

**Lever regeringen och dess myndigheter upp till de principer
som riksdagen slagit fast?**

Jan-Eric Nilsson

Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
1 Inledning	5
2 Trafikpolitikens mål och principer.....	6
2.1 Målen	6
3 Styrmedlen och myndigheterna	8
3.1 Administrativa styrmedel.....	8
3.2 Regler och information.....	9
3.3 Investeringar, reinvesteringar, drift och underhåll	10
3.4 Ekonomiska styrmedel.....	12
3.5 Övriga åtgärder	13
3.6 Trafikanalys	14
4 Valet mellan styrmedel; fyrstegsprincipen.....	15
4.1 Tankarna bakom fyrstegsprincipen	15
4.2 De två första stegen; administrativa styrmedel och information.....	16
4.3 De två första stegen; prissättning	17
4.4 Steg tre och fyra	18
4.5 Sammanfattning.....	19
5 Dagens politik i ljuset av mål och medel	21
5.1 Prissättning av existerande anläggningar	21
5.2 Prissättning av infrastruktur i ljuset av klimatpolitiska mål.....	24
5.3 Behov av resurser för byggande av infrastruktur	27
5.4 Behov av resurser för drift och underhåll av infrastruktur.....	30
5.5 Regionalpolitik	34
5.6 Sammanfattning.....	35
6 Rådighet och rationalitet	37
7 Sammanfattning och rekommendationer	40
Referenser.....	41

Sammanfattning

Regering och riksdag förfogar över en rad styrmedel för att uppnå de mål som ställts upp för trafikpolitiken. Det finns också politisk enighet om att den så kallade fyrstegsprincipen ska användas för att analysera och identifiera de styrmedel som bör användas för att på det minst kostsamma sättet uppnå de politiskt satta målen.

I denna rapport har användningen av fyrstegsprincipen i praktiken diskuterats. En central observation är att det ännu återstår mycket arbete för att omsätta tankarna bakom principen i praktisk handling. I synnerhet saknas information om, och analyser av möjligheten att på ett systematiskt sätt använda ekonomiska styrmedel liksom resurser för drift och underhåll för att genomföra politiken. Mycket talar för att man på detta sätt skulle kunna närma sig målen till väsentligt lägre kostnader än vad som är fallet med de styrmedel som för närvarande står i fokus för uppmärksamheten.

Till sin hjälp för att genomföra politiken har regeringen ett antal myndigheter. Vi föreslår att regeringen ger någon av dessa, exempelvis Trafikanalys, i uppdrag att självständigt genomföra de två första stegen av fyrstegsprincipen. Trafikverket genomför på samma sätt som idag en åtgärdsanalys av de styrmedel som inryms inom steg tre och fyra. Skillnaden jämfört med idag är att detta kan ske på grundval av de överväganden som redovisats inom ramen för analyserna av steg ett- och steg två-åtgärder. Rent operationellt kan Trafikverket redovisa två prioriteringsförslag: Det ena förslaget baseras på redan fattade politiska beslut medan det andra tar sin utgångspunkt i en politik som utgår från att politiken genomförs på ett sätt som maximerar sannolikheten för en rationell politik i ekonomisk-teknisk bemärkelse.

Med denna konstruktion kommer ett underlag att finnas framme utan att regeringen behöver ta ställning till dess rekommendationer och observationer. På så sätt är det möjligt att säkerställa att det finns allsidiga belysningar av de styrmedel som står till samhällets förfogande för att genomföra politiken i sektorn. Det är emellertid ett rimligt krav att i moderna demokratier säkerställa att svåra frågor ges en genomlysning även om de rekommendationer som kommer fram upplevs som politiskt utmanande.

1 Inledning

Riksrevisionens granskningar av transportsektorn under de senaste åren har fokuserat underlag för, och utfall av beslut om investeringar i, och drift och underhåll av infrastruktur. Avsikten är att i det uppdrag som VTI fått av Riksrevisionen genomföra en mera generell genomlysning av regeringens styrning av transportpolitiken. Detta görs mot bakgrund av att byggande och underhåll endast är två av en mängd styrmedel som kan användas för att uppnå de politiska mål som ställs upp. Frågan är därför hur de olika styrmedel samhället förfogar över bör användas. Ett tillspetsat sätt att belysa frågans betydelse är följande: *Även om regeringens anslagstilldelning och de statliga myndigheternas användning av tilldelade medel fungerar på ett tillfredsställande sätt så kan det vara möjligt att uppnå målen på ett bättre och billigare sätt genom att använda andra styrmedel.*

Syftet med promemorian är att mot denna bakgrund belysa hur de styrmedel som står till regeringens förfogande har använts för att bidra till att uppnå de transportpolitiska målen. *Lever regeringen och dess myndigheter upp till de principer som riksdagen slagit fast?* Eftersom de politiska målen kan vara av fördelningskaraktär behandlar genomgången den interna effektiviteten när politiken genomförs; uppnås de mål som ställts upp, exempelvis i form av regionalpolitiska riktlinjer, till lägsta tänkbara kostnad?

Många styrmedel verkar mot trafik och transporter och påverkar därmed indirekt också efterfrågan på infrastruktur. Andra styrmedel, inte minst de anslag som används för att bekosta infrastrukturen, påverkar standarden på anläggningarna och därmed kostnaden för att köra och genomföra transporter, vilket i sin tur har konsekvenser för efterfrågan. En återkommande aspekt i analysen är att medvetandegöra denna interaktion mellan trafik, infrastruktur och de styrmedel samhället förfogar över.

Promemorian inleds i avsnitt 2 med att slå fast de transportpolitiska mål och övriga principer för politikens genomförande so riksdagen fastställt. Avsnitt 3 syftar till att precisera de styrmedel som samhället förfogar över och de myndigheter som regeringen förfogar över för att uppnå de uppställda målen. I avsnitt 4 beskrivs fyrstegsprincipen, dvs. den tankemodell som utvecklats för att på ett rationellt sätt välja vilket styrmedel som ska utnyttjas för att uppnå målen medan avsnitt 5 innehåller en genomgång av hur politiken genomförts mot bakgrund av denna princip. Avsnitt 6 behandlar frågan om vem som har rådighet över vilka styrmedel och de utmaningar som uppträder i skärningen mellan det som här kallas teknisk-ekonomisk rationalitet respektive politiska rationalitet. Avsnitt 7 sammanfattar slutsatserna av genomgången och ger rekommendationer för hur beslutsprocessen i framtiden kan utformas för att med stöd av fyrstegsprincipen på ett rationellt sätt fatta beslut om politiken inom transportsektorn.

2 Trafikpolitikens mål och principer

I detta avsnitt återges de mål som riksdagen formulerat för trafikpolitiken (2.1) liksom de principer som ska styra dess genomförande (2.2).

2.1 Målen

Det övergripande transportpolitiska målet är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Det övergripande målet ställer därmed höga krav på att politiken genomförs på ett effektivt sätt, också i ett långsiktigt perspektiv.

Det övergripande målet preciseras i ett funktionsmål för tillgänglighet. Där sägs att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet och bidra till utvecklingskraft i hela landet. Möjligheterna att resa och utföra transporter ska också förbättras över tid. Jämställdhet och möjligheten för personer med funktionsnedsättning liksom förutsättningarna för barn lyfts fram. En kompletterande precisering innebär att riksdagen vill att förutsättningarna för att välja kollektivtrafik, gång och cykel ska förbättras.

Ett hänsynsmål för säkerhet, miljö och hälsa innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas så att antalet dödade och allvarligt skadade minskar. För vägtransportområdet preciseras detta genom att man anger att antalet döda ska halveras och antalet allvarligt skadade minskas med en fjärdedel mellan 2007 och 2020. Inom övriga transportslag ska de som drabbas av olyckor minska.

Transportsektorn ska också bidra till att miljö kvalitetsmålet ”Begränsad klimatpåverkan” nås genom en stegvis ökad energieffektivitet i transportsystemet och ett brutet beroende av fossila bränslen. År 2030 bör Sverige ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen. Transportsektorn ska också bidra till att övriga miljö kvalitetsmål nås liksom till minskad ohälsa. Prioritet ges till de delmål där transportsystemets utveckling är av stor betydelse för möjligheterna att nå uppsatta miljöpolitiska mål.

2.1.1 Genomförande

När transportpolitiken genomförs ska ett antal övergripande principer som anger vad som ska känneteckna politikens utformning vara styrande. Alla myndigheter vars arbete bidrar till att nå målen måste ta hänsyn till dessa principer vid val av medel för att nå de transportpolitiska målen. Detta är en förutsättning för att kunna avgöra t ex hur avvägningar mellan målens olika delar ska gå till.

En sådan princip är att resenärer och transportköpare själva ska bestämma hur de vill resa och hur transporter ska utföras. Beslut om företagets produktion av transporter bör också ske i decentraliserade former och man vill att konkurrens mellan olika trafikutövare och transportalternativ ska främjas. Däremot ska samverkan inom och mellan trafikslag främjas, något som kan tolkas som att det finns ett behov av samverkan mellan de myndigheter som tillhandahåller infrastruktur. Den avslutande principen är att trafikens samhällsekonomiska kostnader ska vara en utgångspunkt när transportpolitiska styrmedel utformas.

Utöver dessa transportsektorspecifika mål finns också ett annat, övergripande mål för genomförandet av all verksamhet i offentlig sektor. Myndighetsförordningens (SFS

2007:515) tredje paragraf lyder: ”Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och skall se till att den bedrivs effektivt ..., att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.” Utöver att ansvariga myndigheter ska uppfylla sektorspecifika mål innebär detta att målen ska uppnås till så låg kostnad som möjligt; ju bättre kostnadseffektivitet, desto större utdelning för de medel som avsätts.

Regeringens instruktion till myndigheterna är rimligen relevant också för regeringens eget sätt att genomföra politiken. Vår tolkning är därför att även regeringen ska se till kostnaderna för att genomföra politiken och ska välja de styrmedel som till lägsta tänkbara samhällsekonomiska kostnad driver politiken i den riktning som formuleras i de uppställda målen. I kostnadsbegreppet ryms också de hänsyn till fördelningspolitiska aspekter som uttrycks i riksdagens mål för politiken.

Sedan början av 1990-talet baseras styrningen i staten på de mål som formuleras inom varje sektor. För detta ändamål innehåller de årliga verksamhetsredovisningarna en uppföljning av hur respektive myndighet lyckats genomföra de uppdrag man getts i form av myndighetsinstruktion och det årliga regleringsbrevet. Regeringen sammanfattar därefter myndigheternas verksamhetsuppföljningar i den årliga budgetpropositionen och avrapporterar på så sätt utvecklingen inom varje sektor till riksdagen.

Man kan notera att regeringens avrapportering inte sällan görs i form av en lakonisk slutsats om att uppställda mål har uppnåtts utan analys av orsaker eller förslag till åtgärder. Regeringens styrning kännetecknas därför inte av en i skrift formulerad tydlighet vad gäller måluppfyllelse. Det är också uppenbart svårt att hålla isär i vilken utsträckning som (eventuella problem med) måluppfyllelsen kan hänföras till regeringens styrning, till myndighetens sätt att genomföra verksamheten eller till yttre förhållanden. Denna brist på transparens utgör en återkommande observation i denna rapport.

3 Styrmedlen och myndigheterna

Avsikten är att i detta avsnitt inventera de styrmedel som samhället förfogar över för att uppnå uppställda mål. Vi väljer att karaktärisera dessa under rubrikerna administrativa styrmedel (3.1), styrmedel som påverkar beteende (3.2), den offentliga sektorns användning av resurser för investeringar och underhåll (3.3), ekonomiska styrmedel (3.4) och övriga sätt att styra mot de mål som ställts upp (3.5). I framställningen redovisas den roll som Transportstyrelsen och Trafikverket har i arbetet med att utföra sina respektive uppdrag. Avsnitt 3.6 beskriver dessutom Trafikanalys roll i detta arbete.

3.1 Administrativa styrmedel

Transportstyrelsen (TS) har ett stort antal uppdrag av administrativ natur.

Utgångspunkten för den verksamhet som bedrivs på väg, järnväg, i luften och till sjöss är att såväl operatörer som infrastrukturhållare har tillstånd för sin verksamhet. Detta kan också omfatta tillstånd för tillverkare och verkstäder (godkännande av komponenter och tekniska delsystem), liksom tillstånd för fordon och utfärdande av regler för licenser, inklusive körkort. Förutsättningarna för att få dessa tillstånd regleras i svensk lagstiftning. Denna baseras i successivt ökande omfattning på direktiv utfärdade inom ramen för det Europeiska Unionen.

Utöver att granska ansökningar och dela ut dessa tillstånd har TS till uppgift att utöva tillsyn över operatörer, infrastrukturhållare etc. som fått ett tillstånd. På så sätt är det möjligt att säkerställa att verksamheten bedrivs på det sätt som regleras i tillståndet. Myndigheten har därför getts rätten att utfärda forskrifter som preciserar verksamhetsvillkoren. Denna regelgivning krävs således för att kunna utföra det tillstånds- och tillsynsuppdrag myndigheten har.

Transportstyrelsen har också ansvar för marknadsövervakning. Medan tillsyn innebär att övervaka och säkerställa att lagen följs är marknadsövervakningen iakttagande och syftar till att på bred front hantera marknadernas funktion. Ansvaret avser samtliga transportslag. Uppdraget innebär att myndigheten fungerar som regeringens ögon och öron för att säkerställa att det föreligger rimliga förutsättningar för att åstadkomma konkurrens.

TS har också ansvaret för registerhållning av fordon, licenser (olika former av körkort) etc. Man har också ansvaret för uppbörd av vissa skatter och avgifter, exempelvis av fordonsskatten och de trängselavgifter som idag tas ut i Stockholm och som sedermera kommer att tas ut också i Göteborg, Motala och Sundsvall.

Man kan sammanfattningsvis konstatera att många av TS arbetsuppgifter utgår från behovet av att tillgodose det trafikpolitiska hänsynsmålet om tillfredsställande säkerhet. Som en följd av dessa bestämmelser uppstår ofrånkomligt konsekvenser för möjligheterna att uppnå övriga mål. Marknadsövervakningen är annorlunda till sin karaktär och innebär att man ska göra iakttagelser av om marknader fungerar på det sätt som regeringen avsett med de regelförändringar som genomförts. Denna övervakning innebär att myndigheten måste anlägga ett bredare och mera analytiskt perspektiv och att det inte är möjligt att bocka av att ett antal utpekade verksamheter genomförts eller att specificerade krav uppfyllts.

Kommunernas planmonopol är ett administrativt styrmedel som påverkar lokalisering av bostäder och kontor eller industrier. Den strategi som väljs vad avser var utbyggnader görs får långsiktiga konsekvenser både för trafiktillväxt (lokalisering i

centrala eller perifera lägen) och på vilka stråk som belastas med mycket trafik (smågator eller stora vägar). Kommunerna har därutöver möjlighet att i form av lokala trafikföreskrifter påverka hastighet, stoppmöjligheter etc.

I miljöbalken finns ett antal miljökvalitetsnormer för utomhusluft som har bäring på transportsektorn och som baseras på EU:s Luftkvalitetsdirektiv 1999/30/EG.¹ Där föreskrivs vilka resultat medlemsländerna ska uppnå medan medlemsländerna själva bestämmer hur detta ska gå till. Det är numera **Naturvårdsverket** som fattar beslut om att utredningar av åtgärdsprogram för miljökvalitetsnormer ska genomföras.

