



KOMPLETTERANDE FINANSIERINGSKÄLLOR FÖR KOLLEKTIVTRAFIK

EN ÖVERSIKT AV NYA KÄLLORS POTENTIAL, FÖRDELAR OCH NACKDELAR

2022

KOMPLETTERANDE FINANSIERINGSKÄLLOR FÖR KOLLEKTIVTRAFIKEN

En översikt av nya källors potential, fördelar och nackdelar

KUND

Svensk Kollektivtrafik

KONSULT

WSP

121 88 Stockholm-Globen

Besök: Arenavägen 7

Tel: +46 10-722 50 00

WSP Sverige AB

Org nr: 556057-4880

wsp.com

KONTAKTPERSONER

Lars Sandberg, Analytiker

Svensk Kollektivtrafik

Lars.sandberg@svenskkollektivtrafik.se

Martin Klingberg, Uppdragsansvarig, WSP

Martin.klingberg@wsp.com

Erik Johansson, Transportekonom, WSP

Erik.johansson@wsp.com

Niklas Domeij, Expert regionaltransportutveckling, WSP

Niklas.domeij@wsp.com

FÖRORD

Det andra pratar om, att ställa om till fossilfritt, har kollektivtrafiken redan gjort. I dag körs 95 procent av busstrafiken på förnybara drivmedel eller el. Spårvagns- och tunnelbanetrafiken drivs helt med el och tågtrafiken drivs så gott som helt med el.

Samtidigt som utbudet av buss- och spårtrafik har ökat, liksom kollektivtrafikresandet, har kollektivtrafiken minskat sina utsläpp av växthusgaser. Sedan 2010 har kollektivtrafiken reducerat sina utsläpp med nästan 70 procent genom satsningar på fordon som drivs med el och förnybara drivmedel. Eftersom kollektivtrafikens utsläpp är så låga uppnås den största klimateffekten genom att öka kollektivtrafikandelen.

Transportsektorn behöver elektrifieras, men det löser inte alla problem. En 15 meter lång buss rymmer lika många resenärer som en över 300 meter lång bilkö, oavsett om bilarna drivs med fossil bensin eller grön el. Ett pendeltåg rymmer lika många trafikanter som en kö av bilar på över 7 kilometer, oavsett vilket bränsle bilarna kör på. Kollektivtrafikandelen behöver öka för att minska köerna och trängseln på gator och vägar och göra transportsystemet transporteffektivt.

Kollektivtrafiken är ett kraftfullt sätt att skapa bättre tillgänglighet för breda lager av befolkningen, med många värdefulla effekter på arbetsmarknaden. Av de samhällsekonomiska nyttor som kollektivtrafiken skapar, är den ökade tillgängligheten för dem som åker med kollektivtrafik den överlägset största.

Genom att kollektivtrafiken gör det smidigt och billigt för människor att nå många arbetsplatser vidgas deras arbetsmarknader och företagen får lättare att rekrytera personal med rätt kompetens. Kollektivtrafiken för helt enkelt arbetstagare och arbetsplatser närmare varandra. Det uppstår en matchningseffekt som ökar produktiviteten i ekonomin och höjer lönerna i landet. Härigenom ökar kollektivtrafiken skatteintäkterna för regionerna och kommunerna med flera miljarder kronor per år. Genom satsningar på snabb och kapacitetsstark regional tågtrafik kan kollektivtrafiken vidga arbetsmarknadsregionerna, öka produktiviteten, höja lönerna och öka skatteintäkterna ytterligare.

Men för att minska klimatutsläppen, förbättra framkomligheten på gator och vägar och öka tillväxten i Sverige behövs en fortsatt utbyggnad av kollektivtrafiken. Coronapandemin har dock visat att kollektivtrafiken är mycket sårbar vid kriser som medför att kollektivtrafikresandet, och därmed biljettintäkterna, minskar. För att klara en fortsatt utbyggnad av kollektivtrafiken och öka stabiliteten i kollektivtrafikens finansiering behöver finansieringen av kollektivtrafiken ses över och kompletteras. Denna rapport är ett

kunskaps- och diskussionsunderlag för kollektivtrafikens fortsatta utveckling.

Projektet har genomförts av Martin Klingberg (uppdragsledare) Erik Johansson, Niklas Domeij och Jean Ryan på WSP. Lars Sandberg har varit Svensk Kollektivtrafiks projektledare för rapporten.

Svensk Kollektivtrafik

Stockholm, oktober 2022

INNEHÅLL

FÖRORD	3
1 SAMMANFATTNING	6
2 INLEDNING	9
2.1 SYFTE OCH METOD	10
2.1.1 POTENTIALBERÄKNING	11
2.2 AVGRÄNSNING	12
3 SKATTER, AVGIFTER OCH OFFENTLIG FINANSIERING I SVERIGE	14
3.1 SKILLNAD MELLAN SKATTER OCH AVGIFTER	14
3.2 FINANSIERINGSVÄGAR OCH ÖRONMÄRKNING	16
3.3 SKATTERNAS SYFTE OCH EFFEKT	17
3.4 SKATTER INOM TRANSPORTPOLITIKEN	19
4 FORMER FÖR FINANSIERING	21
4.1 DAGENS FINANSIERING AV KOLLEKTIVTRAFIK	21
4.2 FORMER FÖR STATLIG FINANSIERING AV KOLLEKTIVTRAFIK	21
4.3 EN STRUKTUR FÖR IDENTIFIERING AV STYRKOR OCH SVAGHETER MED OLIKA FINANSIERINGSFORMER	23
5 NYA FINANSIERINGSKÄLLOR	24
5.1 TRÄNGSELSKATT	24
5.2 REGIONAL ARBETSGIVARAVGIFT	30
5.3 PARKERINGSavgifter	34
5.4 PARKERINGSSKATT	38
5.5 FASTIGHETSSKATT/FASTIGHETSAVGIFT	43
5.6 EXPLOATERINGSINTÄKTER	46
5.7 VÄGavgifter	49
5.8 DRIVMEDELSSKATTER	52
6 FÖRÄNDRAT KOSTNADSANSVAR FÖR DELAR AV KOLLEKTIVTRAFIKEN	55
6.1 DEPÅER & ÖVRIG INFRASTRUKTUR, RULLANDE MATERIEL PÅ SPÅREN SAMT INKÖP AV BUSSAR	56
6.2 ERTMS (SIGNALSYSTEM) OMBORDUTRUSTNING	57
6.3 ETT NATIONELLT BILJETTSYSTEM	59
6.4 JUSTERING I DET KOMMUNALA UTJÄMNINGSSYSTEMET	60
7 SLUTSATSER	62
7.1 SLUTSATSER AVSEENDE FINANSIERINGSKÄLLORNA	64
8 REFERENSER	69

1 SAMMANFATTNING

Den svenska kollektivtrafiken finansieras i dagsläget till ca 50 procent med skattemedel och resterande 50 procent med biljettintäkter. Den exakta fördelningen skiljer sig något åt mellan olika regioner och i viss utsträckning finns det komplement från bland annat kommuner, stat och övriga affärsintäkter som exempelvis reklam och kommersiella inslag.

Beroendet av en stor intäktbas från resenärerna för att säkerställa en sund ekonomi gör systemet känsligt för samhällsomvälvande händelser, vilket pandemin visat. Samtidigt står transportsystemet inför en stor utmaning för att hantera målsättningen om minskade klimatutsläpp, där kollektivtrafiken spelar en central roll. För att fortsätta utveckla kollektivtrafiken i hela Sverige i syftet att öka dess attraktivitet och attrahera nya resenärer kommer det behövas investeringar och nya lösningar.

I spåren av pandemin där de regionala kollektivtrafikmyndigheterna fortfarande brottas med intäktsbortfall har utmaningarna aktualiserats. Att fortsättningsvis kunna utveckla och säkerställa en sund ekonomi till följd av pandemin är två av skälen för att studera möjligheterna att komplettera finansieringsmodellen av det svenska kollektivtrafiksystemet.

Uppdraget för denna rapport är att analysera ett antal kompletterande källor för finansiering av kollektivtrafiken utifrån ekonomisk potential, möjlighet till genomförande, ekonomisk stabilitet, politisk stabilitet, lämplighet att finansiera drift respektive investeringar i kollektivtrafik samt effekter på kollektivtrafiken och kollektivtrafikresandet. De finansieringskällor som har analyserats är öronmärkning av intäkter från trängselskatten, regional arbetsgivaravgift, parkeringsavgifter, parkeringsskatt, fastighetskatt/fastighetsavgift, exploateringsintäkter, vägavgifter och drivmedelsskatter. Syfte med rapporten är att den ska kunna användas som kunskaps- och diskussionsunderlag om kompletterande finansieringskällor för kollektivtrafik.

För att kunna bedöma möjligheterna att införa de olika finansieringskällorna är det viktigt att känna till ett antal övergripande svårigheter och problem. En svårighet med att finansiera kollektivtrafik genom öronmärkning av en viss andel av intäkterna från en skatt till kollektivtrafik är att intäkter från skatter inte öronmärks i juridisk mening till vissa ändamål i Sverige. I Sverige används istället politiska utfästelser om öronmärkt finansiering. Detta gör öronmärkningen svagare genom att det är enklare att ändra den. Ett exempel på öronmärkning genom politiska utfästelse är trängselskatten. Avgifter är vanligtvis öronmärkta till den

verksamhet som avgiftsbeläggs, annars är de en skatt. Ett exempel är banavgiften som delfinansierar underhållet av järnvägen.

Ett annat problem är risken för att regionerna och kommunerna väljer att minska skattefinansieringen av kollektivtrafiken när finansieringen från den eller de kompletterande finansieringskällorna tillkommer. På motsvarande sätt finns en risk att regeringen och riksdagen väljer att dra ned den statliga finansieringen av infrastruktur som kollektivtrafiken har nytta av när man insett att infrastrukturen kommer till stånd även utan statlig finansiering via den nationella infrastrukturplanen.

Det fjärde problemet hänger samman med att den ekonomiska potentialen för några av finansieringskällorna är betydande, t.ex. om den franska modellen för regionala arbetsgivaravgifter skulle införas i Sverige. Skatter höjs sällan kraftigt i svenska kommuner och regioner för att finansiera expansiva reformer, de höjs i tider av kris och sänks i ekonomiskt goda tider. Vid ett införande är det möjligt att den politiska nivån förordar en skatteväxling, alltså att den regionala inkomstskatten sänks med motsvarande nivå.

Högst potential bedöms exploateringsintäkter ha eftersom det finns en modell som redan använts i både Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingen. Genomförandepotentialen för trängselskatt och drivmedelsskatter bedöms som medelhög eftersom dessa skatter är väl etablerade.

Trängselskatt bedöms ha hög politisk stabilitet eftersom då den politiska debatten om att riva upp befintliga skatter är låg, trots politiskt motstånd vid införandet, och att intäkterna i regel intecknade för lång tid framöver varför ett slopande skulle innebära stoppade investeringar eller belasta andra budgetar.

För att en finansieringskälla ska vara lämplig för att använda vid finansiering av drift av kollektivtrafik bör den ge kontinuerliga och stabila intäkter. Framförallt trängselskatt och regional arbetsgivaravgift har hög ekonomisk stabilitet. Även parkeringsavgifter, skatt på arbetsplatsparkeringar och drivmedelsskatter samt eventuellt även fastighetsskatt/fastighetsavgift skulle kunna användas för att finansiera drift av kollektivtrafik. Drivmedelsskatter som under lång tid gett kontinuerliga och stabila intäkter kommer under de kommande decennierna att alltmer spela ut sin roll genom övergången till eldrivna fordon.

Flera av de analyserade finansieringskällorna påverkar kollektivtrafikandelen: trängselskatt, parkeringsavgifter, parkeringsskatt, vägavgifter och drivmedelsskatter genom att de höjer biltrafikens kostnader jämfört med kollektivtrafikens. Trängselskatten, liksom skatter och avgifter som minskar bilresandet, kan också minska trängseln i vägtrafiken, vilket i sin tur minskar kostnaderna för att bedriva kollektivtrafik och minskar

restiden för kollektivtrafikresenärerna, vilket kan öka kollektivtrafikresandet ytterligare.

Högst sammanvägd potential bedöms trängselskatt, exploateringsintäkter och drivmedelsskatter ha. Deras sammanvägda potential bedöms som medelhög. Trängselskatt är en finansieringskälla där det finns en färdig form för att allokera en del av intäkterna till investeringar i kollektivtrafik. Exploateringsintäkter används redan i Sverige, men källan begränsas främst av den lokala potentialen, i synnerhet mot bakgrund av redan höga bostadspriser och byggkostnader.

Drivmedelsskatter vore en trafiktekniskt effektiv finansieringskälla eftersom de både styr resande mot kollektivtrafiken och skulle kunna användas för finansiering av drift av kollektivtrafik. Samtidigt kommer intäkterna minska i takt med att vägtrafiken elektrifieras.

Bland de kompletterade finansieringskällor som analyserats i denna studie kan vi konstatera att den ekonomiska potentialen i flera fall är betydande, det gäller framförallt regional arbetsgivaravgift, öronmärkning av drivmedelsskatt samt parkeringsskatt på arbetsplatsparkeringar. Knäckfrågan i samtliga fall är hur respektive finansieringskälla ska utformas och om det ens är möjligt att införa. Några används redan för finansiering av kollektivtrafik, som trängselskatt och exploateringsintäkter. För de andra kommer det att krävas politiska reformer för att de skulle kunna användas som finansieringskällor för kollektivtrafiksystemet.

2 INLEDNING

Pandemin har visat att kollektivtrafikens finansiering kan påverkas av samhällsomvälvande händelser. Under pandemin minskade det totala resandet och särskilt arbetspendlingen, vilket minskade biljettintäkterna. För de regionala kollektivtrafikmyndigheterna har kostnaderna kvarstått eftersom de i de allra flesta fallen har fortsatt att köra med samma utbud som 2019 med mycket stora intäktsflöden som följd. Den helt kommersiella buss- och tågtrafiken minskade sitt utbud och permitterade eller sa upp personal under pandemin för att minska sina kostnader, men de hade fortfarande fasta kostnader som behövde betalas. Till viss del har statliga bidrag hjälpt till att kompensera bortfallet, och i stor utsträckning har trafikutövarna fått ersättning för uteblivna intäkter från de regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKM). För de kommersiella aktörerna har pandemin däremot lett till att stora delar av deras verksamhet tvingats stänga ned, där de ställt av fordon och sagt upp personal som konsekvens. Även andra framtida samhällskriser kan komma att påverka kollektivtrafiken och dess finansiering, exempelvis försämrad ekonomi, vikande skatteintäkter för regionerna samt stigande drivmedels- och energipriser för att nämna några.

Svensk Kollektivtrafiks långsiktiga mål är att andelen resor som sker med kollektivtrafik ska öka. *Nystart av kollektivtrafiken* i Sverige är ett initiativ från Svensk Kollektivtrafik, Sveriges Bussföretag och Tågföretagen. Tillsammans har man tagit fram en gemensam målsättning om att år 2030 ska 4 av 10 motoriserade resor i Sverige ske med kollektivtrafik. Utbyggd och förbättrad kollektivtrafik behövs för att minska klimatgasutsläppen från transportsektorn och för att minska trängseln i vägnätet. För att säkerställa en långsiktig och stabil utveckling av kollektivtrafiken finns det skäl att studera och diskutera ytterligare finansieringskällor som kan komplettera de befintliga. I tidigare studier från bland annat SKR¹, Svensk Kollektivtrafik³ och Urbanet Analyse⁴ har kostnadsutvecklingen för Sveriges kollektivtrafik analyserats, en samstämmig bild målas upp där kostnaderna successivt stigit under senaste 10–15 års perioden. Det finns flera olika faktorer som påverkat kostnadsökningen. Kostnadsökningen beror till tre fjärdedelar på mer kollektivtrafik och fler avgångar, framförallt ökat utbud av tågtrafik, samt ökade löne-, bränsle- och fordonskostnader.^{5 6} Det är också viktigt att påpeka att utvecklingen samtidigt lett till ökad nytta för både resenärerna och samhället i

¹ (SKR, 2014)

² (SKR, 2017)

³ (Svensk Kollektivtrafik, 2017)

⁴ (Urbanet Analyse, 2017)

⁵ (SKR, 2014)

⁶ (SKR, 2017)

stort, i form av lägre utsläpp, större arbetsmarknadsregioner och ökad tillgänglighet för personer med funktionshinder.⁷

Till följd av Covidpandemin har frågan kring finansieringen av kollektivtrafiken aktualiserats. I kombination med målsättningen om ökad marknadsandel för kollektivtrafiken är det troligt att kostnaderna fortsättningsvis kommer öka på grund av bland annat utökad utbyggnad av transportsystemet, ökat utbud och åtgärder för att mer tillgängligt- och attraktivt system. Bland annat Naturvårdsverket⁸ har belyst ämnet och kommit till slutsatsen att det sannolikt behövs ett omtag avseende organisatoriska och finansiella former för finansieringen av kollektivtrafiken.

Denna rapport analyserar på uppdrag av Svensk Kollektivtrafik ett utbud av nya finansieringsformer som kan användas för att komplettera finansieringen av Sveriges kollektivtrafik. Respektive finansieringsform bedöms dels utifrån ekonomisk potential samt dels hur lämplig eller genomförbar den bedöms vara. Önskvärt är att finansieringsformen är stabil och att den fungerar både ur ett institutionellt och ekonomiskt perspektiv. WSP genomför också bedömning av fördelning av förändring av kostnadsansvar som en möjlig förstärkning.

2.1 SYFTE OCH METOD

Syftet med rapporten är att bidra med ett underlag för diskussioner om alternativa finansieringsformer. För att få ett diskussionsunderlag för Svensk Kollektivtrafiks medlemmar beskrivs de olika finansieringskällornas för- och nackdelar utifrån:

- Potential för genomförande utifrån dagens förhållanden baserat på eventuell lagstiftning som påverkar möjligheterna med finansieringsformen och även normer i svensk förvaltning. I de fall genomförbarheten kräver politiska beslut bedöms även eventuella politiska begränsningar översiktligt. Tillsammans ger detta en bild över hur komplicerat och hur lång tid finansieringsformen kan ta att införa. Här bedöms även möjligheten att öronmärka intäkter till kollektivtrafiken.
- Beräkning av den ekonomiska potentialen.
- Politisk stabilitet vid politiska förändringar. En finansieringsform som årligen eller ad hoc-mässigt behöver beslutas i statsbudgeten har ett högt politiskt beroende och därför låg politisk stabilitet, exempelvis kompensationerna till de regionala kollektivtrafikmyndigheterna för minskade biljettintäkter, medan öronmärkningen av intäkter från trängselskatten till infrastrukturinvesteringar och från

⁷ (SKR, 2017)

⁸ (Naturvårdsverket, 2018)

banavgifterna till underhåll av järnvägen har hög politisk stabilitet

- Ekonomisk stabilitet över tid.
- Lämplighet att finansiera investeringar respektive trafik med kollektivtrafik med finansieringsformen.
- Finansieringskällans direkta påverkan på kollektivtrafiken och kollektivtrafikresandet.

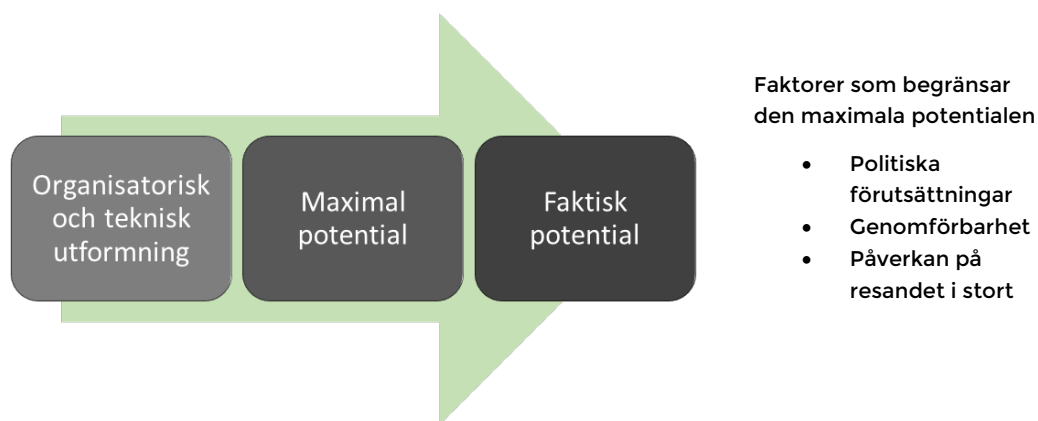
Kriterierna för bedömning har utarbetats i samråd med Svensk Kollektivtrafik.

Finansieringsformerna föregås av en beskrivning skatter, avgifter och finansiering av kollektivtrafik i svensk förvaltning. Denna används därefter som referens för beskrivningen av för- och nackdelar med respektive finansieringskälla ur det institutionella perspektivet.

2.1.1 Potentialberäkning

Den maximala potentialen av respektive finansieringskälla ska beräknas. Potentialberäkningen görs genom att samla uppgifter om hur mycket pengar respektive källa omsätter. Hur mycket pengar betalas varje år i, exempelvis, parkeringsavgifter? I några fall finns inte data att utgå från. Istället görs en beräkning givet vissa tydligt angivna antaganden som leder fram till en tänkbar ekonomisk potential. Potentialberäkningar skiljer sig från effektberäkningar på så vis att man räknar *som om* ett visst samband gäller (potential) snarare än att i beräkningen specificera *hur* sambandet ser ut (effekt).

I uppdraget ingår att redovisa omständigheter när den maximala potentialen inte blir den faktiska potentialen. En del av detta ingår i beskrivningen av politiska förutsättningar samt möjligheterna för genomförande som Figur 1 illustrerar. Exakt hur dessa aspekter påverkar enskilda finansieringskällors potential är naturligtvis mycket svårt att säga. Vad gäller öronmärkning av statliga och kommunala intäkter görs schablonmässiga antaganden om att en viss procentsats kan öronmärkas.



Figur 1: Ansatsen för analys av nya finansieringskällor.

2.2 AVGRÄNSNING

Analysen av de identifierade kompletterade finansieringskällorna har uteslutande analyserats utifrån sina egna förutsättningar och potential.

