Finansiering av vägar och järnvägar

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU
1990:86

Finansiering av vägar och järnvägar

Betänkande avgivet av
IF - utredningen

SOU
1990:86

Statens offentliga utredningar
1990:86
Kommunikationsdepartementet

Finansiering av vägar och järnvägar

Betänkande avgivet av IF - utredningen
Stockholm 1990

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmtorgsgatan 5, Stockholm.

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1990

ISBN 91-38-10659-0
ISSN 0375-250X

IF-UTREDNINGEN
(K 1990:04)

1990-10-08

Till statsrådet och chefen för
kommunikationsdepartementet

103 33 STOCKHOLM

Genom beslut den 10 maj 1990 bemyndigade regeringen chefen för kommunikationsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag om avgiftsfinansiering och näringslivsmedverkan inom infrastrukturområdet (vägar och järnvägar). Med stöd av detta bemyndigande förordnades i maj 1990 generaldirektör Tony Hagström som utredningsman.

Jag får härmed överlämna mitt betänkande (SOU 1990:86) Finansiering av vägar och järnvägar.

I arbetet med betänkandet har deltagit departementsrådet Hjalmar Strömberg och planeringsdirektör Bertil Thorngren som experter. Som sakkunnig har sedan augusti 1990 deltagit hovrättsassessorn Lars Haglind. Vägdirektören Jan-Olov Ericson har varit förordnad som sekreterare åt utredningen.

Vi har antagit namnet IF-utredningen (infrastrukturfinansieringsutredningen).

Tony Hagström

/Jan-Olov Ericson

1. FÖRORD

Utredningsarbetet har bedrivits under extremt hård tidspress. Arbetet påbörjades i slutet av maj varför utredningstiden endast varit fyra månader.

Ett antal grundläggande frågeställningar har diskuterats med ett stort antal intressenter, däribland samtliga sex riksdagspartier. Härigenom har identifierats ett antal grundläggande värderingar, som kunnat läggas till grund för några principförslag. Därutöver redovisas ett antal förslag på mindre delområden.

Min utgångspunkt för utredningen har varit att se på transportsektorn i dess egenskap av en servicefunktion, en servicefunktion som är vital för samhället i övrigt. Övriga hänsynstaganden (miljö, trafiksäkerhet etc) har jag ansett ligga utanför utredningens mandat. Detta innebär inte ett ifrågasättande av att de olika trafikverken måste ta sådana hänsyn.

Under senare år har det talats mycket om behovet av att förnya den offentliga sektorn. Genomförs förslagen enligt denna utredning, innebär detta en kraftig förnyelse av en viktig funktion inom offentliga sektorn.

2. INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. FÖRORD 5
2. INNEHÅLLSFÖRTECKNING 7
3. DIREKTIV 9
4. SAMMANFATTNING 11
5. GRUNDLÄGGANDE BEDÖMNINGAR 25
5.1 Infratrukturens betydelse - samhällets ansvar 25
5.2 Sveriges läge i förhållande till Europa 26
5.3 Ekonomiska integration - ökande transporter 28
5.4 Skapa resurser för investeringar 28
5.5 Anpassa utbudet till efterfrågan 29
5.6 Betala för nyttigheterna 29
6. EFTERFRÅGAN OCH TILLGÅNG PÅ TRANSPORTKAPACITET 31
6.1 Utvecklingen under 1980-talet 31
6.2 Bedömd utveckling under 1990-talet 36
7. MARKTRANSPORTERNAS EFTERFRÅGESTYRNING 41
7.1 Efterfrågan på godstransporter 41
7.2 Efterfrågan på persontransporter 45
8. MARKTRANSPORTERNAS KAPACITETSSTYRNING 47
8.1 Vägnät och väghållare 47
8.2 Vägplaneringsprocessen 49
8.2.1 Två vägplaner 49
8.3 Järnvägsnät och "banhållare" 50
8.3.1 Plan för järnvägsinvesteringar 51
8.4 Statsmakternas roll 51
8.4.1 Riksdagen 51
8.4.2 Regeringen 52
8.5 FORS-projektet 55
8.6 RRV-utredningen 55
8.7 Bedömning 56
9. MARKTRANSPORTERNAS FINANSIERINGSSITUATION 59
9.1 Trafikutvecklingen 59
9.2 Vägverkets anslagsbehov 59
9.3 Vägverkets redovisade behov enligt flerårsplaneringen 61
9.4 Banverkets anslagsbehov 62
9.5 Den näringspolitiska propositionen 63
9.5.1 Problem och resursrsbehov 64
9.5.2 Alternativa finansieringsformer 65
9.5.3 Infrastrukturfond 65
9.6 Statens finansiella relationer till transporterna 66
9.6.1 Vägtrafiken 66
9.6.2 Järnvägstrafiken 68
10. DET STATLIGA VÄGVÄSENDETS FINANSIERINGS-BEHOV UNDER 1990-TALET 71
10.1 Allmänt 71
10.2 Drift 71
10.2.1 Definition 71
10.2.2 Medelsbehov drift 72

