsleförbrukning varierar mellan fordon och på om de körs på landsbygd eller i stadstrafik.

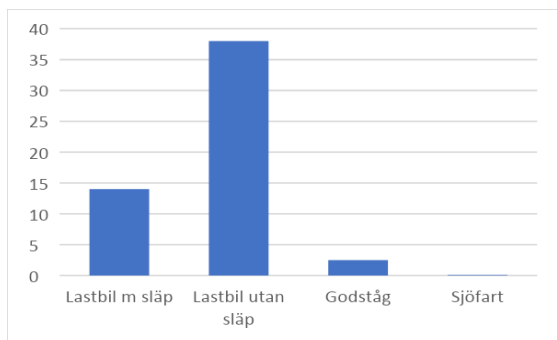
öre per tonkilometer och sjöfart betalar mindre än en tiondels öre per tonkilometer (Trafikanalys, 2018).



**Figur 1: Offentliga intäkter och kostnader per trafikslag, miljarder kr per år**



**Figur 2: Intäkter, öre per personkilometer**



**Figur 3: Intäkter, öre per tonkilometer**

Finansiering av investeringar i och underhåll av infrastruktur är det äldsta argumentet för drivmedelsbeskattning. Denna princip råder fortfarande i USA. Finansiering och utbyggnad av väginfrastrukturen var även skälet till att drivmedelsbeskattning

infördes i Sverige. Under 1950-talet rådde principen att drivmedels- och fordonskatter skulle tas ut för att finansiera utbyggnad och underhåll av väginfrastrukturen och att det offentligas intäkter skulle balansera utgifterna för varje transportslag.

Men för att transportinfrastrukturen ska utnyttjas optimalt bör användarna betala transportens samhällsekonomiska marginalkostnad (Regeringen, 1988). Marginalkostnad avser den kostnad som uppstår för den sist körda kilometer, och i den ingår externa kostnader, det vill säga kostnader som inte bärs av brukaren utan av en tredje part. De externa kostnaderna utgörs av slitage på väg eller bana, koldioxidutsläpp, hälsofarliga utsläpp, olyckor, buller och trängsel. För luft- och sjöfart består de externa marginalkostnaderna i princip bara av utsläpp och buller. För kollektivtrafik finns också externa nyttor genom den så kallade Mohringeffekten. Den innebär att fler resenärer leder till högre optimal turthet, vilket minskar den generaliserade reskostnaden genom minskade väntetider. Det är ett skäl till att kollektivtrafiken subventioneras.

Principen om prissättning utifrån marginalkostnaden innebär i praktiken att skatter för vägfordon och banavgifter för tågoperatörer ska sättas på en nivå som precis täcker slitage på infrastrukturen och samhällets kostnader för de externa effekterna. Om så är fallet är alla externa effekter helt internaliserade. Det innebär i sin tur att vi har en optimal mängd trafik. Det låter konstigt att mängden biltrafik kan vara "optimal" för den som tänker på biltrafik som något dåligt, och tycker det är märkligt att en minskning av biltrafiken då inte ger nyttor. Men att kunna göra en bilresa medför ju också nyttor för individer och samhälle. Beskattar man trafik hårdare än vad

som motiveras av dess externa effekter får man för lite trafik, eftersom de uteblivna nyttorna överstiger minskningen av de externa kostnaderna.

Sedan 1990-talet är principen i Sverige att trafik ska beskattas så att användarna möter den samhällsekonomiska marginalkostnaden (Regeringen, 1988). Eftersom fallande genomsnittskostnader utmärker de flesta väg- och järnvägstransporter – på grund av att infrastruktur är dyr att utveckla och vidmakthålla medan marginalkostnaden för ett extra fordon ofta är liten – så kommer marginalkostnadsprissättning oftast inte att täcka kostnaderna för infrastrukturen. I vissa fall, till exempel i hög trängsel, faller dock inte genomsnittskostnaderna och då kan intäkterna täcka kostnaderna för infrastruktur, se the "self-financing theorem" (Mohring and Harwitz, 1962). Vig låga marginalkostnader krävs dock ofta ytterligare finansiering, vilket är ett av skälen till att offentliga medel används för att finansiera infrastruktur. Ett annat skäl är att många vägar och järnvägar aldrig skulle ha byggts av den privata sektorn i glesare delar av landet även om man istället för principen om marginalkostnadsprissättning skulle övergå till finansierande brukaravgifter som är högre än den externa marginalkostnaden, eftersom trafikeringsunderlaget är för litet (och för att vägar och järnvägar inte är perfekt "delbara", indivisible).