Regelverket innebär att kommunerna är skyldiga att underrätta Naturvårdsverket om kontroller som visar att halter kan komma att överskridas. Myndigheten ska då undersöka behovet av att vidta åtgärder för att komma till rätta med problemen. Om Naturvårdsverket finner att ett åtgärdsprogram behövs ska detta rapporteras till de berörda länsstyrelserna. Det är sedan länsstyrelsen eller annan ansvarig myndighet som har ansvar för att ta fram ett åtgärdsprogram. Inom transportområdet är det kanske mest kända exemplet på konsekvenser av lagstiftningen de diskussioner som finns om dubbdäcksförbud på vissa gator i större städer. Se vidare Nerhagen & Pyddoke (2010), avsnitt 1.3.

3.2 Regler och information

Ett policyområde som ligger mycket nära de administrativa styrmedlen avser de försök som görs för att med **regler riktade direkt mot trafikanterna** försöka påverka beteendet i trafiken. Inom samtliga trafikslag finns hastighetsbestämmelser. På förslag av myndigheten fattar regering och riksdag principbeslut om hastighetsbestämmelser varefter Trafikverket genomför den beslutade politiken genom skyltning. Inom järnvägssektorn har Trafikverket ansvaret för att hastighetsklassificera järnvägssträckor och stundtals också införa bestämmelser om (temporära) hastighetsnedsättningar. Liknande bestämmelser påverkar hastigheten till sjöss.

Hastighetsbestämmelserna på väg övervakas av Polisen. Rikspolisstyrelsen beslutar om hur mycket resurser som avsätts för ändamålet, något som innebär att beslut om hur omfattande övervakningen ska vara fattas utanför transportsektorn. Sedan tioalet år finns emellertid också kameror för automatisk registrering av hastighetsöverträdelser. Trafikverket står för kostnaderna för investeringar i, och underhåll av kamerorna medan det är Polisen som ansvarar för att hantera påföljderna. På motsvarande sätt är polisen ansvarig för att övervaka nykterhet på väg.

I sammanhanget kan det vara värt att notera att polisen också ska säkerställa att fordonsägare har betalat fordonsskatt och den obligatoriska delen av fordonsförsäkringen. Tidigare har kontrollen av båda dessa förhållanden underlättats av det skattemärke som funnits på fordonens registreringsskyltar. Sedan skattemärket av

¹ Detta är det grundläggande direktivet men det har även funnits olika s.k. dotterdirektiv. Dessa EG-direktiv implementerades i svensk lagstiftning genom införandet av miljökvalitetsnormerna för kvävedioxid genom SFS 1998:897, som trädde i kraft den 1 januari 1999, och för partiklar (PM₁₀) genom SFS 2001:527, som trädde i kraft den 19 juli 2001. Inom EU finns en rad andra direktiv som har bäring på luftkvalitet. Det finns exempelvis krav som riktar sig till enskilda källor, exempelvis utsläppskrav för fordon och olika punktkällor. Ett nytt EG-direktiv för luftkvalitet har nyligen antagits (2008/50/EG) som ersätter tidigare direktiv. I och med det nya direktivet införs även gränsvärden för mindre partiklar, s.k. PM_{2,5}.

kostnadsskäl tagits bort har TS erbjudit polisen särskilda kameror som under körning automatiskt kan fotografera fordonsskyltar och i realtid ge information om fordonet är skattat och försäkrat. Polisen har emellertid varit långsam med att ta till sig denna nya teknik. Detta illustrerar de svårigheter som kan uppstå i kontaktytorna mellan olika myndigheter då beslutad politik ska genomföras.

Information kan användas som ett särskilt styrmedel för att påverka förarnas beteende och på så sätt bidra till måluppfyllelsen. Skyltningen utefter vägar etc., har sedan länge haft denna funktion och likaså har man under många år genomfört riktade informationskampanjer för att lyfta fram särskilt betydelsefulla aspekter på agerandet i trafiken, inte minst inom trafiksäkerhetsområdet.

Den tekniska utvecklingen har inneburit att det idag finns en hittills outnyttjad potential för informationsspridning och påverkan. Inte bara är det möjligt att överföra vägmärkesinformation in i fordonen. Det är också möjligt att med smarta elektroniska lådor i fordonen ta betalt för olika företeelser. En aspekt som diskuterats är att differentiera försäkringspremier efter hur långt fordon framförs eller i vilken utsträckning föraren följer gällande hastighetsbestämmelser; se t ex Nilsson & Arvidsson (2006).

På motsvarande sätt är det tekniskt möjligt att (åter-)införa kilometerskatter och låta skatten på tunga fordon variera med axelvikt och var fordonen framförs. Detta kan också göras inom ramen för ett frivilligsystem som innebär att de fordon som kör lagligt eller som kör på vägar som inte slits så hårt ges möjlighet att bevisa detta med stöd av information i den smarta lådan. Övriga skulle i stället att få betala en högre premie eller skatt jämfört med i utgångsläget. Detta pekar också fram mot den nära koppling som uppstår mellan information och prissättning.

3.3 Investeringar, reinvesteringar, drift och underhåll

Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket och Luftfartsverket har under en lång följd av år haft ansvar för att underhålla respektive infrastruktur och för att utveckla denna på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt. För Banverket och Vägverket har detta i första hand hanterats via anslagstilldelningen. Riksdagen fattar årliga beslut om vilka resurser som ska avsättas för drift och underhåll respektive för investeringar. Regeringen beslutar om vilka investeringar som ska genomföras på grundval av den långsiktiga planen som fastställts. Verken har därefter fördelat ut underhållsanslagen i organisationens olika delar och man har ansvaret för att genomföra investeringsprojekten.

Därutöver har Banverket haft viss rådhighet över de avgifter som tas ut för att utnyttja järnvägsinfrastrukturen. Avgifterna ligger emellertid långt under kostnaderna för drift och underhåll av järnvägen, en fråga som behandlas ytterligare i avsnitt 5 nedan.

Sjöfartsverket (SjV) är ett tjänsteproducerande affärsverk med ansvar för sjövägarna. Verksamheten omfattar lotsning, farledsservice, sjötrafikinformation, isbrytning, sjökartläggning etc. Arbetet bekostas till fullo med avgifter på fartygstrafiken.

Sedan en tid har Swedavia på motsvarande sätt ett helhetsansvar för flygplatserna, dvs. man driver och underhåller anläggningarna med finansiering via start- och landningsavgifter etc., precis som ett kommersiellt företag. Därutöver driver Luftfartsverket (LfV) flygtrafiktjänst för civila och militära kunder vid 35 torn i Sverige samt vid två kontrollcentraler. Man omsätter drygt 2 miljarder kronor, intäkter som till fullo härrör från de avgifter som flyget betalar för att passera genom svenskt luftrum.

Viss tillstånds- och tillsynsverksamhet inom flygtrafikområdet som tidigare bedrevs av LFV/Luftfartsstyrelsen ligger numera hos Transportstyrelsen.

En väsentlig skillnad mellan SjöV och LfV å ena sidan och det som nu är Trafikverket å andra sidan är alltså att det ekonomiska ansvaret ser olika ut. Regering och riksdag har således genomfört styrningen av de förra på armslängds avstånd. Respektive myndighet ger regeringen förslag om de avgifter som man menar krävs för att bekosta verksamheten varefter regeringen fattar det formella beslutet om avgiftsnivåer. I synnerhet väghållningen kännetecknas däremot sedan länge av en fullständig separation av skatter och avgifter och resursanvändning.

Huvudsyftet med den planeringsprocess som genomförts åtminstone sedan början av 1990-talet är att ta fram underlag för de behov av nyinvesteringar som finns i väg- och järnvägssektorn. Till följd av den begränsade resurstillgången innehåller myndighetens förslag en prioritering av projekten. Successivt har planeringen utvecklats och innehåller nu sofistikerade hjälpmedel för investeringsanalyser. Motsvarande hjälpmedel för att bedöma behovet av drift och underhåll är fortfarande underutvecklade. Regeringen är inte bunden av de förslag som lämnas av myndigheterna utan det slutliga beslut som fattas kan innehålla helt andra projekt och med en annan prioritering än i förslaget.

Man kan notera att det inte finns någon formell avstämning (tredjepartsgranskning) mellan å ena sidan de krav regeringen ställer på Banverket, numera Trafikverket, vad gäller standarden på järnvägsnätet och å andra sidan de (underhålls-) resurser som avsätts för ändamålet. I England har tillsynsmyndigheten till uppgift att göra en sådan bedömning, och detta är också i överensstämmelse med det EU-direktiv som ligger till grund även för den svenska lagstiftningen på området. Innebörden är att det i Sverige är regeringen som har detta ansvar, dvs. som måste säkerställa att de resurser som avsätts är tillräckliga för att säkerställa att trafiken kan bedrivas på ett effektivt sätt. Se vidare avsnitt 4 och 5 i Nilsson et al (2010).

Dessa observationer avser organisationen av den statliga resursanvändningen inom infrastruktursektorn. På motsvarande sätt agerar **kommunerna** för att tillgodose behovet av resurser för att underhålla och bygga vägar och gator i det kommunala vägnätet. I viss utsträckning finns också ett kommunalt engagemang i järnvägar, exempelvis vad avser industrispår. Spårtrafik som bedrivs på infrastruktur som inte tillhör statens nät, exempelvis Saltsjöbanan, liksom tunnelbanan i Stockholm och spårvägar i några städer är också ett (landstings-) kommunalt ansvar. Kostnaderna för verksamheten täcks av generella skatteintäkter (kommunal- och landstingsskatt), av biljettintäkter (kollektivtrafik) och av generella statsbidrag. Innebörden är att kommunerna själva avgör hur mycket resurser som avsätts för infrastruktur i förhållande till sina andra utgiftsområden.

Också landets hamnar hanteras av kommunerna. En kommunal organisation har ansvaret för samtliga kostnader för hamninfrastrukturen och stundtals också för stuveriverksamhet. Man tar betalt så mycket man anser möjligt men tvingas inte sällan skjuta till medel för att kunna fortsätta verksamheten. Likaså finns ett visst kommunalt eller regionalt engagemang i de flygplatser som Swedavia inte bedömer vara möjliga att bekosta på kommersiella grunder.

Det finns i vissa fall en koppling mellan de resurser staten respektive kommunerna avsätter för drift och underhåll och kostnaderna för att uppnå vissa av de transportpolitiska målen. Så är fallet därför att man stundtals kan ersätta statliga nyinvesteringar med mindre åtgärder i det kommunala nätet och vice versa. En sådan

utbytbarhet kan finnas mellan (statliga) vägutbyggnader och byggande av busshållplatser med utgångspunkt från ett kommunalt perspektiv. Kommunala åtgärder kan avse farthinder för att bidra till ökad trafiksäkerhet och andra lokala trafikbestämmelser som kan ha stora konsekvenser för möjligheten att komma till rätta med de olägenheter som trafiken ger upphov till. En diskussion kring dessa frågor finns i Trafikverket (2012).

3.4 Ekonomiska styrmedel

Administrativa styrmedel syftar till att sätta upp gränser för vad som ska göras, vad som är tillåtet och inte tillåtet. Med information försöker man påverka användarna av infrastruktur att förändra sitt agerande. Också ekonomiska styrmedel syftar till att påverka agerande, men detta sker via olika typer av priser. Den enkla utgångspunkten för detta är att högre priser minskar efterfrågan. Genom att exempelvis göra det dyrare att köra i Stockholm under rusning än under lågtrafik förmår man somliga resenärer att välja att komma till sina målpunkter på andra sätt än i frånvaro av en trängselavgift.

Som framgått av den tidigare beskrivningen finns en skiftande praxis vad avser rätten att prissätta utnyttjandet av infrastruktur inom de olika trafikslagen. Riksdagen har delegerat rättigheten till Swedavia, LfV och SjöV vad gäller avgifter inom deras respektive ansvarsområden. Genomförandet av rätten skiljer sig emellertid åt dem emellan eftersom Swedavia har ett vinsmaximeringsuppdrag medan LfV och SjöV ska ta ut avgifter som täcker verksamhetens kostnader, vare sig mer eller mindre. Ett exempel på en konsekvens av denna skillnad är att Swedavia avsagt sig ansvaret för ett antal mindre flygplaner eftersom man inte bedömt det vara kommersiellt motiverat att fortsätta driften vid dessa.

De avgifter som tas ut för användningen av järnvägens infrastruktur fastställs åtminstone i princip av Banverket/Trafikverket. Det har emellertid sedan Banverkets bildande 1988 varit en mer eller mindre tydlig politisk avsikt att uttaget av avgifter för att köra tåg inte ska täcka verksamhetens kostnader. Sedan en tid har dock regeringen deklarerat att man ställer ökade krav på sektorns självfinansiering, och man har fastslagit hur stor ökningen av intäkter från banavgifter ska vara under de kommande åren. Inom denna ram har Trafikverket till uppgift att utforma avgiftsuttaget, bland annat för att avgöra lämpligheten av eventuella differentieringar av avgifterna.

Jernhusen är ytterligare en aktör inom järnvägssektorn. Bolaget är helägt av staten och äger de fastigheter i anslutning till järnvägen som inte utnyttjas för att bedriva trafik. Man tar betalt för kommersiell verksamhet i de största stationerna samtidigt som man tar betalt av operatörerna för tågresenärerna ska kunna utnyttja stationsytan. Likaså äger man underhållslokaler, godsterminaler etc. liksom vad som idag är rent kommersiell mark som tidigare utnyttjats som en del av järnvägssektorns verksamhet. Jernhusen gör ett betydande årligt överskott som dels återinvesteras, dels betalas ut till ägaren som avkastning. Också denna prissättning får i förlängningen betydelse för kostnaderna för att bedriva järnvägstrafik och trafikanternas biljettpriser.

Prissättningen eller beskattningen av vägtrafik är i allt väsentligt skild från Trafikverkets inflytande och styrs primärt av finansdepartementet. De viktigaste instrumenten är skatten på drivmedel och på fordonsinnehav. I successivt ökande omfattning differentieras skatteuttaget, exempelvis för att särbehandla de drivmedel som är mer miljövänliga än andra. Sedan länge finns också en differentiering av den årliga

fordonsskatten med avseende på fordonsvikt. Det finns dessutom separata miljöbilspremier som innebär att inköp av vissa fordon subventioneras.

Sedan ett antal år tas en trängselskatt ut av Stockholmstrafiken och motsvarande skatt är under införande i Göteborg. Beslut om sådana skatter fattas av riksdagen efter begäran från kommuner. Riksdag och regering har också beslutat om införandet av broavgifter i Motala och Sundsvall och sådana avgifter tas redan ut för att använda Öresundsbron och Svinesundsbron.

Avslutningsvis kan man konstatera att staten via avdragsrätten för resor till och från arbetet påverkar medborgarnas kostnader. I första hand torde detta ha konsekvenser för människors beslut om var man väljer att bosätta sig, dvs. avdraget betyder att man skapar ett boendemönster som är mera utspritt än vad som annars skulle vara fallet. Detta innebär i sin tur ett mer omfattande resande och en större drivmedelsförbrukning än i frånvaro av denna avdragsrätt.