10.3 Underhåll 72
10.3.1 Definition 72
10.3.2 Medelsbehov underhåll 72
10.4 Reinvestering 73
10.4.1 Definition 73
10.4.2 Medelsbehov reinvesteringar 73
10.5 Tvingande investeringar 74
10.5.1 Definition 74
10.5.2 Medelsbehov tvingande investeringar 74
10.6 Övriga investeringar 74
10.6.1 Definition 74
10.6.2 Medelsbehov övriga investeringar 75
10.7 Sammanställning av totalbehov 76
11. FÖRSLAG TILL FINANSIERING 77
11.1 Ordning och reda 77
11.2 Klarare proriteringar 79
11.3 Klar ansvarsfördelning 80
11.4 Vägverkets organisation 80
11.5 Andra finansiärer 81
11.6 Finansiering genom aktiv förvaltning av statens tillgångar 82
11.7 Vägarnas finansiering 83
11.7.2 Vision 2010 83
11.7.3 Vägfinansiering AB - Ett avgiftssystem i praktiken 88
11.8 Finansiering av icke statliga vägar och gator 90
11.8.1 Statsbidrag till kommunerna 90
11.8.2 Svenska kommunförbundets förslag 91
11.8.3 Bidrag till enskild väghållning 92
11.8.4 Övriga anslag 93
11.9 Finansiering av järnvägar och kollektivtrafik 93
11.9.1 Banverkets projektlista 93
11.9.2 Arlandabanan 96
11.9.3 Storstadsprojekt 97
11.9.4 Bedömning 98
11.9.5 Övrigt 99

BILAGOR

Bilaga 1 Från FORS-projektet; Kap 2 Infrastruktur, transport och färdmedelsval 101

Bilaga 2 Lagförslag 121

Bilaga 3 Svenska Kommunförbundets finansieringsförslag 127

Bilaga 4 Vägverket; Inventering av väginvesteringar som är tänkbara att finansiera med avgifter mm 141

3 DIREKTIV

Utredning om avgiftsfinansiering och näringslivsmedverkan inom infrastrukturområdet (vägar och järnvägar)

Dir. 1990:36

Beslut vid regeringssammanträde 1990-05-10

Chefen för kommunikationsdepartementet, statsrådet G. Andersson, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att utreda formerna för avgiftsfinansiering och näringslivsmedverkan inom infratrukturområdet (vägar och järnvägar).

Bakgrund

I propositionen om vissa näringslivspolitiska frågor (prop. 1989/90:88) konstaterades att alla resursbehov under 1990-talet för att säkerställa en väl fungerande infrastruktur inte kan klaras över statsbudgeten. I fortsättningen måste därför, enligt propositionen, resurser mobiliseras via näringslivet samt avgiftsfinansiering övervägas för att möta dessa behov.

För att bl. a. underlätta näringslivsmedverkan i angelägna infrastruktursatsningar har regeringen föreslagit att en infrastrukturfond inrättas genom ett engångsanslag på 5 miljarder kronor.

Syftet med fonden är, enligt, förslaget att åstadkomma en snabbare utbyggnad av angelägna infrastrukturinvesteringar inom järnvägs- och kollektivtrafikområdena än vad som är möjligt inom ramen för anslagen till banverket och vägverket. Fonden skall användas för att möjliggöra sådana investeringar som annars inte skulle komma till stånd på grund av att projektens drift- och kapitalkostnader inte täcks fullt ut. Avsikten är att fonden skall skapa förutsättningar för en omfattande lånefinansierad utbyggnad av infrastrukturen t. ex. genom samfinansiering med andra intressenter. Fonden avses dock kunna användas först när det är lämpligt ur stabiliseringspolitisk synpunkt.

Uppdraget

Den särskilde utredaren ges i uppdrag att utarbeta förslag till hur avgifter kan konstrueras inom i första hand vägsektorn men även inom trafikens infrastruktur i övrigt. Utredaren bör beakta möjligheterna till ökad avgiftsfinansiering med den restriktionen att skattesystemet inte påverkas vare sig genom uttagande av nya skatter eller genom

specialdestinering av befintliga skatter.

Näringslivets intresse av att medverka till en utbyggd infrastruktur med tanke på behovet av goda transportmöjligheter inom landet och till utlandet bör tillvaratas. Utredaren skall inventera och redovisa infrastruktursatsningar inom väg- och järnvägsområdena som bör kunna genomföras med avgiftsfinansiering och/eller närirgslivsmedverkan.

