

Näringsdepartementet  
103 33 Stockholm

Er referens  
N2011/3888/TE

Diarienummer  
Utr 2011/39  
Datum  
2011-09-15

## Yttrande över betänkandet Medfinansiering av transportinfrastruktur (SOU 2011:49)

Trafikanalys har uppmanats att yttra sig över Medfinansieringsutredningens betänkande (SOU 2011:49).

### Generella synpunkter och sammanfattning

Trafikanalys noterar att en förvånansvärt stor del av betänkandet behandlar frågan om ett reformerat planeringssystem, snarare än om medfinansieringsproblematiken. Vissa frågor i kommittédirektivet är inte fullständigt besvarade och det finns sannolikt ett fortsatt behov av att analysera frågor, principiella och tekniska, runt just medfinansiering.

När det gäller förslaget till planeringssystem finner Trafikanalys det positivt att utredaren tydligt anger att de transportpolitiska målen ska vara utgångspunkten vid val av åtgärd, och att eventuell medfinansiering inte ska påverka denna prioritering. Betoningen av ett trafikslagsövergripande perspektiv och en ansats där olika typer av åtgärder provas enligt fyrstegsprincipen är också välkommen.

Det är centralt att planeringsprocessen blir trovärdig gentemot den regionala och lokala nivån. I detta ligger att den är transparent och att de använda metoderna är väl genomlysta. Om regioner och kommuner i ökad utsträckning förväntas delta i medfinansiering bör metoder för att kvantifiera de regionala effekterna av infrastrukturinvesteringar utvecklas. I trovärdigheten ligger också att undvika att vissa objekt får en gräddfil genom planeringssystemet och därmed inte underställs samma prövning.

Trafikanalys avstyrker förslaget att dela upp planeringsramarna för uppgradering och nybyggnad på storstads- respektive landsbyggnadsnivå.

Granskning och uppföljning är centralt i planeringsprocessen. Utredaren pekar på ett sådant behov när det gäller system- och stråkanalyser, men också att de föreslagna planerna bör utvärderas. Trafikanalys vill också peka på behovet av granskning av själva åtgärdsvalet.

En risk med en alltför vildvuxen flora av finansieringslösningar är att den inte uppfattas som legitim. Trafikanalys välkomnar därför medfinansieringsutredningens insats för att styra upp användningen av medfinansiering av transportinfrastruktur.

Trafikanalys menar att det bör tydliggöras att medfinansiering inte enbart handlar om nyinvesteringar, utan också åtgärder i enlighet med de övriga stegen i fyrstegsprincipen.

Trafikanalys konstaterar att det skulle innebära relativt stora förändringar avseende avgiftsstrukturen om utredarens förslag att samma principer för avgiftsuttag bör gälla för samtliga trafikslag förverkligades. I nuläget har som bekant flyg- och sjöfart betydligt större inslag av finansierande avgifter.

### **Nytt planeringssystem**

#### *De transportpolitiska målen är en viktig utgångspunkt*

Det övergripande transportpolitiska målet är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning. Detta ska göras utifrån ett funktionsmål där transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet utan att påverka hänsynsmålet om säkerhet, hälsa och miljö negativt.

Målet om grundläggande tillgänglighet handlar om möjligheten att nå de funktioner (skola, service, sjukvård, arbete, fritid, varor m.m.) som befolkning och näringsliv behöver. Resor och transporter är i sig kostnader eller uppoffringar för att uppnå den önskade tillgängligheten till dessa funktioner. Strävan inom planeringen blir därför att på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt behålla eller öka tillgängligheten utan att öka kostnaden i form av kilometer, tid eller kronor för medborgare eller näringsliv.

Den återkommande underprognostiseringen av personresandet och andelen gods på järnväg har varit en bidragande faktor till att planeringen i hög grad inriktat sig på utbyggnad av vägsystemet och inte järnvägssystemet. Det har också skett en utglesning och funktionsseparering i städerna som lett till sämre tillgänglighet och ökade resor och transporter. I en framtid där trängsel i städerna ökar och oljepriset stiger kraftigt blir ambitionen att nå en grundläggande god och nära tillgänglighet utan att öka trafiken och transportererna allt viktigare. Därmed blir satsningar på IT och på att behålla eller skapa lokala funktioner som nås med gång eller cykel viktiga faktorer för att öka tillgängligheten och samtidigt uppfylla det transportpolitiska hänsynsmålet. Kollektiva system där många kan förflytta sig säkert och effektivt blir viktiga för de längre avstånden. För godstransporter får järnväg och sjöfart ökad betydelse.