I de beräkningar som genomförts i syfte att studera den ekonomiska potentialen vid ett eventuellt införande av de kompletterande finansieringskällor som beskrivs i denna rapport har flera antaganden gjorts. Framförallt när det handlar om vilken nivå av öronmärkning som applicerats i beräkningarna. Nivåerna 10 %, 15 % och 20 % kan illustrera detta. Vad som är en rimlig nivå vid öronmärkning är komplicerat att avgöra i detta skede och ska framförallt ses som ett riktmärke.

Att skapa förståelse för finansieringskällornas historiska och prognosticerade utveckling är viktigt för att få en samlad bild över potentialen, framförallt utifrån dess stabilitet. I denna studie har dessa aspekter primärt bedöms kvalitativt och istället har beräkningarna fokuserat på ett nuläge.

2.2.1 Exkluderade finansieringskällor

Uppdraget som ställdes till WSP i denna rapport var att identifiera kompletterande finansieringsformer för primärt driften av kollektivtrafik. Dessa finansieringsformer bygger på någon form av skatt eller offentlig avgift som kan tillföras kollektivtrafiken, antingen direkt eller indirekt.

Biljettintäkter är en befintlig finansieringsform som därmed ej behandlas i denna rapport. Det finns dock möjligheter att arbeta med att stärka biljettintäkterna och effektivisera beläggningen i trafiken genom olika pris- och biljettstrategier. Detta kan vara ett viktigt verktyg för att anpassa prissättningen efter förändrad efterfrågan och skapa stabila intäktsflöden. Prisstrategier kan också användas för att öka kollektivtrafikens attraktivitet och därmed

resande och antalet verifierade betalade resor, vilket har behandlats i andra rapporter.⁹

Även reklamfinansiering är en intern källa till finansiering som är exkluderad i denna rapport. Den används redan i kollektivtrafiken och möjligheterna att öka intäkterna analyseras bäst separat utifrån ett perspektiv om effektiv marknadsföring.

I vissa fall kan de regionala kollektivtrafikmyndigheterna ha hyresintäkter från andra verksamheter som hyr kommersiella lokaler i anslutning till kollektivtrafikens infrastruktur. Detta är en viktig intäktskälla för kollektivtrafiken vars nyttjande bör tas tillvara. Möjligheterna är dock i regel specifika för varje plats och svåra att generalisera. Intäktsmöjligheterna genom uthyrning av kommersiella lokaler bör analyseras vid alla större infrastrukturinvesteringar. Även befintlig infrastruktur kan i flera fall utvecklas. Fastighetsutveckling av ägda fastigheter ingår inte i denna rapport.

Offentlig-privat samverkan (OPS) är en upphandlingsform och en alternativ metod att finansiera infrastruktur. OPS innebär dock inte något tillskott av ny finansiering utan skiftar betalningen till en löpande kostnad i stället för upplåning från det offentliga, motsvarande leasing.¹⁰ För vidare läsning om OPS, se exempelvis (Bergström, o.a., 2019).

⁹Se exempelvis (Pyddoke & Wretstrand, 2016)

¹⁰ (Andersson & Hansson, 2017)

3 SKATTER, AVGIFTER OCH OFFENTLIG FINANSIERING I SVERIGE

Subventioneringen av kollektivtrafiken är samhällsekonomiskt motiverad för att göra den tillgänglig för fler och för att stärka arbetsmarknadens tillgång på arbetskraft. I takt med att klimatfrågan har växt i vikt hos beslutsfattare och samhällsanalytiker har kollektivtrafiken även blivit ett viktigt verktyg för att minska transportsektorns utsläpp av koldioxid. Den offentliga finansieringen motiveras också av ett samhällsansvar, som bygger dels på en rättighet för alla att kunna transportera sig (fördelningspolitisk nytta), dels på en politisk önskan att skapa samhällsnytta inom olika områden. Subventionen gör även kollektivtrafiken mer konkurrenskraftig mot andra transportsätt.

Enligt kollektivtrafiklagen kan kollektivtrafik drivas kommersiellt eller med offentlig finansiering. Det yttersta ansvaret ligger på den regionala kollektivtrafikmyndigheten som ska finnas i varje region.¹¹ Detta kan antingen ske genom att den regionala kollektivtrafikmyndigheten upphandlar trafik från kommersiella trafikföretag eller bedriver trafiken i egen regi enligt kollektivtrafiklagen.¹² Normalfallet är att kollektivtrafiken upphandlas. Hur kollektivtrafiken organiseras är inte fokus i denna rapport, däremot kan finansieringsformerna påverkas beroende på organisation, vilket bör beaktas. Exempelvis begränsas både statlig och kommunalt stöd till privata företag av EU-regler, så som elbusspremien.¹³

3.1 SKILLNAD MELLAN SKATTER OCH AVGIFTER

Skatter och avgifter är två sätt att finansiera offentlig verksamhet. Den grundläggande skillnaden är att en avgift får beläggas på en offentlig tjänst för att finansiera den specifika tjänsten. För kommuner och regioner regleras detta i kommunallagen.¹⁴ Kommunallagen föreskriver också att avgifterna måste följa *självkostnadsprincipen*. Principen innebär att avgiften inte får vara högre än kostnaden för den tjänst eller nytta som kommunen eller regionen utför. Utöver det måste det finnas en lag eller förordning som medger att en avgift tas ut. Det innebär att en kommun inte får flytta intäkter från avgifter mellan olika

¹¹ I praktiken kan både kommuner, kommunförbund och regioner utöva kollektivtrafik. Hädanefter används begreppet region som synonymt med regional kollektivtrafikmyndighet.

¹² Lag om kollektivtrafik (SFS 2010:1065)

¹³ (Energimyndigheten, 2019)

¹⁴ Kommunallag SFS 2017:725

utgiftsområden, exempelvis patientavgifter, kollektivtrafikavgifter eller parkeringsavgifter.

Även statliga myndigheter har rätt att ta ut avgifter om de är formulerade i lag. Principen är dock densamma, att avgiften ska finansiera en motprestation från det offentliga som avgiften erläggs för. Följande beskrivning finns att läsa i förarbetena till regeringsformen:

” Skatter kan i princip karakteriseras som tvångsbidrag utan direkt ersättning för direkta motprestationer av det allmänna, medan avgifter och priser erläggs som ersättning för direkta motprestationer av det allmänna. Gränsen mellan skatter och avgifter är emellertid flytande.”¹⁵

För information om avgifter transportrelaterade avgifter och skillnad mellan skatt och avgift som tas ut av Transportstyrelsen, se Transportstyrelsens hemsida.¹⁶

Avgifter kan delas upp i frivilliga och tvingande. Med frivilliga avgifter avses avgifter för tjänster som är frivilliga för den enskilde, exempelvis kostnad för ansökan om tillstånd. Den frivilliga avgiften ska vara en direkt motprestation och vara rimlig i förhållande till denna. I detta avseende är också avgiften öronmärkt till ändamålet som är avgiftsbelagt. Denna typ av avgifter kan beslutas av regeringen.¹⁷

Andra avgifter kan vara tvingande, alltså oundvikliga, men ändå generera en motprestation. Det kan exempelvis vara registerhållningsavgift som Transportstyrelsen tar ut från fordonsägare även för avställda fordon. Motprestationen i det fallet är bibehållande av vägtrafikregistret, vilket inte valts av den enskilde. Denna typ av avgift kan också överstiga kostnaden för prestationen. Men, skillnaden är att de måste beslutas av riksdagen på samma sätt som en skatt.¹⁸

I vissa fall kan det även förekomma avgifter där nyttan av prestationen inte tillkommer den som betalar prestationen, exempelvis en avgift för miljötillsyn av en viss verksamhet. Nyttan tillkommer det allmänna, men kostnaden finansierar tillsynen. Avgiften ska finansiera själva tillsynen, vilken verksamheten som granskas bedöms ge upphov till. Detta kan fortfarande vara en avgift, men kan i vissa fall ligga i gråzonen.¹⁹

En skatt däremot syftar till att ge det allmänna inkomster att finansiera den allmänna verksamheten. Hur medlen ska användas och disponeras mellan olika utgiftsområden är upp till beslutsfattande politiker att avgöra. Denna princip gäller såväl för kommuner och regioner som staten. Skillnaden däremellan är att

¹⁵ Prop. 1973:90

¹⁶ (Transportstyrelsen, 2021)

¹⁷ (Ekonomistyrningsverket, 2004)

¹⁸ (Ekonomistyrningsverket, 2004)

¹⁹ (Ekonomistyrningsverket, 2004)

staten har en betydligt större flexibilitet att ta ut olika typer av skatter, medan kommuner och regioner är begränsade till skatt på inkomster, vilket regleras i kommunallagen.

Sammanfattningsvis används avgifter från användarna av en viss verksamhet, men är i gengäld låsta till den verksamheten och kan inte skiftas till annan verksamhet genom politiska beslut. Skatter kan vara breda eller beläggas specifika områden, men användningen är flexibel och styrs politiskt genom budgetbeslut.

3.2 FINANSIERINGSVÄGAR OCH ÖRONMÄRKNING

Skatter öronmärks eller specialdestineras inte rättsligt i Sverige, med enskilda ytterst sällsynta undantag. Med specialdestinering menas att hela eller delar av en skatt tas ut från ett område och finansierar en specifik verksamhet inom en annat (är det inom samma område är det en avgift). Den princip som gäller i budgetlagen är att inkomster och utgifter ska redovisas brutto. Det är inte tillåtet att redovisa en utgift mot en intäkt.²⁰ Syftet med detta är att Riksdagen alltid ska ha handlingsfrihet att styra intäkter och utgifter efter behov att motiv till en viss finansiering ska redovisas på ett transparent sätt vid budgetbeslut. Ett undantag är avgiften för public service som i praktiken är utformad som en skatt på inkomst. Denna strider också mot budgetlagens princip, vilket påpekades i samband med att den börjades tas in som en skatt.²¹ De sociala avgifterna är också snarlika en skatt, men är en rad avgifter på inkomst som används för inkomsttrygghet och arbetsmarknadens funktion. I det avseenden ligger den närmare en avgift än en skatt.

Att öronmärkning inte används kan sägas vara förvaltningstradition som inte explicit innebär ett förbud, men gör den praktiskt oförenlig med den budgetordning som råder på nationell eller kommunal/regional nivå där den politiska församlingen äger rätten att fördela de samlade intäkterna till respektive budgetområde.

Avgifter är som tidigare beskrivet öronmärkta till den verksamhet som är avgiftsbelagd. Eller rättare sagt, de ska motsvara den kostnad som faller på det offentliga att utföra tjänsten. Exempelvis banavgifter som betalas av tågoperatörer och ingår som finansiering av järnvägsinfrastrukturen utöver skattemedel. Kostnaden ska i detta fall motsvara marginalkostnaden för slitaget på järnvägen.

Men ur ett budgetperspektiv passerar avgifter samma budget som skatteintäkter. Som tidigare beskrivits syftar flertalet avgifter på att finansiera en offentlig tjänst och något överskott får inte tas ut för att finansiera ett annat budgetområde. För en region innebär det att avgifter från kollektivtrafik inte får finansiera sjukvården eller

²⁰ (SFS 2011:203, 2011)

²¹ (Ekonomistyrningsverket, 2018)

patientavgifter tillåtas finansiera kollektivtrafiken. Om de överskrider verksamhetens kostnader är avgiften för hög och ska räknas som en skatt.

Öronmärkning genom politiska överenskommelser är däremot en möjlighet, vilket även förekommer. Det kanske mest konkreta exemplet är trängselskatten som i rättslig mening går in i statens budget och där kan disponeras till valfritt utgiftsområde. Lagen om trängselskatt innehåller detaljerade bestämmelser om hur skatten ska tas ut, men inte ett ord om hur den ska användas.²² Praxis för trängselskatten, vilket också följs är att motsvarande belopp som trängselskatten inbringar redovisas av Trafikverket separat som en inkomstkälla i finansieringen av den nationella planen för infrastrukturen. Den starka kopplingen mellan trängselskatt och finansiering av infrastruktur kan kopplas till den folkomröstning som genomfördes i Stockholm vid trängselskattens införande, där det på valsedeln för ja-röst framgick att *"intäkterna återförs till Stockholmsregionen för investeringar i kollektivtrafik och vägar."* Att använda intäkterna till något annat skulle i därmed innebära ett politiskt löftesbrott mot dem som röstat för trängselskattens införande, men inte utgöra något juridisk fel.

Däremot kan staten anpassa storleken på den totala omfattningen av anslaget till infrastruktur, det finns i detta avseende inget garanterat sätt att försäkra sig om att medlen för investeringar i kollektivtrafik och vägar blir större med trängselskatten.

En annan lösare form av öronmärkning som snarast kan benämnas som *allmänt åtagande* är en motivering för en viss skatt. Det kan exempelvis ske genom att ett nytt politiskt förslag med en viss utgift som kopplas till införande av en ny eller utökad skatt. Det föreligger då inte något juridiskt krav, utan bygger på ett politiskt utfästelse att följa överenskommelsen. Ett exempel i närtid är den så kallade riskskatten på banker.²³ Skatten införs med motiveringen att staten kan behöva stödja banker i händelse av ekonomisk kris. Men intäkterna öronmärks *inte*, utan används i statens budget till andra utgiftsområden, även om någon bankkris inte förekommit. Däremot kan staten sägas ha åtagit sig att under vissa omständigheter stödja banker ekonomiskt i händelse av ekonomisk kris även om staten inte är juridiskt skyldig att göra det.

3.3 SKATTERNAS SYFTE OCH EFFEKT

Vanligtvis tänker vi på skatt som ett sätt att finansiera offentlig verksamhet, men skatter kan ha flera olika syften. Fiskala skatter syftar till att ge det offentliga intäkter som behövs för att finansiera den offentliga verksamheten. Andra syften kan vara stabiliserande, fördelningspolitiska eller styrande. Distinktionen mellan dessa är inte alltid helt tydlig och ofta överlappande. Inom transportområdet

²² (Lagen om trängselskatt (SFS 2020:849))

²³ (Skatteutskottet, 2021)

är skatterna i regel punktskatter som ursprungligen syftat till att vara styrande, men över tid blivit fiskala. Detta mönster kan skönjas generellt i Sverige, år 2020 stod punktskatterna för 6,5 procent av den offentliga sektorns skatteintäkter. En styrande skatt är en skatt som syftar till att främja ett visst beteende eller motverka ett annat. Inom transportsektorn används skatterna för att nå de transportpolitiska målen, att uppnå en samhällsekonomisk effektivitet samt att uppfylla kostnadsansvaret (se kapitel 6 för diskussion om kostnadsansvar).

För fiskala skatter är det önskvärt att skatten i så låg utsträckning som möjligt påverkar människors beteenden eftersom företeelsen i sig inte är negativ. Det är väl belagt att skatt på arbete minskar mängden arbetande timmar, att skatt på konsumtion minskar konsumtionen osv. Ett förändrat beteende innebär därför en förlust för den enskilde som fattar ett annat beslut än vad denne annars skulle ha gjort, samt en förlust för det offentliga då intäkten från den specifika skatten sjunker. Denna förlust kallas inom nationalekonomin för dödviktseffekt och ekonomer brukar så långt som möjligt förorda skatter med låg dödviktseffekt. Skatt på fastigheter och konsumtion ger lägre dödviktseffekter än skatt på arbete och företagande.²⁴ Detta är en nackdel för kommuner och regioner, vars enda möjlighet är att ta ut skatt på inkomster (vilket till stor del utgörs av arbete). Den kommunala skatten är inte heller möjlig att göras progressiv, vilket begränsar möjligheten att åstadkomma utjämning, något som kan eftersträvas.

Punktskatter är styrande skatter vars främsta syfte är att motsvara den negativa samhällseffekt som den beskattade verksamheten ger upphov till, vilket kallas för extern kostnad. Ett framträdande exempel i Sverige är koldioxidskatten som infördes redan på 90-talet. Skatten ska därmed justera priset för verksamheten till att även motsvara nyttan för brukaren plus de negativa effekterna för samhället. Det innebär inte att intäkterna från skatten måste användas till att mildra dessa. Utmaningen ligger främst i att prissätta den negativa effekten och mäta hur mycket skatt som ska betalas utan att belasta samhället med höga kostnader för administration. Eftersom dödviktseffekten är önskad vid punktskatter har inte skatten någon negativ dödviktseffekt ur ett nationalekonomiskt perspektiv.²⁵ Däremot kan skatten ha andra samhällsekonomiska negativa effekter, exempelvis motverka transporter som kan ha positiv effekt på arbetsmarknad och näringsliv.

Punktskatter innebär två generella risker som om möjligt bör minimeras. Om skatterna blir för höga kan det flytta verksamheten till en marknad med lägre punktskatter eller leda till en svart marknad, exempelvis för alkohol och tobak. För transporter är det

²⁴ (Sørensen, 2010)

²⁵ (Sørensen, 2010)

önskvärt att effekten inte enbart påverkar fordon registrerade i Sverige, vilket kan snedvrída konkurrensen. Den andra risken är att skatten får andra oönskade negativa effekter om den inte går att rikta direkt mot den oönskade externa effekten.²⁶ Koldioxidskatten är exempelvis träffsäker för just koldioxid och är mätbar genom drivmedelsförsäljningen. Fordonsskatten är däremot ett trubbigt verktyg som inte styr mot någon av de externa effekter som vägtrafiken medför.²⁷

3.4 SKATTER INOM TRANSPORTPOLITIKEN

Skatterna inom transportpolitiken styrs av politiskt beslutade mål och principer. Dessa har förändrats över tid, men slogs fast senast år 2009 i samband med att de transportpolitiska målen uppdaterades i Riksdagen. Förenklat kan sägas att skatterna inom transportpolitiken alltid strävat efter att uppnå två saker, finansiering av transportsystemet samt samhällsekonomisk effektivitet, även om uttrycken förändrats. Dessa två har växelvis slitits mot varandra, där det ena perspektivet är full kostnadstäckning, alltså att transportsystemet ska finansiera sig självt. Det andra perspektivet är att transportsystemets skatter ska styras av trafikens externa effekter.²⁸

Idag råder principen att styrmedel ska formars med utgångspunkt i transportsystemets samhällsekonomiska effekter. Kostnadsansvaret bygger därför på att de skatter och avgifter som tas ut av trafiken ska motsvara trafikens samhällsekonomiska marginalkostnader och bidra till de transportpolitiska målen.²⁹ Marginalkostnaden är kostnaden för slitage, luftföroreningar, buller, trängsel, olyckor och koldioxid som uppstår om ytterligare en transport sker. Intäkterna från skatterna har trots att målet inte varit full kostnadstäckning överstigit statens utgifter för transportsystemet. Intäkterna var cirka 100 miljarder år 2018 och utgifterna cirka 90 miljarder.³⁰ Däremot betalar majoriteten av trafikslagen inte den samhällsekonomiska marginalkostnad för externa effekter de ger upphov till.³¹ Det betyder således att det finns utrymme för att inom de transportpolitiska målen och principen för kostnadstäckning att justera eller införa nya skatter. Det finns också ett visst större stöd hos allmänheten att belägga externa effekter med avgifter än höjd brukarfinansiering i kollektivtrafiken.³²

²⁶ (Sørensen, 2010)

²⁷ Koldioxid, övriga emissioner, buller, olyckor, trängsel.

²⁸ (Swahn, 2018)

²⁹ (Näringsdepartementet, 2008)

³⁰ (Trafikanalys, 2018)

³¹ (Trafikanalys, 2022) Med dagens drivmedelspriser kan dock denna ekvation har förändrats då huvuddelen av skatteintäkterna från transportsystemet kommer från drivmedel.

³² (Andersson & Hansson, 2017)

En princip som inte är fastslagen i politiska beslut, men som omnämns som önskvärd ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är att en finansiering som gynnar ett visst geografiskt område också tas ut från samma geografiska område. Det finns annars incitament att överskatta lokala nyttor för att dra till sig finansiering från pengar som kommer från hela landets skattekollektiv.³³ Problemet syns tydligt i samband med den nationella planen för transportsystemet där den samhällsekonomiska nyttan inte styr investeringarna.³⁴ På samma sätt har det argumenterats för att en skatt som tas ut specifikt inom en viss geografi och ska stanna i regionen, exempelvis dagens trängselskatt.

³³ (Andersson & Hansson, 2017)

³⁴ (Börjesson, Eliasson, Odeck, & Welde, 2014)

4 FORMER FÖR FINANSIERING

Hittills har redogjorts för formerna för hur det offentliga kan inbringa intäkter. I nästa led redogörs för hur dessa kan användas för att finansiera kollektivtrafik. I detta avsnitt utgår vi primärt från finansiering till den offentligt finansierade kollektivtrafiken. Vissa finansieringsformer gynnar även den kommersiella kollektivtrafiken, men möjligheterna till direkta stöd är färre då statsstöd till företag är reglerat på EU-nivå.

4.1 DAGENS FINANSIERING AV KOLLEKTIVTRAFIK

Kollektivtrafiken finansieras (år 2019) till 51 procent med skattemedel, varav 47 procent från regionerna, 3 procent från kommunerna och 1 procent från staten. Utöver det kommer 49 procent från biljettintäkter och övriga affärsintäkter, såsom reklam och kommersiell verksamhet i anslutning till kollektivtrafiken.³⁵

Skattefinansieringen innehåller både statliga bidrag och intäkter från kommunal- och regionalskatten. Möjligheten att besluta om ambitionsnivån för den offentliga verksamheten i en kommun eller region är en del i det kommunala självstyret. Att verksamheten finansieras av medborgarna i regionen innebär också ett incitament att använda resurserna på ett effektivt vis.

I praktiken skiljer sig möjligheten att höja skatten för att öka anslagen till kollektivtrafiken mellan regionerna. Som tidigare nämnt är kommunalskatten en platt skatt samt en skatt med högre dödviktseffekter än andra skatter.³⁶ Detta talar för att staten i större utsträckning har möjlighet att utforma effektiva skatter.

4.2 FORMER FÖR STATLIG FINANSIERING AV KOLLEKTIVTRAFIK

Staten finansierar kollektivtrafiken direkt och indirekt genom flera olika kanaler:

- Allmänna bidrag till regioner och kommuner (via det kommunala utjämningsystemet).
- Kostnadsansvar för merparten av kollektivtrafikens infrastruktur i form av vägar och järnvägar.
- Statliga bidrag till regionala infrastrukturinvesteringar.
- Eventuella riktade bidrag till kollektivtrafik.
- Klimatrelaterade styrmedel.
- Avdrag eller skattesubventioner som påverkar kollektivtrafiken och kollektivtrafikresandet och därmed biljettintäkterna.