3.5 Övriga åtgärder

Forskning och utveckling inom transportområdet har en potential för att bidra till att politiska mål kan tillgodoses. En utvärdering som genomfördes för några år sedan pekade exempelvis på transportforskningens betydelse för den positiva utvecklingen inom trafiksäkerhetsområdet, med successiva minskningar av i synnerhet antalet dödade i vägtrafikolyckor (Kolbenstvedt et al 2007).

Det är också uppenbart att utvecklingen av drivmedel som ersätter fossila bränslen kan vara en avgörande komponent i strävan efter att begränsa trafikens effekter på klimatet. I samma andetag är det angeläget att framhålla att ansträngningar inom detta område i Sverige endast har en marginell roll att spela i det samspel mellan globala intressen som påverkar utvecklingen på området. Detta illustrerar också hur många aspekter av verksamheten i transportsektorn som påverkas av den ökande graden av integrering av världens ekonomier liksom av den generella tekniska utvecklingen i och utanför landet.

Även användningen av el som en ersättning till fossila bränslen är ett exempel på denna typ av komplexa samband. I den utsträckning som vägtrafiken i ökad omfattning ska bedrivas med eldrivna fordon uppstår också ett behov av samverkan mellan kommersiella och offentliga krafter. En fordonsflotta som drivs på el förutsätter således en omfattande infrastruktur för elleverans liksom en ökad produktion av el för att tillgodose en växande efterfrågan.

Via VINNOVA förfogar staten över en mekanism som kan bidra till finansiering av forskning och utveckling inom transportområdet. Myndighetens huvuduppgift är emellertid att främja hållbar tillväxt i Sverige genom finansiering av behovsmotiverad forskning och utveckling av effektiva innovationssystem. Detta har i praktiken inneburit att de medel som avsätts för transportforskning successivt minskar och att tyngdpunkten förskjutits från grundforskning i riktning mot behovsmotiverade aktiviteter.

De regionala kollektivtrafikhuvudmänen (RKTm) har sedan början av 2012 ansvar för upphandling av kollektivtrafik. Deras mandat ges av ett av riksdagen beslutat regelverk. Syftet är att de ingripanden som administreras av RKTm ska säkerställa en kollektivtrafik som bidrar till att uppnå de trafikpolitiska målen. Kommuner och regioner betalar därför (idag) för ungefär halva kostnaden för att köra bussar och tåg som inte bär sig på kommersiella grunder. Detta bidrar till ett mera omfattande kollektivt resande än vad som skulle ha varit fallet om trafikanterna fått stå för hela

kostnaden. Avsikten är att på så sätt bidra till att förändra samhällsutvecklingen i en riktning som är positiv i förhållande till de mål som ställs upp.

Tidigare har Rikstrafiken haft ansvar för att upphandla **olönsam interregional trafik**. En stor del av anslagen går till att betala för Gotlandstrafiken, men också järnvägs- och flygtrafik får bidrag. Detta är ett direkt styrmedel i regionalpolitiken som numera administreras av Trafikverket.

Transportstödet kompenserar de merkostnader för transport som företag i de fyra nordligaste länen har. Syftet är att stödet ska utgå från de faktiska transportmerkostnaderna som företagen har.

3.6 Trafikanalys

Trafikanalys bildades 2010 med uppdrag att förse i första hand regeringskansliet med relevant kunskapsunderlag. Utgångspunkten för detta arbete är det transportpolitiska målet om en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning.

Trafikanalys ansvarar också för officiell statistik inom områdena transporter och kommunikationer, bland annat resvane- och varuflödesundersökningar. Man deltar vidare i utvecklingen av transportpolitiken genom att på regeringens uppdrag granska, analysera, följa upp och utvärdera föreslagna och genomförda åtgärder. Vidare analyseras transportpolitikens omvärld och dess framtida förutsättningar. Omvärldsanalyserna har särskild tonvikt på transportsystemets utveckling inom EU-området.

Trafikanalys har uppenbarligen en nära koppling till regeringen och ges också uppdrag för att bistå regeringen med beslutsunderlag. Man belyser dessutom regelbundet hur de trafikpolitiska målen uppnås. Vidare genomför man, liksom föregångaren SIKÄ, analyser av trafikens samhällsekonomiska marginalkostnader. Myndigheten har därför goda förutsättningar att kunna bistå regeringen i dess arbete med att ta fram beslutsunderlag av den art som beskrivits i tidigare avsnitt.

Trafikanalys instruktion innebär att man är inblandad både i arbetet med att ta fram underlag för framtida beslut, dvs. att utgöra ett stöd för regeringen i dess arbete med att utforma politiken, och att utvärdera den förda politiken. Organisatoriska konstruktioner av denna art innebär alltid risker för kluvenhet i genomförandet av arbetsuppgifterna.

Till detta kommer att Trafikanalys har ett tidsbegränsat uppdrag att följa upp avregleringen av järnväg och kollektivtrafik samtidigt som Transportstyrelsen har det långsiktiga ansvaret för att utöva tillsyn över transportmarknadens sätt att fungera. Detta har i sig skapat en oklarhet om ansvarsfördelningen vad gäller marknadsövervakningen i den svenska transportsektorn.

4 Valet mellan styrmedel; fyrstegsprincipen

Riksdag och regering förfogar alltså över ett spektrum av styrmedel för att genomföra en transportpolitik som bidrar till att uppfylla de mål som ställts upp. Många av dessa är direkta till sin karaktär, exempelvis vad gäller beskattningen av vägtrafik liksom tilldelningen av resurser för väg- och järnvägsinfrastruktur. Andra styrmedel är mera indirekta i så måtto att av riksdagen stiftade lagar skapar ett ramverk för agerandet inom samhällets olika delar. Det är därefter myndigheter som implementerar exempelvis säkerhetshöjande åtgärder medan åter andra myndigheter som Transportstyrelsen och Polisen bidrar till att övervaka att regelverket följs. Också ansvarsfördelningen mellan nationell, regional och lokal nivå styrs via riksdagsbeslut. För tjugotalet år sedan tog man exempelvis bort bidraget till det som då hette statskommunala vägar, och dessa är nu i huvudsak ett kommunalt ansvar. Det är också riksdagen som fattar beslut om det ramverk som omger kollektivtrafiken.

Vägverket har under en följd av år arbetat med vad som kallats fyrstegsmodeller, numera fyrstegsprincipen, för att avgöra vilket eller vilka styrmedel som är bäst lämpade för att uppnå de trafikpolitiska målen. SIKA använde tidigare begreppet integrerade åtgärdsanalyser för i grunden samma tanke.

Riksdagens inriktningsbeslut verkställs genom regeringens uppdrag med planeringsdirektiv till trafikverken m.fl. Formellt sett är det således genom dessa direktiv som fyrstegsprincipens tillämpning i planeringsarbetet regleras. I regeringens direktiv sägs att *åtgärderna bör analyseras enligt den s.k. fyrstegsprincipen*. Vi väljer att tolka detta som att även regeringen anser att denna princip ska ligga till grund för planeringsarbetet inom sektorn.²

Avsnitt 4.1 innehåller en beskrivning av fyrstegsprincipen. I avsnitt 4.2 preciseras innebörden av administrativa styrmedel och en diskussion förs om vilket kunskapsunderlag som krävs för att bedöma dessa medels lämplighet; avsnitt 4.3 behandlar på motsvarande sätt prissättningsinstrumentet. Samtliga dessa styrmedel rymms inom det som kallas steg ett och två i modellen. Gränsdragningen mellan stegen är otydlig, och vi väljer därför att hantera dem i ett sammanhang. Avsnitt 4.4 behandlar därefter analysen i modellens tredje och fjärde steg medan avsnitt 4.5 pekar på några slutsatser av genomgången.

4.1 Tankarna bakom fyrstegsprincipen

Den mest aktuella beskrivningen av fyrstegsprincipen ges i kapitel 4 i proposition 2011/12:118; se tabell 1. En (implicit) utgångspunkt för resonemanget är att det föreligger någon form av problem i någon del av infrastrukturen. Den första kategorin av åtgärder innebär att man ska undersöka sådana problem genom att minska trafiken eller att förmå resenärer eller transportköpare att använda andra transportmedel.

Det andra steget för denna tanke vidare genom att målen ska uppnås genom att trafikanterna ska förmås att välja andra färdvägar för att minska belastningen på det ställe där problem har uppstått. Det är uppenbart att ekonomiska styrmedel som en trängselavgift i princip skulle kunna fungera i både steg ett och steg två. Steg tre i

² Denna tolkning baseras på den genomgång som gjorts av Wärmark (2012) i en promemoria som är parallell till denna text.

fyrstegsprincipen innebär smärre ombyggnader medan steg fyra betyder att man genomför nybyggnadsåtgärder.

Planering i infrastruktursektorn har sedan lång tid haft fokus på nyinvesteringar. Fyrstegsprincipen har växt fram i en strävan efter att undersöka om det finns billigare och bättre sätt att hantera kapacitetsproblem etc. än att bygga nya vägar eller järnvägar. Det är uppenbart att de två första stegen inrymmer merparten av alla de generella styrmedel som identifierades i föregående kapitel. Endast regeringen och i slutänden riksdagen har emellertid möjlighet att fatta beslut i dessa frågor. Detta utesluter inte att andra instanser kan utreda och föreslå åtgärder i dessa steg av processen.

Tabell 1: Analysstegen enligt fyrstegsprincipen. Källa: Proposition 2011/12:118

1. Åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt.	Omfattar planering, styrning, reglering, påverkan och information med bäring på såväl transportsystemet som samhället i övrigt för att minska transport-efterfrågan eller föra över transporter till mindre utrymmeskrävande, säkrare eller miljövänligare färdmedel.
2. Åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintlig infrastruktur.	Omfattar insatser inom styrning, reglering, påverkan och information riktade till transportsystemets olika komponenter för att använda befintlig infrastruktur effektivare, säkrare och miljövänligare.
3. Begränsade ombyggnadsåtgärder.	Omfattar förbättringsåtgärder och ombyggnader i befintlig infrastruktur, till exempel trafiksäkerhetsåtgärder eller bärighetsåtgärder.
4. Nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder.	Omfattar ny- och ombyggnadsåtgärder som ofta tar ny mark i anspråk, till exempel nya väg- eller bansträckningar.

Trafikverket har nyligen tagit fram en remissversion av ett dokument som ska ge handledning för val av åtgärder inom ramen för fyrstegsprincipen för det kommande planeringsarbetet (Trafikverket 2012a). Man har där valt att avgränsa sig till de styrmedel myndigheten har rådighet över. Som ett alternativ till större nyinvesteringar kan man överväga lokala kapacitetsanpassningar eller förändringar av trafikregler etc. Man studerar också utbytbarheten mellan investeringar och drift och underhåll. Dessutom ingår kommunikationen mellan Trafikverket och berörda kommuner och regioner som en del av arbetet inom ramen för fyrstegsprincipen. Detta utgör ett tillvägagångssätt för att undersöka möjligheten att genomföra åtgärder i de delar av näten som Trafikverket inte direkt kan påverka.

4.2 De två första stegen; administrativa styrmedel och information

Fyrstegsprincipens första steg innebär att man bör studera möjligheterna att påverka företags och resenärers val mellan att genomföra en transport eller att resa respektive att avstå. Där ingår också att man kan påverka efterfrågan på ett sätt som innebär att resan eller transporten flyttas över till ett transportmedel där det finns ledig kapacitet eller till annan tidpunkt. Det andra steget avser åtgärder som bidrar till att befintlig infrastruktur utnyttjas på ett bättre sätt.

Det är uppenbarligen möjligt att med **administrativa styrmedel** påverka människors rese- och transportval. Hastighetsgränser är ett exempel. Syftet med sådana begränsningar av rätten att fritt välja hastighet är i första hand att minska risken för att olyckor inträffar och för att begränsa konsekvenserna när så ändå sker. Restriktioner av

denna art har emellertid också konsekvenser för grundläggande transportbeslut. Tack vare att det är möjligt att ta sig fram snabbt vill många människor resa. Goda kommunikationer ökar dessutom möjligheten till specialisering i varuproduktionen tack vare att transportkostnaden sjunker. Om man gör tankeexperimentet att maximal hastighet sänks till 50 km/h för att minska antalet olyckor skulle sannolikt många resor och transporter ställas in.

Administrativa bestämmelser kan användas också för andra ändamål än att minska antalet olyckor eller begränsa utsläpp och buller. Det finns således exempel på städer där tillgången till vägar och gator ransoneras genom bestämmelser som ger fordon med jämn slutsiffra på registreringsskylten rätt att köra i staden vissa dagar och fordon med ojämn slutsiffra andra dagar. Reglerna är då tillkomna för att begränsa trängseln i gatunätet.

Även **information** kan tänkas påverka människors beslut om att resa eller inte och också deras val av färdmedel. I samband med stora evenemang uppmanas trafikanterna av arrangörer och Polisen att lämna bilen hemma eller att använda alternativa färdvägar. Likaså finns en attitydförskjutning i förhållande till vägtrafiken i så måtto att somliga väljer fordon eller färdmedel med icke-fossila bränslen till följd av den pågående klimatdebatten. Den praktiska betydelsen av hur information av detta slag påverkar trafikanternas preferenser är emellertid oklar; se vidare Elvik (2000).

Det finns ett behov av analytiska hjälpmedel för att bedöma effekterna av nya eller ändrade administrativa styrmedel, inte minst för att kunna jämföra dess lämplighet i förhållande till andra styrmedel. För närvarande saknas emellertid generella modeller för att bedöma lämpligheten av olika administrativa styrmedel. För varje typ av styrmedel krävs därför en analys av bestämmelsens kostnader, som ofta drabbar resenärerna i form av ett minskat handlingsutrymme, och de effekter man uppfattar sig åstadkomma med den aktuella bestämmelsen.³

Konsekvenserna av många administrativa regler kan emellertid bedömas med stöd av en välfärdsekonomisk analys av standardtyp. I fallet med restriktioner på vilka som får åka in i en stad olika dagar är det exempelvis uppenbart att vissa resenärer som stängs ute därför att de har ”fel” slutsiffra kan ha mycket hög nytta av att få köra. Samtidigt skulle andra som har rätt att köra, utan större problem kunna lämna bilen hemma. Detta antyder hur en välfärdsanalys av just detta styrmedel skulle kunna utformas på grundval av ett grundläggande principresonemang.

4.3 De två första stegen; prissättning

Som tidigare konstaterats har kostnaden för att genomföra en resa eller en transport betydelse för efterfrågan; ju dyrare, desto färre reser eller utför transporter. Olika tillvägagångssätt för att påverka såväl prisnivån som prisets differentiering kan därför ha stor betydelse för att påverka om, hur och när resor och transporter genomförs.

Den naturliga följdfrågan är hur dyrt det ska vara; vilket är ”det korrekta” priset? En av de principer som är vägledande för trafikpolitiken ger svaret. Som framgick i avsnitt 2 har riksdagen beslutat att trafikens samhällsekonomiska kostnader ska ge

³ På uppdrag av Transportstyrelsen genomförs för närvarande ett pilotprojekt på VTI med avsikt att belysa konsekvenserna av nya eller förändrade förordningar.

utgångspunkten för att utforma transportpolitiska styrmedel i allmänhet och därför också för att beräkna nivån på de skatter och avgifter som ska tas ut.