I ljuset av detta ser Trafikanalys positivt på den perspektivförskjutning mot en mer trafikslagsövergripande ansats som återfanns redan i Trafikverksutredningen. Ett perspektiv som leder bort från en fokusering på åtgärder i form av investeringar och istället till en ansats för alla typer av åtgärder enligt fyrstegsprincipen. Vi ser också positivt på Trafikverkets parallella förslag till nytt planeringssystem för förvaltning och utveckling av transportsystemet, särskilt med avseende på att åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen kommer in i ett tidigt skede av processen. Slutligen och följaktligen ser vi också positivt på det fokus på trafikslagsövergripande planering och systemanalyser som framkommer i det föreliggande förslaget.

#### *En transparent åtgärdsvalsprocess är central*

Trafikanalys ser en risk för oklara tolkningar av vad som är "ökat politiskt inflytande". Utifrån den föreslagna processen beskrivs beslutstillfällen väl och avgränsat men vari besluten

består kan tolkas olika. Utifrån en processsynpunkt är det givet att det är beredda planer och strategisk inriktning som ska beslutas och inte enskilda åtgärder. Utifrån en plan med samlade åtgärder framvaskade utifrån åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen är det inte heller lämpligt att lägga till eller dra ifrån enskilda åtgärder då deras sammanvägda och kumulativa effekter förändras beroende på inbördes påverkan.

Trafikanalys skulle därför önska att processen för stora och komplexa objekt utvecklas, framförallt med avseende på hur dessa objekt föreslås. Regeringen ska enligt utredarens förslag i samband med budgetpropositionen lämna förslag till beslut om anslag samt förslag till stora projekt. Vi ser en risk med att dessa objekt får ett eget körfält, utanför processen med systemanalys och åtgärdsval. Dessa stora objekt påverkar hela transportsystemet och ger upphov till med- eller motverkande effekter på det åtgärds paket som föreslås i planerna. Detta gör effektbedömningarna osäkra och kombinationen av åtgärder som genererats i åtgärdsvalsprocessen mindre relevanta. Därför bör dessa stora objekt finnas med, eller i själva verket *ha sitt ursprung i*, åtgärdsvalsprocessen och inte genom någon parallell process.

Trafikanalys anser dock, i likhet med utredaren, att många av de frågor och utmaningar som ett planeringssystem ska kunna hantera är av politisk karaktär. Trafikverksutredningen lyfte fram följande frågor:

- klimat- och miljöfrågan och transportererna,
- tillväxten och transportsystemen,
- trängselproblemen i storstäderna,
- regional utveckling och transportlösningar samt
- effektivare användning av allmänna medel.

Utmaningen för myndigheterna är att utveckla sammanvägningar av olika konsekvensbedömningar för att förslagen ska omfatta alla slags effekter och bilda transparenta beslutsunderlag för den politiska nivån. Vi vill peka på vikten av kunskapsöverföring mellan den prövning som sker i samband med åtgärdsval och den prövning som äger rum i samband med miljöprövningen i den fysiska planeringen. Trafikanalys anser också att en åtgärd inte bör komma till stånd enbart genom positivt resultat i en enkel samhällsekonomisk kalkyl eftersom långt ifrån alla direkta och indirekta kostnader och nyttor går att prissätta.

Utredaren skriver i analysen av förslagen att statens syfte med medfinansiering skulle kunna vara att "öka volymen investeringar" (s. 123). Trafikanalys anser att detta inte får bli ett självändamål. Den tanken utgår ifrån att det finns ett uppdämt statistiskt "behov" av investeringar oavsett systemanalyser, effektbedömningar, synergier, prioriteringar för transportpolitiska mål eller övrig samhällsutveckling.

Trafikanalys stödjer förslaget att dela in åtgärderna i sju kategorier (s. 132-133). Bra att genom kategorierna 1-6 lyfta fram drift, avhjälpande underhåll, förebyggande underhåll, reinvesteringar i befintligt system, uppgraderingar respektive nybyggande. Sjunde kategorin, "administration inkl. övriga former av effektiviseringar av transportsystemet" är tänkt att innefatta s.k. övriga effektiviseringar (tidigare sektorsarbete) och arbetet med åtgärdsval

enligt fyrstegsprincipen. Rubriken för den kategorin bör utvecklas så att det tydligare framgår att stora delar av planeringsprocessen sker utifrån denna punkt liksom samverkan med övriga aktörer.