³⁵ (Trafikanalys, 2020)

³⁶ (Sørensen, 2010)

I statens budget för 2022 anslogs 151,2 miljarder kronor i allmänna bidrag till regioner och kommuner.³⁷ Av dessa gick 44 miljarder kronor till regionerna år 2022.³⁸ Dessa distribueras via det kommunala utjämningsystemet. Regionerna avgör själva hur finansieringen ska användas. Under vissa år utökas stödet med särskilda motiveringar, exempelvis för pandemirelaterade kostnader.

Det näst största bidraget till den regionala kollektivtrafiken är genom finansiering av den statliga infrastrukturen i form av vägar och järnvägar, utöver de kommunala vägarna. Detta görs genom anslag till infrastrukturbudgeten. Staten använder också resurser från den nationella budgeten för att medfinansiera investeringar som regionerna genomför. Även stadsmiljöavtalen används för investeringar i kollektivtrafik och finansieras genom infrastrukturbudgeten. Infrastrukturbudgeten kan inte påverkas av regionerna, men innebär lägre kostnader för verksamheten och för nyinvesteringar när statlig medfinansiering erhålls. Det bör dock påpekas att staten i regel ställer motkrav inom ramen för stadsmiljöavtalen.

Staten kan ge riktade bidrag till specifika verksamheter inom de olika utgiftsområdena. För 2022 anslogs exempelvis 1 miljard kronor för upprätthållande av kollektivtrafik.³⁹ Ett annat exempel är bidrag som givits för att sänka priset på kollektivtrafikkort för unga.

Staten kan också finansiera styrmedel som innebär ekonomiskt stöd till kollektivtrafik, exempelvis elbusspremien som är ett riktat statsstöd, vilket är möjligt att söka för regionala kollektivtrafikmyndigheter, trafikföretag och kommuner där den regionala kollektivtrafikmyndigheten överlämnat sin befogenhet att ingå avtal om allmän trafik. Stödet begränsas av EU:s regler för statsstöd.

Vad gäller utformningen av förmånliga skatteregler har kollektivtrafiken idag den lägsta momssatsen, vid sidan om nollmoms, 6 procent moms. Momssatsen sattes till en enhetlig nivå strax under 24 procent för all konsumtion vid skattereformen år 1991, men har sedan dess justerats såväl nedåt som uppåt. Reseavdraget för arbetsresor kommer att ersättas av ett färdmedelsneutralt och avståndsbaserat reseavdrag med start från 1 januari 2023.⁴⁰

Även vid förslag om förändrat kostnadsansvar för delar av kollektivtrafiken behöver finansieras genom dessa kanaler i någon form. Se vidare i kapitel 6.

³⁷ (Finansutskottet, 2021)

³⁸ (Regeringen, 2021)

³⁹ Premien var cirka 3 miljarder kronor för 2020 och 2021 men har sänkts i budget 2022.

⁴⁰ (Prop. 2021/22:228)

4.3 EN STRUKTUR FÖR IDENTIFIERING AV STYRKOR OCH SVAGHETER MED OLIKA FINANSIERINGSFORMER

Målsättningen med kapitel 4 är att ge en beskrivning av dels formerna för beskattning och avgiftssättning, dels formerna för hur resurserna kan fördelas till kollektivtrafik. En slutsats som kan dras är att kopplingen mellan intäktskällan och kollektivtrafiken alltid går via ett beslutsfattande politiskt organ. Detta är den primära skillnaden mot marknadsfinansiering. Primärt finns två kategorier av källor till finansieringen. Den ordinarie finansieringen som sker via inkomstskatt (skatt på arbete), eller från transportsystemet där klimatskäl kan innebära att det är fördelaktigt att avgifter och skatter belastar vägtrafiken och fördelar resurser till kollektivtrafiken. Staten har även fler möjligheter att använda skatter och avgifter från andra områden, exempelvis fastigheter och konsumtion. Skatterna kan vara fiskala eller styrande punktskatter. Som tidigare beskrivits är dödviktseffekterna lägst med styrande punktskatter, men stabiliteten som inkomstkälla är i regel sämre över tid för dessa.

Som tidigare nämnts har analyser av biljettpriser och hyresintäkter exkluderats i denna rapport, vilka är olika former av marknadsfinansiering. I övrigt går all finansiering i regel antingen via regionala kollektivtrafikmyndigheter eller genom indirekt statligt stöd i form av infrastruktur. Även riktade statsbidrag går via den regionala kollektivtrafikmyndigheten som kan välja att söka dessa eller ej samt bestämmer hur dessa medel ska budgeteras.

5 NYA FINANSIERINGSKÄLLOR

I kapitel 5 redogörs för potentialen att komplettera finansieringen av kollektivtrafiken genom ett antal olika finansieringskällor. Dessa källor har valts ut i syfte att beskriva nya former för finansiering.

Det är troligt att det även finns andra källor som skulle kunna bidra eller fungera som alternativa finansieringskällor. Exempelvis Offentligt-privat samverkan (OPS) och tidsdifferentierad prissättning, dessa två är dock utanför ramen för denna rapport eftersom de inte tillför några nya medel. Detta avsnitt tar upp ett urval av källor som har stämts av i samråd med Svensk Kollektivtrafik.

5.1 TRÄNGSELSKATT

Korta fakta	
Ansvarig förvaltningsnivå:	Staten
Medel för finansiering	Finansiering av infrastruktur möjlig, eventuell möjlighet att finansiera drift av kollektivtrafik genom riktat statsbidrag.
Ursprung finansiärer (geografiskt, nivå):	Regional vägtrafik
Styrande/fiskal	Styrande för vägtrafik. Förbättrar vägtrafikens funktion och kan ge minskat resande med bil och ökat resande med kollektivtrafik.
Skatt/avgift	Skatt
Lagrum	Lag 2004:629 Lag om trängselskatt, EU-direktiv (EU) 2022/362 om uttag av avgifter på fordon för användning av viss infrastruktur
Sammanvägd potential	Medel

Trängselskatt är en numera väl etablerad skatteform som har haft positiva effekter både för att minska trängsel och för att finansiera utbyggnad av infrastruktur. Trängselskatt finns i en rad städer, bland annat i Stockholm, Göteborg, London och Singapore för att nämna några. Framförallt har medel från trängselskattesystemet gått till Förbifart Stockholm, utbyggnad av tunnelbana och det Västsvenska paketet. I samband med införandet av trängselskatten i Stockholm ingick staten, Stockholms läns landsting och Stockholms stad ett avtal där staten skulle ge stöd för kostnader associerade med försöket. Detta handlade exempelvis om den utökade busstrafiken samt kostnader för ökat antal infartsparkeringar samt rena

investeringskostnader. Avdraget betalades ut till SL via Vägverket som ett riktat statsbidrag.⁴¹

Effekten som trängselskatt har på kollektivtrafikresandet beror på om trängselskatten höjs eller om en del av den redan befintliga trängselskatten öronmärks. Trängselskatten i Stockholm hade effekt, men det är svårt att säga hur stor effekten hade varit utan utökad busstrafik.⁴² Om trängselskatt skulle införas på andra platser i landet blir effekterna troligtvis mindre än i Stockholm eftersom det inte finns lika välutbyggd kollektivtrafik. Ett av syftena med trängselskatt är att styra mot färre bilar i de delar av tätorten de införs, med färre bilar i vägnätet är det troligt att framkomligheten ökar, vilket kan resultera i bättre restider för den busstrafik som finns. Ju mer konkurrenskraftig kollektivtrafiken är desto mer möjlighet har den att attrahera nya resenärer.

5.1.1 Potential för genomförande

I Sverige är trängselskatten formaliserad i lagen om trängselskatt, vilket innebär möjligheter att införa trängselskatt på ytterligare platser. För att främja den fria rörligheten och likvärdiga transporter inom EU finns även EU-regler avseende uttag av skatter och avgifter i vägtrafiken att förhålla sig till.⁴³ Reglerna har nyligen ändrats och gjorts mer tillåtande avseende möjligheten att ta ut avgifter. Men för att inte begränsa frihet och rörlighet måste avgifterna motsvara de negativa externa effekterna som trafiken ger upphov till. Direktivet uppmanar till att intäkterna från sådana trängselskatter används till åtgärder som minskar uppkomsten av trängsel, vilket kan vara förbättrad kollektivtrafik. Således är förutsättningarna att införa nya eller höjda skatter på trängsel goda, under förutsättning att trängsel faktiskt föreligger.

Trängselskatten måste inte, men bör primärt, användas för förbättrande åtgärder i det geografiska område där den tas ut. Detta innebär att verktyget främst är tillämpligt i de tre storstäderna och större städer och att resurserna bör tillfalla de regionerna. Enkätstudier har visat att stöd kan finnas för trängselskatt om pengarna används till åtgärder som anses förbättra tillgängligheten.⁴⁴

Trängselskatten kan användas för att finansiera investeringar i kollektivtrafik på ytterligare platser på samma sätt som idag görs i Stockholm och Göteborg. Trängselskatten skulle också kunna finansiera drift av kollektivtrafik genom tillskott till berörd region. Staten skulle därför kunna göra en utfästelse om att betala ut motsvarande summa till den regionala kollektivtrafikmyndigheten genom antingen det allmänna bidraget till regioner och kommuner eller som ett riktat statsbidrag i likhet med vad som gjordes vid

⁴¹ (Regionplane- och trafikkontoret (RTK), 2006)

⁴² (Dickinson & Wretstrand, 2015)

⁴³ ((EU) 2022/362, 2022)

⁴⁴ (Andersson & Hansson, 2017)

trängselskatteförsöket i Stockholm. Formerna för detta behöver utredas vidare.

5.1.2 Ekonomisk potential

I januari 2020 höjdes trängselskatten i Stockholm, bland annat i syfte att finansiera infrastrukturinvesteringar i kollektivtrafiken. Totalt genererade trängselskatten under året 2,8 miljarder kronor i Stockholm och Göteborg, ungefär 1 900 miljoner respektive 900 miljoner kronor⁴⁵, att öronmärka 10 % av dessa skulle generera 280 miljoner kronor. På längre sikt finns det en risk att intäkterna från trängselskattesystemet i Stockholm sjunker något till följd av Förbifartens öppnande vilket beskrivs mer i detalj i kapitel 5.1.4.

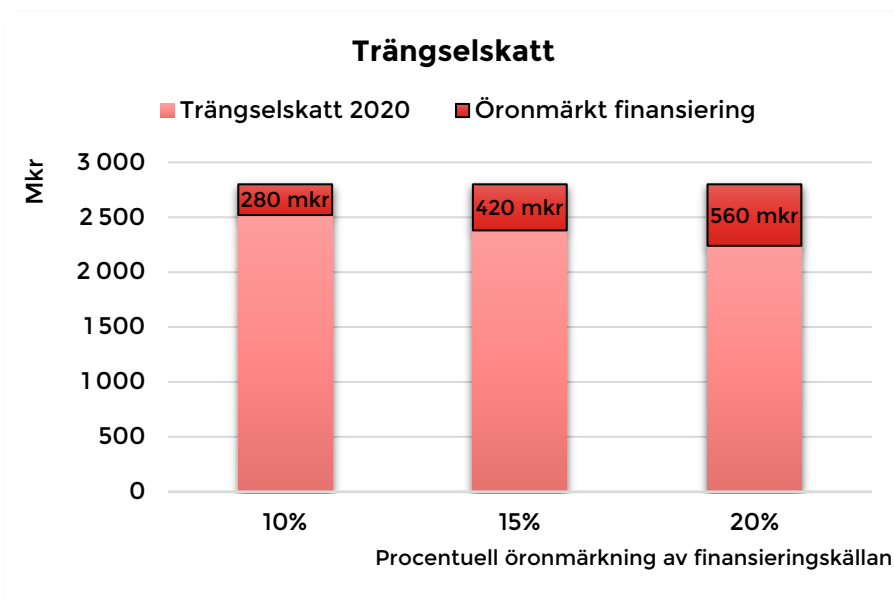
Hur pengarna som genereras från trängselskatterna ska användas bestäms på regional nivå i både Göteborg och Stockholm. I Göteborg används pengarna till Västsvenska paketet som innehåller åtgärder för både kollektivtrafiken och övriga delar av trafiksystemet i Göteborg. Inkomsterna från trängselskatterna i Stockholm har tidigare primärt gått till att finansiera Förbifarten, men kommer fram till 2030 i större utsträckning bidra till finansieringen av utbyggd tunnelbana i regionen. I det tilläggsavtal för Stockholmsförhandlingen som reglerar hur finansiering ska se ut går att finna att cirka 900 miljoner kronor varje år framöver kommer att gå från trängselskatterna till tunnelbanans utbyggnad.⁴⁶

Kostnaden av det Västsvenska Paketet som i stor utsträckning bidrar till kollektivtrafiken i Göteborg beräknas uppgå till 34 miljarder kronor. Trängselskatten finansierar 14 av dessa miljarder. Finansiering och åtagandet är samlat över samtliga namngivna objekt, där intäkterna för trängselskatterna används till hela paketet och ej till enbart de åtgärder som syftar att förbättra för kollektivtrafiken.⁴⁷

⁴⁵ (Transportstyrelsen, 2021)

⁴⁶ (Stockholm, 2021)

⁴⁷ (Trafikverket, 2010)



Figur 2 Beräknad potential i öronmärkta medel från trängselskatter

Trängselskatten är främst ett medel för att styra trafiken och förbättra framkomligheten och miljön, men även för att delfinansiera infrastrukturinvesteringar i Stockholm och Göteborg. Eftersom intäkterna från befintlig trängselskatt och eventuella höjningar i stor utsträckning redan är in-tecknade för infrastrukturinvesteringar i storstäderna är utrymmet för att öronmärka dessa medel för finansiering av kollektivtrafiken och dess drift sannolikt begränsat. Beroende hur trafiksituationen utvecklas i riket skulle det på sikt vara möjligt att införa trängselskatt på fler platser, men det är inget som kunnat tas hänsyn till i denna studie. Om så skulle bli fallet och en öronmärkning införs skulle basen för finansieringen i så fall öka från de nivåer som beräknats.

5.1.3 Politisk stabilitet

Rent tekniskt är trängselskatten mycket stabil då den följer med en investeringskostnad och ofta väl förankrade och genomarbetade politiska beslut. Trots politiskt motstånd i både Stockholm och Göteborg inför införande av trängselskatt finns de kvar och den politiska viljan att slopa dem tycks vara liten.⁴⁸ När skatten används till infrastruktur är resurserna i regel in-tecknade för lång tid framöver varför ett slopande skulle innebära stoppade investeringar eller belastning på offentliga budgetar. Detta innebär ett hinder i praktiken.

Trängselskatten går som intäkt till staten och regionen har inte möjlighet att förfoga över resurserna utan samförstånd med staten. Viss öronmärkning har kunnat ske efter separata avtalsregleringen i både Västra Götalandsregionen och Region Stockholm, dock ej till drift av kollektivtrafiksystemet utan till investeringar i särskild

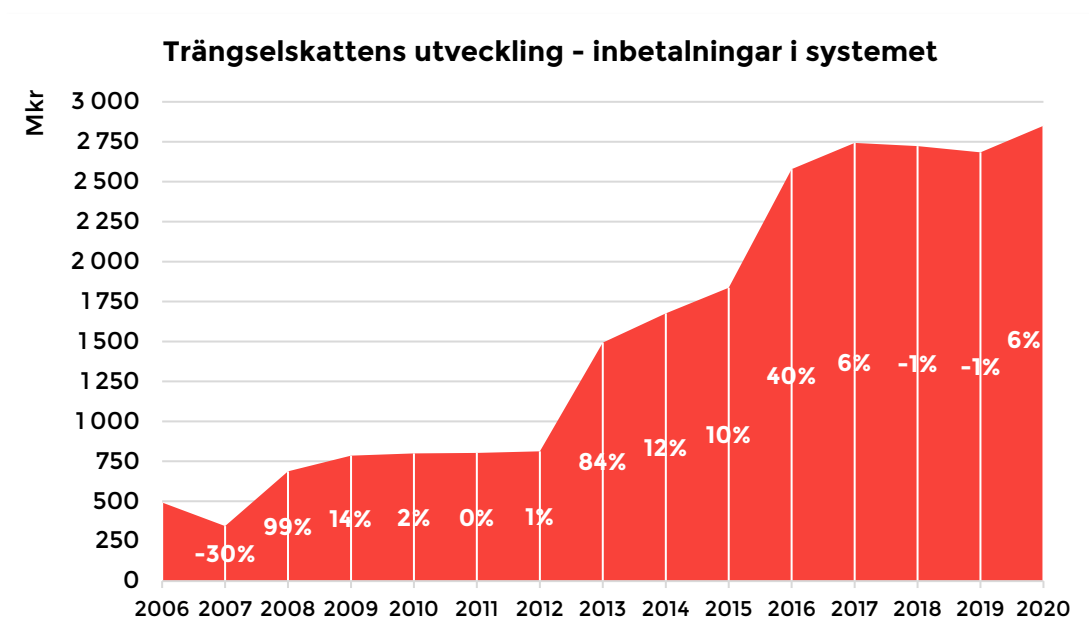
⁴⁸ Inför valet 2006 gick de borgerliga partierna till val på slopad trängselskatt, men skatten slopades inte.

infrastruktur. Däremot innebär det uppdaterade EU-direktivet att om resurserna går till en gemensam budget, ska det offentliga tillse att samma mängd resurser används för att minska trängsel. Möjligheterna att särskilja intäkten från andra intäkter är goda.

Trängselskattens finansiering av investeringar i infrastruktur bör ses som stabila intäkter. Om intäkterna även används till drift av kollektivtrafik så bör de ses som relativt beständiga då viljan att i efterhand ändra systemet verkar vara små.

5.1.4 Ekonomisk stabilitet

Inbetalningarna i trängselskattesystemet har succesivt ökat, dels till följd av ökat transportarbete, men framförallt till följd av införandet av systemet i Göteborg (2013) och en succesiv ökning av avgiften vid passager. Utifrån den historiska utvecklingen är det troligt att det under kommande år kommer stabiliseras kring 2,7 miljarder per år som bas för hur stora inbetalningar som kommer ske i systemet.



Figur 3 Trängselskattens utveckling - inbetalningar i systemet (mkr)

Ännu mer relevant blir det att bedöma den långsiktiga utvecklingen av trängselskattesystemet. De medel som kommer in via systemet i Stockholm står för mer än hälften av den totala summan på drygt 2,8 miljarder i nuläget. Under början av 2030-talet beräknas Förbifart Stockholm stå färdig och i samband med det kommer inbetalningarna troligen påverkas starkt. Detta beror dels på att trängselskatten på Essingeleden bör sänkas vid öppnandet av Förbifarten enligt regeringens bedömning⁴⁹ och dels på att det är högst sannolikt att en större mängd nu avgiftsbelagda resor kommer flyttas till Förbifarten, vilken även det kommer att ha en inverkan på mängden inbetalningar. Befolkningen i både Stockholm och

⁴⁹ (Prop. 2013/14:76)

Göteborg förväntas öka under kommande 20–30 års period,⁵⁰ vilket i sin tur kommer resultera i ökat trafikarbete och troligt fler passager genom trängselskattesystemet. I vilken riktning utvecklingen kommer gå är svårt att bedöma, men sammantaget bedöms inbetalningarna i trängselskattesystemet åtminstone ligga kvar på liknande nivåer framöver.