För att underlätta näringslivsmedverkan kan det bli nödvändigt att ändra gällande förutsättningar, t. ex. när det gäller möjligheterna att ta ut avgifter för att äga vägar och broar samt möjligheterna att investera i, äga coh driva nya järnvägslinjer. Vidare bör utredaren uppmärksamma de möjligheter till näringslivsmedverkan som kan bli resultatet av den i propositionen föreslagna infrastrukturfonden.

Utredaren skall redovisa vilka lagändringar som kan komma att krävas för att genomföra förslagen. Utredaren skall dock inte föreslå förändringar som rör skattesystemet.

Uppdraget skall redovisas senast den 1 oktober 1990.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för kommunikationsdepartementet

att tillkalla en särskild utredare - omfattad av kommittéförordningen (1976:119) - med uppdrag att lämna förslag om avgiftsfinansiering och näringslivsmedverkan inom infrastrukturområdet (vägar och järnvägar)

att besluta om experter och sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta sjätte huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Kommunikationsdepartementet)

4. SAMMANFATTNING

Utredningens förslag innebär att 45 miljarder kronor satsas på investeringar i vägar, järnvägar och kollektivtrafik utan att statsbudgeten belastas. Ytterligare 10 miljarder i investeringsmedel bör vara möjligt att åstadkomma via förhandlingsuppgörelser om konkreta projekt med näringsliv och kommuner. Därutöver föreslås hur behövliga medel åstadkoms för nödvändiga satsningar på det statliga vägnätets drift och underhåll.

1. Grundläggande bedömningar

Utredningsförslagen utgår från följande sex grundläggande värderingar.

1.1 Ett lands infrastruktur är av fundamental betydelse för ett lands förmåga att hävda sig i internationell konkurrens. Insikten om betydelsen av en väl fungerande infrastruktur har ökat världen över under senare år. 90-talet förefaller bli infrastrukturens årtionde i form av stora satsningar. Staten har det yttersta ansvaret för att det finns ett väl fungerande marktransportsystem

1.2 Genom skapandet av den inre marknaden i EG och dess utvidgning blir de europeiska ländernas ekonomier allt mer integrerade till en enda marknad. Då blir de olika ländernas infrastruktur - avseende såväl kapacitet som kvalitet och kostnader - ett direkt konkurrensmedel länderna emellan när näringslivet strukturrationaliseras. Detta gäller i särskilt hög grad Sverige, som är en region belägen i Europas norra periferi. Detta reser frågeställningar, som lätt känns igen från senare årtiondens regionalpolitisk debatt inom Sverige. Vid val av ambitionsnivå beträffande satsningar på infrastrukturen har tillspetsat uttryckt Sverige att välja mellan att transportera varor/tjänster eller arbetstillfällen till de centrala delarna av Europas marknad. 75 % av Sveriges export avser Europa

1.3 Den ekonomiska integrationen i Europa leder till ökande transportbehov. Detta är en oundviklig följd av ökad internationell arbetsfördelning. Integrationsprocessen skapar därför i sig själv investeringsbehov inom infrastrukturen. En avreglering av transportmarknaden är också på gång att genomföras.

1.4 Det råder bred politisk enighet om att skattetrycket i Sverige inte får öka. Det förefaller också råda bred enighet om att det saknas statsfinansiellt utrymme för stora anslagsökningar till vägväsendet och järnvägsväsendet. Samtidigt har Sverige som

nation inte råd att inte investera i marktransportsystemen, så att den blir internationellt konkurrenskraftig. I det rådande statsfinansiella läget har staten därför i princip samma begränsade handlingsfrihet som varje företag där investeringsbehoven överstiger det egna kapitalet och lånemöjligheterna:

- effektivisera för att lösgöra medel som investeras,

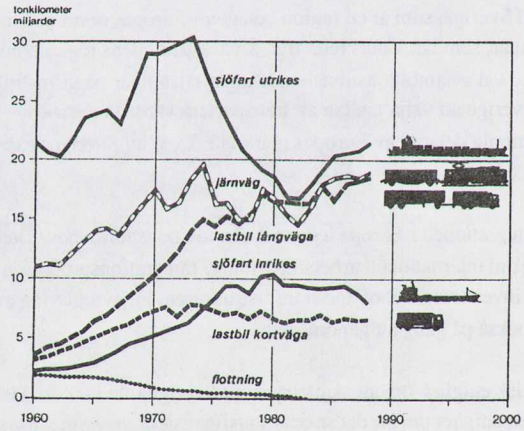
- sälja vissa tillgångar för att lösgöra medel, som investeras på andra områden eller
- omdisponera tillgångar genom att ta in medfinansiärer i en rörelsegren och därmed lösgöra medel för investeringar i andra rörelsegrenar.