Det tredje skälet till att beskatta transporter gäller enbart vägtrafik. Att beskatta vägtrafik är helt enkelt en stabil skattebas. Eftersom priskänsligheten är låg, och eftersom biltrafik inte kan flytta utomlands, så är dödviktsförlusterna (avvisningseffekterna) låga. Huruvida järnvägs-, flyg- och sjötransporter är bra skattebaser beror på deras priskänslighet, som i sin tur påverkas

av tillgången på konkurrerande alternativ. För till exempel järnvägstransporter är priskänsligheten högre i de fall som väg- flyg eller sjötransporter utgör attraktiva alternativ. För godstransporter beror det ofta på varuslag och transportavstånd och för persontransporter på transportavstånd och förekomst av vägträngsel. Men även om det skulle vara en bra skattebas skulle järnvägen ha svårt att finansiera sig själv på många ställen eftersom den är väsentligt dyrare att producera och efterfrågas dessutom i lägre grad.

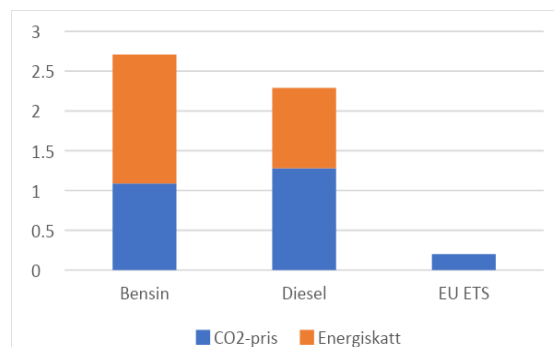
## **Drivmedels- och fordonsbeskattning**

Skatt och moms på drivmedel stod 2017 för 56 procent av de offentliga intäkterna från transportsystemet (Trafikanalys, 2018). I skatt på drivmedel ingår energi- och koldioxidskatt, vilka tillsammans var 2,71 kr/kg koldioxid för bensin och 2,29 kr/kg koldioxid för diesel (på den fossila delen av låginblandade drivmedel). Enbart koldioxidskatten var 1,09 kr/kg för bensin och 1,28 kr/kg på diesel (Trafikanalys, 2018). I samhällsekonomiska analyser antar man dock att värderingen av koldioxid är 1,50 kr/kg (ASEK, 2018). Till detta tillkommer moms på drivmedel och skatt för privatpersoner. Detta kan jämföras med priset på koldioxid i andra icke-handlande sektorer och EU:s handelssystem för utsläppsrätter EU ETS. Priset inom EU ETS varierar runt 0,2 kr/kg, se figur 4. Personbilismen betalar alltså väsentligt högre skatt på koldioxid än andra sektorer, vilket delvis kan bero på att den inte kan flytta utomlands som mycket annan produktion ("carbon leakage"). Men det indikerar också att det är förhållandevis dyrt att minska utsläpp av koldioxid i transportsektorn jämfört med andra sektorer,

och kanske att beskattningen av personbilar delvis är en fiskal beskattning.

Den höga beskattningen av drivmedel innebär att personbilar på landsbygd betalar 50 procent över marginalkostnaden (Trafikanalys, 2018). Luftföroreningar, buller och trängsel, och därmed marginalkostnaden, har dock kraftiga geografiska variationer, så i städer kan beskattningen vara nära marginalkostnaden. I Stockholm är trängseln så hög att det är väl motiverat med trängselskatt för att internalisera trängselkostnaden. Trängselskatt kan vara motiverat även i Göteborg, även om den infördes huvudsakligen som ett sätt att medfinansiera det Västsvenska paketet (se vidare nedan). Men både drivmedelsskatt och trängselskatt har fördelningspolitiska konsekvenser som politiker har att förhålla sig till. Konsekvenserna kan vara problematiska om skatten motiveras av framför allt fiskala skäl. Om skatten motiveras av externa effekter kan politiker överväga att kompensera de som drabbas hårt med särskilda instrument för omfördelning, men det kan vara svårt att hitta tillräckligt träffsäkra sådana. Till skillnad från lätta fordon är tung trafik underprissatt även på landsväg, där lastbil med släp bara betalar 58 procent av marginalkostnaden. Detta är skälet till att kilometerskatt har diskuterats och utretts länge.