⁵⁰ (Region Stockholm) (Göteborg stad)

5.2 REGIONAL ARBETSGIVARAVGIFT

Korta fakta

Ansvarig förvaltningsnivå:	Regional nivå
Medel för finansiering	Ökad intäkt till regional kollektivtrafikmyndighet som finansierar kollektivtrafiken via anslaget (drift & investeringar).
Ursprung finansiärer (geografiskt, nivå):	Det regionala näringslivet.
Styrande/fiskal	Fiskal
Skatt/avgift	Skatt
Lagrum	Lag (1981:691) om socialavgifter
Sammanvägd potential	Låg

Sedan början av 1970-talet har det i Frankrike funnits en modell med syfte att bidra till finansieringen av kollektivtrafiktrafiksystemet. Själva modellen är uppbyggd som en öronmärkning av de regionala skatterna, jämförbar med den svenska regionala arbetsgivaravgiften (det särskilda avdraget från arbetsgivaravgifterna inom ett stödområde). 2017 uppgick de medel som kom ifrån denna skatt till drygt 40 %⁵¹ av det franska kollektivtrafiksystemets finansiering. Eftersom intäkterna ifrån ett sådant system är regelbundna kan de med fördel användas för löpande utgifter, exempelvis finansiering av drift. En vanlig motivering till denna finansieringsmodell är att det bidrar till ökad pendling och förbättrade möjligheter för arbetstagare att snabbt och enkelt kunna resa. Det vill säga att arbetsmarknadsregionen vidgas och gör det lättare för arbetsgivarna att finna rätt kompetens eftersom kollektivtrafiken får en ökad finansiering och kan utvecklas utifrån en större behovsbild bland befolkningen.⁵²

Vilken effekt ett liknande upplägg skulle ha på kollektivtrafikresandet i Sverige torde bero till stor del på hur den utformas. I Frankrike utgör denna skatt en stor del av finansieringen av kollektivtrafiksystemet, vilket resulterat i att biljettpriserna i flera delar reducerats. Om samma effekt kan uppnås även i Sverige är det troligt att kollektivtrafikresandet även kan öka eftersom priset har en påverkan på resbenägenheten. Vanligtvis brukar detta kallas priselasticiteten, vilket är en modell som förklarar hur resbenägenheten påverkas av prissättningen. Ett genomsnittligt värde för detta brukar vara följande:

- 10 % lägre pris resulterar i 4 % fler resenärer (elasticitet på -0,4). Förvisso finns det andra variabler som behöver tas i beaktning som längd på resa, när resan utförs och val av färdmedel.⁵³

⁵¹ (DESCLOS & MINSTER, 2020)

⁵² (Ronnle, 2015)

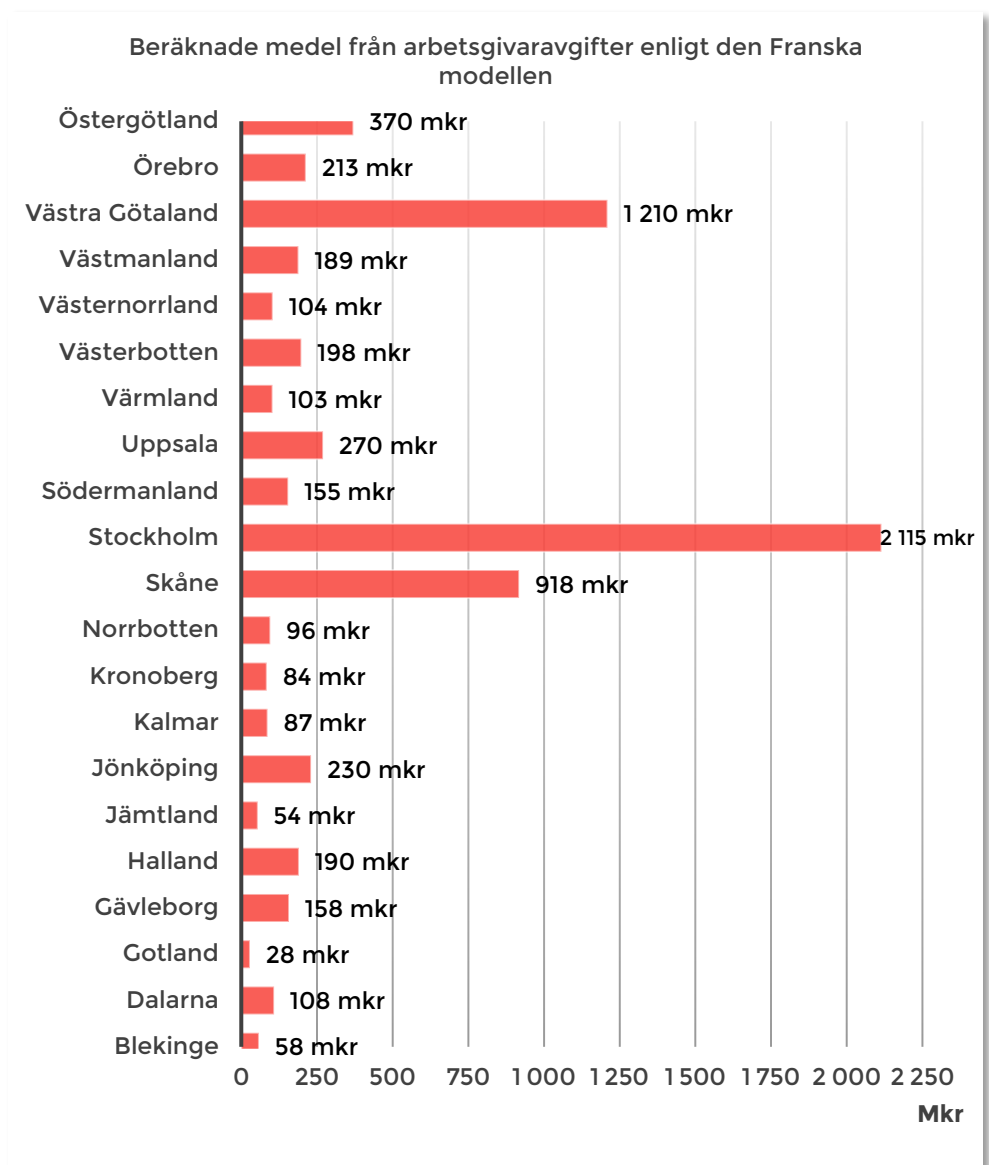
⁵³ (Holmberg, 2013)

På ett övergripande plan är det nog ändå möjligt att konstatera att ju mer konkurrenskraftig kollektivtrafiken kan bli kopplad till den direkta betalning som en resenär gör vid resan, desto fler individer kommer resa.

Den franska modellen och vilken skattesats som sätts varierar baserat på befolkningsstorleken i respektive region. Procentsatsen ligger på 0,55 % för kommuner under 50 000 invånare, 0,85 % för kommuner med 50 000 till 100 000 invånare och 1,75 % däröver. Vidare differentieras procentsatsen i Frankrike beroende på om det är en turistkommun, om kollektivtrafiken i tätort har signalprioritet eller liknande system med företrädesrätt i vägnätet samt om transportplanering är organiserat i ett mellankommunalt samarbete.

För enkelhetens skull har vi i denna analys utgått ifrån den övergripande premissen: Ju större befolkning desto högre procentsats (enligt ovan), ett sådant upplägg bedöms vara lämpligt om det skulle vara möjligt att införa även i Sverige eftersom det i regioner med större befolkning oftast krävs mer utbyggd kollektivtrafik.

Totalt sett skulle de medel som inkommer via ett förändrat upplägg för arbetsgivaravgiften enligt den franska modellen inbringa drygt 7 miljarder kronor enligt fördelningen per region i Figur 4.



Figur 4 Beräknade medel från arbetsgivaravgifter enligt den franska modellen

5.2.1 Potential för genomförande

En regional arbetsgivaravgift har i praktiken samma funktion som regionalskatten med en skillnad, öronmärkningen till kollektivtrafiken. Skattebasen är lönen på arbetade timmar inom regionen i de båda fallen, dvs. effekten för medborgaren är densamma. Det innebär också att en regional arbetsgivaravgift ur ett skattetekniskt effektivitetsperspektiv ger samma effekt på arbete i form av effektivitetsförluster då färre företagen anställer färre om det blir dyrare. Det vill säga, den påverkar beteenden i större utsträckning än andra skatter, exempelvis moms.

Skillnaden mot arbetsgivaravgiften är att arbetsgivaravgiften finansierar kostnader för pension och omställning på arbetsmarknaden, dvs. kostnaderna är inom samma område. Arbetsgivaravgiften som regleras i socialavgiftslagen har en lång

tradition och bygger på den svenska modellen partsmodellen med överenskommelser mellan fackförbund och näringsliv. Trots att kollektivtrafiken är viktig för både näringsliv och arbetstagare kräver finansieringsformen avsteg från förvaltningstraditionen med icke öronmärkta kommunala/regionala inkomstskatter.

Vi bedömer att potentialen för genomförande är begränsad då fördelarna relativt regionalskatten sannolikt inte överstiger de förvaltningsmässiga förändringar som krävs för att genomföra den.

Det bör också tilläggas att det är osäkert om inkomsten från en regional arbetsgivaravgift skulle innebära ett extra tillskott till kollektivtrafiken. Eftersom avgiften i praktiken har samma funktion som regionalskatten innebär den en höjd skattenivå i regionen. Det är upp till respektive region att välja om det totala skatteuttaget ska fördelas annorlunda mellan utgiftsområdena eller om regionalskatten ska sänkas. Undantaget är regioner vars anslag till kollektivtrafiken i dagsläget understiger den fastställda nivån på avgiften. Om sådana fall uppstår innebär det en höjning av anslagen till kollektivtrafiken.

För att införa finansieringsformen krävs ändring av flera lagar, bland annat kommunallagen och skatteförfarandelagen. Den befintliga arbetsgivaravgiften regleras i en särskild lag, socialavgiftslagen. Eventuellt krävs en helt ny lag som särskilt formaliserar såväl öronmärkningen som själva beskattningsformen.

5.2.2 Ekonomisk potential

Den ekonomiska potentialen vid ett eventuellt införande av en modell likt den som används i Frankrike är betydande. Samtidigt är den ekonomiska potentialen hypotetisk. Skatter höjs sällan kraftigt i svenska kommuner och regioner för att finansiera expansiva reformer, de höjs i tider av kris och sänks i ekonomiskt goda tider.⁵⁴ Vid ett införande är det sannolikt att regering och riksdag förordar en skatteväxling, alltså att den regionala inkomstskatten sänks med motsvarande nivå. Även om inte en sådan skatteväxling skulle ske direkt vid införande kan anslaget från regionen till kollektivtrafiken succesivt minska tack vare tillskottet och när på sikt sannolikt en jämviktsnivå.

Sammantaget uppskattas finansieringskällan, som tidigare nämnts, kunna bidra med ca 7 miljarder i riket om en liknande modell som i Frankrike implementeras.

⁵⁴ (Vredin, Flodén, Larsson, & O Ravn, 2012)

5.2.3 Politisk stabilitet

Tröskeln att införa en regional arbetsgivaravgift är synnerligen hög. Det innebär samtidigt att om en sådan skatt införs är det nästintill lika svårt politiskt att ta bort skatten. Intäkten bör ses som relativt permanent, men beror även på vilken nivå som beslutas.

5.2.4 Ekonomisk stabilitet

Arbetsgivaravgiften har funnits i olika form i Sverige sedan 1960 och sedan 1970-talet har den legat på drygt 30 % av den bruttolön som varje enskild arbetstagare har. Avgiften består av sju delavgifter som syftar till att finansiera olika delar, framförallt välfärdsutgifter, som pensioner och sjukförsäkring, men är också en form av skatt. Den ekonomiska stabilitet bedöms vara god vid ett eventuellt införande av öronmärkta medel till kollektivtrafiken, dels på grund av att avgiften funnits under längre tid samtidigt som den succesivt vuxit. Mellan perioden 2010–2020 ökade inbetalningarna med drygt 47 procent.⁵⁵ Skulle en öronmärkning av arbetsgivaravgiften likt den franska modellen implementeras i Sverige bedöms den vara långsiktig stabilitet till följd av att avgiften redan använts i drygt 60 år. Succesivt kan även inbetalningarna som skulle ske till kollektivtrafiken öka likt den ökning som redan skett.

5.3 PARKERINGSavgifter

Korta fakta	
Ansvarig förvaltningsnivå:	Kommun
Medel för finansiering	Ökad intäkt till regional kollektivtrafikmyndighet som finansierar kollektivtrafiken via anslaget (drift & investeringar).
Ursprung finansierare (geografiskt, nivå):	Privatfordon
Styrande/fiskal	Fiskal
Skatt/avgift	Avgift
Lagrum	Lag (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, Trafikförordningen (1998:1276)
Sammanvägd potential	Låg

Av Sveriges 290 kommuner är det endast 73 som använder sig av parkeringsavgift i någon utsträckning, en handfull diskuterar ett

⁵⁵ (SKR)

införande, men den stora majoriteten använder det inte.⁵⁶ ⁵⁷Det är den enskilda kommunen som bestämmer om parkeringsavgift ska tas ut samt storleken på avgiften (men begränsningar finns, se nedan), vilket gör att det finns stora variationer i hur avgiften är utformad. Men grundprincipen är att parkeringsavgift får tas ut för de ytor som betraktas som allmän yta samt om de står under kommunens förvaltning.

Det finns ett flertal studier som tyder på att parkeringsavgifter kan fungera som ett kraftigt styrmedel för att minska bilresandet samt möjligtvis öka resandet med kollektivtrafik. Såväl svenska som internationella studier har funnit att en ökning av parkeringsavgifter med 10% kan innebära en genomsnittselasticitet kring 0,3 vilket i sin tur betyder att bilresor kan minska med 3 %. Det brukar dock finnas ett spann i storleksordningen 0,1-0,3 (potentialen att minska bilresor med 1-3 %), vilket lär föra med sig positiva effekter för kollektivtrafikresandet.⁵⁸ Att införa parkeringsavgifter där det idag finns gratis parkering borde ha större positiv påverkan på kollektivtrafikresor.

5.3.1 Potential för genomförande

Möjligheten att ta ut parkeringsavgifter regleras i flera lagar. Kommunerna har möjlighet att ta ut parkeringsavgifter för att styra trafikens ordnande. Avgiftsnivån behöver vara i relation till ändamålet, dvs. intäkten går till den kommunala budgeten och kan ej öronmärkas. Avgiften får höjas för att minska parkeringsproblem där efterfrågan är stor, exempelvis vid viktiga målpunkter. Däremot får inte priset sättas enbart baserat på betalningsviljan, eftersom behovet av bil kan vara stort för enskilda. Avgifterna får heller inte tas ut enbart i syfte att finansiera kommunal verksamhet.⁵⁹

En lagändring måste således till för att finansieringsformen ska kunna genomföras. Förslag kring lagändringar har kretsat kring att införa möjligheten för kommuner att ta ut avgifter som bidrar till kommunala, regionala eller nationella miljömål⁶⁰. Men en parkeringsavgift som används för att finansiera annan verksamhet bör i praktiken anses vara en skatt. De utredningar som gjorts pekar på att en parkeringsskatt är en mer framkomlig väg eftersom avgifter inte får användas som finansiering av annan verksamhet.⁶¹ Sammantaget bedöms potentialen för genomförande som låg.

⁵⁶ (Sveriges Radio, 2019)

⁵⁷ (Svepark, 2022)

⁵⁸ Se (Dickinson & Wretstrand, 2015) för en översikt och resonemang.

⁵⁹ (SKR, 2017)

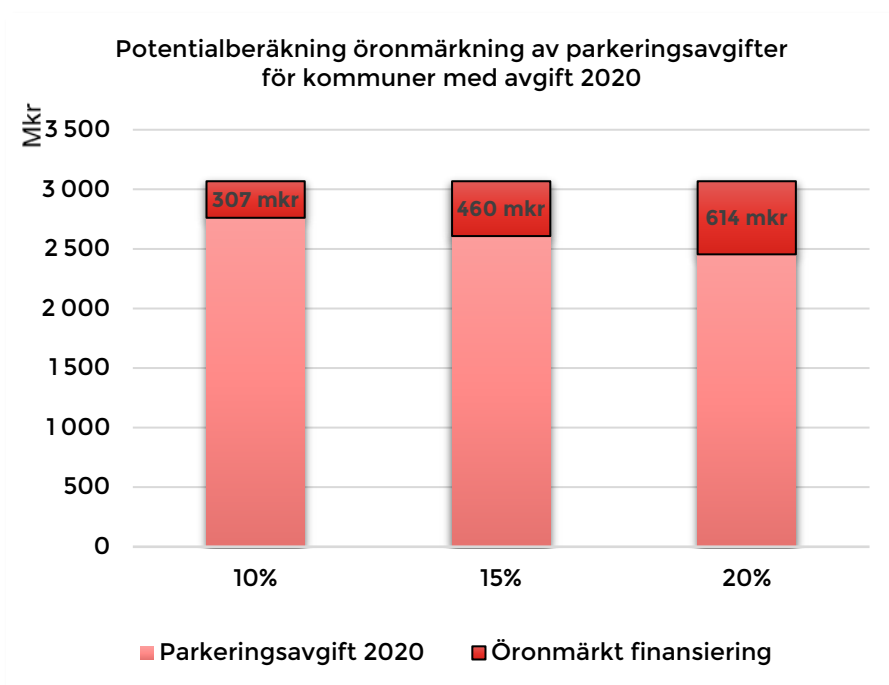
⁶⁰ (Miljömålsberedningen, 2016; Naturvårdsverket, 2018).

⁶¹ (Kloo & Romson, Parkeringsskatt som styrmedel: respons från svenska kommuner och en rättslig analys, 2022)

5.3.2 Ekonomisk potential

För att kunna beräkna den ekonomiska potentialen i parkeringsavgifter har uppgifter om de 73 avgiftsbelagda kommunerna för året 2017 använts. Under 2017 genererade kommunerna totalt 3 miljarder kronor i parkeringsavgifter.⁶² Samma år fanns det sammanlagt cirka 2,7 miljoner registrerade personbilar i dessa kommuner.⁶³ Det innebär att den genomsnittliga parkeringsavgiften år 2017 var 1 112 kronor per bil.

För att kunna uppskatta den totala kommunala parkeringsavgiften för år 2020 har vi multiplicerat den genomsnittliga parkeringsavgiften för år 2017 med antalet registrerade bilar i avgiftsbelagda kommuner år 2020. Det resulterar i drygt 3,07 miljarder kronor i kommunala parkeringsavgifter, vilket ger nedanstående fördelning av ekonomisk potential vid öronmärkt finansiering till kollektivtrafik.

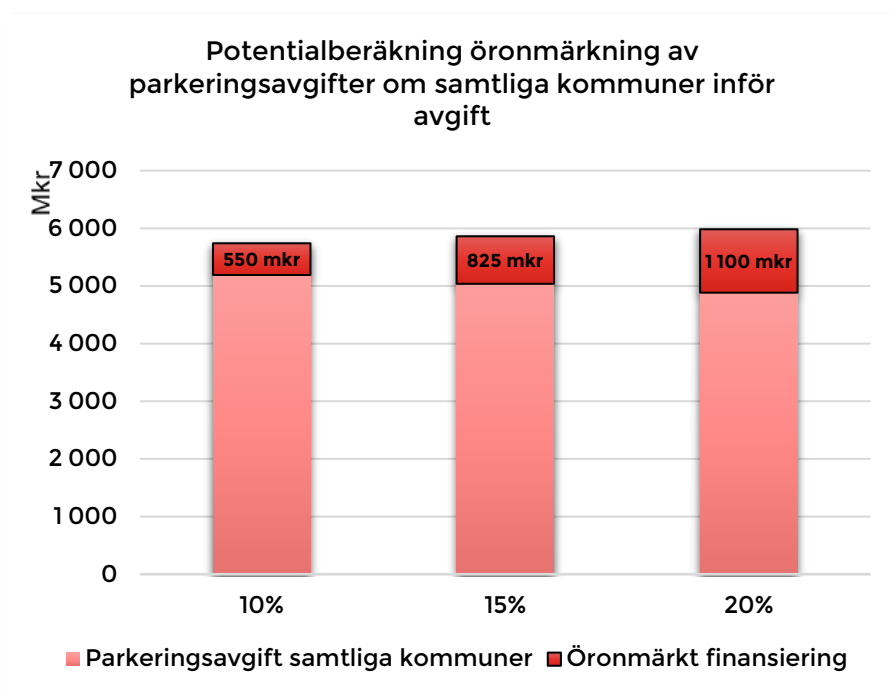


Figur 5 Potentialberäknad öronmärkning av parkeringsavgifter för kommuner med parkeringsavgift år 2020

Om samtliga 290 kommuner införde parkeringsavgifter hade den totala intäkten uppgått till 5,5 miljarder kronor, dvs en ökning på ca 80 %. Att öronmärka 10 % av dessa uppskattas kunna generera drygt 550 miljoner kronor för hela riket, dock går det att argumentera för att lokala intäktskällor bör stanna i respektive kommun eller region i stället för de ska administreras och fördelas över hela riket. Den sammanvägda potentialen beror till stor del på om parkeringsavgifter införs i samtliga kommuner, vilket på det stora hela det troligtvis inte kommer att göras.

⁶² (Trafikanalys, 2018)

⁶³ (Trafikanalys, 2022)



Figur 6 Potentialberäknad öronmärkning av parkeringsavgifter om samtliga kommuner inför parkeringsavgift

5.3.3 Politisk stabilitet

Parkering tenderar att vara en omstridd politisk fråga. I Stockholm gick exempelvis Moderaterna till val år 2018 på att riva upp höjningen och breddningen av parkeringsavgifterna, något som sedan inte skedde.⁶⁴ Enkätstudier har även visat att de är impopulära att införa.⁶⁵ Trots det sänks sällan parkeringsavgifter och sannolikt blir de oftast accepterade efter tag och fungerar som en brukaravgift som få politiska partier i praktiken vill ta bort när den väl är införd.

Om en lagändring genomförs för att möjliggöra öronmärkning av avgiften och om den införs av kommunen kan avgiften möjligen vara osäker över kommande val med maktskifte. Ju längre tid som passerar, desto större är chansen att den införda eller höjda avgiften kvarstår.

5.3.4 Ekonomisk stabilitet

Att öka parkeringsavgiften med 10 procent skulle enligt ett flertal svenska och internationella studier leda till en minskning av bilresor med ungefär 3 procent.⁶⁶ Om ökningen av parkeringsavgiften är signifikant leder den till minskad användning av parkeringsplatser, vilket sänker dess potential. Det finns dock bevis på att priselasticiteten varierar beroende på typ av parkering (ibid.). Det ska dock tilläggas att trafikarbetets utveckling⁶⁷ prognosticeras av

⁶⁴ (Frenker, 2018)

⁶⁵ (Kloo & Romson, Parkeringskatt som styrmedel: respons från svenska kommuner och en rättslig analys, 2022)

⁶⁶ Se (Dickinson & Wretstrand, 2015).

⁶⁷ Trafikverket, 2014

Trafikverket att öka framöver, vilket i sin tur kommer ha en effekt på mängden bilar som behöver parkera, det är troligt att en öronmärkning av parkeringsavgift skulle vara tämligen stabil som intäktskälla.

5.4 PARKERINGSSKATT

Korta fakta	
Ansvarig förvaltningsnivå:	Kommunen alt. staten
Medel för finansiering	Finansiering av kommunala trafikåtgärder, vilket skulle kunna vara investeringar i kollektivtrafik. Ett riktat stöd till RKM är också möjligt om skatten är statlig (drift & investeringar).
Ursprung finansörer (geografiskt, nivå):	Arbetsgivare genom parkeringsplatsanvändare, fastighetsägare
Styrande/fiskal	Kan leda till färre parkeringsplatser vid arbetsplatser, minskad bilanvändning och ökad kollektivtrafikanvändning.
Skatt/avgift	Skatt
Lagrum	En lag om parkeringsskatt skulle kunna utformas med Lag om trängselskatt (2004:629) som förebild. För att kunna ta ut en skatt på mark som är ägd av andra aktörer behöver lagstiftningen anpassas för att tillåta det.
Sammanvägd potential	Medel

Kopplingen mellan bilresor och kostnadsfri parkering är hög. Tidigare analyser visar att parkeringsskatt kan vara ett lika bra eller mer effektivt verktyg än trängselskatt för att minska trängsel.⁶⁸ Därför kan parkeringsskatt, trots att den inte direkt styr mot den negativa effekten vara en bra indirekt punktskatt för att minska trängsel i vägtrafiken och finansiera annan verksamhet. Det finns erfarenheter från andra sammanhang t. ex. Nottinghams Workplace Parking Levy där en parkeringsskatt infördes 2012 som gäller parkeringar vid arbetsplatser. Erfarenheter från Nottingham tyder på att parkeringsskatt kan fungera som ett relativt kraftfullt styrmedel för ökad kollektivtrafikanvändning (kombinerad med andra styrmedel) och även en viktig lokal finansieringskälla för kollektivtrafiksatsningar.⁶⁹

Införandet av en eventuell parkeringsskatt i Sverige bör ha en viss positiv påverkan på kollektivtrafikresandet. Erfarenheter från Nottingham och även Perth och Melbourne (där parkeringsskatter

⁶⁸ (Energimyndigheten, 2017)

⁶⁹ (Kloo & Romson, Parkeringsskatt som styrmedel: respons från svenska kommuner och en rättslig analys, 2022)

med olika upplägg har införts) talar för att parkeringskatten för med sig positiva effekter för kollektivtrafikresande. Detta dels eftersom parkeringsavgifter som infördes av arbetsgivare och parkeringsbolag fungerade som en tillräckligt stark anledning att byta färdmedel, dels eftersom resor med kollektivtrafiken förbättrades på olika sätt tack vare satsningar som finansierades av intäkterna från parkeringskatter⁷⁰. De studier som har gjorts poängterar dock att det är svårt att särskilja effekten av parkeringskatten eftersom ett flertal faktorer kan ha påverkat läget i trafiken samtidigt. Det har varit speciellt svårt att avgöra vilken åtgärd gav effekt i Melbourne (ibid.).