1.5 Den efterfrågan, som riktas mot exempelvis vägväsendet och järnvägsväsendet är marknadsstyrd. Flexibiliteten och effektiviteten ökar om också utbudssidan, d v s marktransporternas kapacitet, blir mer marknadsstyrd. Marktransporter och övriga transporter är ett led i ett stort antal ekonomiska processer. Bristande anpassning mellan efterfrågan och utbud leder till både stockningar och outnyttjad kapacitet.

1.6 Användarna bör betala för sitt nyttjande av infrastrukturen. Särskilt på vägtransportområdet behövs det mer av "raka rör" mellan trafikanterna och väghållaren.

2. Efterfrågan och tillgång på transportkapacitet

Strukturen hos ett lands samlade transportsystem förändras inte med tvära kast utan med långsiktiga trendmässiga förskjutningar.



Figur 1 Godstransportarbetet inom Sverige per transportmedel 1960-1987. Källa Transportrådet

Som framgår av ovanstående figur har vägtransporterna och framför allt de långväga lastbilstransporterna kraftigt stärkt sin ställning på transportmarknaden. Sedan mitten av 1970-talet har de långväga lastbilstransporterna lika stor andel av transportarbetet som järnvägen.

Av de långväga inrikes transporterna är ca 25 % järnvägens malmtransporter och kan sägas vara icke konkurrensutsatt. På den inrikes konkurrensutsatta marknaden dominerar lastbilen med 55 % av transportarbetet medan järnvägen svarar för 33 % och sjöfarten 12 %.

Om man ser på godsmarknaden i volymtermer så uppgick den 1988 till ca 485 milj. ton gods. Lastbilstrafikens andel av den transporterade mängden uppgick till nära 70 %. Sjöfartens andel var 19 % och järnvägens drygt 11 %.

Mätningar av trafikarbetets förändringar på Europavägar, övriga riksvägar och länsvägar visar på en ökning med 35 % under perioden 1980 - 1989.

Kapacitetsutvecklingen via investeringar visar en delvis motsatt bild. Under 80-talet fortsatte järnvägsektorn att desinvestera, d v s nyinvesteringarna var mindre än förslitningen. Även inom vägsektorn kännetecknas kapacitetsutvecklingen av de-investering och 1989 hade det statliga vägkapitalet minskat till samma storlek som det var år 1975.

Vid bedömning av utvecklingen av totala transportarbetet under 90-talet kommer den att visa i stort sett samma relation till BNP-utvecklingen som under 80-talet. Detta innebär att transportarbetets ökning per år fortsätter att vara större än BNP-ökningen. Fortsatt deinvestering i marktransportsektorn är då inte en rimlig statlig politik. På grund av den europeiska marknadsintegrationen kan man förvänta sig att transportarbetet kommer att växa i ännu snabbare takt i förhållande till BNP.

Att bedöma transportarbetets fördelning på trafikslag år 2000 innebär ett dilemma. En trendmässig framskrivning pekar på att vägtransporterna förstärker sin ställning ytterligare på bekostnad av järnvägstrafiken. Samtidigt finns ett brett politiskt stöd för att upprusta järnvägarna. Hur stora genomslag detta får i praktiken, är svårt att sia om. Känslighetsanalyser visar dock att även mycket stora satsningar på järnväg inte kan förhindra en fortsatt ökning av vägtransporterna fram till år 2000. Fram till 1995 kan man räkna med en trendmässig utveckling enligt 80-talets mönster.

3. Marktransporternas efterfrågestyrning

Efterfrågan på marktransporter är helt marknadsstyrd. Den är sammansatt av miljontals beslut varje dag som led i ett stort antal ekonomiska processer. Statsmakternas möjlighet att påverka efterfrågan är endast indirekt i form av att göra ett transportalternativ mera attraktivt jämfört med ett annat genom exempelvis subventioner.

4. Marktransporternas kapacitetsstyrning

Kapacitetsstyrningen i meningen beslut om investeringar har mycket svaga samband med efterfrågeutvecklingen och marknaden. Beslutsprocessen är utdragen, omständlig och helt politiskt styrd. Beslutsprocessen har starka inslag av planekonomi med ambitioner att begränsa påverkan av efterfrågan, d v s marknaden. Föga överraskande uppstår problem i form av bristande balans mellan tillgång och efterfrågan.

5. Marktransporternas finansieringssituation

Stora investeringsbehov har anmälts för alla delar av Sveriges marktransportsystem. Hur stora de faktiska behoven är, kan diskuteras eftersom efterfrågan bara delvis är prissatt.

