Näringsdepartementet

103 33 STOCKHOLM

YTTRANDE
23 oktober 2006
Dnr: 6-7-06

Betänkandet: Andra vägar att finansiera nya vägar (SOU 2006:33)

(N2006/2843/IR)

Betänkande av *Utredningen om vägavgifter på E6*

Konjunkturinstitutet (KI) ser positivt på utredningens val att utreda finansiering av nya vägar i ett mer generellt perspektiv än att endast utreda vägavgifter på E6. KI:s generella ståndpunkt avseende finansiering av offentlig verksamhet, inklusive väginvesteringar, är att detta skall styras av var skatteintäkter kan tas in till lägsta samhällsekonomiska kostnad.

Samtidigt skall betonas att KI anser (liksom *Utredningen om vägavgifter på E6*) att skatter kan ha andra *primära* syften än att generera intäkter för att finansiera offentlig verksamhet. Att använda prisinstrument, liksom en eventuell kilometerskatt såsom den skisserades av *Vägtrafikskatteutredningen* (SOU 2004:63), är allmänt sett önskvärt för att nå uppställda miljö- och transportpolitiska mål. Detta eftersom en kilometerskatt kan medverka till en större kostnadseffektivitet i miljö- och transportpolitiken genom att prissätta de tunga lastbilstransporterna enligt den kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaden. Detta är också enligt KI det huvudsakliga motivet till en kilometerskatt. Detta innebär också att den inte är motiverad av dess möjligheter att få in ytterligare intäkter till statskassan, eller för att finansiera *ny* infrastruktur.

Om ett kilometerskattesystem implementeras innebär det att det då finns ett befintligt system för skatteuppbörd, vilket innebär att marginalkostnaden för att generera ytterligare skatt genom exempelvis regionalt förhöjd kilometerskatt sannolikt är låg. I detta perspektiv är det därför relevant att veta i vilken utsträckning en förhöjd *finansierande* kilometerskatt kan generera intäkter till lägre samhällsekonomiska kostnader än alternativa finansieringslösningar (t.ex. höja andra skatter, minska offentliga utgifter på andra områden, öka produktiviteten hos varje skattekrona). Det kan dock inte uteslutas att det kan vara en samhällsekonomiskt god idé att tillåta tillfälligt förhöjd kilometerskatt för att finansiera nya vägar.

Det förhåller sig dock annorlunda i det fall som även övriga trafikanter (dvs. utöver de tunga lastbilstransporterna) via vägtullar är med och finansierar nya vägar, eftersom det då behövs byggas nya uppbördssystem som har som primära syfte att finansiera ny infrastruktur. Om dessa vägavgifter i sin konstruktion saknar en styrning mot miljö- och transportpolitiska mål skall dessa bara bedömas utifrån perspektivet om intäkterna tas in till lägsta

Konjunkturinstitutet, Box 3116, Kungsg. 12-14, 103 62 Stockholm
tel 08 453 59 00, fax 08 453 59 80, ki@konj.se, www.konj.se

samhällsekonomiska kostnad. I detta fall torde det, i alla fall relativt en förhöjd kilometerskatt, vara sämre sett ur perspektivet att generera skatteintäkter till låga samhällsekonomiska kostnader. Annorlunda uttryckt, det torde finnas alternativa och billigare finansieringslösningar än vägavgifter för övriga trafikanter.

Den huvudsakliga bakgrunden till utredningens överväganden är en kombination av att vilja använda en hög lokal/regional betalningsvilja för att bygga nya vägar som komplement till nuvarande anslagsfinansiering, och att det finns många infrastrukturprojekt med hög samhällsekonomisk lönsamhet som inte blir verklighet inom en överskådlig framtid. Utredningen redovisar motiv och villkor som bör vara uppfyllda för att avgiftsfinansiering av nya vägar skall utgöra ett bra alternativ (avsnitt 8.5 t.o.m.8.9) och hur en kilometerskatt kan utgöra ett instrument för regional medfinansiering (avsnitt 8.10.3). Det verkar således vara möjligt ur såväl legitimitetsperspektiv som genomförandeperspektiv med avgiftsfinansiering av vägprojekt, speciellt genom tillfälligt högre kilometerskatt regionalt. Slutsatsen att legitimiteten kan vara större vid lokal/regional förankring (eller andra nära kopplingar mellan betalning och nytta) är dock antagligen giltig på andra politikområden där det saknas resurser för samhällsekonomiskt lönsamma åtgärder. Det kan därför, allmänt sett, vara förväntat att välorganiserade intressen kommer öka sina ambitioner att hitta alternativa finansieringssätt som kringgår den, traditionella, politiska budgetprocessen utifall detta blir möjligt avseende finansiering av nya vägar. Huruvida en sådan allmän utveckling är önskvärd torde bero på (1) möjligheterna att sortera fram de samhällsekonomiskt lönsamma åtgärderna (och sortera bort de olönsamma) som inte blir av vid den befintliga budgetprocessen (2) att mindre välorganiserade intressen eller andra politikområden/projekt med hög samhällsekonomisk lönsamhet inte diskrimineras från resurstilldelningssynpunkt.

