



DATUM
2017-11-28
ERT DATUM
2017-08-31

DIARIENR
2017/191-4
ER BETECKNING
N2017/05430/TIF

Regeringskansliet
Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029

Statskontorets remissvar avser Trafikverkets Förslag till nationell plan för transportsystemet 2018–2029, remissversion 2017-08-31.

I remissvaret lämnar vi framför allt ett antal principiella synpunkter på de beräkningar och bedömningar som ligger till grund för de åtgärder som Trafikverkets föreslår.

Sammanfattningsvis har Statskontoret följande synpunkter på planens redovisning av effekterna av de föreslagna åtgärderna.

- De samhällsekonomiska analyser som ligger till grund för valet av och prioriteringen mellan åtgärder är en blandning av en nytto-kostnadsanalyser och kvalitativa bedömningar av hur de bidrar till att nå andra mål. Att döma av de övergripande beräkningar som redovisas i planen har de icke beräknade effekterna haft en påtaglig betydelse för prioriteringen mellan olika åtgärder. Enligt Statskontoret bör de kvalitativa bedömningarna av olika effekter redovisas separat och var för sig, så att det framgår hur de har påverkat valet av åtgärder och prioriteringen.
- Det saknas samhällsekonomiska beräkningar för betydande delar av åtgärderna i planen. I de fallen baseras förslaget således främst på kvalitativa bedömningar. Därmed blir det svårt att avgöra hur åtgärderna bidrar till det övergripande målet för transportpolitiken.
- Många av de effekter och samband som ligger till grund för bedömningarna i planen är osäkra. Statskontoret saknar ett resonemang om vilken betydelse det kan ha för valet av åtgärder och hur osäkerheterna har hanterats. Det är också viktigt att följa upp utfallet, med syftet att minska skillnaden mellan de budgeterade och faktiska kostnaderna.



Mot den bakgrunden kan Statskontoret inte ta ställning till Trafikverkets förslag till åtgärder och prioriteringar.

Statskontoret kommenterar också några övriga frågor, bedömningar och förslag som tas upp i planen. Framst gäller det vissa specifika frågor om kostnader och finansiering.

Bedömningen av åtgärdernas samhällsekonomiska effektivitet är otydlig

Det övergripande målet för transportpolitiken att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning. Enligt Statskontoret är det svårt att bedöma vilken betydelse den samhällsekonomiska effektiviteten har haft vid valet av åtgärder, och det är otydligt hur begreppet har tolkats.

Den samhällsekonomiska analysen är svår att tolka

I rapporten anges att en ”indikator” på samhällsekonomisk effektivitet är att de åtgärder som föreslås är samhällsekonomisk lönsamma. Men i den ”samhällsekonomiska analysen” vägs kalkylens resultat ihop med en bedömning av de effekter som inte kunnat beräknas, och det sammantagna resultatet anges visa om åtgärden är samhällsekonomiskt lönsam eller inte.

Enligt Statskontoret är resonemanget missvisande och otydligt. Faktorer som inte kan beräknas kan rimligen inte ingå i en samhällsekonomisk analys. Särskilt inte när det fortfarande saknas kunskap för att bedöma vissa av effekterna. Däremot kan analysen kompletteras med angivna kvalitativa bedömningar, inklusive den så kallade fördelningsanalysen och måluppfyllelseanalysen. De olika icke beräkningsbara effekterna bör dock redovisas separat och var för sig. Annars är det omöjligt att ta ställning till om de olika bedömningarna är rimliga som argument för att göra andra prioriteringar än de som följer av den samhällsekonomiska kalkylen.

Samhällsekonomiska analyser saknas

Till det kommer att Trafikverket inte har gjort några samhällsekonomiska analyser för en del av de så kallade namngivna investeringarna – det vill säga de som kostar mer än 100 miljoner kronor – som föreslås startas under planperioden. Det framgår inte vilka investeringar som inte har beräknats, men Statskontoret drar slutsatsen att förslaget innebär att investeringar för hundratals miljoner kronor föreslås utan andra motiv än bedömningar av effekter som inte kan beräknas.

För övriga åtgärder anges att Trafikverket inte gör några samhällsekonomiska beräkningar. När det gäller mindre investeringar – så

kallade trimningsåtgärder – görs ”samhällsekonomiska bedömningar” med utgångspunkt i effektsamband för ett antal typåtgärder. Prioriteringarna av underhållsåtgärder grundar sig på ett ”samhällsekonomiskt synsätt”. Det saknas förklaring till vad uttrycket innebär.