5.1 Järnvägar

SJ har anmält ett behov av baninvesteringar under 90-talet på sammanlagt 40 miljarder kronor, d v s i snitt 4 miljarder per år. Banverket har enligt regeringens planeringsanvisningar lagt fram en investeringsplan på 11 miljarder, d v s i snitt 1 miljard per år. Banverket har också redovisat vad som inryms inom en investeringsram på 20 resp. 30 miljarder under 90-talet. Investeringsbehovet under 90-talet hos länsjärnvägarna har skattats till 5 miljarder. Under 80-talet investerades i snitt 1 400 miljoner per år (1988 års prisnivå).

5.2 Kollektivtrafiken i storstäderna

Betydande investeringsbehov finns för kollektivtrafiken i de tre storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö. Särskilda utredningsmän har tillsatts för att bl a förhandla fram finansiella lösningar för storstädernas infrastruktur. Det totala behovet

under 90-talet för kollektivtrafikanläggningar har angetts till 22 miljarder kronor.

5.3 Vägväsendet

Enligt vägverket uppgår investeringsbehovet under 90-talet i de statliga vägarna till nära 100 miljarder, d v s i snitt 10 miljarder per år. Till detta kommer 8 miljarder i statskommunala vägar och 22 miljarder för kollektivtrafikanläggningar. Till detta kan läggas investeringsbehoven i kommunala gator och enskilda vägar, vilka också uppgår till betydande belopp.

Under 80-talet har investerats i snitt 2 300 miljoner per år (1988 års prisnivå) i statliga, kommunala och enskilda vägar. Detta innebär att man desinvesterat, d v s vägkapitalet har minskat samtidigt som biltrafiken har ökat. Med nuvarande investeringstakt (exkl det särskilda bärighetsprogrammet) kommer det statliga vägväsendets kapacitet (vägkapitalet) år 2000 ha sjunkit till den ungefärliga nivå det hade i slutet av 1960-talet då trafiken var ca 45 % lägre än 1989. En sådan utveckling är inte en rimlig statlig politik.

Om det statliga vägnätets samlade kapitalvärde skall bibehållas på 1989 års nivå med tillägg för bindande beslut (främst bärighetsprogrammet) krävs investeringar på 5,5 miljarder per år under 90-talet. 1989 investerades knappt 2 miljarder.

5.4 Statens inkomster och utgifter

Statens samlade inkomster från bilismen 1990/91 beräknas uppgå till 40,5 miljarder varav 9,4 är moms. Statens samlade utgifter i form av anslag till vägväsendet uppgår till 10,3 miljarder. Borträknas momsen ger således vägväsendet ett överskott på nära 21 miljarder.

Statens inkomster från järnvägarna var 1989/90 försumbara. Statens samlade utgifter och därmed underskott för järnvägarna var knappt 5 miljarder, varav 1 miljard var ersättning till SJ för särskilda åtaganden. Indirekt säger dessa tal mycket om skillnaden i avnämarnas betalningsbenägenhet för vägtransporter och järnvägstransporter!

5.5 Kommunala inkomster och utgifter

Kommunernas utgifter för gator och vägar uppgick 1989 till sammanlagt 5,4 miljarder och finansieras nästan helt med allmänna skattemedel. Trafikhuvudmännens inkomster från kollektivtrafiken uppgick 1988 till 3,9 miljarder medan utgifterna uppgick till 10,4

miljarder, d v s ett underskott på 6,5 miljarder. Landstingens bidrag till underskottstäckning uppgick till nära 3,8 miljarder kronor.

FÖRSLAG TILL FINANSIERING

6. Finansiering genom effektivisering

Utredningstiden har inte medgivit någon analys av utrymmet för effektiviseringar inom transportsektorn. Däremot har observerats några förhållanden, som bör rättas till och därmed bidra till en effektivare användning av insatta investeringsmedel.

6.1. Ordning och reda

Elementärt i ekonomiska sammanhang är att skilja på driftskostnader och investeringsutgifter. Vidare måste man skilja på resultaträkning och balansräkning. Det finns med andra ord olika slags pengar.

Luftfartsverket och sjöfartsverket har sin redovisning ordnad på vanliga företagsekonomiska grunder. Så är inte fallet med vägverket och banverket. Ägarens anslag till dessa båda "företag" är en blandning av driftmedel, investeringsmedel och transfereringar. Deras resultaträkningar och balansräkningar säger mycket litet om verksamheten. Investeringar direktavskrivs i stor utsträckning, varför man inte kan utläsa varken årets kapitalkostnader eller storleken av det förvaltade kapitalet. Härigenom försvåras starkt effektivitetsmätningar. Denna brist på företagsekonomisk elementär ordning och reda är negativ för effektiviteten och bör med det snaraste rättas till. Med samma redovisningsprinciper i de fyra transportverken blir det dessutom i långt större utsträckning möjligt för statsmakterna att jämföra kapitalanvändningen i de olika verken från effektivitetssynpunkt och analysera kapitalanvändningens lämpliga sammansättning. Härigenom främjas en effektivare kapitalanvändning.