En elektrifiering av vägtrafiken kan kraftigt sänka både marginalkostnader och skatteintäkter från vägtransporter. McKinsey (2017) uppskattar att cirka 75 procent av intäkterna från biltrafiken kan försvinna när fordonsflottan är helt elektrifierad, med dagens beskattning. Det kan skapa en konflikt mellan å ena sidan fiskal beskattning



**Figur 4: Beskattning och pris på utsläpp i EU-ETS, kr per kilo CO2**

och å andra sidan marginalkostnadsprissättning i transportsystemet, eftersom utsläppen blir så låga. Utan en kraftigt höjd beskattning av elfordon så kommer elektrifiering av vägtrafiken att leda till kraftigt minskade drivmedelskostnader och därmed ökad biltrafik. Det skulle i så fall öka trängseln i städerna. Marginalkostnadsprissättning kan därför också leda till starkare argument för att differentiera beskattningen av vägtrafik mellan olika delar av landet beroende på trängsel.

## Brukaravgifter och trängselskatt

Det finns få exempel på finansierande brukaravgifter i Sverige, kanske för att de anses orättvisa. Brukaravgifter på en investering genererar också en samhällsekonomisk förlust, eftersom färre använder och får nytta av investeringen: en undanträngningseffekt. Men för att utvärdera om denna förlust är större än den som uppstår om andra finansieringssätt används måste man ta hänsyn till att finansiering med offentliga medel också har en samhällsekonomisk kostnad. Marginalkostnaden för att ta upp offentliga medel är 1,3 i Sverige<sup>7</sup> (Marginal cost of public funds, MCPF) (Sørensen, 2010). Det betyder att om

<sup>7</sup> Denna siffra rekommenderas också av ASEK (2018).

anpassningskostnaden för de resenärer som trängs undan är lägre än 30 procent av den brukaravgift som tas ut är de samhällsekonomiskt mer effektivt att finansiera med brukaravgifter än med skatter. Undanträngningseffekten varierar kraftigt i storlek beroende på hur goda alternativ det finns till den avgiftsbelagda sträckan. Öresundsbron och Svinesundsbron, som är brukarfinansierade, har få alternativ, vilket minskar undanträngningseffekten. Arlandabanan har flera alternativ, men har också många tjänsteresenärer med låg priskänslighet, vilket minskar undanträngningseffekten. Alla ovan exempel har också en stor mängd internationella transporter vilket ökar statens incitament till brukarfinansiering.

En vägtull kan medföra en samhällsekonomisk vinst om den internaliserar stora externa kostnader, såsom trängsel, olyckor eller hälsofarliga utsläpp. Den samhällsekonomiska nettoeffekten beror därför också på hur stora de externa kostnaderna är. I Stockholm och Göteborg tas trängselskatt ut. Den höga trängseln i Stockholm gör att trängselskatten genererar en stor samhällsekonomisk vinst. I Göteborg är trängseln lägre vilket gör att vinsten är betydligt lägre, i förhållande till medlen som omfördelas. Trängselskatten ger staten en intäkt på knappt 3 miljarder kronor per år och regleras i en trängselskattelag. Lagen säger att trängselskatten bara får tas ut om det är motiverat ur trängselsynpunkt och den kan inte differentieras mellan olika fordon (beroende på storlek eller utsläppsegenskaper) utan en lagändring. Även om finansiering inte var huvudskälet när trängselskatten infördes i Stockholm 2006, så är syftet att medfinansiera statliga investeringar i regionen (framför allt spårinvesteringar) numer centralt för trängselskatten i båda städerna.