Som privatpersoner betalar vi för att köpa bil, för underhåll och för drivmedel. När vi använder andra färdmedel betalar vi för biljetter och transportföretaget använder intäkterna för att betala för motsvarande kostnader. Logiken är den samma för godstransporter. Detta är exempel på kostnader som en marknadsekonomi med automatik kräver att privatpersoner och företag betalar för.

Andra konsekvenser som uppstår till följd av en resa eller en transport kommer inte med samma automatik att hanteras via marknadsekonomin prissystem eller har av olika skäl undantagits från krav på betalning. Det är de sammanlagda konsekvenserna av en resa eller transport, inklusive kostnaderna för sådana ytterligare effekter, som åsyftas när man refererar till ”trafikens samhällsekonomiska kostnader”.

Exempel på sådana effekter är det slitage som ett fordon ger upphov till på infrastrukturen, det extra buller och de utsläpp som uppstår, den olycksrisk en trafikant utsätter andra trafikanter för liksom den trängsel som ett fordon ger upphov till. Detta är alltså konsekvenser av den enskilda resan eller transporten som drabbar fler än den som ger upphov till dem. Med en samlingsbeteckning kallas detta externa effekter.

För att säkerställa att man inte får för mycket buller, för mycket slitage etc. är det angeläget för samhället att ingripa. Skatter och avgifter ger goda möjligheter att åstadkomma detta. I avsnitt 5 diskuteras kunskapen om dagens uttag av skatter och avgifter i förhållande till denna norm.

4.4 Steg tre och fyra

Sedan många år finns det tydliga principer för hur en samhällsekonomisk kalkyl bör genomföras för att bedöma om det är motiverat att genomföra en investering, dvs. för att ta ställning till åtgärder i steg fyra. Principerna har också omsatts i beräkningshandledningar som ger anvisningar för hur detta ska gå till i praktiken. Kalkylen innebär att man jämför kostnaden för att bygga en ny anläggning med de samhällsekonomiska vinster en färdig anläggning ger upphov till under ett stort antal år i framtiden. Vinsterna är i mycket stor utsträckning beroende av trafikutvecklingen, dvs. ju fler som kommer att dra nytta av ett färdigt projekt, desto mera sannolikt är det – allt annat lika – att det är motiverat att genomföra en investering.

Med de reservationer som alltid bör omge användningen av generella beräkningsmodeller måste dessa ändå sägas ha en genomgående hög standard. Ett återkommande problem är emellertid den osäkerhet som finns vad gäller bedömningarna av resande- och transportflöden. Problemet är särskilt stort inom järnvägssektorn där operatörerna i systemen – som redan påpekats – inte vill redovisa omfattningen av dagens resande respektive transporter. Detta ger upphov till problem med att på ett korrekt sätt bedöma hur många som i framtiden kommer att använda en ny eller förbättrad anläggning och därmed till svårigheter att bedöma samhällsnyttan av många investeringar.⁴

⁴ Problemet ska också ses mot bakgrund av att en viktig del av nyttan av järnvägsinvesteringar består av operatörernas vinst. Det finns därför ett uppenbart företagsekonomiskt intresse av att få till stånd järnvägsinvesteringar och ett starkt inbyggt incitament att hävda att framtida resande och transporter.

Genom att ta ett steg tillbaka i fyrstegsprincipen, dvs. till dess tredje steg, så kan man konstatera att detta avser förbättringsåtgärder och ombyggnader i befintlig infrastruktur, till exempel trafiksäkerhetsförbättringar och bärighetsåtgärder. Någonstans i gränslandet mellan nyinvesteringar och ombyggnader i befintlig infrastruktur ligger också reinvesteringsåtgärder.

Det underlag som krävs för att bedöma samhällsnyttan av förbättringar och ombyggnader är i princip samma som då man ska analysera större investeringar. Beräkningsproblemen är emellertid större när det gäller att fastställa behovet av reinvesteringar. Svaret på frågan om en investering ska genomföras är enkelt; ”ja” eller ”nej, åtminstone inte nu”. En reinvesteringsåtgärd utgår emellertid från att det finns infrastruktur som, när åren går, blir allt dyrare att underhålla. Vid någon tidpunkt är det motiverat att byta spår eller lägga ny beläggning för att få ner underhållskostnaderna. Grundfrågan är då ”idag” eller ”nästa år”.

Som ett resultat av sådana överväganden måste man bygga upp modeller som utgår från en infrastruktur som ska fungera under en lång följd av år. Syftet är att på så sätt identifiera hur ofta reinvesteringarna ska genomföras. Svaret kommer att bero på hur stor kostnaden är för en reinvestering i förhållande till de årliga kostnaderna för drift och underhåll; de senare kan förväntas öka ju äldre anläggningen är. Svaret påverkas också av trafikens omfattning och av trafiktillväxt. Dessutom har i synnerhet på järnvägsområdet säkerhetsrestriktioner stor betydelse för utbytestidpunkten.

4.5 Sammanfattning

De tre första analysstegen i fyrstegsprincipen innebär att man på olika sätt undersöker vilket förfarande som ska användas för att vårda den infrastruktur som byggts och för att utnyttja vägarna, banorna, flygplatserna och hamnarna så effektivt som möjligt. Steg fyra i analysen syftar till att analysera behovet av att ytterligare bygga ut infrastrukturen.

Huvudsyftet med fyrstegsprincipen är att identifiera det styrmedel som till lägst kostnad uppnår de mål som ställs upp för verksamheten. Vi har så långt endast i förbigående berört interaktionen mellan de olika styrmedlen. Det finns emellertid många exempel på hur man kan välja mellan olika sätt att bidra till målen för att på så sätt kunna identifiera det förfarande som åstadkommer måluppfyllelsen till lägst kostnad.

Olycksrisker är ett exempel. Låt oss säga att det finns två sätt att minska risken på ett olycksdrabbat vägvagnsnitt; att sänka tillåten hastighet eller att bygga ut vägen, exempelvis till en mittfältsseparerad 2+1-väg. I det första fallet är kostnaden för staten låg men trafikanterna får betala i form av att det tar längre tid att ta sig till sitt mål. I det andra fallet kostar det ett antal miljoner att åstadkomma olycksminskningen men trafikanterna kan behålla eller till och med öka hastigheten samtidigt som risken för olyckor minskar. Mycket talar för att en systematisk analys skulle visa att det första alternativet är att föredra om det finns få trafikanter på vägen medan det andra kan vara bättre då trafiken är omfattande.⁵

En ännu mera betydelsefull interaktion finns mellan ekonomiska styrmedel och behovet av drift, underhåll, reinvesteringar och nyinvesteringar. Vi har redan noterat att tunga fordon sliter på infrastrukturen och att slitaget är större ju högre vikten är per vagnsaxel.

⁵ Exemplet baseras på Westin et al (2012).

En prissättning som gör det dyrare för riktigt tunga fordon skulle få konsekvenser för vägens nedbrytning. Skälet är att man på detta sätt skapar incitament för åkarna att köpa fordon som sprider ut vikten på fler axlar. Om man dessutom kan differentiera avgifterna mellan olika vägar är det möjligt att ge åkarna motiv att köra på vägar som inte bryts ner lika mycket. Detta kan få som konsekvens att underhållskostnaderna kan dras ner.

På samma sätt kan prissättning av flaskhalsar i väg- och i synnerhet i järnvägsnätet få effekter för behovet av att bygga nytt. En högre grad av differentiering av banavgifterna skulle kunna innebära att det blir särskilt dyrt att bedriva trafik under de delar av dagen och i de delar av nätet som är högt belastade. Detta kan ge anledning till en omflyttning av efterfrågan, något som i sin tur kan bidra till att behovet av kapacitetsutbyggnader minskar, eller åtminstone att det blir möjligt att senarelägga stora kapacitetsförstärkningar.

5 Dagens politik i ljuset av mål och medel

Avsikten är att i det här avsnittet redovisa hur man kan gå till väga för att identifiera bristerna i dagens transport-Sverige i förhållande till de mål riksdagen ställt upp och de styrmedel som anvisats. Detta görs inledningsvis genom att granska utnyttjandet av den existerande infrastrukturen. Den fråga som belyses i avsnitt 5.1 är därför hur regering och myndigheter gentemot riksdagen driver genomförandet av den politik avseende prissättning av infrastruktur man har uttalat i policydokumenten.

Eftersom ekonomiska styrmedel är centrala också för hanteringen av klimatfrågor är det naturligt att i direkt anslutning till dessa resonemang studera miljöproblemen (avsnitt 5.2). Detta görs också för att belysa konsekvenserna av att transportsektorns bidrag till utsläpp av klimatgaser endast utgör en delmängd av det övergripande problemet med global uppvärmning. Avsnitt 5.3 diskuterar därefter behovet av resurser för nyinvesteringar medan avsnitt 5.4 hanterar behovet av resurser för drift och underhåll. Avsnitt 5.5 behandlar några regionalpolitiska aspekter på behovet av åtgärder i transportsektorn medan diskussionen sammanfattas i avsnitt 5.6.

5.1 Prissättning av existerande anläggningar

En central del av fyrstegsprincipen är att klargöra hur generella ekonomiska styrmedel kan användas för att hantera de utmaningar som sektorn står inför. Som tidigare framgått har riksdagen beslutat att uttaget av skatter och avgifter ska baseras på trafikens samhällsekonomiska marginalkostnader. De konsekvenser av att köra bil och tåg, att åka båt eller att flyga som operatörer, resenärer och andra transportköpare inte med automatik tar hänsyn till ska därför hanteras via skatter och avgifter.

Det genomförs återkommande analyser av Trafikanalys, tidigare SIKÅ, av hur stora kostnaderna för dessa olika så kallade externa effekter är; den senaste rapporten är Bångman (2012). I detta arbete har också kostnaderna jämförts med de skatter och avgifter som för närvarande tas ut för att bedöma om det finns skäl att förändra skatterna.

Det för allt för långt att här redovisa underlaget för dessa beräkningar. Dagens syn på relationen mellan skatter och samhällsekonomiska kostnader kan emellertid sammanfattas på följande sätt:

- Personbilstrafikanter betalar via drivmedelsskatten ungefär för de externa kostnader man ger upphov till i landsbygdsvägnätet. Däremot är skatten för låg för tunga vägfordon; i Trafikverket (2011) sägs att avgiftsuttaget skulle behöva fördubblas för att motsvara de externa kostnaderna.
- Både persontåg och godståg betalar lägre banavgifter än vad som är motiverat av de samhällsekonomiska marginalkostnader tågen ger upphov till. Trafikverket (2011) gör bedömningen att avgiftsuttaget uppgår till 60 procent, för persontrafik men att godstrafiken endast betalar för 18 procent av de samhällsekonomiska kostnader man ger upphov till.
- Sjöfartens farledsavgifter överstiger de kostnader man på marginalen förorsakar. Däremot är det oklart hur stora miljöskador man ger upphov till och därmed vilka sådana avgifter som skulle behöva tas ut.

- Luftfarten betalar de fulla kostnaderna för flygplatser och flygtrafikledning trots att detta till en betydande del är fasta kostnader. Däremot är det oklart hur stor del av miljöskadorna man betalar för.

Dessa observationer pekar på en strukturell underprissättning av godstrafik, både på väg och på järnväg. Likaså är avgiftsuttaget av persontrafik på järnväg otillräckligt. Däremot kan det finnas skäl att sänka kostnaderna för att använda sjöfartens farleder.

Sammantaget skulle detta kunna innebära betydande förändringar av prisbilden för olika transportalternativ. Förutom att påverka den generella efterfrågan på resor och transporter kan också lokaliseringen av tillverkningen i landet komma att förändras.

Några andra exempel kan illustrera de effekter som eftersträvas med en förändring av avgifternas nivå och struktur:

- Trängselavgiften i Stockholm visar hur det är möjligt att påverka trafikens totala omfattning liksom att åstadkomma en omflyttning av resor i tid och rum. De gator och vägar som är så trånga att det uppstår köer i frånvaro av en avgift kommer med avgiftens införande att utnyttas av dem som kan och vill betala, dvs. av dem som sätter högst värde på att använda bilen. Detta ökar effektiviteten. Motsvarande logik kan överföras till järnvägssektorn, dvs. det är möjligt att med högre avgifter i de delar av järnvägsnätet där efterfrågan är hög åstadkomma omflyttningar.⁶
- Både lastbilar, tåg och flyg bullrar. Genom att ta ut en avgift för de fordon som passerar platser där många störs skapas incitament för operatörerna att ta vägval där färre störs. Om avgiften dessutom kopplas till graden av störning, dvs. till decibeltalet, kan också incitament skapas att välja tystare fordon eller att genomföra bullerdämpande åtgärder som – i frånvaro av sådana avgifter – inte är ekonomiskt motiverade för operatörerna. Det kan då handla om förändringar av bromssystem, av att sätta ”kjol” på bullrande tåg, etc.
- I föregående avsnitt beskrevs hur man använder administrativa regler för att hålla nere farten och därmed begränsa antalet olyckor. Ett alternativt tillvägagångssätt är att ta betalt för den olycksrisk man utsätter andra för. Trafikanterna skulle då få betala en allt högre avgift ju fortare ett fordon framförs, och avgiften skulle också vara olika stor beroende på vägnas kapacitet, på trafikintensiteten, väder etc. På så sätt skulle det bli möjligt att förmå trafikanterna att anpassa hastigheten efter faktiska förhållanden i stället för att tillämpa de administrativt fastställda hastighetsgränserna. Det har fram till alldeles nyligen inte varit möjligt att hantera farthållningen på detta sätt. Utvecklingen innebär emellertid att detta idag är tekniskt möjligt. Det finns fortfarande ett antal problem att hantera innan ett system av sådan art skall kunna implementeras, men förutom att på ett principiellt plan illustrera hur valet mellan

⁶ Detta kan ställas mot det tillvägagångssätt som idag tillämpas som innebär att prioriteringen sker på grundval av administrativa tumregler; höghastighetståg går före intercitytåg som går före pendeltåg som... Förutom att man i praktiken ofta tvingas bryta mot principerna för att över huvud taget kunna få ihop en tidtabell ger detta förfarande inget utrymme för att prioritera just det tåg som vid varje tillfälle har störst nytta av att få företräde.

olika styrmedel kan se ut så visar resonemanget också hur valet mellan olika styrmedel påverkas av de tekniska förutsättningarna i samhället.

- Vägslitage förorsakas av tunga fordon, och ju högre vikten är per axel, desto mer slits vägen. Olika vägar slits också olika mycket, i synnerhet därför att vägar som byggts för tung trafik har en bättre hållbarhet. Detta talar för att man borde försöka ta olika mycket betalt beroende på vikt per axel och beroende på var fordonen framförs. Dagens skatt på drivmedel kan inte återspegla denna differentiering. Ett system med vikt-läges-avståndavgifter skulle förändra skatten jämfört med idag. Eftersom det är tekniskt möjligt att med "svarta lådor" i fordonen visa var fordonen körs skulle detta kunna betyda att den som huvuddelen av tiden kör på välbyggda vägar skulle få betala mindre än den som använder mindre välkonstruerade alternativ. En sådan övergång skulle gynna lätta dieselfordon.

En förändrad prissättning baserad på denna genomgång har potentiellt stora budgeteffekter. Inte minst beskattningen av tunga fordon drar årligen in stora medel till statskassan, och en skatteökning i kombination med högre banavgifter skulle kunna ge en betydande potential för skatteväxling eller för sänkta skatter i andra delar av samhället. Denna budgeteffekt förstärks om höjda avgifter också får de avsedda effekterna på minskat behov av väg- och banunderhåll.