6.2 Klarare prioriteringar

Ibland har principerna för investeringsplaneringen på vägområdet från politiskt håll framhållits som ett föredöme för andra områden. Banverket använder delvis samma kalkylmetoder. Riktigheten i denna bedömning kan delvis ifrågasättas. Vägverket gör i enlighet med statsmakternas vilja omfattande s k objektanalyser, som innehåller ett stort antal parametrar såsom miljö, trafiksäkerhet, åkkomfort m m som översätts i kronor.

RRV har funnit att dessa analyser förstås av få och används mycket litet som prioriteringsgrund vid beslutsfattande på politisk nivå och tjänstemannanivå. Objektsanalyserna har blivit så komplexa att de blivit ett självändamål.

Både vägverket och banverket söker göra ambitiösa samhällsekonomiska kalkyler. Dessa kalkyler vilar på kostnadsantaganden som ibland är ofrånkomligt mycket subjektiva och som därför ger kalkylen ett vilseledande intryck av objektivitet. Vissa antaganden är direkt anstötliga exempelvis att åsätta en trafikdödad människa ett kalkylmässigt "värde" av 6,5 miljoner kronor!

Det är angeläget att investeringskalkylerna blir begripliga och allmänt accepterade för att få en bättre styrning och en sakligt motiverad prioritering av kapitalanvändningen. En klar åtskillnad bör göras mellan det ekonomiskt mätbara (som kan följas upp och kontrolleras) och övriga mer subjektivt betonade parametrar. Regeringen bör uppdra åt oberoende forskare att kritiskt granska tillämpade samhällsekonomiska kalkyler och föreslå förbättringar.

Planeringsprocessen på vägområdet underlättar inte medvetna prioriteringar av begränsade medel. En stärkning av vägverkets ställning i planeringsprocessen skulle öka helhetsintressets betydelse i förhållande till alla särintressen. Systemansvaret behöver ökas. I princip gäller samma synsätt för banverket.

6.3 Klar ansvarsfördelning

Den operativa ansvarsfördelningen av väghållningen mellan stat och kommun förefaller inte vara tillräckligt klar. Detta bör rättas till. De statsbidrag till kommunerna, som vägverket administrerar bör vara en verksamhet helt skild från vägverkets eget operativa ansvar. Det bör övervägas om vägverket alls skall ha denna uppgift. Ett alternativ är att låta denna uppgift åvila annan myndighet.

6.4 Vägverkets organisation

Enligt vägverkets ledning kan betydande effektivitetsvinster uppnås genom en ändrad organisation med färre regionala enheter (vägfövaltningar), som inte följer länsgränserna. Vägverket bör med det snaraste presentera förslag till ny organisation. Överslagsmässigt kan besparingarna uppgå till 300 - 400 miljoner kronor på årsbasis. Det är ett väsentligt belopp men löser inte vägväsendets finansieringsproblem.

7. Andra finansiärer

Frågan om näringslivets medverkan i finansiering av infrastrukturen har tilldragit sig betydande intresse i den politiska debatten. Debatten har varit kraftigt överförenklad.

Det finns enstaka exempel där ett företag är berett investera riskkapital i exempelvis en väg som komplement och för att stärka sin egen konkurrenssituation. I regel är dock företag obenägna att investera i annat än sin huvudsakliga kommersiella verksamhet. Av kontakter med näringslivets organisationer framgår klart att näringslivet har ringa intresse av att investera betydande belopp i infrastrukturen, särskilt som staten förbehåller sig den yttersta bestämmanderätten. Möjligheterna för staten att tvinga fram finansiell insatser från företagen är begränsad, eftersom det på en allt mer integrerad europeisk marknad finns andra regioner än Sverige, som kan erbjuda konkurrerande infrastruktur.

En helt annan situation föreligger när företag, som en länk i ett exploateringsprojekt är berett att medverka finansiellt med riskkapital i den ingående infrastrukturinvesteringen. Det ligger i sakens natur att detta främst är en storstadsföreteelse. Företagens investeringsfonder (placerade i Riksbanken) skulle kunna vara en ytterligare finansieringskälla i sådana sammanhang. Av större betydelse torde dock vara kommunalekonomiska utvecklingsprojekt där en kommun är beredd satsa egna medel om staten medverkar.