5.4.1 Potential för genomförande

I nuläget är inte lagstiftningen för parkering anpassad för att kunna tillåta kommuner att ta ut en statlig parkeringskatt. Kommuner har under rådande lagstiftningen rådighet över sin egen mark och kan således använda tillgång till parkering samt parkeringsavgifter som styrmedel.⁷¹ Även Kloo & Romson (2022) poängterar att lagstiftningen behöver justeras ifall en parkeringskatt ska införas. För att kunna ta ut en skatt på mark som är ägd av andra aktörer behöver lagstiftningen anpassas för att tillåta det. Skatten skulle i så fall tas ut via arbetsgivare och/eller fastighetsägare genom ett upplägg som motsvarar detta.⁷²

Denna parkeringskatt skulle fungera som ett komplement till parkeringsavgifter som tas ut av kommunerna själva.⁷³ Motiveringen till att införa en sådan parkeringskatt vore att den som upplåter parkering orsakar en kostnad för omgivningen i form av t. ex. trängsel och/eller luftföroreningar. Detta i sin tur innebär en negativ extern effekt som skulle kunna internaliseras genom införandet av en parkeringskatt.⁷⁴

Trängselskatt är inget riktigt alternativ utanför storstäderna på grund av höga investeringskostnader. Därför är parkeringskatten ett lämpligt alternativ i sådana sammanhang. Ett förslag är att riksdagen skulle kunna bestämma nivån på parkeringskatten i likhet med trängselskatten (ibid.).

Skatten skulle även kunna utformas som en statlig skatt som införs med godkännande av respektive berörd kommun. Intäkterna skulle då kunna återföras till kommunerna antingen genom infrastrukturinvesteringar för bättre kollektivtrafik och mobilitet likt trängselskatten eller genom allmänna eller riktade statsbidrag till kommunerna. En snarlik lösning har även föreslagits av Hamilton och Braun Thörn (2013) och betonar att en sådan parkeringskatt skulle

⁷⁰ Se (Kloo, Parkeringskatt - en litteraturstudie - Rapport C571, 2021)

⁷¹ (Dickinson J. , 2018)

⁷² (Dickinson J. , 2018)

⁷³ (Dickinson J. , 2018)

⁷⁴ (Hamilton & Braun Thörn, 2013)

kunna likställas vid en trängselskatt fast vara betydligt mindre resurskrävande att införa. Likadant har Envall och Renhammar (2013)⁷⁵ och IVL Svenska Miljöinstitutet⁷⁶ föreslagit att en lag om parkeringsskatt skulle kunna utformas med lag om trängselskatt (2004:629) som förebild.⁷⁷

Till skillnad från kommunala parkeringsavgifter kan skatten då sättas utifrån andra externa kostnader än trängsel. Den ekonomiska potentialen med ett sådant upplägg har ej beräknats då graden av införande till stor del beror på politisk vilja i respektive kommun.

Det bör tilläggas att parkeringsskatt redan idag finns i form av förmånsbeskattning av den enskilde. Detta gäller dock bara om priset för parkeringsplatsen är lägre än marknadspris varpå den räknas som ersättning till arbetstagaren. Det bör dock vara betydligt lättare att tillämpa beskattning av företag eller fastighetsägare för parkeringsplatsernas existens, även om något register inte finns idag. Det kan dock tillkomma behov av undantag, exempelvis för platser för utryckningsfordon, verkstäder m.fl. Dessutom behövs någon typ av övergångsregler och den geografiska dimensionen är mycket viktig. Systemet bör hanteras på samma sätt som miljözoner, vilket förutsätter analys av för- och nackdelar och samhällsekonomiska effekter innan det införs inom ett visst geografiskt område.

5.4.2 Ekonomisk potential

De här beräkningarna bygger på att en parkeringsskatt på en andel/vissa typer av parkeringar införs i Sverige. Förslaget bygger på att en parkeringsskatt i spannet 5000–7000 kr per parkeringsplats per år införs vid arbetsställen som har minst 10 anställda⁷⁸.

Parkeringskatten skulle kunna differentieras beroende på till exempel klassificering av kommunen, det vill säga storstäder med över 200 000 invånare; pendlingskommuner intill storstad; större städer över 50 000 invånare; pendlingskommuner intill större stad; mindre städer med intilliggande pendlingskommuner samt landsbygdskommuner.⁷⁹ Detta resonemang bygger på att det finns olika marknadsvärden för parkeringsplatser i olika sammanhang, olika resurser och möjligheter för anställda i de olika kommunklasserna att åka med alternativa färdmedel samt olika

⁷⁵ (Envall & Renhammar, 2013)

⁷⁶ (Kloo, Parkeringskatt - en litteraturstudie - Rapport C571, 2021)

⁷⁷ (Kloo & Romson, Parkeringskatt som styrmedel: respons från svenska kommuner och en rättslig analys, 2022)

⁷⁸ I Nottinghams fall gäller parkeringsskatten för arbetsplatser med fler än 10 parkeringsplatser. Detta är ett alternativt, men liknande upplägg.

⁷⁹ (Kloo & Romson, Parkeringskatt som styrmedel: respons från svenska kommuner och en rättslig analys, 2022)

möjligheter och förutsättningar hos arbetsgivarna i olika sammanhang.⁸⁰

Parkeringskatten skulle förslagsvis differentieras vidare beroende på arbetsställets storleksklass dvs. t. ex. 5000 kr per parkeringsplats för arbetsställen med 10–19 anställda; 6000 kr per parkeringsplats för arbetsställen med 20–199 anställda samt 7000 kr per plats för arbetsställen med 200 eller fler anställda. Att parkeringskatten differentieras beroende på antal anställda/arbetsställe grundas i ett resonemang kring att olika skattesatser bör införas⁸¹. Detta resonemang bygger i sin tur på att det finns olika förutsättningar och betalningsförmågor hos företag i de olika storleksklasserna.

Beräkningarna bygger på att alla arbetsställen i storleksklasser 10–19; 20–199 och 200+ anställda⁸² inför parkeringskatten och själva rapporterar in hur många parkeringsplatser som nyttjas vid arbetsstället. Arbetsställen med färre än 10 anställda påverkas inte. Ett sådant upplägg är i linje med Nottinghams parkeringsskatt för arbetsplatser (Workplace Parking Levy, se Envall & Renhammar (2013) för beskrivning) fast med ett annat upplägg.

Antal parkeringsplatser vid arbetsställen bygger på ett antagande om att vid arbetsställen i storleksklasser 10–19 disponeras i genomsnitt 5 parkeringsplatser; vid arbetsställen med 20–199 anställda disponeras i genomsnitt 50; samt vid arbetsställen med 200+ anställda disponeras i genomsnitt 60 parkeringsplatser per arbetsställe.⁸³ Storleksordningen på skatten baseras på de parkeringskatter som införts i andra sammanhang, dvs. som motsvarar 5000–7000 kr per parkeringsplats per år⁸⁴.

Storleksordningen på intäkterna bygger på ett antagande om att 80 % av parkeringsplatserna används/kan beskattas och att 80 % av de som används/kan beskattas rapporteras in.

Grova uppskattningar baserade på antaganden och upptrappingsprincipen:

- I storleksordningen år 1: **5 mdkr**
- I storleksordningen år 2: **5 mdkr**
- I storleksordningen som högst år 3 och därefter: **10mdkr**

Idag betraktas gratis parkering på arbetsplatsen som en förmån som arbetstagare beskattas för. Om en skatt likt den som beskrivs här skulle införas är det sannolikt att den befintliga skatten omformas. Det finns omständigheter som inte möjliggör att arbetsgivarna kan

⁸⁰ I de fall där parkeringskatter har införts detta varit i en viss stad och inte ett helt land.

⁸¹ (Envall & Renhammar, 2013)

⁸² (SCB, Aktuell statistik från Företagsregistret (scb.se), 2021)

⁸³ Det finns ingen inventering av parkeringsplatser på nationell nivå i Sverige. Källa: kommunikation med Svepark 2022-05-03. Därför byggs beräkningarna på antaganden.

⁸⁴ (Kloo, Parkeringskatt - en litteraturstudie - Rapport C571, 2021)

föra över hela skatten till de anställda dvs. att arbetsgivarna bara kan ta ut en avgift som täcker en del av skattesumman. Vilket då resulterar i att parkering vid arbetsplatsen fortfarande kan betraktas som en förmån.

5.4.3 Politisk stabilitet

Olika skattesatser för olika typer av verksamheter respektive städer skulle kunna förbättra förutsättningarna för politisk acceptans så att skatten inte innebär en alltför stor belastning för vissa typer av mer utsatta verksamheter, men beroende hur skatten utformas skulle kommunerna själva skulle kunna fatta beslut kring omfattningen och hur olika verksamheter ska skattas. Samtidigt skulle en upptrappning möjliggöra för arbetsplatser att anpassa sig och säga upp parkeringsavtal. Förslaget vi hänvisar till⁸⁵ argumenterar för att en skatt som ej differentieras efter olika storlek på tätorter och förutsättningar att resa kollektivt löper risken att bli alltför trubbig och verkningslös som styrmedel. Med differentierade skatter blir det möjligt att styra markanvändning samt resande för att uppnå olika klimat-, trafik- och stadsutvecklingsmål.

Om skatten utformas, införs och hanteras på kommunal nivå kan detta öka chanserna för politisk acceptans. Att kommuner ansvarar för att fatta beslut kring införandet av parkeringsskatt samt ser till att de intäkter som genereras i sin tur investeras i den lokala kollektivtrafiken skulle bidra till politisk acceptans. Att säkerställa att kostnaden förs över till användarna och inte stannar hos arbetsplatserna vore också viktigt⁸⁶.

Erfarenheter från Nottingham talar för att en parkeringsskatt inte innebär en stor negativ påverkan för arbetstillfällen exempelvis⁸⁷. Att tydligt kommunicera dessa lärdomar skulle kunna leda till förbättrade förutsättningar för politisk acceptans.

Att ändra benämningen (dvs. inte kalla en sådan skatt för "parkeringsskatt") skulle kunna vara ett möjligt sätt att öka politisk acceptans hos invånare. Detta eftersom såväl "parkering", som "skatt" är ord som anses väcka känslor (ibid.).

5.4.4 Ekonomisk stabilitet

Parkeringskatten skulle förslagsvis trappas upp stegvis (se förslag från Trafikutredningsbyrån 2013⁸⁸). Beräkningarna bygger således på att år 1 och 2 blir intäkterna ungefär 50 % och därefter utökas de till 100 % år 3. Detta för att ge arbetsställen möjlighet att säga upp hyrda p-platser och att minska antalet parkeringar för att underlätta för företag att föra en viss del av kostnader vidare till användarna i form

⁸⁵ (Envall & Renhammar, 2013)

⁸⁶ (Kloo & Romson, Parkeringskatt som styrmedel: respons från svenska kommuner och en rättslig analys, 2022)

⁸⁷ (Kloo, Parkeringskatt - en litteraturstudie - Rapport C571, 2021)

⁸⁸ (Envall & Renhammar, 2013)

av parkeringsavgifter samt för att förbättra förutsättningarna för politisk acceptans.

Argument för att alla intäkter från parkeringsskatten ska till kollektivtrafiken grundas i de referensfall från Nottingham City Council och Sydney där intäkterna går till satsningar i kollektivtrafiken. Intäkterna får enligt Parking Space Levy Act (2009) endast användas till satsningar i kollektivtrafik som berörs av skatten.⁸⁹

Som intäktskälla bedöms detta alternativ relativt stabilt, men erfarenheter talar för att antalet parkeringsplatser som rapporteras in och som därmed kan beskattas kan minska över tid.⁹⁰

Idag betraktas gratis parkering på arbetsplatsen som en skattepliktig förmån i Sverige. Om en parkeringsskatt som beskrivs här skulle införas är det sannolikt att den befintliga skatten omformas eller avskaffas. Utöver detta är det troligt att en rad olika undantag (exempelvis differentierad skattesats i olika kommuner eller beroende på arbetsplatsens storlek och lokalisering) kan föra med sig en kraftigt minskade intäkter som ligger långt under potentialen som redovisas här. Ett upplägg och balansgång som gör att intäkterna inte minskar jämfört med dagens upplägg krävs.⁹¹

5.5 FASTIGHETSSKATT/FASTIGHETSAVGIFT

Korta fakta	
Ansvarig förvaltningsnivå:	Staten respektive kommunen
Medel för finansiering	Finansiering av kollektivtrafiksatsningar.
Ursprung finansiärer (geografiskt, nivå):	Fastighetsägare
Styrande/fiskal	Fiskal
Skatt/avgift	Skatt respektive avgift
Lagrum	Lag om statlig fastighetsskatt (1984:1052)
Sammanvägd potential	Låg

Fastighetsskatt har tidigare funnits i Sverige, men ersatts av en fastighetsavgift med ett tak. Funktionen är dock densamma. Fastighetsskatt är en skatt med låga dödviktseffekter som därför ofta framhålls av ekonomer som en effektiv skatt.⁹² Fördelen som lyfts fram med att använda skatten vid utbyggnad av kollektivtrafik eller förbättringar i kollektivtrafiken är att de fastighetsvärden som uppstår kan tillvaratas. Den har dock inte någon direkt effekt på val

⁸⁹ (Envall & Renhammar, 2013)

⁹⁰ (Kloo, Parkeringsskatt - en litteraturstudie - Rapport C571, 2021)

⁹¹ Att utforma ett sådant upplägg var dock inte möjligt inom ramen för den aktuella studien.

⁹² (Sørensen, 2010)

av transportmedel och påverkar därför ej kollektivtrafikandelen direkt. Detta beror dock på hur fastighetsskatten utformas. Om fastighetsskatten gör att fastigheter i kollektivtrafiknära lägen blir alltför dyra för vissa grupper kan detta påverka resandet. Samtidigt om fastighetsskatten utformas så att skatten på näringsfastigheter höjs och hyreskostnader för trafikföretag ökar kan detta innebära ökade utgifter för RKM:er.

5.5.1 Potential för genomförande

Enligt dagens lagstiftning beskattas fastigheter dvs. bostäder och fritidshuslöpande utifrån fastighetens taxeringsvärde med fastighetsskatt som benämns kommunal fastighetsavgift.⁹³ För att kunna öronmärka en del av intäkterna från den statliga fastighetsskatten som tas ut behöver lagstiftningen (Lag om statlig fastighetsskatt (1984:1052)) anpassas för att tillåta det. Att kunna öronmärka en del av intäkterna från den kommunala fastighetsavgiften hade varit förhållandevis enklare, men även i detta fall krävs justering av lagstiftningen (lag om kommunal fastighetsavgift (2007:1398)). Detta skulle också stå i strid med svensk förvaltningspraxis.

Det finns ett antal argument för att öka intäkterna från fastighetsskatten samt fastighetsavgiften på olika sätt. Det första argumentet grundas i att i flera andra länder består denna typ av skatter respektive avgifter för en större andel av det totala skatteuttaget än vad de gör i Sverige.⁹⁴ Utöver detta har beskattning av fastigheter i andra länder utökats, medan i Sverige har den minskats (Finanspolitiska rådet 2019: 33 citerar Waldenström m. fl. 2018). Fastighetsskatter kan ofta innebära en viss stabiliseringspolitisk betydelse i form av möjligheten att stabilisera fastighetspriserna (Finanspolitiska rådet 2019: 35). Det finns en rad praktiska problem samt motstånd och kritik mot att återinföra och höja fastighetsskatten, mer än som har kopplats till andra former av skatter (Finanspolitiska rådet 2019: 42).

Återinförd eller utökad fastighetsskatt har i regel diskuterats som en del av en större skattereform där flera skatter behandlas samtidigt.⁹⁵ Mot bakgrund av den debatt som förts om fastighetsskatt är det sannolikt att en ny eller förändrad fastighetsskatt växlas mot andra kapitalskatter eller skatter på inkomst. Exempelvis ingick ett förslag om *en omfattande skatteform* i 73-punktsprogrammet mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet som uttryckligen argumenterade för sänkta inkomstskatter. Det är osannolikt att en sådan reform genomförs för att finansiera kollektivtrafik särskilt.

⁹³ (Finanspolitiska rådet, 2020)

⁹⁴ (Finanspolitiska rådet, 2019)

⁹⁵ (Finanspolitiska rådet, 2020)

Däremot kan en omfattande skattereform som ökar statens intäkter öka möjligheten till ökade bidrag från staten till regioner och kommuner, vilket indirekt kan innebära möjligheter till höjda anslag för finansiering av kollektivtrafik. Detta går dock utanför andemeningen att de fastighetsvärden som uppstår genom kollektivtrafik återförs till kollektivtrafiken genom fastighetsskatt.

5.5.2 Ekonomisk potential

År 2020 uppgick intäkterna från fastighetsskatt respektive -avgifter till 15 317 miljoner respektive 19 301 miljoner kronor.⁹⁶ För att fastighetsskatt respektive -avgift ska kunna betraktas som en finansieringskälla för kollektivtrafiken skulle en viss andel av dessa behöva öronmärkas för detta ändamål. De aktuella grova beräkningarna bygger på att (1) upp till 1 % av befintliga intäkter kan öronmärkas eller (2) möjligheten att införa justeringar så att befintliga intäkter kan utökas med upp till 1 % blir aktuell och att även dessa intäkter skulle kunna öronmärkas.⁹⁷

Att öronmärka en del av fastighetsskatten skulle kunna motiveras med faktumet att en stor andel av befolkningen (84 %) har nära till kollektivtrafik, det vill säga bor inom 500 meters avstånd till en hållplats med ett utbud som innefattar minst en avgång i timmen vardagar 06:00-20:00).⁹⁸ Det vore svårare att motivera finansiering från den kommunal fastighetsavgiften på samma sätt eftersom det finns stora skillnader bland och inom (olika typer av) kommuner. Det är dock komplicerat att öronmärka statliga skatter i enlighet med dagens lagstiftning.

Den ekonomiska potentialen baseras på intäkterna från fastighetsskatten och -avgifterna 2020, och bygger på antagandet om att nivåerna inte sjunker eller ökar drastiskt. Detta gäller intäkter från samtliga skatteskyldiga.⁹⁹ Om 1 % av dessa intäkter hade kunnat öronmärkas eller om det hade gått att öka intäkterna med 1 % så skulle man kunna få ut ca 150 miljoner kronor i intäkter från fastighetsskatten samt 193 miljoner kronor i intäkter från fastighetsavgiften. Det senare vore enklare att hantera juridiskt.

Att ta bort takregeln för fastighetsavgiften på småhus vore ett sätt att öka intäkterna. Dagens fastighetsavgift på småhus anses vara kraftigt regressiv.¹⁰⁰ Efterfrågan på småhus snedvrids till fördel för dyra hus. Samtidigt hade införandet av en fastighetsskatt för

⁹⁶ (SCB, Taxering till statlig förmögenhetsskatt, statlig fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift 1992-2021, 2022)

⁹⁷ Vår bedömning är att handlingsutrymmet för att öronmärka respektive utöka den befintliga skatten är begränsat. Därför betraktas 1 % som en konservativ fast möjligt gångbar nivå.

⁹⁸ (SCB, Bostäder i kollektivtrafiknära läge - 2019, 2019)

⁹⁹ (SCB, Taxering till statlig förmögenhetsskatt, statlig fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift 1992-2021, 2022)

¹⁰⁰ (Finanspolitiska rådet, 2019)

bostadsrätterna i sig (inte för bostadsrättsföreningar som redan betalar fastighetsskatt) ökat möjligheterna att öka intäkterna (ibid.).

Ett annat alternativ skulle vara att höja skatten för mark eller att särskilja mellan skatter på mark och skatter på byggnader, genom att beskatta markvärde högre än byggnadsvärde. Argumentet bygger på att prisutvecklingen vad gäller mark till förhållandevis stor del beror på samhällsutvecklingen i stort i form av till exempel urbanisering, ökad tillgång till service, kollektivtrafikutbud, infrastruktur, osv. och inte fastighetsägarens egna ansträngningar (Finanspolitiska rådet 2019: 34).

5.5.3 Politisk stabilitet

En reformering av fastighetsskatten kräver sannolikt, mot bakgrund av dagens parlamentariska läge, en bred överenskommelse. Det höjer tröskeln för att reformera skatten, men innebär troligen lägre nivå av förändringar av den i efterhand när förändringen väl är genomförd.

5.5.4 Ekonomisk stabilitet

Intäktskällan bedöms vara relativt stabil. Denna bedömning grundas i analyser av data om intäkter från dessa källor från början av 90-talet fram till 2020 (SCB 2022). Intäktskällan är dock inte riskfri eftersom mark- respektive fastighetsvärden lokalt kan både öka och sjunka. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är dock fastighetsskatten respektive -avgiften relativt bra i och med att de är mindre snedvridande än skatter på arbete och andra typer av kapital (Finanspolitiska rådet 2019: 42).

5.6 EXPLOATERINGSINTÄKTER

Korta fakta

Ansvarig förvaltningsnivå:	Kommun
Medel för finansiering	Kommunal medfinansiering, mest lämplig vid investeringar.
Ursprung finansärer (geografiskt, nivå):	Kommun genom exploateringsintäkter
Styrande/fiskal	Fiskal
Skatt/avgift	Varken eller. Försäljningsintäkt
Lagrum	Plan- och bygglag (2020:900)
Sammanvägd potential	Medel

När infrastruktur för kollektivtrafik byggs tenderar värdena på de fastigheterna som ligger relativt nära hållplatser och stationer att öka. Därmed är markvärdesåterföring (land value capture på engelska) en attraktiv lösning att överföra en del av det värde som

uppstår på fastighetsmarknaden till det offentliga som finansieras infrastrukturen. Det har utretts i flera former för svenska förhållanden och genomförts bland annat vid utbyggnad av kollektivtrafikinfrastruktur i samband med Sverigeförhandlingen.¹⁰¹

Då intäkten är en engångsintäkt är det ej lämpligt att finansiera löpande driftskostnader, däremot är det lämpligt att finansiera infrastrukturen. Lägre kostnader för infrastrukturen innebär dock lägre löpande kostnader för amortering och räntor vid lånefinansiering. Olika former av exploateringsintäkter har använts i Hong Kong, Köpenhamn och i Sverige.