Om regering och riksdag skulle genomföra en prissättning som uppfyller de principer som uttalas är emellertid huvudsyftet att påverka resursanvändningen i samhället i stort. I huvudsak tre allokerings effekter skulle uppstå: Den generella kostnaden för resor och transporter ökar vilket innebär att privatpersoner och företag kan komma att minska resandet och transportererna. Genom priserna utformning är det, för det andra, möjligt att skapa incitament för att fördela om resande och transporter i tiden och i geografien. En tredje konsekvens är att högre priser för de företeelser som skapar olägenheter skapar incitament för både konsumenter och producenter att utveckla lösningar som *inte* ger upphov till slitage, buller etc.

Resonemangen visar att analysen av de två första stegen i fyrstegsprincipen förutsätter goda kunskaper om trafikens samhällsekonomiska marginalkostnader. Utan sådana förkunskaper är det inte möjligt att utforma skatter och avgifter på det sätt som bäst bidrar till att uppnå de transportpolitiska målen.

Kunskapsläget om dessa kostnader är relativt goda. Det ligger i sakens natur att många av effekterna, och därmed också många av kostnaderna, är svåra att mäta. Det krävs därför ett kontinuerligt arbete med att vidareutveckla sådana färdigheter. Inte minst de tunga fordonens nedbrytning av vägarna är ett internationellt välkänt forskningsproblem som ännu saknar en acceptabel hantering.

En kompletterande typ av information som krävs för att bedöma effekterna av sådana förändringar är det som på ekonomspråk kallas priselasticitet. Kunskaperna om *hur mycket* efterfrågan förändras när skatter och avgifter förändras är god inom några delområden men är inom andra områden mindre tillfredsställande. Detta beror bland annat på att flertalet företag på kommersiella grunder inte vill offentliggöra den information som skulle behövas för att beräkna elasticiteten. Konsekvensen är att man vet att efterfrågan kommer att minska när priset ökar, men endast sällan med hur mycket. Detta minskar möjligheten att i förväg göra bedömningar av vilka effekter avgifts- och prisförändringar kan få.

5.2 Prissättning av infrastruktur i ljuset av klimatpolitiska mål⁷

Miljöfrågor i allmänhet och klimatfrågor i synnerhet får en allt större roll i samhället i stort och även i transportpolitiken. Den fråga vi ställer oss här är hur klimatpolitiska mål påverkar politiken inom transportsektorn. Avsnitt 5.2.1 beskriver därför de mål som styr miljöpolitiken och de styrmedel som riksdagen beslutat om för att genomföra politiken. Avsnitt 5.2.2 ger därefter några exempel på vad detta innebär för politiken i transportsektorn medan avsnitt 5.2.3 pekar på slutsatsen av diskussionen.

5.2.1 Mål och medel

Klimatet är ett globalt problem. Klimatkonventionen och Kyotoprotokollet (KP) utgör första steg mot en global reglering av växthusgasutsläppen. KP anger ett tak för i-ländernas samlade utsläpp under 2008-12. Det är oklart om KPs första period kommer att följas av fler åtagandeperioder som ursprungligen tänkt. Ur ett svenskt perspektiv spelar detta mindre roll då EU har beslutat om att till år 2020 minska de egna utsläppen med 20 procent jämfört med 1990 års nivå oavsett KPs öde.

Lite förenklat kan EUs klimatpolitik för perioden 2013-20 sägas bestå av två ”utsläppsbubblor” som år 2020 tillsammans motsvarar en minskning av utsläppen med 20 procent. Den ena ”bubblan” sätter ett tak för de energiintensiva företagen inom ramen för EU ETS (*Emission Trading System*) medan den andra sätter ett tak för medlemsländernas övriga utsläpp.

Inom ramen för EU ETS delar eller auktionerar Kommissionen ut tillstånd till de deltagande företagen i form av utsläppsrätter som man därefter får handla fritt med. Med fungerande handel etableras ett gemensamt pris på utsläppsrätter.

Den andra ”bubblan” har fördelats ut till medlemsländerna i form av nationella utsläppskvoter för deras ”övrige sektorer”. Länderna styr mot dessa utsläppsnivåer huvudsakligen genom beskattning av fossilbränsleanvändningen inom dessa sektorer. Man kan i detta sammanhang notera att medlemsländernas regeringar kan handla kvotenheter med varandra. Ett enskilt medlemsland kan genom sådan handel höja eller sänka utsläppstaket för sin övrige sektor utan att detta påverkar EUs samlade utsläpp eller den globala utsläppsnivån.⁸

Med den policy-mix som EU etablerat kommer en två typer av priser på koldioxidutsläpp att materialiseras. Det ena är priset på utsläppsrätter inom EU ETS och det andra de nationella koldioxid-/fossilbränsleskatterna inom ländernas övrige sektorer.

Den svenska riksdagens klimatpolitiska beslut från 2009 anger att utsläppen från den svenska övrige sektorn år 2020 ska vara 40 procent lägre än 1990, dvs. en ambitionsnivå som är betydligt högre än den utsläppskvot Sverige tilldelats.⁹ Internationell utsläppshandel får användas för att nå detta mål, upp till en tredjedel av den målsatta

⁷ Björn Carlén har bidragit med underlag för detta avsnitt.

⁸ Sådan justering kan även ske via utsläppshandel med länder utanför EU, varvid EUs samlade utsläpp kan komma att avvika från ”-20%-nivån”. Sådan handel påverkar emellertid inte de globala utsläppen.

⁹ Huruvida detta förhållande innebär lägre globala utsläpp beror på vad den svenska regeringen gör med de outnyttjade kvotenheter. Väljer Sverige att annullera dem så sjunker de globala utsläppen i motsvarande mån (*ceteris paribus*). Om Sverige i stället säljer dem eller sparar dem för framtida bruk blir effekten i stället lägre minskningskostnader i dag eller i framtiden.

minskningen. Den målnivå som den svenska koldioxidskatten ska styra emot kan därför komma att variera med det internationella priset på utsläppskvotenheter.

Det pris som framkommer från handeln inom EU ETS – idag mellan 10 och 15 öre per kilo CO₂ – kan tolkas som en kostnad för ytterligare utsläppsminskningar i svenska företag som omfattas av handeln. Tolkningen av den svenska koldioxidskatten är dock mer problematisk. Skälet är att skatten åtminstone delvis kan ha fiskala motiv, dvs. att den till en del skulle finnas även om det inte funnits något klimathot. Eftersom det inte går att veta hur stort det fiskala inslaget är, är det inte heller möjligt att beräkna det ”faktiska koldioxidpriset” inom den svenska övrigsektorn. Här bortser vi från denna fråga och antar att koldioxidskatten – idag 1,06 kr per kilo CO₂ – till fullo är klimatpolitiskt motiverad.

Med väl fungerande marknader leder dessa styrmedel till att de svenska företagen inom EU ETS vidtar de åtgärder/anpassningar som är billigare än EU ETS-priset och att svenska företag och hushåll inom övrigsektorn genomför de åtgärder/anpassningar som är billigare än koldioxidskatten. EU ETS priset och koldioxidskatten har konsekvenser även myndigheter och andra offentliga aktörer. Skälet är att utsläppspriserna påverkar de varu- och tjänstepriser som ligger till grund för de lönsamhetsbedömningar som görs av behovet av investeringar, regeländringar, FoU, fysisk planering m.m. Under förutsättning att de offentliga aktörerna vidtar alla åtgärder och anpassningar som är lönsamma efter koldioxidprisernas införande så uppfylls de svenska klimatmålen på ett kostnadseffektivt sätt.

Om man därutöver genomför offentliga projekt som är olönsamma med rådande CO₂-skatt med motiveringen att de minskar utsläppen kan detta resultera i betydande felallokering av resurser eftersom det innebär att deras klimatpolitiska poänger räknas dubbelt. Sådana projekt behöver, om de ska genomföras, baseras på andra argument än en direkt minskning av koldioxidutsläppen, exempelvis genom att de mildrar effekterna av andra marknadsimperfectioner.

Ett exempel på denna typ av motiv kan hämtas från det svenska systemet med gröna elcertifikat. Huvudmotivet utgörs där av en ambition att påskynda den tekniska utvecklingen och skapandet av en marknad för grön energi snarare än systemets (direkta) effekter för koldioxidutsläppen. På senare tid har systemet också motiverats av vårt EU-åtagande angående användningen av grön energi. Ett annat exempel på sådana andra marknadsimperfectioner avser kravet på energideklarationer och märkning av apparaters prestanda. Detta kan ses som ett sätt att mildra effekterna av asymmetriskt information på dessa marknader, dvs. en form av konsumentpolitik snarare än klimatpolitik.

5.2.2 Konsekvenser för trafikpolitiken

Det pris som etableras på utsläppsrätter respektive den koldioxidskatt som riksdagen fastställt ska alltså ge utgångspunkten för att bedöma lämpligheten av alla olika åtgärder som kan vidtas för att bidra till utsläppsminskningar. De kalkyler som genomförs med dessa värden som grund, och som visar att en åtgärd är lönsam innebär att man bör genomföra den aktuella förändringen. Projekt som är olönsamma med detta pris bör inte genomföras. Det pris som sätts på koldioxid innebär att beslutsfattarna i samhället – i privat likaväl som i offentlig sektor – kan genomföra lönsamhetsbedömningar av projekt som minskar utsläppen av klimatgaser i trygg förvisning om att effekterna har hanterats.

Bedömningen av två olika åtgärder inom transportsektorn som kan bidra till utsläppsminskningen illustrerar resonemanget. Den biogas som framställs i landet kan användas för att ersätta fossila bränslen. Oavsett var biogasen används så uppstår samma minskning av utsläppen av fossila bränslen.

För att tillgodose riksdagens önskemål om en kostnadseffektiv (miljö-)politik är det då av central betydelse att bedöma var den begränsade mängden biogas kan användas för att minska utsläppen till lägsta kostnad. Mycket talar för att det är kostsamt att använda biogasen i personbilar. De miljövinster som är möjliga att göra kan sannolikt uppnås till mycket lägre kostnader genom att använda gasen i tunga fordon och i synnerhet för uppvärmning i fasta förbränningsanläggningar (Kågesson & Jonsson 2012). Biogas i personbilar och sannolikt också i tunga fordon är därför ett onödigt dyrbart sätt att minska utsläppen av klimatgaser.

En annan åtgärd som kan bidra till miljömålet är att bygga nya järnvägar. Så är fallet om minskad tidsåtgång för att åka tåg förmår bilister och flygresenärer att byta färdmedel. Mycket talar emellertid för att infrastrukturbyggande är ett kostsamt sätt att minska utsläppen från transportsektorn. Exempelvis visar Nilsson & Pyddoke (2009) att inte ens med en skatt på CO₂ som är mycket högre än 1,06 per kilo, dvs. dagens nivå, är det samhällsekonomiskt lönsamt att bygga höghastighetsbanor.

Som vi tidigare sett vill riksdagen att de svenska utsläppen av växthusgaser från sektorer som inte omfattas av EU ETS år 2020 vara 40 procent lägre än utsläppen 1990. Upp till en tredjedel av minskningarna kan ske utomlands. Den icke-handlande sektorns utsläpp ska därför minska med uppskattningsvis 27 procent under denna period. Eftersom vägtrafiken svarar för ca 40 procent av den icke-handlande sektorns utsläpp kan det vara rimligt att tro att också vägsektorn ska minska utsläppen med 27 procent, dvs. att sektorn ska ta "sin del av ansvaret".

Den politik som riksdagen ställt sig bakom vad gäller genomförandet av politiken innebär emellertid inte att så behöver vara fallet. Skälet är att utsläppsminskningen från denna del av samhället i huvudsak bestäms av koldioxidbeskattningen. Det är därför inte säkert att dagens skatt på CO₂ räcker för att minska utsläppen inom vägsektorn med 27 procent eller om minskningen i själva verket blir större än så. Hur stor minskningen blir i vägsektorn i förhållande till övriga delar av den icke handlande sektorn beror på hur stor priskänsligheten är inom respektive delsektor.

Den politik som förs inom transportsektorn bör därför sträva efter att endast genomföra åtgärder som minskar utsläppen vid den av riksdagen fastställda skattenivån på 1,06 kronor per kilo CO₂. Om det skulle visa sig att denna skattenivå inte är tillräcklig för att åstadkomma det uppställda målet så är det riksdagen som måste agera för att höja avgiften eller för att införa andra styrmedel.

En observation av att prognoserna pekar på att trafiken kommer att fortsätta att öka behöver inte heller vara något som ska engagera transportsektorns myndigheter, en uppfattning som exempelvis drivs i Riksrevisionen (2012). Även om man har anledning att påpeka denna utveckling för regeringen så är det regering och riksdag som har mandat att påverka utvecklingen. Förändrade principer för genomförande av investeringar eller drift och underhåll – dvs. de styrmedel som Trafikverket förfogar över – har liten verkan på utsläppsmålet och kommer dessutom att kunna genomföras endast med höga kostnader per minskat kilo utsläpp.

5.2.3 Sammanfattning

Mycket talar för att det inom transportsektorn genomförs åtgärder till kostnader som långt överskrider skatt respektive pris på utsläppshandel. Detta strider mot riksdagens önskemål om att utsläppsminskningar ska åstadkommas till lägsta tänkbara kostnad för samhället.

En betydande del av detta problem härrör sannolikt från det pedagogiska problemet med att förklara konsekvenserna av de åtaganden Sverige gjort och de styrmedel som valts. Om utsläppshandel och gällande pris på CO₂ är otillräckligt för att klara dessa åtaganden, eller om riksdagen menar att Sverige bör göra större åtaganden än så måste detta manifesteras i beslut om en förändrad skatt på CO₂ eller med något annat konkret beslut om vilka styrmedel som ska tillämpas.

Myndigheternas uppgift är att genomföra åtgärder till lägsta tänkbara kostnader och att informera regering och riksdag av konsekvenserna av de beslut som fattats eller som kommer att kunna fattas. I detta avseende ingår myndighetsuppdraget som en del av den process som pågår i demokratiska länder för att vidareutveckla politiken.

5.3 Behov av resurser för byggande av infrastruktur

Mängden resor och transporter ökar över tiden i alla transportslag. På samma sätt som i andra delar av samhället där efterfrågan¹⁰ ökar uppstår förr eller senare kapacitetsbrister som måste hanteras; om inte, kommer inte alla som vill kunna genomföra de transporter de önskar. Detta innebär att det i samhällen som växer kan finnas ett kontinuerligt behov av att utöka mängden infrastruktur.

Ökningen av resor och transporter beror emellertid också på det pris som tas ut. Som redan noterats finns starka argument för att höjda avgifterna för att utnyttja järnvägens infrastruktur och liksom att öka beskattningen av tunga transporter. Detta kommer, åtminstone temporärt, att kunna senarelägga behovet av kapacitetsutbyggnader.

Trafik på **väg** är i stor utsträckning lokalt genererad. Det betyder att efterfrågan på vägkapacitet varierar mellan olika delar av vägnätet och att trafiken är mer omfattande ju närmare städer och tätorter man kommer. Det är därför möjligt att genomföra lokala insatser som minskar trängseln på de ställen där antalet fordon i förhållande till kapacitet (som ofta kan approximeras med vägbredd eller antalet körfält) skapar flaskhalsar.