Oklara bedömningar spelar stor roll

I planen redovisas preliminärt beräknade nettonuvärdekvoter för de investeringar för vilka det finns nya samhällsekonomiska beräkningar. Den totala investeringskostnaden för dem är totalt 145 miljarder kronor. För väginvesteringarna är den genomsnittliga nettonuvärdekvoten 1,1, för järnvägar 0,1 och för sjöfartsåtgärder 0,8. Åtgärder för vidmakthållande för järnväg har en nettonuvärdekvot på 1,67. För vidmakthållande av väg anges ingen nettonuvärdekvot. Trafikverket konstaterar dock att det skulle ge en högre ”samhällsnytta” per satsad krona att satsa mer pengar på belagd väg än vad som föreslås i planen.

Enligt Statskontoret illustrerar de redovisade siffrorna att effekter som är svåra att bedöma och inte går att beräkna har haft en avgörande betydelse för prioriteringen mellan olika åtgärder. Knappt lönsamma investeringar i järnväg har således prioriterats i planen, medan betydligt mer lönsamma väginvesteringar, järnvägsunderhåll och sjöfartsåtgärder har valts bort.

Motivet är rimligen att de olika åtgärdernas positiva eller negativa effekter på funktionsmålet, hänsynsmålet, prioriterade samhällsutmaningar och tillgängligheten på landsbygd har vägts in i den samlade bedömningen. En överslagsmässig bedömning med utgångspunkt i de angivna nettonuvärdekvoterna antyder att det sammanlagda värdet av de olika aspekterna motsvarar många miljarder kronor i samhällsekonomisk nytta.

Statskontoret bedömer att det skulle vara möjligt att i planen redovisa åtminstone grova beräkningar av hur de olika aspekterna har påverkat prioriteringarna i förhållande till de samhällsekonomiska nytto-kostnadsanalyserna i de fall där sådana har gjorts. Det skulle göra valet av åtgärder tydligare och mer begripligt, och öka planens värde som beslutsunderlag.

Otydligt hur trafiksäkerhet värderas

Låt oss illustrera med ett exempel på att det är svårt att förstå hur olika bedömningar har påverkat planens prioriteringar. I planförslaget anges att trafiksäkerhet är den näst viktigaste effekten för väginvesteringarna som fångas i de samhällsekonomiska kalkylerna (s. 221). Samtidigt anges att några av de investeringsprojekt som föreslås är olönsamma, men ändå prioriteras för att de åtgärdar brister i trafiksäkerheten (s. 25). Om

trafiksäkerheten är den näst viktigaste effekten i kalkylen så är de förbättringarna rimligen redan inräknad i kalkylerna, men inte tillräckliga för att göra investeringarna lönsamma. Så vitt Statskontoret kan bedöma så värderas således nyttan av ökad trafiksäkerhet högre i vissa kalkyler än i andra. Orsaken till det framgår dock inte.

Oklart hur osäkerheter har beaktats

I planen anges att infrastrukturinvesteringarnas effekter på de olika förhållanden som ska beaktas kan vara både positiva och negativa, och att det ofta är svårt att bedöma sambanden. Hur osäkerheterna har hanterats och vägts in i de sammantagna bedömningarna framgår dock inte.

Osäkerheten gäller också åtgärdernas kostnader, som kan påverkas av olika faktorer. Erfarenheten visar att investeringar i infrastruktur i slutändan har blivit avsevärt dyrare än vad de tidiga kalkylerna visade. I planen anges att det har gjorts många känslighetsanalyser av ändrade kostnader, men Trafikverket redovisar inte hur de kan tänkas påverka den samhällsekonomiska nyttan av de olika åtgärderna och rangordningen mellan dem.

Om de faktiska kostnaderna för vissa åtgärder skiljer sig väsentligt från de budgeterade så kommer effekterna att bli annorlunda än dem som beräknats och bedömts i planen. Det kan till exempel leda till att väl motiverade åtgärder som planeras att påbörjas under den senare delen av planperioden inte går att genomföra inom den ekonomiska ramen. Statskontoret anser därför att det är viktigt att följa upp utfallet genom att jämföra de verkliga kostnaderna med de budgeterade, och att analysera orsakerna till avvikelserna. Erfarenheten från de analyserna kan sedan tas tillvara för att minska skillnaderna mellan budget och utfall när nya åtgärder planeras.