Trafikanalys vill däremot avstyrka förslaget att dela upp planeringsramarna för uppgradering och nybyggande på storstadslän respektive landet i övrigt. Anledningen är att en sådan uppdelning skulle försvåra en sammanhållen regional planering samt en dialog och gemensam planering av regionalt, nationellt och internationellt viktiga stråk för gods- och persontrafik. Trafikanalys bedömer att ett ökat planeringsutrymme för de regionala aktörerna kan vara ett bättre alternativ även för att lösa storstadsregionernas utmaningar.

#### *Granskning och uppföljning är centralt*

I utredningens förslag finns en punkt för "Förberedelser för framtida åtgärdsval" som Trafikanalys gärna ser utvecklas. Däremot saknas i förslaget motsvarigheten till den granskning av åtgärder som enligt Trafikverkets förslag tas med i genomförandeprogrammet. I det förslaget föreslås att Trafikanalys (eller annan) granskar åtgärdernas beslutsunderlag innan de tas med i genomförandeprogrammet (står i texten på sid 118 men ej i tabellen på sid 121). Trafikanalys roll kan då vara att se om en sammanvägd bedömning av effekter är utförd t.ex. enligt Trafikverkets förslag till samlad effektbedömning och om åtgärdens bidrag till de transportpolitiska målen är behandlat samlat med den samhällsekonomiska analysen och fördelningsanalysen. Under "åtgärdsplanering" får man anta att åtgärdsval genomförs, men detta bör skrivas uttryckligen. Någon form av kontrollstation och analys av motiven till vilka åtgärder som går vidare bör utvecklas. Möjligen är det i utredningen tänkt att processen "växlar över" till Trafikverkets mer detaljerade förslag till planeringsprocess med åtgärdsval, men det bör då tydligt framgå. Någon form av granskning av förslag till planer och ingående objekt bör ske innan fastställelse av planerna.

Utredaren föreslår att Trafikanalys ska lämna sitt yttrande över analyser och beskrivningar (system- och stråkanalyser samt beskrivningar av rådande funktionalitet) samt också enligt förslaget vara med och ta fram en sådan modell (sid 138-140). Trafikanalys ser positivt på detta och vill gärna bidra i arbetet med såväl modellutveckling som senare granskningsfunktion.

Nästa tillfälle för Trafikanalys medverka i den föreslagna processen är utvärdering och analys av planer och åtgärder. Trafikanalys ser också detta som en naturlig uppgift för myndigheten och bidrar gärna till detta arbete.

Det verkar rimligt att som utredningen föreslår dela in det långa planeringsperspektivet i tre kortare perioder om fyra år där den första fyraårsperioden innefattar detaljerade åtgärder medan de två följande har ett mer öppet problemorienterat synsätt.

En stor del av Medfinansieringsutredningen handlar således om ett reformerat planeringssystem, och inte om medfinansiering. Återstående del av remissvaret kommer dock behandla de mer tydliga medfinansieringsfrågorna.

## Medfinansiering

### *Viktigt med tydliga spelregler*

En risk med en alltför vildvuxen flora av finansieringslösningar är att den inte uppfattas som legitim och att fel åtgärder väljs. Trafikanalys välkomnar därför medfinansieringsutredningens insats för att styra upp användningen av medfinansiering av transportinfrastruktur. Vi håller med om de i analysen beskrivna farhågorna avseende spelregler och samhällskostnader för medfinansiering och transaktioner samt att detta behöver tydliggöras och utvecklas.

Utredningen menar att finansiering av transportinfrastruktur även fortsättningsvis primärt ska vara en statlig angelägenhet, även om inslagen av medfinansiering ökar. Trafikanalys menar också att det är viktigt att staten tar ansvar för att värna de nationella stråken i en mer fragmenterad tillvaro med större inslag av medfinansiering. Därtill har staten ett särskilt ansvar för att säkerställa en hållbar transportförsörjning i hela landet.

Trafikanalys anser att det ska tydliggöras att medfinansiering ska kunna tillämpas på åtgärder inom fyrstegsprincipens samtliga steg.