Flaskhalsar i form av trängsel är ett påtagligt problem i storstäder. Vid vissa tidpunkter uppträder trängsel också på andra ställen i vägnätet. Med undantag från några stråk i anslutning till storstäderna finns emellertid idag inga generella kapacitetsproblem i det svenska vägnätet.

Sverige har lyckats väl med att minska antalet trafikolyckor i vägnätet. De senaste årens utbyggnad av vägar med varierande två och ett körfält innebär att risken för

¹⁰ Inte sällan används begreppet behov istället för efterfrågan. Medan "efterfrågan" utgår från en avvägning mellan önskemål och resurser/betalningsvilja indikerar 'behov' att det finns någon absolut behovsnivå som ska tillfredställas. Utfallet av s.k. bristanalyser blir skiljer sig åt beroende på vilket perspektiv som anläggs. I den senaste Infrastrukturpropositionen konstaterar man också att behoven av förbättringar i transportsystemet blir oändliga om man inte väger in resursanspråken och att varje tänkbar förbättring av transportsystemet framstår som välmotiverad om man inte bryr sig om kostnadssidan.

kollisionsolyckor minskar ytterligare. Olycksrisker kan emellertid vara påtagliga i delar av vägnätet och därmed föranleda punktåtgärder för att öka säkerheten.

Sammanfattningsvis innebär detta att behovet att uppgradera vägnätet kan hanteras på det sätt som skett under många år, nämligen genom punktvisa uppgraderingar. Nyttan av varje tänkbar åtgärd kan då ställas mot anläggningskostnaden vilket innebär att de behov som är störst i förhållande till resursåtgången kommer att prioriteras via investeringsplaneringen.

Inte minst utbyggnaden av den tredje landningsbanan på Arlanda har inneburit att det inte heller för **flygets** del finns några generella kapacitetsproblem som begränsar flygtrafiken. Inom **sjöfarten** tycks det i stället finnas ett betydande kapacitetsöverskott, dvs. väsentligt fler hamnar än vad det finns efterfrågan. Detta utesluter inte att det lokalt kan finnas en lokal kapacitetsbrist, inte minst vad avser tillgång till terminaler och annan anslutande infrastruktur.

En betydande andel av det svenska **järnvägsnätet** är enkelspårigt, medan det finns två spår framför allt från Stockholm mot Göteborg respektive Malmö. I anslutning till städerna finns också avsnitt med fler än två spår. Tågtrafiken ökar snabbare än trafiken på väg, i synnerhet pendlingen i anslutning till de större städerna.

Trafikverket fick i mars 2011 regeringens uppdrag att utreda behovet av ökad kapacitet på järnväg fram till 2050; sedermera kompletterades uppdraget för att också omfatta behovet av kapacitet i övriga transportslag. I uppdraget sägs att det är angeläget att åstadkomma en effektivare användning av spårkapaciteten så att efterfrågan på resor och transporter på järnvägen kan tillgodoses med tillfredsställande kvalitet. Den så kallade Kapacitetsutredningen slutredovisades i april 2012.

Utgångspunkten för regeringsuppdraget var att man upplevt betydande problem med tågförseningar under ett par hårda vintrar. Likaså sägs att anslagen för drift, underhåll och reinvesteringar har varit och är otillräckliga. Detta kan i så fall ha varit en av flera förklaringar till förseningsproblemen. Man har också hävdats att den stadiga trafikökningen har inneburit att infrastrukturen är överbelastad.

Underlaget för att dokumentera dessa brister är emellertid bristfälligt. Följande exempel pekar på vad som skulle behövas för att kunna belägga problem av den art som sägs föreligga:

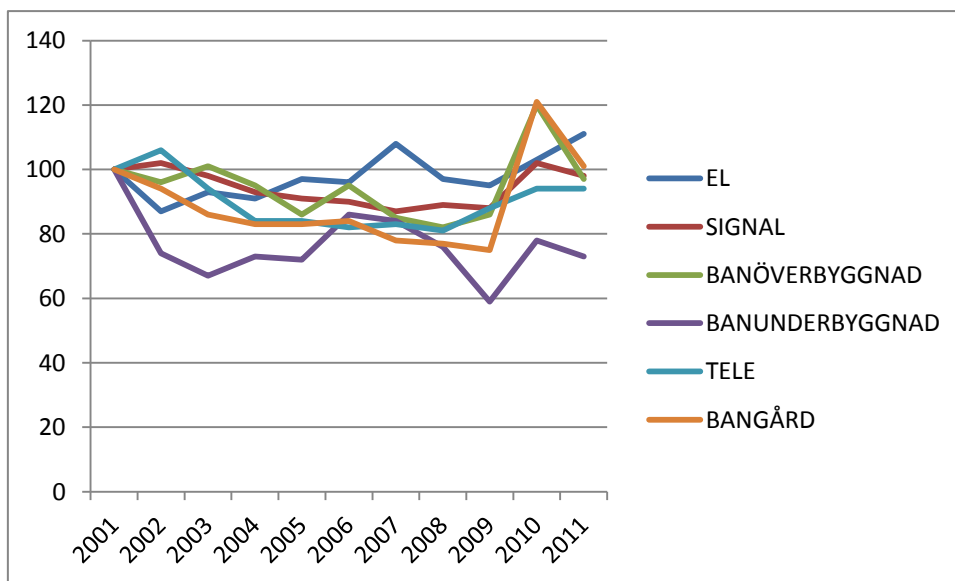
- En indikation på att det behövs ny järnvägsinfrastruktur skulle vara att önskemål från operatörer om att bedriva trafik inte kan tillgodoses. Tillgänglig information pekar emellertid på att det endast är en mindre del av alla önskemål som inte kunde tillgodoses i den tidtabell som körs under 2012 (Hultén 2011).¹¹ Däremot får vissa önskemål inte utrymme vid de tider som primärt efterfrågas. Omfattningen av sådana avvikelser har emellertid inte redovisats. Enligt uppgift har något fler önskemål avisats i arbetet med en tidtabell för 2013.
- Kapacitetsbeläggningen varierar starkt mellan olika delar av järnvägsnätet. Medan man på somliga avsnitt har en hög belastning är andra sträckor lågt belastade,

¹¹ Det kan inte uteslutas att vissa operatörer inte bryr sig om att söka extra tåglägen eftersom man tror sig veta att detta ändå skulle vara lönlöst till följd av kapacitetsbristen.

åtminstone under delar av dygnet. Detta skapar en potential för att via omledningar minska belastningen i flaskhalsar. Potentialen hos sådana åtgärder är inte känd.

- En över tid ökande mängd förseningar kan utgöra en indikation på att det är trångt i spåren eller att standarden på spåren successivt sjunker och gör det svårare att hålla tidtabellen. Enligt Trafikverkets årsredovisning för 2011 (sid 17) har i genomsnitt 91,2 procent av resandetågen varit som mest 5 minuter försenade vid slutstation under de senaste 12 åren. Siffrorna för persontrafiken 2010 och 2011 är väsentligt lägre, ca 88 respektive ca 67 procent. Det är emellertid inte uppenbart om detta utgör ett trendbrott i riktning mot allt mindre rättidighet eller om det kan förklaras med två svåra vintrar.
- Trafikverket har ett antal tillvägagångssätt för att redovisa antalet fel i olika tekniska delsystem. En trendmässig ökning av antalet fel skulle kunna ge signaler om att den underliggande kvalitén försämras. Som framgår av figur 1 tycks felfrekvensen vara ganska konstant för vissa av dessa system under den aktuella perioden.

Figur 1: Index för mängden fel per år i sex tekniska delsystem; 2001=100. Från Trafikverkets felrapporteringsystem.



Under en följd av år har trafiken på det svenska järnvägsnätet ökat, i synnerhet vad avser pendeltågstrafik i anslutning till storstäderna. Sedan början av 1990-talet har också infrastrukturen byggts ut. Många projekt är stora och kostsamma vilket betyder att kapacitetsförstärkningarna har varit lokala till sin natur. En inte oväsentlig del av trafikökningen kan emellertid kopplas till den helt nya trafiken över Öresund respektive till Arlanda, dvs. där stora kapacitetsförstärkingar skett.

Den samlade bilden av behovet av ny infrastruktur är mot ovanstående beskrivning oklar. Som redan framhållits är det rimligt att förvänta sig att flaskhalsar successivt behöver byggas bort till följd av att trafiken ökar. I detta sammanhang är det emellertid också väsentligt att peka på de problem med underprissättning som identifierades i avsnitt 5.1: Till följd av otillräckligt höga banavgifter och för låga avgifter på tung vägtrafik så är nivån på, och ökningen av efterfrågan (trafikökningen) större än vad som

annars hade varit fallet. Detta talar för att ett samlat grepp behöver tas om prissättnings- och investeringsfrågor.

Det finns emellertid anledning att också lyfta fram de skillnader som finns mellan (de tidigare) trafikverkens förslag till investeringsplan för perioden 2010-2022 och den plan som regeringen slutligen fastställde. Regeringens fastställelsebeslut innebar således att flera stora projekt där det saknades ett beslutsunderlag i form av en samhällsekonomisk kalkyl kom att tränga undan projekt som prioriterats högt av verken (Eliasson & Lundberg 2011). Exempelvis kom ett projektpaket i Göteborg till en sammanlagd kostnad om 30 miljarder kronor att ingå i fastställelsebeslutet.

Det mesta talar för att dessa projekt inte är samhällsekonomiskt lönsamma. Detta strider mot de principer som riksdagen antagit och den politik som regeringen säger sig vilja genomföra.

5.4 Behov av resurser för drift och underhåll av infrastruktur

Som framgick av föregående avsnitt finns betydande problem med att fastställa hur stort behovet av resurser för drift och underhåll är. Här diskuteras mot denna bakgrund några av de olika metodansatser som föreslagits för att förhålla sig till hur behoven ska beräknas (5.4.1). Därefter beskrivs den typ av information som behövs för att genomföra analyser med stöd av den modellansats som bör användas.

5.4.1 Valet av ansats för att beräkna underhållsbehov

Det finns en omfattande diskussion kring behovet av resurser för drift och underhåll av infrastruktur. Man kan urskilja åtminstone fyra olika modellansatser för att bedöma hur mycket resurser som krävs för detta ändamål.

Den första ansatsen kan kallas **aggregerade länderjämförelser**. Tanken är att man med offentlig statistik jämför hur mycket resurser som avsätts i olika länder. SNS (2012, s 99) innehåller denna modellansats för att belysa utvecklingen av investeringsvolymen i olika länder. Med stöd av observationer av om något eller några länder lägger ner mer eller mindre resurser än andra försöker man dra slutsatser om behovet av de resurser som krävs för det egna landet.

Det finns emellertid många problem med att dra normativa slutsatser av sådana jämförelser. En uppenbar svårighet ligger i att säkerställa att man verkligen mäter samma förhållanden i de länder som ingår i materialet. Detta är inte minst problematiskt med tanke på att gränsdragningen mellan bygg- och anläggningssektorn är svår att göra.

Även om statistiken vore tillförlitlig är det emellertid svårt att dra slutsatser av sådana jämförelser. Trafiktillväxten kan skilja sig åt mellan länderna, och därmed behovet av åtgärder. Ett land med dåligt utbyggd infrastruktur kan fatta beslut om ett omfattande utbyggnadsprogram. Om man jämför sig med ett sådant land kan det framstå som om åtgärdsinsatserna är otillräckliga, när i själva verket standarden sedan tidigare kan vara god. Det finns ytterligare exempel på problemet med att tolka skillnader mellan sådana länderjämförelser.

En andra metodansats innebär att man beräknar ett **infrastrukturkapital** och från detta drar slutsatser om i första hand behovet av i första hand reinvesteringar; Jonsson (2005) är ett exempel på denna typ av modell. Detta angreppssätt baseras i grunden på de principer som används i företags balansräkningar för värdering av de kapitalföremål som verksamheten förfogar över.

I en balansräkning kan värdet av ett kapitalföremål, exempelvis en fastighet, approximeras med hjälp av någon avskrivningsmodell som innebär att tillgångens värde successivt reduceras. För att ett sådant förfarande ska fungera på ett tillfredsställande sätt måste man emellertid också tillföra information om det underhåll som görs, liksom de eventuella problem som löpande kan uppstå som innebär att värdet minskar snabbare än beräknat.

Utöver denna bokföringsmässiga hantering har ett företag som har en fastighet i sin balansräkning emellertid också tillgång till oberoende värderingar via fastighetsmarknaden. Det är på så sätt möjligt att löpande följa värdeutvecklingen på en andrahandsmarknad för att på så sätt åtminstone approximativt stämma av om de bokföringsmässiga bedömningar som görs ger en acceptabel representation av bolagets tillgångssida.

Det existerar inte på motsvarande sätt en andrahandsmarknad för vägar, järnvägar och andra infrastrukturanläggningar. Kapitalvärdeberäkningar blir därför helt och fullt avhängiga av de antaganden som görs när ett anskaffningsvärde skrivs ner och av hanteringen av de reinvesteringar etc. som genomförs. Till följd av att marknaden inte fyller samma funktion för infrastrukturanläggningar som för exempelvis fastigheter ger ett framräknat infrastrukturkapital inte stöd för att ta ställning till behovet av vare sig ny- eller re-investeringar.

En näraliggande modell som ofta återkommer i diskussionen är att bedöma det aggregerade behovet av nettoinvesteringar i ett land med stöd av en **gyllene regel**. Med detta avses en princip för hur den offentliga sektorns saldo med avseende på nettoinvesteringar och finansiellt sparande bör utvecklas. På detta sätt skulle man få en bild av hur den offentliga sektorns totala nettoförmögenhet, inklusive realkapitalstocken, utvecklas.

För att beräkna stocken av realkapital avseende infrastrukturanläggningar stöter man emellertid på samma principproblem som beskrivits då man ska beräkna ett kapitalvärde. Även om vissa länder har fastställt en sådan gyllene regel så finns inte heller någon internationell konsensus om att detta bör tillämpas generellt. Finanspolitiska rådet har dock i flera rapporter uppmanat regeringen att utreda nyttan av att införa en sådan gyllene regel i Sverige.

Dessa tre metodansatser baseras på olika former av makro-metoder eller *top-down*-beräkningar för att bedöma behovet av medel för investeringar, reinvesteringar och i viss omfattning också drift och underhåll. Den fjärde ansatsen utgörs av en mera traditionell **mikro-modell**. På samma sätt som då investeringsanalyser baserade på samhällsekonomiska analyser genomförs måste man då ner på åtgärdsnivå.

För ett spårbyte eller en ny vägbeläggning är då frågan *när* åtgärden ska genomföras. En del av en sådan analys är att man måste känna till kostnaden för åtgärden. Det krävs också kunskap om hur mycket framtida underhållskostnader som kan sparas och vilka vinster som trafikanterna eller operatörerna på järnväg gör av att få tillgång till en upprustad anläggning. Dessutom måste man skapa en dynamisk analysmodell som avgör om åtgärden måste genomföras *nu* eller *senare*. Likartade modellansatser krävs också för löpande drift och underhåll.