Exploateringsintäkter har ingen annan direkt påverkan på kollektivtrafiken. Man kan emellertid tänka sig att värdeåterföring i form av exploateringsintäkter kan vara ett led i en integrerad planering av transport och markanvändning. Då finns en tänkbar effekt på lite längre sikt att kollektivtrafiken får en mer central betydelse för resorna på platsen. Men det är något spekulativt.

5.6.1 Potential för genomförande

Modellen har använts i både Stockholmsförhandlingen och den senare Sverigeförhandlingen vid utbyggnad av infrastruktur för kollektivtrafik. Intäkterna hanteras som medfinansiering från kommunen.¹⁰² Exakt hur kommunen avser att inbringa intäkten är därför inte avgörande för regionen som genomför investeringen. Kommunen kan i det avseendet medfinansiera genom framtida skatteintäkter från nyinflyttade medborgare.

Sverigeförhandlingen uppdrogs att föreslå lagändringar för att möjliggöra att intäkter tas från exploateringsintäkter, vilket lett till en lagändring i plan- och bygglagen som medger den typen av lösning.¹⁰³ Ändringen innebär att det är möjligt att teckna frivilliga exploateringsintäkter från byggherrar som bygger fastigheter.

Däremot begränsas möjligheten i praktiken då markvärdena behöver vara relativt höga redan innan utbyggnad för att exploateringsintäkterna ska täcka dels de kommunala infrastrukturkostnaderna, dels kostnaderna för kollektivtrafikinfrastrukturen. Detta innebär att möjligheten bara finns i mer attraktiva områden. Potentialen bedöms därför vara medelhög.

¹⁰¹ (Sverigeförhandlingen, 2015)

¹⁰² (Olsson, 2019)

¹⁰³ (Sverigeförhandlingen, 2015)

5.6.2 Ekonomisk potential

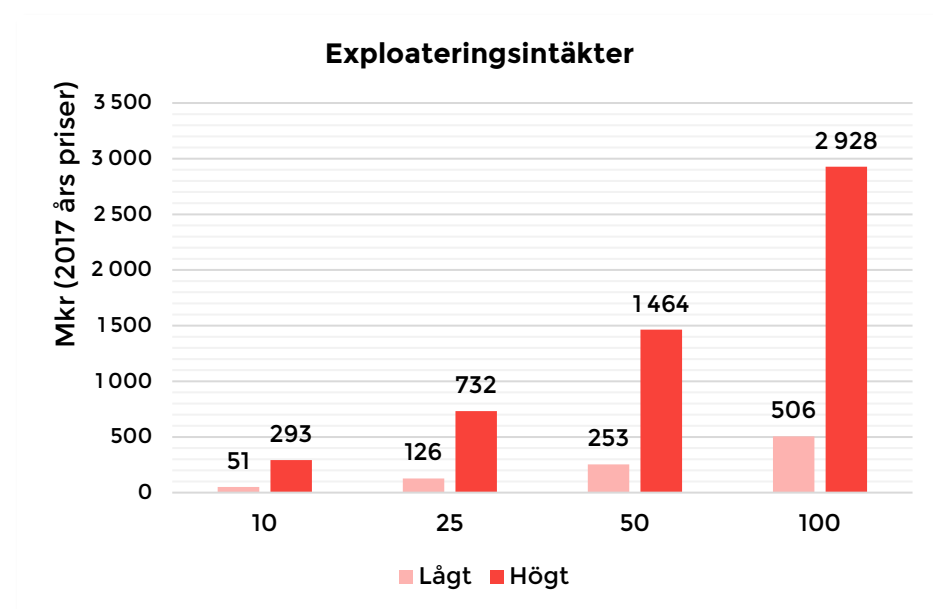
Beräkningen av ekonomisk potential är genomförd med stöd av fyra centrala parametrar. Den första parametern handlar om hur stor areal som kan tänkas vara föremål för exploatering. Beräkningen görs utifrån fyra olika arealer för att bidra med variation: 10, 25, 50 och 100 hektar.

Den andra parametern gäller exploateringstalet, det vill säga hur många kvadratmeter bruttoarea för boende och verksamheter man kan få ut av en kvadratmeter mark. Centrala lägen tenderar att ha högre exploateringstal eftersom byggnader står tätare och är högre där. I denna beräkning har vi använt 1,5, dvs att varje kvm mark ger 1,5 kvm för boende och verksamheter. Detta tal användes av WSP i en utredning av exploatering på Bromma flygplats.¹⁰⁴

Den tredje parametern rör priset per kvadratmeter som marken säljs för. WSP har tidigare gjort exploateringsanalyser av på ett antal platser i Sverige. I denna beräkning används två av dessa, en lägre som kommer från en studie i Eskilstuna och en högre som kommer från en studie av exploatering kring Hammarbyvägen i Stockholm.

- Eskilstuna: 3 372 kronor per kvadratmeter
- Hammarbyvägen: 19 523 kronor per kvadratmeter¹⁰⁵

Den fjärde parametern handlar om hur stor andel av de totala intäkterna som kan öronmärkas åt kollektivtrafiken. Sannolikt kan inte allt öronmärkas. I diagrammet nedan, Figur 7, presenteras siffror givet att 10 % går till RKM.



Figur 7: Den ekonomiska potentialen av exploatering. Siffrorna på x-axeln avser antal hektar som exploateras. Lågt och högt står för en låg respektive hög intäkt per kvadratmeter.

¹⁰⁴ (Ds 2021:25)

¹⁰⁵ 2017 års prisnivå.

Som vi ser i Figur 7 kan en stor exploatering (100 ha¹⁰⁶) i centrala delar av Stockholm ge knappt 3 miljarder kronor om man antar att 10 % av de totala exploateringsintäkterna öronmärks. På mindre orter är styckpriset sannolikt inte lika högt, så för en stad i Eskilstunas storlek kan man tänka sig cirka 500 miljoner kronor givet samma förutsättningar i övrigt. Det ger en bild av variationen i den maximala potentialen.

5.6.3 Politisk stabilitet

Det beror på politisk majoritet berörd kommun samt sannolikt på hur stora de totala exploateringsintäkterna är. Det kan vara enklare att öronmärka pengar om den totala summan är mycket stor än om den är mindre. Eftersom källan är ekonomiskt instabil över tid är den också politiskt instabil.

5.6.4 Ekonomisk stabilitet

Exploateringar görs inte med jämn regelbundenhet, utan är knutna till lokal planering. Det gör att stabiliteten är låg eftersom man inte kan räkna med ett visst intäktsflöde varje år. Intäkterna uppstår när mark säljs och såväl storlek som styckpris på den marken varierar från gång till annan.

5.7 VÄGAVGIFTER

Korta fakta	
Ansvarig förvaltningsnivå:	Staten
Medel för finansiering	Finansiering av infrastruktur
Ursprung finansiärer (geografiskt, nivå):	Primärt personbilar och lastbilar. Det är möjligt enligt eurovinjett att ta ut avgift även från bussar, exempelvis på Öresundsbron.
Styrande/fiskal	Fiskal men med risk för styrande effekter beroende på nivå.
Skatt/avgift	Avgift
Lagrum	Lag (2014:52) om infrastrukturavgifter på väg.
Sammanvägd potential	Låg

Vägavgifter kan liknas med trängselskatt eftersom de båda verkar styrande för trafiken och resulterar i intäkter. Skillnaden mellan de två är framförallt syftet med dem. Medan trängselskatten framförallt syftar till att styra trafiken bort från vägar och tider med hög belastning har vägavgiften framförallt en finansierande funktion. Vägavgifter har generellt sett oftast samma prissättning oavsett tid på dygnet eller veckodag.

¹⁰⁶ Som jämförelse är Gamla Stan i Stockholm 36 hektar.

Valet av färdmedel och rutt styrs av den flera faktorer, däribland resans faktiska monetära kostnader såsom avgifter. Om avgifterna för ett avsnitt av vägen höjs marginellt kommer kostnaden att resa där med bil att öka, vilket gör att marginellt färre resor kommer att göras. Några av dessa resor kommer istället att göras med kollektivtrafik, vilket förutsätter att det är ett relativt rimligt alternativ.

5.7.1 Potential för genomförande

Vägavgifter regleras enligt lag (2014:52) om infrastrukturåtgärder på väg genom Eurovinjettdirektivet,¹⁰⁷ där syftet är att de avgifter som tas ut har som syfte att finansiera den infrastruktur som byggs. Det är dock viktigt att påpeka att regleringen i lagen endast medger uttag av vägavgift om vägavsnitten den tas ut vid är en tunnel eller bro. Eftersom vägavgiftens syfte är att finansiera den infrastruktur som har byggts finns det ett begränsat antal platser där kollektivtrafiken skulle gynnas i dagsläget.

Det finns exempel på planerade broar eller tunnlar som även bidrar till kollektivtrafiksystemet, ett sådant är Östlig Förbindelse i Stockholm. Vid analyser som gjorts för en finansierande vägavgift kom man fram till att en kostnad på 5 kr under hela dygnet skulle generera cirka 500 mkr under en 20-årsperiod.¹⁰⁸

Ett nytt Eurovinjettdirektiv har beslutats i EU år 2022 som möjliggör och på sikt ställer krav på vägavgifter som motsvarar externa kostnader för tung trafik. Hur detta ska genomföras i Sverige och hur intäkterna ska användas är ej ännu klart. Detta har inte analyserats i detta avsnitt. Sammantaget är den institutionella potentialen att finansiera drift av kollektivtrafik med vägavgifter låg.

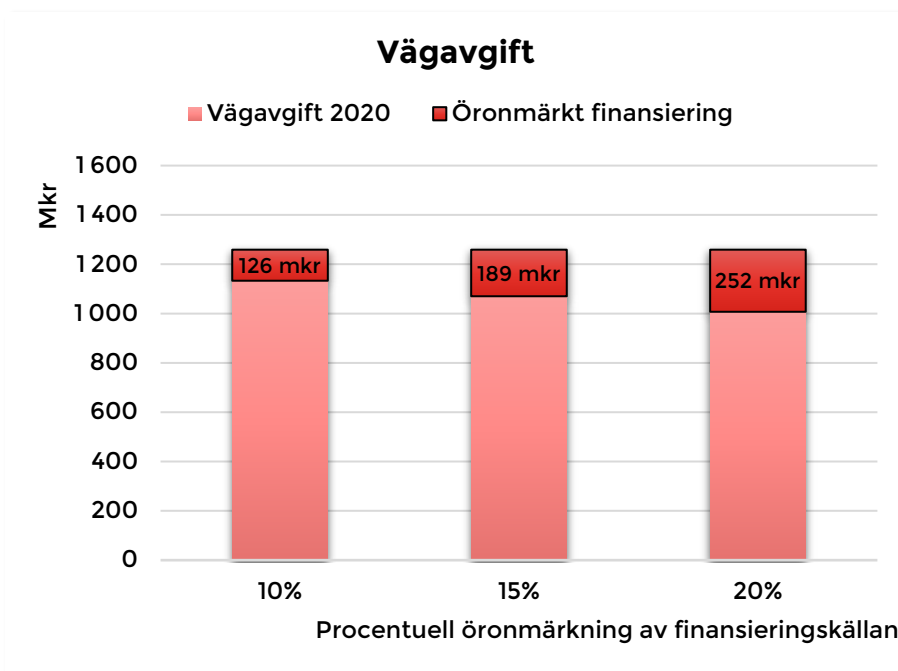
5.7.2 Ekonomisk potential

I Sverige har vägavgifter använts i relativt begränsad omfattning, men förekommer idag på broar; Öresundsbron samt i Motala och i Sundsvall. Sedan våren 2021 tas det inte längre ut en avgift för att färdas över Svinesundsbron. Under år 2020 genererades ungefär 1,3 miljarder kronor i vägavgift.¹⁰⁹ I Figur 8 redovisas tillskott till kollektivtrafiken som skulle kunna uppstå genom att öronmärka en viss andel av de befintliga vägavgifterna. Att öronmärka 10% av vägavgifterna skulle alltså ge närmare 130 miljoner kronor.

¹⁰⁷ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/fakta-pm-om-eu-forslag/eurovinjettdirektivet_H406FPM101

¹⁰⁸ Trafikverket, Trängselskatt med Östlig förbindelse, 2015

¹⁰⁹ (SCB, Totala miljöskatter i Sverige 1993–2020, 2021)



Figur 8 Beräknad potential i öronmärkta medel från vägavgifter

Finansiering av kollektivtrafiken genom att öronmärka intäkter från vägavgifter är en svårighet. Intäkterna från vägavgift är intecknade för att finansiera bygget av en ny bro, väg eller tunnel. När investeringen av den nya infrastrukturen är färdigbetald tas avgiften bort. Att införa en vägavgift på en befintlig väg är dessutom med rådande lagstiftning inte tillåtet, men nyligen ändrades Eurovinjettdirektivet, vilket öppnar för en möjlighet i Sverige.

5.7.3 Politisk stabilitet

Eftersom vägavgiften regleras i lag, och förmodas vara en förutsättning för att själva infrastrukturen byggs från första början, bedöms den politiska stabiliteten för själva avgiften vara god och långsiktig.

5.7.4 Ekonomisk stabilitet

Vid nybyggnation av större infrastrukturprojekt, där vägavgifter är en möjlighet att använda sig av, är det troligt att man kan utgå ifrån att infrastrukturen byggs för att hantera större mängder trafikarbete. Det är alltså troligt att anta en långsiktig ekonomisk stabilitet om pengar kan överföras mellan vägavgifter och kollektivtrafiksystemet. Det är formen för hur det ska hanteras som är knäckfrågan, samtidigt som dess applicerbarhet är något begränsad.

5.8 DRIVMEDELSSKATTER

Korta fakta	
Ansvarig förvaltningsnivå:	Staten
Medel för finansiering	Drift av kollektivtrafik
Ursprung finansärer (geografiskt, nivå):	Privatpersoner, åkeriverksamheter m.m
Styrande/fiskal	Styrande
Skatt/avgift	Skatt
Lagrum	Förordning (2010:178)
Sammanvägd potential	Medel

Skatt på drivmedel är ett viktigt och effektivt verktyg för att nå klimatmålen och minska energiförbrukningen i transportsystemet. Det är dock behäftat med nackdelar, exempelvis att de negativa effekterna blir större på landsbygden där kollektivtrafiken och cykel inte ger samma tillgänglighet som bil. Vid höjda drivmedelskostnader kommer en del av de bilresor som inte utförs att ersättas av kollektivtrafik. Drivmedelsskatt kan därför användas som styrmedel för att styra mot en ökad andel kollektivtrafikresor.¹¹⁰

Höjd skatt på drivmedel kan även påverka kollektivtrafikens kostnader. Om utformningen av skatten, exempelvis om Sveriges undantag från statsstödsreglerna för skattebefrielse på biodrivmedel, inte förlängs ökar priset även på biodrivmedel. Högre priser på fossila drivmedel kan också genom marknadseffekter påverka priset på biodrivmedel som används i kollektivtrafiken.

5.8.1 Potential för genomförande

Drivmedelsskatt består av två skatter som regleras i lag (1994:1776) om skatt på energi och koldioxid. Skatterna är punktskatter som syftar till att styra användandet av olika energikällor, däribland bensin och diesel.¹¹¹ Nyligen sänktes energiskatten för bensin och diesel med 1 krona och 5 öre mellan 1 maj och 30 september. Regeringen bedömde att det skulle minska skatteintäkterna med 3,8 miljarder kronor.

Att kunna öronmärka en del av intäkterna från den energiskatten är enkelt rent beräkningsmässigt, men detta skulle stå i strid med svensk förvaltningspraxis. Det finns däremot ett visst opinionsmässigt stöd för den typen av koppling mellan negativa effekter av transporter och att möjliggöra alternativ med färre negativa effekter.¹¹²

¹¹⁰ (Dickinson & Wretstrand, 2015)

¹¹¹ (SFS (1994:1776))

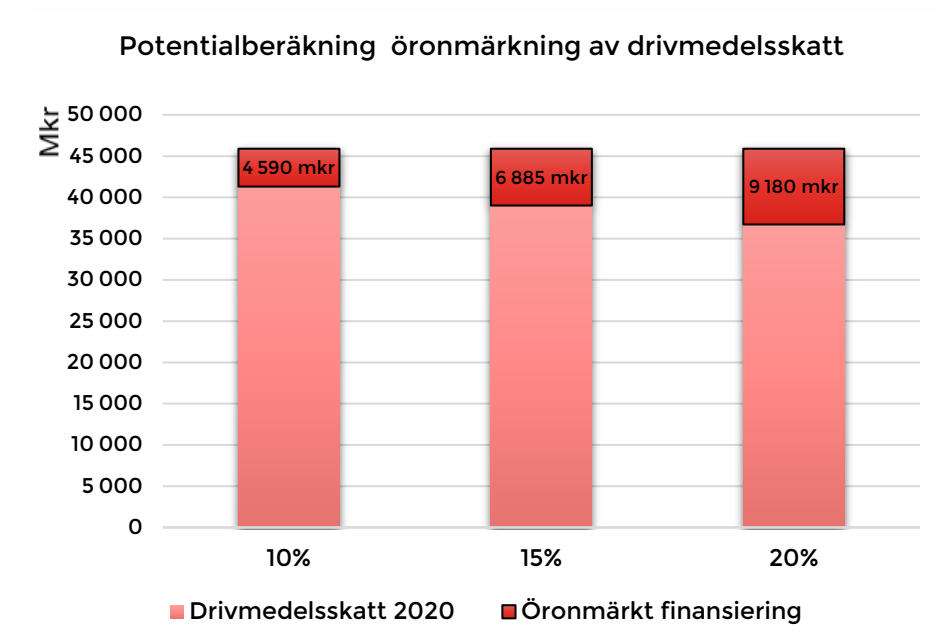
¹¹² (Andersson & Hansson, 2017)

Däremot står drivmedelsskatterna inför utmaningen att de bedöms minska i takt med att vägtrafiken ställer om till förnybara drivmedel som el och biodrivmedel. Detta riskerar att minska statens intäkter, på sikt troligen så passa mycket att transportsystemet inte längre kostnadstäcks av de egna skatterna. Därför diskuteras redan idag införande av en ny kilometerskatt eller motsvarande, bland annat för att kompensera intäktsbortfallet. Sammantaget är möjligheterna små att den nästan 50 år gamla skatten på drivmedel öronmärks för kollektivtrafik. Däremot kan man tänka sig att införande av en ny avståndsbaserad skatt innebär en viss möjlighet att finansiera åtgärder för att minska trängsel, exempelvis kollektivtrafik. Detta tycks också vara andemeningen i det nya Eurovinjettdirektivet.¹¹³

5.8.2 Ekonomisk potential

Enligt Utfasningsutredningen kommer intäktsbortfallet från drivmedelsskatterna att öka till följd av den ökade användningen av eldrivna fordon. Av flera skäl, bland annat fiskala, föreslår man att en utredning av den framtida beskattning av användningen av transportsystemet bör tillsättas. Den bör bland annat belysa avståndsbaserade vägskatter för både lätta och tunga fordon.¹¹⁴

Enligt Hultkrantz finns det utrymme för att både höja och öronmärka drivmedelsskatterna, vilket skulle generera betydande intäkter till kollektivtrafiken.¹¹⁵ Intäkterna från energi- och koldioxidskatten på bensin och övriga drivmedel uppgick till 45,9 miljarder kronor under 2020. Att öronmärka 10 % till finansiering av kollektivtrafiken skulle alltså generera närmare 4,6 miljarder kronor.



Figur 9 Potential i medel vid öronmärkning av drivmedelsskatt

¹¹³ ((EU) 2022/362, 2022)

¹¹⁴ (SOU 2021:48, 2021)

¹¹⁵ (Hultkrantz, 2020)

En höjning av drivmedelskostnaderna skulle resultera i överflyttning av resande från bil till kollektivtrafik. Detta ger bilresenärer en försämrad tillgänglighet, vilket skulle få en del bilresor att ersättas med kollektivtrafik. Detta överflyttade resande leder till högre kollektivtrafikandel och därigenom minskade utsläpp och färre dödade och skadade i trafiken. Eventuellt ökade biljettintäkter till kollektivtrafiken kan bidra till att marginellt öka utbudet av kollektivtrafik, vilket skulle gynna både gamla och nytillkomna resenärer.

5.8.3 Politisk stabilitet

Som den senaste tidens förändringar i energipriser visat är priser på drivmedel en politisk fråga i konflikt. Både regeringen och oppositionen har drivit igenom tillfälliga eller kortsiktiga förändringar i beskattningen av drivmedel. Situationen förstärks ytterligare av reduktionsplikten, som innebär exponering mot kostnader för bioråvara i marknadspriser och därmed ökade politiska diskussioner avseende skattenivån. Mot bakgrund av de prognostiserat sjunkande intäkterna för drivmedelsskatt riskerar skatten dessutom att förändras av det skälet.

5.8.4 Ekonomisk stabilitet

I samband med att fordonsflottan i allt större utsträckning byts ut ifrån förbränningsmotorer till elektriska fordon kommer drivmedelsskatten att spela ut sin roll. Bland annat bedömer Trafikanalys att till år 2030 så kommer andelen rena bensin- och dieslbilar i fordonsflottan minska kraftigt. Andelen el- och laddhybrider i nybilsförsäljning kommer också uppgå till 60 %. Med utblick mot 2050 kommer sannolikt denna utveckling att fortsätta, framförallt med tanke på att Sverige år 2045 ska vara klimatneutralt. Att enbart ha en skatt på fossila drivmedel bedöms under kommande 15-20 årsperiod inte vara långsiktigt stabilt eftersom de fossila drivmedlen i allt större utsträckning fasas ut i fordonsflottan.