KI vill också betona att legitimiteten för nuvarande i huvudsak skattefinansierade välfärd på sikt kan riskera att undermineras om en allt större andel av skatteintäkter reserveras för vissa ändamål (eller att en allt större del av den offentliga verksamheten sker via avgiftsfinansiering). Det bör inte vara betalningsförmågan hos en viss sektor som avgör vad som samhället investerar i, utan vilken samhällsekonomiskt vinst en viss investering har. Den naturliga platsen för sådana avgöranden torde vara i den politiska budgetprocessen. Vad avser potentiella problem och utestående frågor avseende utredningens överväganden vill KI uppmärksamma följande:

- Om avsteg från anslagsfinansiering är ett uttryck för att den politiska budgetprocessen är bristfällig vad gäller fördelning av skattemedel, bör budgetprocessen i första hand förbättras. Eftersom långsiktiga och ofta kostsamma infrastrukturinvesteringar konkurrerar med löpande utgifter på andra politikområden kan detta innebära en risk att stora investeringar, även de med hög samhällsekonomisk lönsamhet, har svårt att konkurrera med löpande utgifter. En möjlig väg att gå är att särskilja löpande utgifter från investeringar, dvs. att upprätta en form av kapitalbudget vid sidan av den för rörliga utgifter. Om det ändå inom ramen för budgetprocessen bedöms för svårt att prioritera mellan offentliga utgifter av olika slag, exempelvis på grund av svårigheter att bedöma samhällsekonomisk lönsamhet mellan vägprojekt och andra samhälleliga projekt, kan detta möjligen motivera att utredningens överväganden om en ny generell strategi för avgiftsfinansiering bör utredas vidare till skarpt förslag.
- Finansiering av offentlig verksamhet bör i ett skatteteoretiskt perspektiv ske till så små välfärdskostnader som möjligt, dvs. att minimera finansierande skatters snedvridande effekter på marknaden. Frågan är då hur snedvridande en *finansierande* kilometerskatt är jämfört med att höja den minst snedvridande skatten. Om en finansierande kilometerskatt är mindre snedvridande än, exempelvis, den befintliga

energiskatten (jfr. s. 94 i utredningen om att trafikefterfrågan är mindre känslig för prisförändringar än bensinefterfrågan), är det bättre att ta in skatteintäkter via, en *delvis* fiskalt motiverad, kilometerskatt än med energiskatt. Kvar står dock de EG-rättsliga begränsningarna att sänka energiskatten till nivåer under den som gällde 1 januari 2003.

- Att utnyttja lokal/regional betalningsvilja kan lösa vissa legitimitetsproblem men kan medföra att skattebetalningsviljan allmänt sett minskar. Detta eftersom det finns en potentiell orättvisa i valet av lämpliga projekt och att det i vissa regioner till och med kan vara svårt att hitta lämpliga projekt samtidigt som vissa regioner kan ”köpa sig” nyttigheter.
- Att tillåta *kompletterande* regional medfinansiering löser bara *delvis* incitamentsproblem, eftersom det just är fråga om *med*finansiering och att man därmed inte står för hela kostnaden. Att utforma principerna för den regionala medfinansieringen (t.ex. storlek, vilka som skall vara samrådspartner) på ett rättssäkert sätt bör redas ut ytterligare och förankras så att legitimiteten hos kilometerskatten som finansieringsinstrument blir god och att det primära syftet med kilometerskatten inte äventyras, dvs. att prissätta den tunga lastbilstrafiken så att den beaktas de kortsiktiga samhällsekonomiska externa marginalkostnaderna.

De potentiella problem och utestående frågor avseende möjligheter till nya finansieringsformer för vägar kan dock vara applicerbara även på andra politikområden.

I det fall som skälen (framför allt de som rör acceptans/legitimitet) till att utnyttja lokal/regional betalningsvilja väger tungt kan det vara angeläget att nya former för att finansiera offentlig verksamhet analyseras i ett ännu bredare perspektiv än vad som gjorts av utredningen. Detta eftersom om en generell strategi för ökad specialdestinering av skatteintäkter (s.k. öronmärkning) kan formuleras är det också möjligt att lyfta en del av restriktionerna som idag finns för att utnyttja befintlig betalningsvilja. Det kan därför vara angeläget att utredningens generella perspektiv utvidgas ytterligare. Ett lämpligt sammanhang för en vidare diskussion om detta kan vara att låta den pågående Grundlagsutredningen (Dir. 2004:96) belysa frågan om nya finansieringsformer för offentliga verksamhet och att resultaten från Avgiftsutredningen (Dir. 2005:141) beaktas när de blir färdiga i slutet av januari 2007.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Ingemar Hansson. Föredragande har varit Henrik Hammar.

Ingemar Hansson

Henrik Hammar