## Medfinansiering

En fördel med helt brukaravgiftsfinansierad ny infrastruktur är att det säkerställer att det finns en betalningsvilja för en viss service, vilket minskar risken för en ineffektiv resursallokering. Så är också fallet om finansiering sker med privat kapital. När privata investerare riskerar sina egna pengar kommer de att kräva beslutsunderlag som är realistiska, och inte lita till underlag från myndigheter eller lobbyorganisationer som generellt är för optimistiska (Flyvbjerg, 2009). Detta gäller också offentligt-privatsamverkansprojekt (OPS) där huvudintäkterna kommer från brukaravgifter eller skuggtullar (alltså då ersättningen kommer från det offentliga med sätts i förhållande till antalet brukare). Riskfördelningen är en nyckelparameter i OPS.

Kommunal/regional medfinansiering via skattemedel kan öka sannolikheten för att de mest lönsamma projekten genomförs av ett skäl som liknar det som gäller när privata investerare riskerar egna medel: det kan minska risken för att kostnaderna underdrivs och nyttorna överdrivs i beslutsfattandet. Så länge investeringar till stor del finansieras av staten, det vill säga skattebetalare "långt bort", medan nyttorna av en investering ofta är lokala eller regionala, så har kommunen incitament att underskatta kostnader och överdriva nyttor i beslutsfattandet. Men om en stor del av kostnaden finansieras av kommunen, så att kostnaden bli direkt kännbar för invånarna (genom trängselskatt), eller så att kommunen tvingas prioritera resurser till infrastruktur mot andra verksamheter (skattefinansiering), så ökar kommunens incitament att basera beslut på verkliga nyttor och kostnader. Detta kan vara ett skäl till det starka motståndet mot Västlänken (som är olönsam (Riksrevisionen,

2012)) – göteborgarna själva tvingas ta en kännbar del av kostnaden via trängselskatterna. Glaeser and Ponzetto (2018) visar mycket riktigt att om staten (det vill säga skattebetalare "långt bort") finansierar infrastruktur kommer man att överfinansiera i infrastruktur, vilket inte händer om det finansieras på lokal eller regional nivå.

I många fall i Sverige är dock den kommunala/regionala medfinansieringen alldeles för liten för att ge den kommunala och regionala nivån incitament att verkligen ta hänsyn till den verkliga kostnaden. Paketlösningar med många finansiärer ger beslutsfattare än svagare incitament att ta hänsyn till den verkliga kostnaden: alla finansiärer ser ju bara sin del av kostnaden men hela nyttan. Dessutom finns en uppenbar risk att paketet blir för stort, eftersom förhandlingar mellan många finansiärer i praktiken ofta leder till att alla parter till slut får sitt (till exempel Sverigeförhandlingen och Västsvenska paketet). Paketet sys ofta ihop under tidspress och i slutna rum vilket sannolikt inte ökar resurseffektiviteten. Dessa skäl kan vara orsaken till att kommunal och regional medfinansiering ser ut att ha lett till att samhällsekonomiskt olönsamma objekt som har medfinansiering prioriteras över lönsamma projekt utan.

Det finns också problem med kommunal medfinansiering genom vägtullar på existerande infrastruktur som berör invånare i andra kommuner eller regioner. Det skapar nämligen incitament att utforma avgiftssystem som i första hand drabbar resenärer från andra kommuner och regioner, vilket i sin tur kan leda till överbeskattning av trafiken. Det vore inte bra om enskilda kommuner längs Europavägarna satte upp trängselskatter för genomfartstrafik. Detta är ett viktigt skäl till att trängselskatten är

statlig, och bara får införas om det finns trängsel.

En annan risk med vägtullar på existerande infrastruktur är att den sätts högre än den samhällsekonomiska marginalkostnaden (till exempel en "för hög" trängselskatt). Det riskerar att drabba enskilda personer hårt och minskar tillgängligheten för medborgare och företag - den tillgänglighet man är ute efter att öka genom ny infrastruktur. Öronmärkta intäkter kan också komma att påverka statens utgiftstak. Sverige har en väl tilltagen budget för infrastruktur, som täcker lönsamma projekt (Eliasson et al., 2015; Finanspolitiska rådet, 2015). Risken med nya finansieringskällor är att beslutsfattare inte förmår prioritera lönsamma projekt, genomför olönsamma projekt och vältrar över kostnaden på framtida generationer.