En annan typ av finansiell medverkan är vanliga kommersiella lån från exempelvis affärsbanker och försäkringsbolag. I princip går det alltid att hitta förhandlingslösningar för olika projekt i de fall där staten gör tillräckligt stora åtaganden för att locka vanliga kommersiella långivare.

Finansiering genom brukaravgifter förekommer i åtskilliga länder. För att ett visst projekt skall kunna finansieras genom brukaravgifter krävs stora trafikvolymer och brist på konkurrenskraftiga alternativ. Öresundsbron är naturligtvis ett utmärkt och betydelsefullt exempel på detta. Antalet projekt av denna karaktär i Sverige är dock litet. Allmän enighet råder om att s k "bomtullar" inte alls räcker för att finansiera det statliga vägnätet.

Sammanfattningsvis kan konstateras att andra finansiärer kan lockas att medverka i större omfattning endast om staten själv bidrar med betydande egna finansiella åtaganden. Omfattningen av denna extra finansiering är resultatet av förhandlingslösningar, vars innehåll är svårt att prognostisera.

8. Finansiering genom aktiv förvaltning av statens tillgångar

Enligt regeringens förslag bör ett engångsanslag på 5 miljarder avsättas till en särskild infrastrukturfond. Detta belopp räcker inte till för att lösa marktransporternas finansieringsproblem. Givet att ytterligare skattemedel inte är tillgängliga måste staten förstärka fonden genom att sälja tillgångar och/eller omdisponera sina tillgångar inom infrastrukturen.

Ett första mindre steg är att vägverket och banverket säljer sådana tillgångar som inte behövs för att bedriva den primära verksamheten. Intäkterna från dessa försäljningar bör tillföras infrastrukturfonden och inte som nu statskassan i allmänhet. SJ har av statsmakterna givits betydande möjligheter att aktivt förvalta statliga tillgångar på järnvägsområdet.

Staten har stora kapitaltillgångar bundna i infrastrukturen. Det finns goda möjligheter för staten att få fram kapital för investeringar i marktransporter genom omdisponering av sina tillgångar inom infrastrukturen. Närmast till hands ligger att beakta möjligheterna att frigöra medel inom telekommunikationssektorn. Om Telestyrelsen föreslår regeringen att omvandla Televerket till bolag och börsnotera detsamma har regeringen här ett betydande kapital (ca 20 miljarder kronor), som kan användas för investeringar i vägar och järnvägar. Detta kapital kan då tillföras infrastrukturfonden, som således därmed får tillgångar på ca 25 miljarder kronor. Målformuleringen för fonden bör då göras mer generell än enligt regeringens nuvarande förslag.

Med 25 miljarder kronor i fonden har staten betydande valmöjligheter vid utbyggnad av marktransportsystemet. Genom förhandlingsuppgörelser bör det vara möjligt för staten att få kommuner, näringsliv och den finansiella sektorn att satsa storleksordningen ca 10 miljarder kronor utöver den generella finansiering av statliga väginvesteringar, som möjliggörs med nedanstående förslag om Vägfinansiering AB.

Med dessa åtgärder kan således infrastrukturfonden tillföras väsentliga belopp för investeringar i transportsektorn, främst vägar och järnvägar. Därmed reser sig nästa frågeställning, nämligen hur bör dessa investeringsmedel fördelas för att göra största möjliga nytta. En mätare på detta är betalningsvilligheten hos avnämarna av de tjänster, som produceras med hjälp av investeringsmedlen. Det är bra från resursallokerings-synpunkt om avnämarna betalar i förhållande till förbrukningen av en viss tjänst, exempelvis vägar.

9. Vägfinansiering AB

Rent principiellt finns det inga skäl varför inte avnämarna bör betala för sitt nyttjande av vägnätet såsom man gör vid nyttjandet av järnvägsnätet, telenätet eller flygtransporter. Med den snabba utvecklingen inom informationsteknologin kommer det under 1990-talet att finnas moderna mätmetoder, som tämligen exakt anger hur mycket var och en nyttjar vägnätet och debiteras härför.

Det statliga vägnätet bör bli väsentligt mer marknadsstyrt än för närvarande med avseende på drift, underhåll och investeringar. Statsanslagen för den reguljära verksamheten bör avskaffas.

Vägfinansiering AB föreslås bildas av staten som självständigt dotterbolag till vägverket. Vägfinansiering AB ges genom pengar från infrastrukturfonden ett eget kapital på initialt 5 miljarder kronor. Krav bör ställas att dessa medel förräntas. Med en antagen soliditet på 20 % kan bolaget medelst eget kapital och upplåning på öppna kapitalmarknaden mobilisera 25 miljarder för investeringar i det statliga vägnätet. Vid senare behov av ytterligare kapital kan detta tillgodoses antingen genom ytterligare eget kapital (fond- eller nyemission) eller genom statliga lånegarantier till bolaget om statsmakterna så finner önskvärt. För att tillgodose statens avkastningskrav samt betala räntor och amorteringar på upptagna lån behöver Vägfinansiering AB en stabil intäktsström. Genom kombination av denna intäktsström med lånefinansiering ges principiellt nya möjligheter att tillgodose vägtrafikanternas behov.