6 FÖRÄNDRAT KOSTNADSANSVAR FÖR DELAR AV KOLLEKTIVTRAFIKEN

Med kostnadsansvar avses i detta kapitel ansvar för att finansiera en specifik offentlig verksamhet. Det vanliga förfarandet är att den myndighet eller organisation som är huvudman för en verksamhet finansierar den. I praktiken är dock gränsdragningen mer flytande. Exempelvis har polisen ett uppdrag att tillse allmän ordning och säkerhet även i kollektivtrafiken, vilket finansieras av staten. Staten finansierar och ansvarar för järnvägarna, vilka disponeras av privata och offentliga tågoperatörer mot en avgift som ej täcker kostnaden. Staten kan därför sägas ha ett finansieringsansvar för järnvägen. Ett statligt kostnadsansvar för verksamhet som sköts på lokal eller regional nivå uppstår ofta från ett statligt krav på ny eller utökad verksamhet som införs från riksdag eller regeringen. Ett sådant exempel är maxtaxan i förskolan, en nationell reform som minskar kommunernas intäkter, vilket kompenseras genom ett automatiskt system. Varje sådant tillfälle innebär därför ett möjlighetens fönster att justera kostnadsansvar mellan statliga och regional samt kommunal nivå.

Statlig medfinansiering sker redan, primärt genom nationell plan och via de regionala länsplanerna, men kan också ske utanför dessa processer. Det är viktigt att påpeka att den statliga medfinansiering som finns och regleras i enlighet med förordning (2009:237) har vissa begränsningar till vad medlen kan gå till. Exempelvis kan åtgärder som medfinansieras inte redan har börjat byggas, eller syfta till åtgärder inom drift och underhåll. Det är också av vikt att påpeka att medfinansieringen är just medfinansiering, inte att staten har det övergripande kostnadsansvaret. Med ett förändrat kostnadsansvar finns det även skäl att diskutera hur ansvarsfördelningen mellan stat och regionala kollektivtrafikmyndigheter ska se ut. Framförallt i gränsdragningen med hur lag (2010:1065) om kollektivtrafik spelar in.

Nedan listas ett antal områden där det kan finnas skäl att diskutera ett kostnadsansvar och hur det skulle se ut.

6.1 DEPÅER & ÖVRIG INFRASTRUKTUR, RULLANDE MATERIEL PÅ SPÅREN SAMT INKÖP AV BUSSAR

Korta fakta

Driftsansvar	Region
Kostnadsansvar	Region, för buss kan det också vara bussoperatör
Lagrum	För depåer, övrig infrastruktur och spårfordon gäller förordning 2009:237 Förordning (2016:836) om elbusspremie
Sammanvägd potential	Medel

Staten kan med stöd av förordning (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. bland annat bidra till finansiering av regional infrastruktur för kollektivtrafik, rullande materiel på spår och fartyg. Det finns inget i denna förordning som handlar om bussar och Trafikverket anger att statlig medfinansiering i nuläget inte kan beviljas till spårfordon (se 2 § 9 p. i ovan nämnd förordning).¹¹⁶

Buss

Den pågående elektrifieringen av bussflottan kommer kräva omfattande summor pengar. Via förordningen om elbusspremie¹¹⁷ har staten ett verktyg för att stötta denna omställning. Premien ingår i den så kallade klimatpremien som även finansierar elektrifierade lastbilar. Det totala beloppet att söka för år 2022 är 1300 miljoner kronor, för 2023 är beloppet 200 miljoner kronor, samt för 2024 300 miljoner kronor.¹¹⁸

I samråd med Svensk kollektivtrafik har det antagits att det finns drygt 10 000 bussar i den regionala kollektivtrafiken. Givet att 10 % av bussarna byts ut per år, och ska ersättas med elbussar, blir det 1 000 bussar. Enligt SL kostar en ny elbuss cirka 7 000 000 kr¹¹⁹, och elbusspremien kan högst täcka 20 % av detta.¹²⁰ Redan idag är förvisso 6 % av bussarna helt eldrivna, så beräkningarna överskattar den totala kostnaden något.

Givet ovan nämnda förutsättningar blir statens bidrag 1,46 miljarder kronor per år. Dock återstår det en kostnad på 5,84 miljarder kronor som de regionala kollektivtrafikmyndigheterna bär. Genom en förlängning av klimatpremien till 2030 och en stärkt finansiering till 1,46 miljarder per år 2023 och framåt skulle finansieringsansvaret för

¹¹⁶ (Trafikverket, 2020)

¹¹⁷ Förordning om elbusspremie, SFS 2016:836

¹¹⁸ Budget 2022, utgiftsområde 20 Allmän miljö och naturvård

¹¹⁹ (Trafikförvaltningen, Region Stockholm, 2018)

¹²⁰ (SFS (2016:836))

den hållbara omställningen av bussflottan delas mellan staten och regionerna. En omställning som är en del av de större kostnadsdrivande förändringar som påverkar regionerna framöver. Denna omställning av fordonsflottan kommer att ha positiv effekt på bland annat klimatutsläppen eftersom förbränningsmotorer fasas ut.

Depåer

Vad gäller depåer sker investeringar så oregelbundet att det är svårt att samla data och räkna på vad det kostar för RKM, och i förlängningen vad staten skulle behöva finansiera.

I takt med att fordonsflottan elektrifieras behöver även investeringar i elnät och laddinfrastruktur göras för att hantera det ökade behovet av eleffekt. Ansvaret för detta är delat mellan elproducenter, nätägare, Svenska Kraftnät samt regionerna och kommuner. Att tillse nätens kapacitet är en viktig fråga inte bara för kollektivtrafiken där alla aktörer behöver ta ett ansvar. En specifik kostnad som uppstår är laddinvesteringar i depå, både för laddutrustning, och lokala anpassningar av elnätet. Stöd för den typen av åtgärder kan sökas via klimatklivet. Stöd har givits till installation av laddning i depå i Göteborg, Umeå och Jönköping med totalt cirka 65 miljoner kronor.¹²¹ Det är tveksamt om staten kan ta ett löpande kostnadsansvar för specifik utrustning i depå, vilket även kan begränsas av EU:s statsstödsregler om depån förvaltas eller ägs av en privat aktör. Däremot är en möjlighet att utöka stödet inom ramen för klimatklivet till elbussladdning i depå.

6.2 ERTMS (SIGNALSYSTEM) OMBORDUTRUSTNING

Korta fakta	
Driftsansvar	Tågoperatörer, RKM
Kostnadsansvar	I dagsläget ägare av tågen, vilket kan vara regioner, privata aktörer eller ägarbolag via leasingupplägg eller motsvarande.
Lagrum	-
Sammanvägd potential	Medel-hög

Enkelt förklarat kan ERTMS beskrivas som ett nytt EU-gemensamt signalsystem för järnvägen. Sverige har åtagit sig att implementera systemet fullt ut. Bland annat ska ERTMS möjliggöra höghastighetsjärnväg och automation inom trafiksystemet. Införandet av det nya signalsystemet kommer att ta tid och är kostsamt, eftersom det bland annat kräver ombyggnation av fasta anläggningar och utrustning ombord fordonen. Utöver själva investeringsutgifterna för systemet är det troligt att införandet även

¹²¹ (Naturvårdsverket, 2022)

kommer ha en trafikpåverkande effekt. Behovet av fordonskonvertering som är den kostnad som primärt kommer drabba de regionala kollektivtrafikmyndigheterna och tåg företagen går inte att undvika utan behöver ske i samband med konverteringen av anläggningen.

Konsultföretaget Ramboll har studerat vilka effekter införandet av ERMTS kan tänkas ha på bland annat de regionala kollektivtrafikmyndigheterna. Investeringskostnaden beräknas till 4,8 miljarder kronor därför efter tillkommer cirka 2,9 miljarder kronor för framtida uppgraderingar.¹²² Därtill påverkas tågoperatörerna av förlorade intäkter och merkostnader som uppstår på grund av avstängningar vid järnvägen vid genomförande av investeringen. Risker finns även att ett strukturellt lägre resande kvarstår även efter att investeringsperioden kvarstår. En problematik avseende införandet av signalsystemet är att investeringarna i ombordutrustningen behöver ske relativt snabbt och inte i samband med att systemet färdigställts, det blir helt enkelt en tidigarelagd investeringskostnad utan tillkommande nytta. Pengar som annars skulle kunnat gå till att utveckla trafiken på andra sätt.

Staten eller kommuner ersätter i regel aldrig utebliven inkomst eller negativa samhällseffekter pga. påverkan på trafiken vid renoveringar eller nyinvesteringar. Det är tveksamt om staten är villig att etablera en praxis om kostnadsansvar för samhällsekonomiska eller företagsekonomiska förluster i samband med investeringar. Det riskera skulle öka kostnaderna för genomförande av i princip alla större investeringar i nationell plan för transportsystemet avsevärt. Däremot torde staten kunna ge stöd för ombordutrustning, under förutsättning att detta inte strider mot eventuell EU-lagstiftning, något som behöver utredas närmare.

Det finns möjlighet att söka bidrag genom EU (CEF, Connecting Europe Facility) för just konverteringen av ombordutrustningen. Det finns dessvärre inga garantier för att bidragen faktiskt beviljas eller att de täcker hela kostnaden. Inom ramen för uppkommen situation har Trafikverket föreslagit till regeringen att få i uppdrag att studera hur en eventuellt statlig medfinansiering skulle kunna bidra till att förbättra situationen.¹²³ Ytterligare argumentation för att staten i större utsträckning ska bidra till implementeringen av ERTMS och fordonskonverteringen handlar om att stora delar av järnvägssystemet har äldre fordon som fortsättningsvis kommer vara en viktig del av järnvägen, men där det materiella värdet av understigen kostnaden för att konvertera fordonen enligt den standard som krävs. I Trafikverkets rapport beskriver de ett scenario där utebliven medfinansiering eller annan lösning sannolikt medför att mindre aktörer slås ut eller att andra nödvändiga investeringar i systemet uteblir till följd av ökande kostnader.

¹²² (Ramböll, 2020)

¹²³ (Trafikverket, 2021)

6.3 ETT NATIONELLT BILJETTSYSTEM

Korta fakta	
Driftsansvar	Region eller stat
Kostnadsansvar	Ej fastställt, idag ansvarar regionerna för biljettsystem.
Lagrum	-
Sammanvägd potential	Låg

De regionala kollektivtrafikmyndigheterna har idag separata betal- och biljettsystem. I många fall finns samarbeten mellan angränsande regioner eller sammanslutningar av regioner för att möjliggöra resor däremellan på en och samma biljett. Normalfallet är dock att månadskort med kollektivtrafik, ej regionaltåg, endast gäller inom det egna länet. Staten har uttryckt en ambition att införa ett nationellt gemensamt system med syfte att underlätta resor i landet. Hur ett sådant system skulle utformas är komplicerad materia och innebär flera olika vägval, vilka har utretts i en statlig utredning.¹²⁴ Avgränsningen av ett sådant system är mycket svår och blir också en fråga om regionernas självstyre. Utredningen föreslog att staten skulle kompensera regionerna för kostnaden att införa ett sådant system. De direkta kostnaderna uppskattades till cirka 200 miljoner kronor.

Regeringen har sedan dess föreslaget en ny mer begränsad utformning där de regionala systemen ska behållas, men kunna anpassas för en nationell samordning. Regeringen har uttryckt sin intention att finansiera detta och uppdragit åt Trafikverket att föreslå hur regionerna ska finansieras för uppdraget.¹²⁵ Kostnaden för anpassningar bedöms vara mindre summor som inte gör skillnad i regionernas ekonomi.

Om regeringen skulle välja att åter arbeta för ett nationellt biljettsystem finns möjlighet att investeringskostnader och drift av ett sådant system skulle kunna både finansieras och skötas av en nationell myndighet, en specifik region eller en privat aktör. Detta skulle i praktiken innebära ett förändrat kostnadsansvar, men också innebära minskad rådighet för regionerna över sina egna biljettsystem.

¹²⁴ (SOU 2020:25)

¹²⁵ (Infrastrukturdepartementet, 2022)

6.4 JUSTERING I DET KOMMUNALA UTJÄMNINGSSYSTEMET

Korta fakta

Driftsansvar	-
Kostnadsansvar	-
Lagrum	Lag (2004:733) om kommunalekonomisk utjämning. Förordning (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning.
Sammanvägd potential	Medel (på längre sikt)

Som tidigare nämnts fördelar det kommunala utjämningsystemet cirka 160 miljarder från staten till kommuner och regioner, varav cirka 44 miljarder till regioner. Även kommuner och en region betalar till systemet. Syftet med systemet är att jämna ut de ekonomiska förutsättningarna mellan Sveriges kommuner och regioner. Tanken är därmed att ambitionsnivån i de offentliga tjänsterna och kostnadseffektiviteten primärt ska avgöra skattenivån, inte invånarnas ålder eller inkomst. Detta ska motverka att kommuner eftersträvar att attrahera eller repellera vissa typer av medborgare.

Systemet bygger på flera olika komponenter som vägs samman till ett netto för respektive region och kommun. Detta jämförs i det allmänna statsbidragen till regioner och kommuner. Om nettot överstiger anslagen får kommunen betala, om nettot är lägre får kommunen ersättning. En av komponenterna är kostnadsutjämning. Här bedöms de strukturella kostnaderna, alltså vad kostnaderna borde vara baserat på faktorer som exempelvis demografi. En av delmodellerna inom kostnadsutjämningen som avgör vad kostnaderna borde vara är kollektivtrafik. Att standardkostnad för kollektivtrafik ska ingå i kostnadsutjämningen framgår i lagen om kommunalekonomisk kostnadsutjämning.¹²⁶ Hur beräkningen ska göras framgår av förordningen om kommunalekonomisk utjämning, vilken kan ändras av regeringen.

Modellen bygger på tre faktorer: antal boende i tätort, antal personer som arbetspendlar över kommungräns och det genomsnittliga avståndet mellan invånarna i länet. En hög standardkostnad per invånare innebär bättre utfall i utjämningen. Systemet innebär att Region Stockholm, som är den enda region som betalar pengar till utjämningsystemet, betalar mindre än vad de annars skulle ha gjort. Hur högt resande med kollektivtrafiken som faktiskt sker påverkas enbart av variabeln *pendlande över kommungräns*, däremot inte kollektivtrafikandel.

¹²⁶ Lag (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning.

Samtidigt stämmer styrkan i systemet väl överens med målsättningen som Svensk Kollektivtrafik eftersträvar. Systemet är stabilt över tid och fördelar resurser till regionerna för kollektivtrafik.

Att förändra det kommunala utjämningsystemet är behäftat med en långsam politisk process som skapar vinnare och förlorare då nya resurser inte tillförs i systemet utan omfördelas (vilket görs redan idag). Troligen är det svårt att ändra en enskild parameter utan justera hela systemet. En ändring bör i så fall göras nästa gång en översyn görs av kostnadsutjämnningen.

En ändring i förordningen där modellen kompletteras eller justeras så att kollektivtrafikandelen premieras skulle innebära ökade incitament att öka det kollektiva resandet och samtidigt få delar av det betalt genom utjämningsystemet. Det skulle även premiera aktivt arbete för att förbättra kollektivtrafiken.

7 SLUTSATSER

Kollektivtrafiken finansieras i dag till ca 50 procent med skattemedel, varav 47 procent från regionerna, 3 procent från kommunerna och 1 procent från staten, och till ca 50 procent av framförallt biljettintäkter. I den regionala finansieringen ingår även generella statsbidrag. Men även av övriga affärsintäkter från reklam och kommersiell verksamhet i anslutning till kollektivtrafiken används som finansiering.

Uppdraget för denna rapport var att analysera ett antal kompletterande källor för finansiering av kollektivtrafiken utifrån ekonomisk potential, möjlighet till genomförande, ekonomisk stabilitet, politisk stabilitet och möjliga effekter på val av transportslag. Detta har gjorts utifrån en redogörelse av vilka finansieringsformer som kan användas i svensk förvaltning. Den ekonomiska potentialen har beräknats utifrån tidigare studier och offentliga data.

I Sverige används riktade bidrag och riktade skatter, men i lagens mening inte öronmärkta skatter för ett visst ändamål. Men i vissa särfall finns avgifter som liknar en skatt. Exempelvis sociala avgifter och avgiften för public service som tas ut via inkomstskatten. Öronmärkta skatter är vanligare i andra länder, bland annat skatt på parkeringsplats vid arbetsplats, fastighetsskatt och arbetsgivaravgift. I Sverige finns däremot politiska överenskommelser om öronmärkt finansiering som är beslutade i lag eller förordning. Ett exempel på detta är trängselskatten. Liknande varianter har föreslagits avseende parkeringsskatt. Den skulle kunna genomföras som en statlig skatt på parkering, men inom ett område som regionen och kommunen efterfrågat, varpå staten åtar sig att finansiera investeringar i kommunen med motsvarande summa.

Avgifter är vanligtvis öronmärkta till den verksamhet som avgiftsbeläggs, annars är de en skatt. Ett svenskt exempel är banavgiften som tas ut av tågoperatörer och regionala kollektivtrafikmyndigheter och ingår som delfinansiering av underhållet av järnvägen. Avgifter på andra delar av transportsystemet kan inte tillföras kollektivtrafiken, annat än genom gemensamma nyttigheter, exempelvis infrastrukturavgifter för specifika investeringar i vägar.

Därutöver tillkommer former av värdeåterföring till kollektivtrafiken, exempelvis fastighetsskatt och exploateringsintäkt. Exploateringsintäkter är ett samlingsnamn på olika typer av avgifter som kan tas ut i samband med exploatering. Tanken är att när attraktiv kollektivtrafik byggs ökar värdet på marken i omkringliggande områden. Genom att ta ut en exploateringsintäkt

kan delar av det ökade värdet överföras till det offentliga och till exempel bekosta en utbyggnad av kollektivtrafiken. Olika former av exploateringsintäkter har använts i Hong Kong, Köpenhamn och i Sverige som frivillig medfinansiering. Även med fastighetsskatt/fastighetsavgift överförs delar av det ökade värdet när attraktiv kollektivtrafik byggs till det offentliga.

Det bör även tilläggas att alla riktade stöd till kollektivtrafik, kan innebära att regionerna väljer att prioritera fördelningen av regionalskatten annorlunda. I och med att regioner och kommuner har möjlighet att öka intäkterna från skatten och anslaget till kollektivtrafiken kan regionerna och kommunerna ha ansett att dagens ambitionsnivå är rimlig för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna. I flera fall motiveras detta att det offentliga stödet ska motsvara en viss proportion av intäkterna. En ny inkomstkälla kan därför innebära succesivt sänkta bidrag till de regionala kollektivtrafikmyndigheterna från regionerna och kommunerna till samma finansieringsnivå som idag. Därför är det viktigt att ta hänsyn till huruvida inkomstkällan är mer effektiv än kommunal- och regionalskatt, alltså om den har lägre dödviktseffekter eller andra fördelar, exempelvis om den är miljöstyrande.

7.1 SLUTSATSER AVSEENDE FINANSIERINGSKÄLLORNA

De kompletterande finansieringskällorna har olika för- och nackdelar när det gäller potential för genomförande utifrån dagens förhållanden, ekonomisk potential, politisk stabilitet, ekonomisk stabilitet och lämplighet att finansiera investeringar respektive drift av kollektivtrafik samt finansieringskällans direkta påverkan på kollektivtrafiken och kollektivtrafikresandet. Resultaten av analysen av finansieringskällorna sammanfattas i tabell 2 nedan.

Tabell 1 Sammanfattande bedömning för potentialen av studerade finansieringskällor

Källa	Rådighet	Påverkan kollektivtrafiken & resandet	Typ av finansiering	Genomförande potential	Ekonomisk potential	Politisk stabilitet	Ekonomisk stabilitet	Sammanvägd potential*
Trängselskatt	Staten	Påverkar kollektivtrafikandelen	Investering infrastruktur, ev drift	Hög	Medel	Hög	Hög	Medel
Regional arbetsgivaravgift	Region	Kan påverka RKM:s och trafikföretagens kostnader	Drift & investering	Låg	Hög	Låg	Hög	Låg
Parkeringsavgifter	Kommun	Påverkar kollektivtrafikandelen	Drift & investering	Låg	Medel	Medel	Låg	Låg
Parkeringskatt	Kommun alt. Staten	Påverkar kollektivtrafikandelen	Kommunal investering i infrastruktur & bidrag till RKM	Låg	Hög	Medel	Låg	Låg
Fastighetsskatt/avgift	Kommun & Staten	Kan påverka RKM:s och trafikföretagens kostnader	Investering infrastruktur, ev drift	Låg	Medel	Låg	Låg	Låg
Exploateringsintäkter	Kommun	Kan påverka RKM:s och trafikföretagens kostnader	Kommunal medfinansiering av infrastruktur	Medel	Medel	Låg	Låg	Medel
Väggavgifter	Staten	Påverkar kollektivtrafikandelen. Kan påverka RKM:s och trafikföretagens kostnader	Finansiering av infrastruktur	Låg	Medel	Medel	Låg	Låg
Drivmedelsskatter	Staten	Påverkar kollektivtrafikandelen	Drift av trafik	Låg-Medel	Hög	Låg	Låg	Medel

*Den sammanvägda potentialen för respektive finansieringskälla utgår ifrån premissen att källan ska kunna fungera i en nationell kontext. Vissa källor kan förvisso fungera bättre i lokala sammanhang (till exempel trängselskatter i Stockholm och Göteborg - bedömningen syftar dock om landet i sin helhet).

7.1.1 Potential för genomförande

Potentialen för genomförande har bedömts utifrån dagens förhållanden baserat på eventuell lagstiftning som styr möjligheterna med finansieringskällan och även normer i svensk förvaltning. Högst potential bedöms exploateringsintäkter ha eftersom det finns en modell som redan använts i både Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingen.

Genomförandepotentialen för trängselskatt och drivmedelsskatter bedöms som medel eftersom dessa skatter är väl etablerade.

Intäkterna från trängselskatterna öronmärks dessutom redan till infrastrukturinvesteringar och kollektivtrafik. Däremot är intäkterna från trängselskatten i Stockholm och Göteborg till stor del redan in-tecknade för många år framåt.

Att öronmärka intäkter från drivmedelsskatterna anses strida mot svensk förvaltningspraxis. Dessutom bedöms intäkterna från drivmedelsskatterna minska i takt med att vägtrafiken ställer om till eldrivna fordon. Därför diskuteras redan införandet av en ny kilometerskatt eller motsvarande, bland annat för att kompensera intäktsbortfallet. Införandet av nya vägavgifter eller kilometerskatt regleras av ett det uppdaterade eurovinjettdirektivet. Intäkterna ska kunna användas inom transportsektorn, vilket ger utrymme att öppna en diskussion om finansiering av transporteffektiva åtgärder. Kilometerskatt ingick inte som analysobjekt i denna rapport.