Den dynamiska aspekten på sådana modeller kan tyckas problematisk. Tillvägagångssättet är emellertid väl känt och det finns flera olika metoder som kan användas för att genomföra beräkningarna. Mikro-ansatser är sammanfattningsvis det enda analytiskt acceptabla angreppssättet för att bedöma behovet av åtgärder för drift,

underhåll och reinvesteringar. Vi övergår därmed till att diskutera möjligheterna att genomföra denna typ av analyser inom infrastrukturen.

5.4.2 Kunskapsläget

En utgångspunkt för att kunna arbeta med den typ av mikro-modell som här förordas är att det finns acceptabla kunskaper om de anläggningar det handla om. På så sätt blir det möjligt att identifiera de delar av infrastrukturen där det finns motiv för att genomföra förbättringar.

En typ av information avser infrastrukturens standard. **Vägnätets** standard mäts regelbundet. I huvudsak två mått används, spårdjup och ojämnhet i vägens längsriktning. Man hanterar resultaten av mätningarna med en färgsättning där grön färg innebär en god standard, medan gult och rött indikerar successivt allt sämre jämnhet. Av Kapacitetsutredningen framgår att statliga vägar med grön standard nu utgör ca 93 procent av hela det statliga vägnätet, och att denna andel har ökat under senare år. Detta ger en indikation om att vägnätet i allmänhet inte lider av ett eftersatt underhåll.

Som en del av Kapacitetsutredningen analyserades också behovet av reinvesteringar i vägnätet med stöd av ett modellhjälpmedel som tagits fram av Världsbanken, *Highway Development Manual IV* (HDM IV). Modellen baseras på samma logik som det förfarande som används för att bedöma lönsamheten av väginvesteringar, dvs. det är en mikro-baserad modellansats. Tillvägagångssättet illustrerar hur man med strukturerade modellresonemang kan utveckla förståelsen av åtgärdsbehovet inom detta område.

Resultatet av de analyser som genomfördes gav inga indikationer på en omfattande eftersläpning av behovet av medel för reinvesteringar i vägnätet. Med tanke på att modellpaketet implementerades i Sverige för första gången, och också att man av tidsskäl tvingades till vissa förenklingar, utesluter detta inte att en mer genomarbetad tillämpning skulle visa andra resultat.

Vi saknar information om underhållsstandarden på **flygplatser** och i **hamnar**. Det har emellertid inte påtalats att man i dessa delar av infrastrukturen har speciellt stora problem.

Det regeringsuppdrag som resulterade i Kapacitetsutredningen föranleddes av att man upplevt betydande problem med förseningar i **järnvägsnätet**. I uppdragsbeskrivningen sägs också att anslagen för drift, underhåll och reinvesteringar har varit och är otillräckliga, något som skulle kunna utgöra en delförklaring till de upplevda förseningsproblemen.

Också järnvägsnätets standard mäts regelbundet med ett tåg som registrerar spårläge. Detta genererar information som skulle kunna användas för att identifiera delar av järnvägsnätet där spårläget regelbundet försämras. Det är oklart om informationen används på detta sätt.

För att bedöma järnvägens reinvesteringsbehov krävs också information om de förseningar som uppstår i järnvägsnätet och i vilken utsträckning dessa kan förklaras med brister i underhållsstandarden. Det finns också ett sofistikerat system för att registrera förseningar, men åtminstone tidigare versioner av detta system har varit förenat med betydande kvalitetsproblem (Björklund 2011). Det är inte heller känt i vilken utsträckning några analyser genomförts för att använda denna typ av information för att belysa behovet av underhåll och reinvesteringar.

Förutom information om de anläggningar som finns – vilket finns samlat i separata databaser för vägar och järnvägar – om kvalitetsdata och om förseningar behövs också ett stort antal effektsamband i kostnadshänseende. En reinvestering utlöses således av att standarden är otillräcklig, dvs. av att underhållskostnaderna blivit så höga att man sparar kostnader på en reinvestering. För att genomföra analyser av denna art krävs därför information om kostnader före och efter reinvesteringen. På motsvarande sätt behövs information om kostnaderna för att genomföra ett stort antal andra åtgärder och de konsekvenser detta ger för framtida underhållskostnader. Kunskapsläget inom detta område är emellertid svagt.

Trafikverket har tagit fram underlag för att redovisa det framtida behovet av reinvesteringar i, och underhåll av spår och spårväxlar (Trafikverket 2010). Där framgår att det finns ett betydande behov av resurser för sådana reinvesteringar de kommande åren. Detta baseras på att många reinvesteringar i spår och signalanläggningar drivs av säkerhetsrestriktioner, dvs. man byter komponenter inte för att minska underhållskostnaderna utan för att undvika utmattningsproblem.

Säkerhetskraven utgör uppenbarligen en del av grundvalen för att bedöma behovet av reinvesteringar i spår och spårväxlar. Det kunskapsunderlag som redovisas för att ta samlad ställning till framtida kostnadsminskningar i kombination med minskade olycksrisker till följd av reinvesteringståtgärder är emellertid svagt.

Ett annat område där tillfredsställande kunskapsunderlag saknas avser kostnadsläget i branschen. I årsrapporten för 2011 pekar Trafikverket på att den branschspecifika indexutvecklingen sett över en längre tid legat cirka 1,7 procentenheter per år högre än för KPI. Kostnaderna ökar således snabbare än i många andra branscher.

Kostnadsindex är emellertid ett ofullständigt mått på vad som skett. Man kan inte heller med stöd av generella analyser av prisutveckling ge en heltäckande bild av varför kostnaderna för att bygga nya vägar och banor, liksom kostnaderna för att ta hand om och underhålla anläggningarna ökar snabbare än i andra delar av samhället. För att få en mer sammanhållen bild av kostnadsutvecklingen behöver man genomföra systematiska uppföljningar som ställer den kostnadsbedömning som görs då en investering prioriteras in i en plan mot kostnaden för att sedermera upphandla kontraktet och mot det slutliga kostnadsutfallet. Som framgår av Nilsson et al (2012) är det mycket svårt att genomföra sådana uppföljningar och därmed är möjligheten att skaffa sig en förståelse om kostnadsutvecklingen i branschen dålig.

Regering och riksdag har beslutat att inte bara nybyggnation utan också drift och underhåll av infrastrukturen ska konkurrensutsättas. Konsekvensen är att Trafikverket inte längre själv utför några sådana aktiviteter utan att allt upphandlas. Huvudsyftet med konkurrensutsättningen har varit att bidra till att kostnadsutvecklingen hålls tillbaka.

En avhandling har pekat på att konkurrensutsättningen av vägunderhållet under 1990-talet innebar en engångsbesparing om åtminstone 20 procent (Arnek 2001). Kostnadsutvecklingen har därefter inte följts upp. Inga uppföljningar har heller gjorts av konkurrensutsättningen av drift och underhåll i järnvägssektorn. VTI arbetar för närvarande med ett dataunderlag som kan komma göra det möjligt att dra slutsatser i denna fråga.

5.4.3 Slutsatser

Trafikverket har till uppgift att ta fram underlag till regeringen som klargör behovet av medel för drift och underhåll av infrastrukturen. Som också framgått av ett pågående

uppdrag från regeringskansliet till verket har man idag inte ett material som gör det möjligt att belysa denna fråga. Problemen är emellertid väl kända, och har exempelvis påpekats i en VTI-rapport från år 2003; se Öberg m fl (2003).

Utgångsläget för att göra beräkningarna är goda i så måtto att den typ av information som behövs i huvudsak torde finnas tillgängligt inom Trafikverket. Som noterats kan det finnas kvalitetsproblem med materialet och i synnerhet kan det komma fram nya krav på att information bland annat om kostnader för olika aktiviteter kan redovisas på ett tydligare sätt än vad som idag är möjligt.

5.5 Regionalpolitik

Inte bara miljö-, utan också regionalpolitik formuleras utanför transportsektorn. Syftet med den svenska regionalpolitiken är närmare bestämt att människor i alla delar av landet skall ha tillgång till arbete, service och god miljö.

Regional utveckling är en komplex process och de bakomliggande faktorerna för en framgångsrik politik tycks variera och vara svåra att fånga. Regionalpolitiken har också under hela efterkrigstiden kännetecknats av en motsättning mellan önskemål om hög ekonomisk tillväxt och en önskvärd regional fördelning. Ibland har tillväxten stått i fokus, ibland kravet på jämn fördelning. Under senare år har regionalpolitiken blivit mera tillväxtorienterad men målen om rättvisa och rätten att bo var man vill finns kvar parallellt med tillväxtmålet.

Man har försökt beräkna de sammantagna effekterna av skatter, transfereringar, skatteutjämning, kostnadsutjämning, riktad regionalstöd etc. för den ekonomiska standardutvecklingen i olika delar av landet. Analyserna visar att den genomsnittliga ekonomiska standarden är relativt jämnt fördelad mellan kommuner och arbetsmarknadsregioner trots att produktionen skiljer sig markant. Man har också visat att regionalpolitiken i vid bemärkelse är framgångsrik när det gäller att fördela inkomster men inte tillväxt.¹²

I sin transportekonomiska tappning handlar regionalpolitiken om att motivera förbättringar av infrastrukturen på andra grunder än de effektivitetsmotiv som angivits i den tidigare texten. Motivet för sådana åtgärder är inte primärt att många har stor nytta av en bättre väg eller bana utan på att en fungerande infrastruktur är en rättighet. Även om en förbättring inte kan motiveras av samhällsnytta så kan den således genomföras med hänvisning till regionala fördelningsargument. Det finns också exempel på att man genomför ”regionala samhällsekonomiska kalkyler”, dvs. kalkyler som endast avser de kostnader och de nyttoeffekter som är aktuella inom det avgränsade området. I den utsträckning kostnaderna betalas av den centrala, statliga budgeten pekar sådana analyser självklart på att åtgärden är till nytta för regionen.

Det saknas emellertid väl grundade kunskaper om vilka konsekvenser exempelvis en vägförbättring får för en närbelägen tätort. Exempelvis leder en väg både till och från samhället, dvs. både in- och utpendling underlättas av en bättre förbindelse. En vägförbättring kan därför få som konsekvens att tillverkning flyttas eftersom det blir lättare att bo kvar men pendla till en längre bort liggande ort. Etableringsaspekter av bättre infrastruktur kan också vara ett nollsummespel, dvs. den sammansättningsfabrik

¹² Se vidare Norberg (1999) för en fortfarande aktuell genomlysning av regionalpolitikens utmaningar.

som etableras på en ort tack vare goda väg- eller spårförbindelser kanske annars hade placerats på en annan ort som minst lika mycket behövde arbetstillfällen.

Det regionalpolitiska motivet återkommer ofta i argumentationen för bättre vägar i landets perifera delar. Riksrevisionen (2009) konstaterar att åtgärder i länsplanerna i hög grad motiveras av regionalekonomiska argument utan att skillnaden mot det gängse samhällsekonomiska perspektivet tydliggörs. På samma sätt som för klimatpolitiken är det uppenbart angeläget att se nyttan av bättre infrastruktur i det större perspektivet för att avgöra om åtgärder i infrastrukturen är ett kostnadseffektivt tillvägagångssätt för att åstadkomma de mål som ställts upp.

I detta sammanhang kan man också notera att åtgärder i infrastrukturen till allra största delen bekostas via statliga anslag. Detta kan göra det tilltalande för kommunala och regionala intressenter att framhäva betydelsen av sådana åtgärder. Se vidare Swedenborg (2002) för en diskussion kring sådana argument.

Skillnader i anslags- och finansieringssystem mellan samhällssektorer kan även bli snedvridande för valet mellan olika regionalpolitiskt motiverade åtgärder. En grundfråga är således hur man på kommunal nivå skulle välja att använda en viss mängd resurser om man fritt kunde välja mellan bättre infrastruktur, bibehållen skola eller postservice etc. En effektiv regionalpolitik bör sannolikt i successivt ökad omfattning baseras på en integrerad hantering av kommunernas och regionernas samhällsplanering kopplat till eventuella åtgärder i infrastrukturen. Det är också i den riktningen som bland annat Trafikverkets arbete med fyrstegsprincipen går.

5.6 Sammanfattning

Genomgången har identifierat ett antal problem med den politik som förs i transportsektorn i förhållande till av riksdagen fattade beslut och i förhållande till de policyuttalanden som regeringen gjort:

- Betydande delar av infrastrukturen är underprissatt, ett förhållande som har varit känt under åtminstone de senaste 10 åren. Som ett resultat är trafikökningen större än vad som är samhällsekonomiskt lämpligt, dvs. i förhållande till av riksdagen utformade mål. Därmed kommer också efterfrågan på resurser för att bygga ny infrastruktur att vara större än vad som vore önskvärt med en prissättning som är bättre anpassad till målen.
- Kopplingen mellan infrastruktur- och klimatpolitik är otillräckligt klargjord. En konsekvens är att man sannolikt genomför fler åtgärder inom transportsektorn för att minska utsläppen av klimatgaser än vad som är motiverat på grundval av en politik som ska minimera kostnaderna för att uppnå klimatmålen.
- Regeringens prioritering av infrastrukturinvesteringar pekar på att man i successivt växande omfattning väljer att genomföra kostsamma projekt med låg samhällsekonomisk lönsamhet. Detta strider mot av riksdagen formulerade mål och avviker från de förslag som lämnas av sektorsmyndigheten.
- Kunskaperna om behovet av resurser för reinvesteringar, drift och underhåll är otillräckliga. Det innebär att beslut i dessa frågor står på en svag underbyggnad.

Huvudsyftet med fyrstegsprincipen är att identifiera det styrmedel som till lägst kostnad uppnår de mål som ställs upp för verksamheten. Denna genomgång pekar på att målen

inom transportområdet skulle kunna uppnås till väsentligt lägre samhällsekonomiska kostnader än vad som idag är fallet.

Dessa observationer kan kontrasteras mot den faktiska standarden på landets vägar, järnvägar, hamnar och flygplatser. Mycket talar för att svensk infrastruktur i många avseenden är i gott skick. Vägnätet har en hög kapacitet och i ett internationellt perspektiv inträffar få olyckor. Järnvägsoperatörernas önskemål om att bedriva järnvägstrafik kan i huvudsak tillgodoses och en mer sofistikerad prissättning skulle sannolikt kunna innebära omdispositioner som frigör kapacitet momentant. Underhållsstandarderna på vägnätet är goda och standarderna har förbättrats. Till följd av ett otillfredsställande kunskapsläge är det däremot svårt att bedöma om tilldelningen av resurser för järnvägens drift och underhåll är tillfredsställande.

I policyhänseende ser det därför ut som om beslut i offentlig sektor har lyckats relativt väl med att åstadkomma en infrastruktur med de egenskaper som efterfrågats. De problem som identifierats har därför mer att göra med kostnaderna för att uppnå de trafikpolitiska målen än att infrastrukturen i allmänhet är av otillräcklig standard.

6 Rådighet och rationalitet

Olika beslutsfattare förfogar över rätten att använda olika styrmedel. I slutänden sätter riksdagen gränserna för beslutsfattandet i offentlig sektor som helhet. Det är också riksdagen som beslutar om Trafikverkets resurstilldelning liksom om de skatter som tas ut av vägtrafiken och också – mera generellt – om klimatpolitiken.

Riksdagens beslut baseras i regel på förslag från regeringen och implementeras av regeringen som i kan använda Trafikverket, Transportstyrelsen och Trafikanalys för att genomföra den politik man fått stöd för i riksdagen. Den enda restriktion som finns med avseende på relationen mellan parterna är att regeringen inte får blanda sig i myndighetsutövningen, dvs. den process där lagar och principer omvandlas till beslut med konsekvenser för identifierbara individer eller företag. Denna begränsning saknar emellertid betydelse för de frågor som behandlas i denna promemoria.