## Järnväg

Trafikverket tar ut tre typer av banavgifter från tågoperatörer. En spåravgift per brutotonkilometer, en tåglägesavgift per tågkilometer och en passageavgift. De differentieras mellan person och godståg. Reglerna för de avgifter som Trafikverket får ta ut regleras i järnvägslagen (2004:519) som bygger på EU-direktiv (2001/14/EG). Utgångspunkten i denna är att banavgifter ska motsvara den kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaden, vilket inkluderar slitage, olyckor och buller. Lagen tillåter dock också avgifter med syfte att styra hur banan används och därför beror av trafikbelastning och efterfrågan. De får inte gynna enskilda operatörer över andra. Nilsson och Haraldsson (2018) redovisar marginalkostnader och banavgifter för olika tågtyper. De visar att till exempel X2000 Stockholm-Göteborg och pendeltåget i Stockholm betalar avgifter som

ligger nära den samhällsekonomiska marginalkostnaden (om man bortser från trängselkostnaden som kan vara stor). Intercitytåg mellan Dalarna och Stockholm samt regionaltågstrafiken Gävle-Hallsberg betalar bara drygt halva marginalkostnaden. Godstågen är kraftigt underprissatta och betalar bara 30–58 procent av marginalkostnaden.

## Subventioner

En förvärvsarbetande som tjänar mer än två timmars restid totalt på resan till och från arbetet genom att ta bil jämfört med kollektivtrafik har rätt att göra avdrag för kostnader som överstiger 11 000 kronor i deklarationen motsvarande 18,50 kronor per mil. Dessutom kan man dra av trängselskatt samt infrastruktur- och färjeavgift. Statens kostnader för reseavdraget var 2017 5,55 miljarder kronor (Trafikanalys, 2018). WSP (2012) skriver att klimateffekten av att ta bort reseavdraget ger ”långt större effekt än alla infrastrukturpaket”. Att trängselskatt är avdragsgill ter sig av detta skäl extra bekymmersamt, eftersom dessa tas ut just för att internalisera externa effekter i transportsektorn.

Regional och lokal kollektivtrafik får också stora och ökande subventioner, och det finns en stor forskningslitteratur om varför det är motiverat och hur stora de bör vara (Börjesson et al., 2017). Drygt 50 procent av kostnaderna (exklusive investeringar i infrastruktur) för kollektivtrafiken är skattefinansierade. Driften av den regionala kollektivtrafiken kostade 48 miljarder kronor år 2017. Av detta är den totala subventionen med offentliga medel 25 miljarder, varav de regionala trafikhuvudmännen står för huvuddelen. Till detta kommer offentliga kostnader för infrastrukturinvesteringar och underhåll samt subventioner till tre

(interregionala) busslinjer (47 miljoner kronor år 2017), sex flyglinjer (93 miljoner kronor år 2017), fem tåglinjer (255 miljoner kronor år 2017) samt Gotlandstrafiken (468 miljoner kronor år 2017).

## Flyg och sjöfart

Förutom de tio flygplatser som ägs av statliga Swedavia och som har den övervägande majoriteten av all flygtrafik, är hamnar och flygplatser ofta ägda av regionala eller kommunala aktörer. Sjöfart betalar hamn- och slussavgifter samt farleds- och lotsavgifter (de senare till Sjöfartsverket). Farledsavgifter kan differentieras mellan fartyg, och intäkterna är viktiga eftersom de också finansierar farlederna. De skatter och avgifter som sjöfarten betalar är lägre än den samhällsekonomiska marginalkostnaden (Nilsson och Haraldsson, 2018).

Det har funnits en slags oskriven regel som säger att farledsinvesteringar, till skillnad mot investeringar i väg och spår, måste ha regional eller kommunal medfinansiering. Det har också utvecklats en praxis om att staten ska finansiera investeringar som förbättrar säkerheten medan kommunerna ska finansiera kapacitetshöjningar (Riksrevisionen, 2016). Infrastrukturpropositionen från 2016 (prop. 2016/17:21) understryker att det inte finns krav på medfinansiering.