7.1.2 Ekonomisk potential

Den ekonomiska potentialen beror naturligtvis på med vilken styrka som respektive finansieringskälla införs. Beräkningarna av den ekonomiska potentialen är till stor del hypotetisk, vilket gör de mycket osäkra. I de fall källan redan används i Sverige utgår beräkningarna från att en viss procentsats av dagens intäkter från skatterna och avgifterna (till exempel trängselskatt och parkeringsavgifter) går till kollektivtrafiken, medan beräkningen av potentialen för regional arbetsgivaravgift bygger på det franska systemet, och beräkningen av parkeringsskatt baseras på skattenivån för skatten på arbetsplatsparkeringar som finns i Nottingham.

Högst beräknad ekonomisk potential har regional arbetsgivaravgift, 7 miljarder kr per år samt öronmärkning av drivmedelsskatt, 4,6 miljarder kr per år (om 10 procent öronmärks till kollektivtrafiken). Trängselskatterna i Stockholm och Göteborg genererar ca 2,8 miljarder kr per år (280 miljoner kronor om 10 % öronmärks).

Även parkeringsskatt på arbetsplatsparkeringar har hög ekonomisk potential, men beräkningarna är i ännu högre grad osäkra eftersom de bygger på en rad antaganden och dessutom sannolikt skulle ersätta förmånsskatten på gratis och subventionerade arbetsplatsparkeringar som finns i dag.

7.1.3 Politisk stabilitet

Trängselskatt bedöms ha hög politisk stabilitet eftersom trängselskatten finns kvar på de platser som den införts trots politiskt motstånd vid införandet. När skatten används till infrastruktur är resurserna i regel in-tecknade för lång tid framöver varför ett slopande skulle innebära stoppade investeringar eller belasta andra budgetar. Detta innebär ett hinder i praktiken att öronmärka medel till kollektivtrafik i dagsläget.

Den politiska stabiliteten för att öronmärka intäkter från drivmedelsskatterna har minskat under den senaste tiden med förslag och beslut om pausad reduktionsplikt och tillfälligt sänkta bränsleskatter. Likaså tenderar parkeringsavgifter att vara en omstridd politisk fråga och impopulära att införa. Att höja dem anses därför ha låg politisk stabilitet. Tröskeln att införa en regional arbetsgivaravgift bedöms vara synnerligen hög.

7.1.4 Ekonomisk stabilitet

För att en finansieringskälla ska vara lämplig för att använda vid finansiering av drift av kollektivtrafik bör den ge kontinuerliga och stabila intäkter. Framförallt trängselskatt och regional arbetsgivaravgift har hög ekonomisk stabilitet. Drivmedelsskatter som under lång tid gett kontinuerliga och stabila intäkter kommer under de kommande decennierna att alltmer spela ut sin roll genom övergången till eldrivna fordon. Dessutom har den senaste tidens beslut och förslag om sänkta drivmedelsskatter och den pausade reduktionsplikten gjort finansiering genom öronmärkning från drivmedelsskatterna mer politiskt instabil och därmed mer ekonomiskt instabil. Finansieringskällor som är lämpliga för finansiera investeringar kan antingen vara källor som ger engångsintäkter, exempelvis exploateringsintäkter, eller de som ger ekonomiskt stabila intäkter.

7.1.5 Påverkan på kollektivtrafiken

Skälet att analysera respektive finansieringskälla är för att undersöka potentialen att bidra till kollektivtrafiken utveckling genom att öka intäkterna. Vissa av källorna kan även påverka kollektivtrafiken genom att öka kollektivtrafikandelen av resandet eller förändra kollektivtrafikens kostnader. Fem av de analyserade finansieringskällorna påverkar eller kan påverka kollektivtrafikandelen: trängselskatt, parkeringsavgifter, parkeringsskatt, vägavgifter och drivmedelsskatter genom att de höjer biltrafikens kostnader jämfört med kollektivtrafikens. Trängselskatten, liksom skatter och avgifter som minskar bilresandet, kan också avhjälpa trängsel i vägtrafiken, vilket i sin tur minskar kostnaderna för att bedriva kollektivtrafik och minskar restiden för kollektivtrafikresenärerna, vilket kan öka kollektivtrafikresandet ytterligare.

Fyra av finansieringskällorna påverkar eller skulle kunna påverka de regionala kollektivtrafikmyndigheternas och trafikföretagens kostnader i olika omfattning. Dessa är införande av en regional arbetsgivaravgift, fastighetsskatt/-avgift, exploateringsavgift och vägavgifter.

7.1.6 Sammanvägd potential

När det gäller den sammanvägda potentialen så bedöms trängselskatt, exploateringsintäkter och drivmedelsskatter ha nivå medel. Trängselskatt är en finansieringskälla där det finns en färdig form för att allokera en del av intäkterna till kollektivtrafik, men möjligheten att finansiera drift är i dagsläget begränsad. Skälet att trängselskatt inte klassas högre än medel är att den är lokalt knuten.

Exploateringsintäkter enligt den modell som används i Sverige är en beprövad finansieringsform som främst begränsas av den lokala potentialen, i synnerhet mot bakgrund av redan höga bostadspriser och byggkostnader.

Drivmedelsskatter vore en trafiktekniskt effektiv finansieringskälla eftersom den både styr resande mot kollektivtrafiken och finansierar driften av den. Samtidigt vet vi att intäkterna kommer att minska och staten behöver intäkterna för att finansiera övriga delar av transportsystemet.

Parkeringskatt bedöms ha låg sammanvägd potential, men är en finansieringskälla som är trafiktekniskt lämplig då den kan vara ett bra verktyg för att styra mot kollektivtrafik och hållbart resande. Den har få negativa skatteeffekter i och med att den i praktiken blir en riktad fastighetsskatt på parkeringar vid arbetsplatser. Svårigheterna ligger i stället i att hitta formerna för hur den ska införas och tillämpas på ett praktiskt genomförbart sätt och i en nivå som motsvarar den negativa effekt de bidrar med. Den behöver också genomföras i bred samsyn mellan stat och kommuner, vilket kan innebära önskemål att den ska användas för att finansiera kommunal verksamhet i första hand. Utökad finansiering till kollektivtrafiken är också en bra motivering till ett införande av en sådan begränsad och riktad fastighetsskatt.

Det kommunala självstyret som idag finns hos Sveriges regioner och kommuner är lagstiftat i grundlagen. Det finns en balansgång mellan vad regioner i form av regionala kollektivtrafikmyndigheter frivilligt ansluter sig till och vad de måste ansluta sig till på grund av ett krav från staten. Vad gäller det senare är det rimligt att staten tar en del av kostnadsansvaret eller medfinansierar. Samtidigt finns det en balansgång mellan att ta en del av kostnadsansvaret för exempelvis infrastruktur och att samtidigt inte ha ett ansvar för eller rådighet över en anläggning och dess drift. Att utforma lämpliga sätt att dela upp ansvaret genom avtal som reglerar formerna kommer behövas.

7.1.7 Behov av ytterligare studier

Det finns behov av ytterligare studier om hur olika finansieringskällor skulle kunna utvecklas och appliceras i en svensk kontext. Det finns möjligheter att arbeta med att stärka biljettintäkterna och effektivisera beläggningen i trafiken genom olika pris- och biljettstrategier. Ett verktyg kan vara att anpassa prissättningen efter förändrad efterfrågan och skapa stabila intäktsflöden. Prisstrategier kan också användas för att öka kollektivtrafikens attraktivitet och därmed resande och antalet verifierade betalade resor.

Reklamfinansiering används redan i kollektivtrafiken och möjligheterna att öka intäkterna analyseras bäst separat utifrån ett perspektiv om effektiv marknadsföring.

I vissa fall har de regionala kollektivtrafikmyndigheterna hyresintäkter från andra verksamheter som hyr kommersiella lokaler. Detta är viktig intäktskälla som skulle kunna analyseras ytterligare i syfte att identifiera hur det kan breddas och introduceras i större utsträckning.

I flera städer och länder runt om i världen har det införts turistskatt, dvs. en skatt som varje resenär måste betala när den besöker ett visst land eller stad. Denna skatt tas vanligtvis ut i samband med bokningen av flygbiljett eller betalning av boende, även om det finns andra former. I Europa finns skatten i bl.a. Barcelona, Venedig Bryssel, Rom, Paris eller Lissabon och på Balearerna. Turistskatt är en möjlig kompletterande finansieringskälla för kollektivtrafik som skulle behöva analyseras, framförallt i de fall turistnäringen skapar en ökad efterfråga på resor.

Intäkterna från drivmedelsskatterna kommer minska i takt med att vägtrafiken ställer om till eldrift. Därför diskuteras redan införande av en ny kilometerskatt eller liknande för att kompensera intäktsbortfallet. Detta kan komma att påverka kollektivtrafikens kostnader, liksom möjligheterna att finansiera åtgärder för ökad transporteffektivitet, som ökad kollektivtrafikandel. Även detta finns det behov av att studera ytterligare.

Analysen av de identifierade kompletterade finansieringskällorna har uteslutande analyserats utifrån sina egna förutsättningar och potential. Det hade varit intressant att studera hur de skulle kunna påverka och influera varandra.

8 REFERENSER

- (EU) 2022/362. (2022). *Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/362 vad gäller uttag av avgifter på fordon för användning av viss infrastruktur*. Bryssel: Europeiska unionens officiella tidning.
- Andersson, M., & Hansson, Å. (2017). *Finansieringsmetoder för transportinfrastruktur, sammanfattning av forskningsprojektet "Höghastighetståg: markvärden och finansiering" working paper 2017:1*. Lund: Lunds tekniska högskola.
- Bergström, F., Pettersson, J., Fölster, S., Englén, T., Malmström, C., & Harrami, H. (2019). *Aktiv ägarstyrning av transportinfrastruktur - en framkomlig väg?, en förstudie*. Lund: Lunds tekniska högskola.
- Börjesson, M., Eliasson, J., Odeck, J., & Welde, M. (2014). *Spelar samhällsekonomisk lönsamhet någon roll för infrastrukturbeslut: en jämförelse mellan Sverige och Norge*. Ekonomisk debatt nr 8, årgång 42.
- DESCLOS, T., & MINSTER, C. (2020). *ALTERNATIVE REVENUE SOURCES FOR URBAN TRANSPORT : PRESENTATION AND DISCUSSION ON THE FRENCH MOBILITY TAX*. Codatu.
- Dickinson, J. (2018). *Styrmedel för ett transporteffektivt samhälle - PM 2018-01-31*. Stockholm: Naturvårdsverket.
- Dickinson, J., & Wretstrand, A. (2015). *Att styra mot ökad kollektivtrafikandel: En kunskapsöversikt*. K2 Nationell kunskapscentrum för kollektivtrafik.
- Ds 2021:25. (2021). *Bromma flygplats - underlag för avveckling av drift och verksamhet*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Ekonomistyrningsverket. (2004). *Att avgränsa avgifter: ESV 2004:17*.
- Ekonomistyrningsverket. (2018). *Yttrande över betänkanden "Finansiering av public service - för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende" (SOU 2017:79)*. Ekonomistyrningsverket.
- Energimyndigheten. (2017). *Redovisning av effektkedjor: en metodbeskrivning av samordningsuppdraget för omställning av transportsektorn till fossilfrihet. ER 2017:13*. Energimyndigheten.
- Energimyndigheten. (den 30 januari 2019). *Elbusspremie*. Hämtat från Energimyndigheten: <http://www.energimyndigheten.se/elbusspremie>
- Envall, P., & Renhammar, T. (2013). *Underlättar skatt på parkering byggande av klimatsmarta städer?* Trafikutredningsbyrån.

- Finanspolitiska rådet. (2019). *Friare hyressättning och likformig bostadsbeskattning: hur påverkas hushållen?*
- Finanspolitiska rådet. (2020). *Ett enklare och effektivare skattesystem*. Finanspolitiska rådet.
- Finansutskottet. (den 16 december 2021). *Utgiftsområde 25 allmänna bidrag till kommuner*. Hämtat från Sveriges riksdag: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/utgiftsomrade-25-allmannan-bidrag-till-kommuner_H901FiU3
- Frenker, C. (den 9 maj 2018). *Här vill Moderaterna ta bort p-avgifterna*. Hämtat från Mitti.se: <https://www.mitti.se/nyheter/har-vill-moderaterna-ta-bort-p-avgifterna/repreh!rjTJWWfujZcGfeF810tog/>
- Göteborg stad. (u.d.). *Kommunprognos 2040*.
- Hamilton, C. J., & Braun Thörn, H. (2013). *Parkering som styrmedel för en fossilfri fordonstrafik*. Stockholm: Centrum för Transportstudier.
- Holmberg, B. (2013). *Ökad andel kollektivtrafik, hur?*
- Hultkrantz, L. (2020). Infrastruktur för ett starkare Sverige. i K. Eklund, *Omstartskommissionen - idéer för ett starkare Sverige* (ss. 195-223). Stockholm: Ekerlids Förlag.
- Infrastrukturdepartementet. (2022). *Uppdrag att föreslå hur ett statligt stöd för ökad nationell tillgång till kollektivtrafikens biljetter bör utformas*. Regeringen.
- Kloo, H. (2021). *Parkeringskatt - en litteraturstudie - Rapport C571*. Stockholm: IVL Svenska miljöinstitutet.
- Kloo, H., & Romson, Å. (2022). *Parkeringskatt som styrmedel: respons från svenska kommuner och en rättslig analys*. IVL Svenska miljöinstitutet.
- (u.d.). *Lagen om trängselskatt (SFS 2020:849)*.
- Naturvårdsverket. (2018). *Styrmedel för ett transporteffektivt samhälle*.
- Naturvårdsverket. (2022). *Resultat för Klimatklivet*. Hämtat från Naturvårdsverket: <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatomstallningen/klimatklivet/resultat-for-klimatklivet/>
- Näringsdepartementet. (2008). *Prop. 2008/09:93, Mål för framtidens resor och transporter*. Regeringen.
- Olsson, L. (2019). *Markvärdefinansiering av infrastruktur för kollektivtrafik, en kritisk översikt*. K2 Nationellt kunskapscentrum för kollektivtrafik.

- Prop. 2013/14:76. (2014). *Förändrad trängselskatt och infrastruktursatsningar i Stockholm*. Regeringskansliet.
- Prop. 2021/22:228. (2022). *Skattelättnad för arbetsresor – ett enklare och färdmedelsneutralt regelverk*. Regeringen.
- Pyddoke, R., & Wretstrand, R. (2016). *Vilken grad av prisdifferentiering? En översikt av optimala taxor i kollektivtrafiken*. K2 Nationellt kunskapscentrum för kollektivtrafik.
- Ramböll. (2020). *Kommersiell riskanalys av ERTMS, påverkan på branschaktörer och deras kunder av ERTMS-införandet i Sverige – rapport efter Fas 2*. Trafikverket.
- Regeringen. (2021). *Prop. 2021/22:1 Utgiftsområde 25 – Allmänna bidrag till kommuner*. Regeringen.
- Regeringen. (u.d.). *Prop. 1973:90*.
- Region Stockholm. (u.d.). *RUFS 2050*.
- Regionplane- och trafikkontoret (RTK). (2006). *Trängselavgifter i Stockholm: Lägesrapport 4, Oktober 2005 t.o.m. juli 2006*. Stockholm: Stockholms läns landsting.
- Ronle, E. (2015). *Alternativ finansiering av kollektivtrafiken*.
- rådet, F. (2019). *Friare hyressättning och likformig bostadsbeskattning: Hur påverkas hushållen?* Finanspolitiska rådet.
- SCB. (2019). *Bostäder i kollektivtrafikhärläge – 2019*.
- SCB. (2021). *Aktuell statistik från Företagsregistret (scb.se)*. SCB.
- SCB. (den 16 06 2021). *Totala miljöskatter i Sverige 1993–2020*. Hämtat från <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/miljo/miljoekonomi-och-hallbar-utveckling/miljorakenskaper/pong/tabell-och-diagram/miljoskatter/totala-miljoskatter-i-sverige/>
- SCB. (2022). *Taxering till statlig förmögenhetsskatt, statlig fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift 1992–2021*. SCB.
- SFS (1994:1776). (1994). *Lag om skatt på energi*. Hämtat från [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-19941776-om-skatt-pa-energi_sfs-1994-1776#:~:text=Lag%20\(2021%3A882\),%C3%A5rlig%20omr%C3%A4kning%20enligt%20andra%20stycket.](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-19941776-om-skatt-pa-energi_sfs-1994-1776#:~:text=Lag%20(2021%3A882),%C3%A5rlig%20omr%C3%A4kning%20enligt%20andra%20stycket.)
- SFS (2016:836). (2016). *Förordning om elbusspremie*. Hämtat från https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2016836-om-elbusspremie_sfs-2016-836

- SFS 2011:203. (2011). *Budgetlagen 3 kap §4-6*. Riksdagen.
- Skatteutskottet. (den December 14 2021). *Riskskatt för kreditinstitut 2021/22:SkU11*. Hämtat från Sveriges riksdag:
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/riskskatt-for-kreditinstitut_H901SkU11
- SKR. (2014). *Vad förklarar kollektivtrafikens snabba kostnadsökning*.
- SKR. (2017). *Kollektivtrafikens kostnadsutveckling - En överblick*.
- SKR. (2017). *Parkeringshandbok: lagstiftning, reglering och tillståndsgivning*. SKR.
- SKR. (u.d.). *Arbetsgivaravgifter för regioner 2006-2020*.
- SOU 2020:25. (2020). *Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik*. Regeringen.
- SOU 2021:48. (2021). *I en värld som ställer om - Sverige utan fossila drivmedel 2040*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Stockholm, R. (2021). *Tilläggsavtal 2021 avseende utbyggd tunnelbana enligt 2013 års Stockholmsförhandling*.
- Svensk Kollektivtrafik. (2017). *Mer kollektivtrafik och samhällsnytta för pengarna*.
- Svenska parkeringsföreningen (Svepark). (u.d.). *Avgiftsbelagda kommuner*. Hämtat från <https://svepark.se/avgiftsbelagda-kommuner/>
- Svenska parkeringsföreningen. (u.d.). *Avgiftsbelagda kommuner*. Hämtat från <https://svepark.se/avgiftsbelagda-kommuner/>
- Svepark. (2022). *Avgiftsbelagda kommuner*. Hämtat från <https://svepark.se/avgiftsbelagda-kommuner/>
- Sverigeförhandlingen. (2015). *SOU 2015:60 Delrapport från Sverigeförhandlingen, Ett författningsförslag om värdeåterföring*. . Näringsdepartementet.
- Sveriges Radio. (den 26 11 2019). *Kommuner drar in miljarder i p-avgifter*. Hämtat från <https://sverigesradio.se/artikel/7349775>
- Swahn, H. (2018). *PM. Kostnadsansvaret i trafikpolitiken från 1960-talet till idag*. Trafikanalys.
- Sørensen, P. B. (2010). *Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future, Report to the expert group on public economics (ESO) 2010:4*. Stockholm: ESO, regeringskansliet.
- Trafikanalys. (den 31 10 2018). *Rapport 2018:15. Skatter, avgifter och stöd inom transportområdet - slutredovisning*. Stockholm: Trafikanalys.

- Trafikanalys. (2018). *Skatter, avgifter och stöd inom transportområdet, Rapport 2018:15*. Trafikanalys.
- Trafikanalys. (2020). *Regional linjetrafik*.
- Trafikanalys. (den 10 05 2022). *Personbilar. Antal i trafik efter år, län och kommun*. Hämtat från <https://www.trafa.se/vagtrafik/fordon/?cw=1&q=t10026|ar:2017|itrfslut|reglan|regkom~standardtable>
- Trafikanalys. (den 31 mars 2022). *Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader för 2021*. Hämtat från Trafikanalys: <https://www.trafa.se/etiketter/transportovergripande/transportsektorns-samhallsekonomiska-kostnader-for-2021-13012/>
- Trafikförvaltningen, Region Stockholm. (2018). *Utredningsstudie – Övergång till eldriven busstrafik*. SL 2014-2911.
- Trafikverket. (2010). Avtal om medfinansiering av transportslagsövergripande infrastrukturåtgärder i Västsverige.
- Trafikverket. (den 9 05 2020). *Ansök om statlig medfinansiering till regionala kollektivtrafikanläggningar, trafiksäkerhet och miljö*. Hämtat från <https://bransch.trafikverket.se/tjanster/ansok-om/ansok-om-statlig-medfinansiering-till-regionala-kollektivtrafikanlaggningar-trafiksakerhet-och-miljo/>
- Trafikverket. (2021). *Analys och kvalitetssäkring av införandet av ERTMS i det svenska järnvägssystemet: slutredovisning*. Borlänge: Trafikverket.
- Trafikverket. (2021). *Ekonomi: En underlagsrapport till Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2022 – 2033 och 2022 – 2037*. Trafikverket : 2020:185.
- Transportstyrelsen. (den 30 november 2021). *Transportstyrelsens avgifter*. Hämtat från Transportstyrelsen: <https://www.transportstyrelsen.se/sv/Om-transportstyrelsen/Avgifter/>
- Transportstyrelsen. (den 22 04 2021). *Trängselskatt statistik*. Hämtat från <https://www.transportstyrelsen.se/sv/vagtrafik/statistik/trangselskatt11/>
- Urbanet Analyse. (2017). *Hur får vi mer kollektivtrafik för pengarna*.
- Vredin, A., Flodén, M., Larsson, A., & O Ravn, M. (den 9 mars 2012). *Konjunkturrådets rapport 2012: Enkla regler, svåra tider, .* Stockholm: SNS Förlag. Hämtat från SNS: <https://www.dagenssamhalle.se/offentlig->

ekonomi/kommunal-ekonomi/se-over-det-kommunala-
balanskravet/

Wretstrand, J. D. (2015). *Att styra mot ökad kollektivtrafikandel*.
Lund: K2 - Nationellt kunskapscentrum för kollektivtrafik.

VI ÄR WSP

WSP är en av världens ledande rådgivare och konsultbolag inom samhällsutveckling. Med cirka 48 700 medarbetare i över 40 länder samlar vi experter inom analys och teknik, för att framtidssäkra världen.

Tillsammans med våra kunder tar vi fram innovativa lösningar för en mänsklig, trygg och välfungerande morgondag. Så tar vi ansvar för framtiden.

wsp.com

WSP Sverige AB

121 88 Stockholm-Globen
Besök: Arenavägen 7

T: +46 10-722 50 00
Org nr: 556057-4880
wsp.com





SVENSKKOLLEKTIVTRAFIK