Det finns uppenbarligen två olika tillvägagångssätt för att på ett konsekvent sätt genomföra fyrstegsprincipen, dvs. för att säkerställa att målen för transportpolitiken uppnås till lägsta tänkbara kostnad för samhället:

1. Regeringen instruerar Trafikverket att ta fram ett underlag som belyser bristerna i infrastrukturen. Man ger dessutom Trafikverket i uppdrag att självständigt eller i samråd med övriga myndigheter belysa konsekvenserna av att välja mellan de olika styrmedel som är mest lämpade för att uppnå de olika målen. På grundval av ett sådant underlag fattas de avgörande politikbesluten.
2. På grundval av kunskaper om brister och utmaningar genomför regeringen själv en analys av de styrmedel som ryms inom ramen för de två första stegen i fyrstegsprincipen. Med detta som utgångspunkt ges myndigheterna instruktioner om vilka åtgärdsanalyser som krävs och under vilka antaganden som sådana kompletteringar ska genomföras.

Den svenska statens organisatoriska modell med ett litet regeringskansli innebär att det saknas kapacitet och kompetens att inom regeringskansliet genomföra de analyser som krävs för att på ett allsidigt sätt genomföra en fyrstegsanalys.¹³ Många av de frågor som skulle behöva hanteras kommer således enbart upp på bordet vid de tillfällen offentliga utredningar ges uppdrag med sådan innebörd. Detta begränsar möjligheterna att basera politiken på alternativ 2.

Men i arbetet med att genomföra politiken har regeringen tillgång till de resurser myndigheterna i sektorn förfogar över. Myndigheterna ska agera på grundval av de uppdrag man får från regeringen, oavsett om instruktionerna ges i skrift eller informellt. Däremot är den informella styrningen problematisk från ett transparens- och lärandeperspektiv. Det som kan framstå som att en underlydande myndighet efter egna överväganden fattar vissa beslut kan i själva verket vara ett ställningstagande som baseras på en icke formaliserad instruktion. Även om informell styrning är tillåtet skapar det problem vid utvärderingar av de beslut som fattas eftersom det inte går att utkräva ansvar för konsekvenserna av besluten. Det gör det också svårare att föra en öppen diskussion i dessa frågor. Se vidare Pyddoke (2012).

¹³ Detta har behandlats i många utredningar under årens lopp. I Molander et al (2002) finns en utvidgad diskussion om konsekvenserna av detta fenomen inom transportsektorn.

I nuläget har Trafikverket huvudansvaret för att genomföra en åtgärdsanalys inom ramen för fyrstegsprincipen. Som framgick av den tidigare beskrivningen genomförs detta uppdrag i form av en genomlysning av de åtgärder man har direkt eller – via kommunikation med kommuner, regioner etc. – indirekt rådighet över, dvs. åtgärder i steg tre och fyra. Det finns däremot idag ingen instans som har till uppdrag att genomföra steg 1 och 2 i en fyrstegsanlys.

Detta är särskilt påtagligt i frågor av större politisk brännkraft, exempelvis vad avser prissättning av infrastrukturutnyttjande. Trots att Banverket under en följd av år haft ansvar för eventuella differentieringar av banavgifter har ingen analys publicerats av hur förändringar i banavgifternas struktur skulle kunna påverka måluppfyllelsen i järnvägssektorn. Vilka konsekvenser skulle exempelvis högre kapacitetsavgifter under högtrafik i storstäderna få för antalet ansökningar om tåglägen och för (den eventuella) trängseln i järnvägsnätet?

Detta konstaterande för emellertid fram diskussionen till en punkt där distinktionen mellan administration och politik i det närmaste upphör. Uppdraget för statliga myndigheter är således att genomföra den politik som formuleras av de folkvalda. Exempelvis ska Trafikverket peka ut vilka investeringar som är mest lönsamma från ett samhällsekonomiskt perspektiv. De frågor som nu behandlas avser att ta ett steg tillbaka för att ta fram underlag för att utforma politiken.

Om fyrstegsprincipen ska kunna genomföras på ett välstrukturerat sätt hamnar man i skärningen mellan vad som kan kallas teknisk-ekonomisk respektive politisk rationalitet. Det första begreppet kännetecknar de resonemang som förs i denna promemoria. Innebörden är att om man vill uppnå ett visst (politiskt) mål, och kan visa att det mest verkningsfulla tillvägagångssättet är att välja ett visst styrmedel, så bör man också agera i enlighet med denna slutsats.

Den politiska rationaliteten innebär att det också kan finnas andra begränsningar på valet av styrmedel. Det politiska perspektivet innebär att de folkvalda fattar beslut på grundval av en ideologi och valplattform. I den utsträckning som det framkommer förslag utöver vad man kommunicerat i anslutning till valen finns en uppenbar risk för att stödet från väljarkåren minskar. En aspekt av detta är att söka undvika diskussioner i opinionsmässigt känsliga frågor så länge detta är möjligt.

Ett exempel kan illustrera argumentationen. För att minska utsläppen av växthusgaser kan det krävas åtgärder som har stora konsekvenser för människors vardag. Inom infrastruktursektorn skulle detta kunna innebära förbud mot fordon med utsläpp som överstiger visst antal gram CO₂ per liter bränsle, något som skulle få konsekvenser för fordonsparkens utformning. Alternativt kan man genomföra en höjning av drivmedelsbeskattningen för att på detta sätt förändra efterfrågan på fordon och också bidra till en minskad trafik.

Många skulle kunna vara principiellt ense om att en höjd skatt är en tekniskt-ekonomiskt rationellt avvägning av styrmedel för att åstadkomma de förändringar som formuleras i sektorsmålen. Kunskapen om att man överväger att i framtiden genomföra en policy av denna art kan också ha betydelse för de beslut som behöver fattas på kort sikt om de styrmedel som Trafikverket och andra myndigheter har rådighet över.

Men den som föreslår en sådan politik skulle sannolikt komma att ställas inför många invändningar. I synnerhet kan det vara svårt för beslutsfattare att behöva ta ställning till känsliga frågor där de reella besluten inte behöver fattas förrän på längre sikt. Genom

att avstå från att genomföra analyser av sådana frågor slipper man den besvärliga diskussionen. I stället är det möjligt att visa handlingskraft genom att genomföra åtgärder med begränsade konsekvenser för utsläppen, och/eller åtgärder som åstadkommer utsläppsminskningar till mycket höga kostnader. Förutom att man då använder kostsamma metoder för att uppnå uppställda mål skjuter man också över de obehagliga besluten till framtidens beslutsfattare.

Men också en senareläggning av beslut kan ha en grad av rationalitet i sig. Mycket talar således för att man successivt kommer att utveckla nya tillvägagångssätt för att minska utsläppen, dvs. det kan i framtiden bli billigare att rätta till situationen. Detta kan tala för att det också är tekniskt-ekonomiskt rationellt att skjuta besluten framför sig. I detta ligger emellertid att man senarelägger besluten på grundval av en transparent argumentation. Också detta kan utgöra ett hot mot de folkvaldas position och något som man i görligaste mån vill undvika.

Fyrstegsprincipen ger uttryck för en enkel och intuitivt tilltalande tanke: Använd de tillvägagångssätt som är bäst lämpade för att uppnå samhällets mål inom transportområdet. Frågan är därför vad avsaknaden av en analys inom ramen för fyrstegsprincipen innebär.

Det första problemet är uppenbart, nämligen att man inte på ett medvetet sätt prioriterar de åtgärder som är bäst lämpade, dvs. det blir dyrare att uppnå målen än vad som vore möjligt. Det andra problemet med dagens situation är en påfallande brist på transparens. Om man systematiskt undviker en heltäckande analys av känsliga åtgärder tappar man också bort en del av dynamiken i politikens genomförande. Bristen på transparens vad avser motiven för vad man gör och i ännu högre grad inte gör kan också ha betydande konsekvenser för landets utvecklingspotential på lång sikt.

7 Sammanfattning och rekommendationer

Sverige har en transportpolitik med väl formulerade mål vars innebörd är att offentliga beslut syftar till att göra det möjligt för människor att resa och för företag att utföra transporter på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt. Mycket talar för att svensk infrastruktur i många avseenden är i gott skick, dvs. att måluppfyllelsen över lag är god. Detta betyder att utgångspunkten för den politik som utformas bör vara att ta hand om existerande infrastruktur till lägsta tänkbara kostnad för samhället att gradvis bygga bort de flaskhalsar som uppstår efter hand som trafiken ökar.

När en sådan politik genomförs ska man samtidigt säkerställa att trafikens bieffekter inte blir för stora. Medan exempelvis olyckor och buller utgör problem som genereras inom sektorn, härrör klimatproblem och regionalpolitiska målsättningar från överväganden som formulerats utanför transportsektorn. Det finns därför ett stort behov av att använda jämförande underlag för att säkerställa att åtgärder för att minska utsläpp av CO₂ eller för att hantera regionala obalanser inte genomförs inom transportsektorn till högre kostnader än om motsvarande mål skulle hanteras i andra samhällssektorer. Transportpolitiken måste därför i dessa delar samordnas med den övergripande hanteringen av dessa utmaningar.

Regering och riksdag förfogar över en rad styrmedel för att uppnå de uppställda målen. Inom politiken har man också tagit till sig den så kallade fyrstegsprincipen för att analysera och identifiera de styrmedel som bör användas för att på det minst kostsamma sättet uppnå de politiskt satta målen.

Frågan om vilka styrmedel som bör användas baseras på, och begränsas av tillgången till relevant information. Promemorian har berört behovet av information för att genomföra analyser baserade på fyrstegsprincipen. Kunskapsunderlaget för att genomföra ett sådant arbete är ojämnt; medan det finns goda kunskaper inom några områden är i andra avseenden knapphändig och till och saknas helt i några dimensioner.

Till sin hjälp för att genomföra politiken har regeringen ett antal myndigheter. Vi föreslår att regeringen ger någon av dessa, exempelvis Trafikanalys, i uppdrag att självständigt genomföra de två första stegen av fyrstegsprincipen. Trafikverket genomför på samma sätt som idag en åtgärdsanalys av de styrmedel som inryms inom steg tre och fyra. Skillnaden jämfört med idag är att detta kan ske på grundval av de överväganden som redovisats inom ramen för analyserna av steg ett- och steg två-åtgärder. Rent operationellt kan Trafikverket redovisa två prioriteringsförslag: Det ena förslaget baseras på redan fattade politiska beslut medan det andra tar sin utgångspunkt i en politik som utgår från att politiken genomförs på ett sätt som maximerar sannolikheten för en rationell politik i ekonomisk-teknisk bemärkelse.

Med denna konstruktion kommer ett underlag att finnas framme utan att regeringen behöver ta ställning till dess rekommendationer och observationer. På så sätt är det möjligt att säkerställa att det finns allsidiga belysningar av de styrmedel som står till samhällets förfogande för att genomföra politiken i sektorn. Det är emellertid ett rimligt krav att i moderna demokratier säkerställa att svåra frågor ges en genomlysning även om de rekommendationer som kommer fram upplevs som politiskt utmanande.

Referenser

- Arnek, M. (2001). Empirical Essays on Procurement and Regulation. Economic Studies 60, Dept. Of Economics, Uppsala University
- Björklund, G. (2011). Samband mellan förseningar, driftstörningar och kapacitetsutnyttjande i det svenska järnvägsnätet. Slutrapport av Trafikverkets forskningsprojekt TRV 2010/29753.
- Bångman, G. (2012). Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader 2012. Trafikanalys rapport 2012:3.
- COM(1999)230. Preparing for Implementation of the Kyoto Protocol. Commission Communication to the Council and the Parliament
- Elvik, R. (2000). Trafiksikkerhetshåndboken. Transportökonomisk Institut.
- Hultén, S. (2011). Hur tåglägen fördelas på den avreglerade järnvägsmarknaden. Stockholm School of Economics Institute of Research.
- Jernbaneverket (2012). Høyhastighetsutredningen 2010-2012, Konklusjoner og oppsummering av arbeidet i Fase 3, Del 1
- Jonsson, B. (2005). A model for quality related valuation and accounting of road capital. Dissertation, report 5:65, Building and Real Estate Economics, KTH.
- Kolbenstvedt, M., R. Elvik, B. Elvebakk, A. Hervik & L. Braein (2007). Sammanfattning - Effekter av den svenska trafiksäkerhetsforskningen 1971-2004. Vinnova Analys.
- Kågesson, P., L. Jonsson (2012). Var inom transportsektorn får biogasen störst klimatnytta? CTS Working Paper 2012:18
- Eliasson, J., Lundberg, M., (2011). Do Cost-Benefit Analyses influence transport investment decisions?, *Transport Reviews*: 1-20.
- Molander, P., J-E. Nilsson, A. Schick (2002). Vem styr? SNS förlag.
- Nerhagen, L. & R. Pyddoke (2010). Miljöpolitik på samhällsekonomisk grund – En fallstudie om styrmedlet miljö kvalitetsnormer för partiklar och kvävedioxid. VTI rapport 2010:690
- Nilsson, J-E., R. Pyddoke (2009). *Höghastighetsjärnvägar – ett klimatpolitiskt sticckspår*. Rapport 2009:3 till Expertgruppen för miljöstudier
- Nilsson, J-E., S. Pettersson och R. Pyddoke (2010). Strategi för Transportstyrelsens marknadstillsyn över järnvägssektorn. VTI Rapport 679: 2010.
- Nilsson, J-E. och S. Arvidsson (2006). Smarta försäkringar ger färre trafikolyckor. *Ekonomisk Debatt* 6:2006.
- Nilsson, J-E., M. Bergman, J. Nyström, S. Mandell, R. Pyddoke (2012). Vart tar pengarna vägen? Om behovet av bättre uppföljning för ökad effektivitet i offentlig sektor. *Ekonomisk Debatt* nr 1, 2012.
- Norberg, H. (1999). Regionalpolitiken - en ESO-rapport om tro och vetande. Ds 1999:50
- Riksrevisionen (2009). Länsplanerna för regional transportinfrastruktur. RiR 2009:23.

- Riksrevisionen (2012). Infrastrukturplanering – på väg mot klimatmålen? RiR 2012:7
SFS 2007:515. Myndighetsförordningen
- Swedenborg, B. (2002). Skattemiljarder i trafikpolitiken – till vilken nytta? SNS förlag.
- Trafikverket (2011). Banavgifter och deras effekter i ett trafikslagsövergripande perspektiv. Rapport 2011:080
- Trafikverket (2012a). Handledning Åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen – arbetsmetodik och redovisning. Extern remissversion 2012-04-10
- Trafikverket (2012b). Årsredovisning för 2011
- Westin, L., J. Westin, J. Zola (2012). En översiktlig effektanalys av förändrade hastighetsgränser i vägnätet. Centrum för regionalvetenskap, Umeå universitet.
- Wärmark, A. (2012). Fyrstegsprincipen genom en planeringsomgång. WSP Rapport
- Öberg, G., M. Wiklund, J-E. Nilsson (2003). Granskning av Vägverkets och Banverkets förslag till drift och underhållsstrategier. VTI-rapport 492-2003.