### *Bidrag till de transportpolitiska målen är främsta prioriteringsgrund*

Utredningen lyfter fram flera viktiga principer gällande medfinansiering. En sådan är att samhällsekonomi och bidraget till uppfyllande av de transportpolitiska målen ska vara styrande i prioriteringen av åtgärder. Detta borde vara en självklarhet, men den utvärdering som gjordes av medfinansiering inom den senaste planeringsomgången visade att det finns en utbredd misstänksamhet att det är möjligt att "köpa sig förbi kön". Trafikanalys menar att denna misstänksamhet endast kan undvikas med ett transparent planeringsunderlag.

### *Samhällsekonomiska kalkyler bör granskas och utvecklas*

När det gäller planeringsunderlaget är den samhällsekonomiska kalkylen (CBA) och dess tillämpning kontroversiell hos framförallt regionala företrädare. De menar att de regionala nyttorna konsekvent underskattas. Det är väl känt att det finns nyttor i form av dynamiska effekter (wider economic benefits) som inte är inkluderade i en normal transport-CBA. Dessa är mer betydande i stora arbetsmarknadsregioner med omfattande pendling. Trafikanalys efterlyser därför mer forskning kring detta område. Om regioner i ökad utsträckning förväntas delta i medfinansiering bör de regionala effekterna av infrastrukturinvesteringar kunna kvantifieras. Förutom dessa nyttor finns det även kostnadsposter som ännu inte kvantifierats, och som sagt, kort- och långsiktiga nyttor och kostnader som aldrig kommer att kunna integreras i kalkylerna.

Trafikanalys föreslås också ha en roll som granskare av samhällsekonomiska analyser, inte bara på system – och stråknivå utan också på objektsnivå. Trafikanalys förutsätter att denna granskning endast ska kunna avse de allra största, eller andra principiellt viktiga, objekt.

### *Finansierande eller styrande avgifter*

I likhet med utredaren menar Trafikanalys att det är viktigt att skilja mellan styrande och finansierande avgifter. De styrande avgifterna är enklare att hantera i bemärkelsen att de inte förorsakar några samhällsekonomiska kostnader om de implementeras korrekt (marginalkostnadsprissättning). Däremot kan även styrande avgifter ge intäkter till

stadsbudgeten som kan kanaliseras till transportinvesteringar, även om en grundidé med styrande avgifter är att själva grunden (exempelvis emissioner) för utgiftsuttaget successivt ska minska.

Med finansierande avgifter förhåller det sig annorlunda. Det finns en risk för ökade snedvridande resursfördelningseffekter, även om redan dagens system med finansiering via skattsedeln också innebär samhällsekonomiska förluster. Dessa rent trafikekonomiska effekter hanterar utredaren väl, men däremot saknas ett resonemang kring effekterna på näringar och regioner av ett införande av finansierande avgifter. SIKAs exempelvis visat att införandet av en kilometerskatt kan drabba regioner med en stor andel skogs- och livsmedelsindustri<sup>1</sup>. Redan en sådan marginalkostnadsbaserad och styrande avgift kan således orsaka en målkonflikt mellan transportpolitikens effektivitetssträvanden och målet för den regionala tillväxtpolitiken, som är att det ska finnas väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet. Det torde vara ännu svårare att motivera en *finansierande* avgift som dels motverkar den regionala tillväxtpolitiken och dels brister i en effektiv resursfördelning.

Utredningen fastslår att likvärdig infrastruktur som förvaltas av en och samma infrastrukturförvaltare bör prissättas på ett likvärdigt sätt. Detta torde vara relativt okontroversiellt, men utredaren framför också att samma principer bör ligga till grund för avgiftsuttag oberoende av om infrastrukturen avser väg- eller järnvägstrafik eller sjö- eller luftfart. I princip är detta en korrekt ståndpunkt, men kan vara svår att omsätta i realiteten då sjö- och luftfart redan i nuläget har ett större inslag av finansierande avgifter. Innebär utredningens förslag att de finansierande avgifterna för dessa trafikslag ska minskas? Eller bör finansierande avgifter införas i betydligt högre grad för väg och järnväg?

I detta ärende har generaldirektör Brita Saxton varit beslutande. Backa Fredrik Brandt och Titti de Verdier har varit föredragande. Avdelningschef Gunnar Eriksson har också deltagit i ärendets beredning.

Brita Saxton  
Generaldirektör

---

<sup>1</sup> SIKAs (2007): Kilometerskatt för lastbilar; effekter på näringar och regioner, *SIKA Rapport 2007:2*, Stockholm.