Flyg betalar flygplatsavgift, undervägsavgifter och bulleravgifter som internaliserande avgifter och som också finansierar drift och underhåll av flygplatserna. Bränslet beskattas varken för flyg eller för sjöfart: Det är generellt svårt att beskatta bränsle för internationella transporter. Men flygningar inom EES-området omfattas av EU:s system för utsläppshandel, EU-ETS, vilket motsvarar en koldioxidskatt. Totalt kan man säga att inrikesflyg och flyg inom



EU betalar sina externa kostnader för koldioxidutsläpp om man bortser från höghöjdseffekten (höghöjdseffekten ökar effekten med en faktor 1,7 för utsläpp över 8 000–10 000 m) (Nilsson och Haraldsson, 2018). Externa kostnader för buller och hälsofarliga utsläpp varierar kraftigt beroende på flygplatsens lokalisering och är störst på Bromma flygplats. Flygningar utanför EU-ETS-området betalar mindre än den samhällsekonomiska marginalkostnaden på grund av stora koldioxidutsläpp och höghöjdseffekter. Totalt är det offentligas intäkter från flyget sju gånger större än utgifterna (cirka tre miljarder kronor år 2017).

### **Brukaravgifter och EU-lagstiftning**

EU:s lagstiftning inom järnvägsområdet tillåter brukaravgifter för finansiering av projekt "som annars inte hade kunnat komma till stånd", alltså för ny infrastruktur. Men möjligheterna att tillämpa brukarfinansiering för upprustning av redan befintlig infrastruktur är mer begränsade (Trafikanalys, 2016).

På vägsidan är avgifter för tunga lastbilar (>3,5 ton) reglerat i Eurovinjettdirektivet, medan medlemsstaterna har full suveränitet över avgifter på personbilar och bussar. Sverige tar ut en eurovinjettavgift, det vill säga en vägavgift för svenska och utländska lastbilar. Så länge vi gör det kan vi inte samtidigt ta ut brukaravgifter av lastbilar på enskilda vägavsnitt, annat än för broar och tunnlar. Om vi inför en avståndsbaserad vägskatt måste den befintliga vägavgiften tas bort och då öppnas också möjligheten att brukarfinansiera enskilda vägobjekt, även avsnitt som inte utgör bro eller tunnel.

Eurovinjettsamarbetet påverkar inte trängselskatt. Särskilda avgifter i stadstrafik, för att minska trängsel eller lokala miljöproblem i städer, går att kombinera med Eurovinjetten. Inom sjö- och luftfartsområdet finns ingen EU-lagstiftning som hindrar att brukarfinansiering av nya projekt tillämpas.

### **Sammanfattande slutsatser**

Slutsatsen är att brukarfinansiering kan vara ett bra instrument, speciellt om en stor andel av brukarna är prisokänsliga, har få alternativ och är utländska. Det säkerställer att det finns en verklig betalningsvilja för projektet. Kommunal och regional medfinansiering kan vara bra om det står för en tillräckligt stor del av kostnaden, så att beslutsfattaren har incitament att ta hänsyn till verkliga kostnader och nyttor, och tvingas prioritera resurser mellan olika verksamhetsområden. Risken med nya finansieringskällor är annars att för mycket resurser läggs på infrastruktur, att beslutsfattare inte förmår prioritera bort olönsamma projekt och vältrar över kostnaden på framtida generationer. Nya finansieringskällor gör inte att projekt blir lönsamma eller kostar mindre – någon måste i slutändan alltid betala.

Fördelningen av kostnader och intäkter mellan transportslag, och principer för beskattning och subventioner är politiska beslut. Men fakta är givetvis viktiga som underlag till dessa. Idag betalar godstågen avgifter som bara är 30–58 procent av marginalkostnaden och lastbilar med släp betalar bara 58 procent av marginalkostnaden. Även persontåg betalar långt under marginalkostnaden, medan lätta fordon på landsväg betalar mer än sin marginalkostnad. Både flyg, speciellt det utanför EU, och sjöfart betalar mindre än marginalkostnaden.

Om vi bortser från marginalkostnader och bara ser till finansiering är det offentligas intäkter från användarna av järnvägen (cirka 1,8 mdr kr) mycket mindre än dess kostnader (cirka 35 mdr kr). Statens intäkter från sjöfarten (1,9 mdr kr) är knappt hälften av dess utgifter, medan flyget

betalar något mer till staten (cirka 2 mdr kr) än vad det får tillbaka (cirka 0,5 mdr kr). Den privata vägtrafiken står för över 90 procent av det offentligas intäkter (93 mdr kr) i transportsektorn och får tillbaka 42 procent (38 mdr kr).