Statskontoret kan inte ta ställning till planen

Med utgångspunkt i våra synpunkter och kommentarer konstaterar Statskontoret sammanfattningsvis att det inte går att ta ställning till den huvudsakliga frågan, det vill säga Trafikverkets förslag till åtgärder som bör ingå i infrastrukturplanen. Av rapporten framgår inte hur myndigheten har värderat de samlade kostnaderna och nyttorna av de åtgärder som föreslås, eller vilken betydelse de redovisade osäkerheterna har haft vid bedömningen.

Förutom förslagen till åtgärder i infrastrukturen innehåller planen ett antal specifika förslag från Trafikverket. Förslagen avser vissa frågor om finansieringen av olika åtgärder, åtgärder för att motverka ökade kostnader



samt det statliga åtagandet när det gäller digitalisering på infrastrukturuområdet. Statskontoret lämnar följande synpunkter på några av förslagen.

Finansiering av forskning och innovation

Trafikverket föreslår att totalt 8 miljarder kronor ska avsättas för forskning och innovation. Enligt myndigheten bör hela summan finansieras inom anslaget för utveckling av transportsystemet, i stället för att finansiera en del av den via anslaget för vidmakthållande. Motivet är att förenkla hanteringen och styrningen, eftersom alla insatser på området syftar till att utveckla och förnya transportsystemet.

Statskontoret tillstyrker förslaget. Samtidigt vill vi betona att det viktigaste är att säkerställa att de forsknings- och utvecklingsinsatser som myndigheten finansierar verkligen används på ett sätt som bidrar till att utveckla transportsystemet.

Planeringsramen för finansiering med trängselskatt och vägavgifter

Riksdagen har beslutat att 52 miljarder kronor av inkomsterna från trängselskatt och vägavgifter får användas för att finansiera vissa väg- och järnvägsprojekt. Enligt Trafikverket behöver planeringsramen höjas med 7,7 miljarder för att täcka projektens totala kostnader.

Så vitt Statskontoret förstår så innebär förslaget en nettoökning av statens utgifter för infrastrukturinvesteringar via statsbudgeten. Enligt Statskontoret behöver förslaget därför kompletteras med ett förslag till hur ökningen kan finansieras för att bli statsfinansiellt neutral, det vill säga vilka andra utgifter som bör minskas eller hur inkomster som ska ökas.

Effekter av medfinansiering

Trafikverket räknar med att åtgärder för 14 miljarder kronor under planperioden kommer att medfinansieras av kommuner och företag. Tanken med medfinansiering är att olika intressenter ska dela på kostnaderna med utgångspunkt i den specifika nytta var och en av dem har av en åtgärd.

Statskontoret har inga invändningar mot att använda medfinansiering för att hitta kostnadseffektiva lösningar. Samtidigt får inte möjligheterna till medfinansiering innebära att åtgärder med större samhällsekonomisk nytta prioriteras ned på grund av sådana finansieringslösningar.



Åtgärder för att motverka ökade kostnader

Enligt Trafikverket är det viktigt att den kraftigt ökade satsningen på vidmakthållande av järnväg under de första åren av planperioden inte driver upp de framtida kostnaderna för underhåll. Bland annat är det viktigt att slå vakt om en väl fungerande konkurrens på marknaden för järnvägsunderhåll.

Statskontoret delar den bedömningen, men konstaterar att det inte framgår av planen vilka åtgärder Trafikverket kan vidta för att förhindra att den ökade efterfrågan på underhållstjänster driver upp kostnaderna.

Det statliga åtagandet på digitaliseringsområdet

För att ta vara på digitaliseringens möjligheter på transportområdet krävs samverkan mellan offentliga och privata aktörer. Trafikverket föreslår att myndigheten får i uppdrag att utreda vilket det offentliga åtagandet ska vara på området.

Statskontoret tillstyrker att frågan bör utredas. Det är dock inte självklart att uppdraget ska ges till Trafikverket. I stället bör övervägas om det är mer lämpligt att ge uppdraget till Trafikanalys eller den kommande digitaliseringsmyndigheten.

Tillförordnad generaldirektör Tony Malmberg har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg och organisationsdirektör Michael Borchers, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Tony Malmberg

Michael Borchers