## Referenser

ASEK, 2018. Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 6.1. Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn.

Börjesson, M., Fung, C.M., Proost, S., 2017. Optimal prices and frequencies for buses in Stockholm. *Economics of Transportation* 9, 20–36. <https://doi.org/10.1016/j.ecotra.2016.12.001>

Eliasson, J., Börjesson, M., Odeck, J., Welde, M., 2015. *Journal of Transport Economics and Policy (JTEP)* 49, 377-396.

Eliasson, J., 2016. Is congestion pricing fair? Consumer and citizen perspectives on equity effects. *Transport Policy* 52, 1–15.

Eliasson, J., Pyddoke, R., Swärdh, J.-E., 2018. Distributional effects of taxes on car fuel, use, ownership and purchases. *Economics of Transportation* 15, 1–15. <https://doi.org/10.1016/j.ecotra.2018.03.001>

Finanspolitiska rådet, 2015. Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2015.

Flyvbjerg, B., 2009. Survival of the unfittest: why the worst infrastructure gets built—and what we can do about it. *Oxf Rev Econ Policy* 25, 344–367. <https://doi.org/10.1093/oxrep/grp024>

Glaeser, E.L., Ponzetto, G.A.M., 2018. The political economy of transportation investment. *Economics of Transportation, The political economy of transport decisions* 13, 4–26. <https://doi.org/10.1016/j.ecotra.2017.08.001>

McKinsey, 2017. Electrifying insights: How automakers can drive electrified vehicle sales and profitability.

Mohring, H., Harwitz, M., 1962. HIGHWAY BENEFITS: AN ANALYTICAL FRAMEWORK.

Musgrave, R.A., 1939. The Voluntary Exchange Theory of Public Economy. *Q J Econ* 53, 213–237. <https://doi.org/10.2307/1882886>

Nilsson, J.-E., Haraldsson, M., 2018. Redovisning av regeringsuppdrag kring trafikens samhällsekonomiska kostnader: SAMKOST 3.

Regeringen, 1988. Om trafikpolitiken inför 1990-talet.

Riksrevisionen, 2016. Statliga investeringar i allmänna farleder Granskningsrapport 2016:30 (text).

Riksrevisionen, 2012. Underlag och motiv för beslut i två stora infrastrukturobjekt – Västlänken och höghastighetsbanor (No. RiR 2012:21 – Bilaga 1).

Sørensen, P.B., 2010. Swedish tax policy: Recent trends and future challenges. Finansdepartementet, Regeringskansliet.

Trafikanalys, 2018. Rapport 2018:15 Skatter, avgifter och stöd inom transportområdet - slutredovisning.

West, J., Börjesson, M., 2018. The Gothenburg Congestion charges: cost-benefit analysis and distribution effects. Transportation (2018): 1-30.

WSP Analys & Strategi, 2012. Reseavdrag och slopad förmånsbeskattning av kollektivtrafikbiljetter - effektiva styrmedel som ger önskad effekt? (No. 2012-11-14).

## **Kontakt**

### **Andreas Bergström**

Telefon 073-088 52 65

E-post [andreas.bergstrom@fores.se](mailto:andreas.bergstrom@fores.se)

### **Sara Davidsson**

Telefon 070-764 92 47

E-post [sara.davidsson@fores.se](mailto:sara.davidsson@fores.se)

## **Om Fores**

Fores – forum för reformer och entreprenörskap – är den gröna och liberala tankesmedja som har ekonomi och entreprenörskap som ett av sina fyra huvudområden.

Fores rapporter och studier baseras på forskning sammanställd av aktuella experter. Varje program har ett råd med stor akademisk tyngd och verksamheten leds övergripande av en styrelse med brett samhällsengagemang.

Som tankesmedja är vi en oberoende mötesplats där forskning, debattörer, beslutsfattare, entreprenörer och nyfikna samhällsmedborgare möts.

Vill du veta mer om Fores och våra aktuella projekt? Besök [www.fores.se](http://www.fores.se)