Vägfinansiering AB behöver också en stabil intäktsström för att betala "moderbolagets" d v s vägverkets kostnader för drift och underhåll av de statliga vägarna. I avvaktan på informationsteknologins utveckling används bensinförbrukningen (motsvarande) som "bärare" av ett trafikavgiftssystem. Bensinförbrukningen är den enklaste och bästa approximativa mätaren av "vägförbrukningen". En viss avgift bör således tas ut som en del av bensinpriset. Avgiften betalas oavkortat och direkt till Vägfinansiering AB och blir den intäkt bolaget behöver för att betala det statliga vägnätets totala kostnader. Härigenom blir nätet helt marknadsfinansierat. Det statliga vägnätet finansieras helt utanför statsbudgeten med den investeringsvolym som statsmakterna finner lämplig med hänsyn till efterfrågan på vägtjänster. Skulle vägverket senare utvecklas till ett renodlat affärsverk, är det fullt möjligt att då också integrera Vägfinansiering AB starkare i vägverket.

Även med ökad tillgång på finansiella resurser tar det 3 -4 år innan tillräckliga reala resurser kunnat mobiliseras för en önskad högre ambitionsnivå inom vägväsendet. Att

vidmakthålla det statliga vägkapitalet kostar ca 8 000 miljoner kronor per år exkl moms i drift underhåll och reinvesteringar. Därtill kommer ca 1 300 miljoner kronor exkl moms i tvingande investeringar. Med en vägtrafikavgift på 140 öre per liter bensin och 110 öre per mil för dieselfordon exkl moms erhåller Vägfinansiering AB en nettointäkt på ca 8 000 miljoner kronor. Införs avgiftssytemet redan 1991 erhålls i Vägfinansiering AB ett överskott, som kan fonderas och användas för räntebetalningar för nyinvesteringar under de närmast följande åren. Under denna uppbyggnadsperiod bör vägverket kunna genomföra större delen av det föreslagna rationaliseringsprogrammet (300 - 400 miljoner kronor/år). Härigenom får vägtrafikanterna mer för sina pengar.

Under de förs 4-5 åren kan det vara skäligt att staten avstår från utdelning på sitt kapital i Vägfinansiering AB. Härigenom kan vägtrafikavgiften hållas nere i början till dess avnämarna ser påtagliga förbättringar av vägnätet.

Med den marknadsfinansiering av det statliga vägnätet som här föreslås bortfaller ett anslagsbehov på 7,7 miljarder kronor räknat på 1991 års anslag i 1992 års prisnivå. Samtidigt ökar momsintäkterna. Det är således fullt möjligt att genomföra denna omläggning av vägnätets finansiering inom ramen för ett oförändrat bensinpris för konsumenten vid omläggningstidpunkten och utan någon försämring av statsbudgeten. Det krävs "bara" ett politiskt beslut av denna innebörd.

10. Finansiering av icke-statliga vägar och gator

Under 1990/91 erhåller kommunerna ca 1 000 miljoner i statsbidrag för vägar. De enskilda vägarna erhåller statsbidrag på nära 500 miljoner kronor.

Kostnader för drift och underhåll torde vara mindre beroende av lokalisering än kapitalkostnaderna. Det finns därför klara regionalpolitiska skäl för fortsatta statsanslag. De bör dock i princip helt avse bidrag till investeringar varigenom kommunernas och privatas kapitalkostnader till en del subventioneras bort av staten. Däremot bör kraven på effektiv drift och underhåll vara lika höga i landet och bekostas av kommunerna och de enskilda väghållarna själva. Som tidigare har anförts kan det ifrågasättas om vägverket skall administrera statsbidragen till kommunerna.

Kommunerna har skyldighet att svara för byggande, drift och underhåll av gator och vägar inom städer och andra tätorter. Kostnaderna härför är betydande. 1989 investerade kommunerna för över 2 200 miljoner. Drift och undehållskostnaderna uppgick till ca 3 170 miljoner kronor.

Svenska kommunförbundet har i en skrivelse till utredningen föreslagit att kommunerna ges rätt att inom tätort ta ut en särskild väghållningsavgift på 335 kronor per fordon mot att fordonsskatten sänks med samma belopp. Kommunförbundet menar att man borde få ta ut en sådan avgift för sin service på samma sätt som man tar ut avgifter för annan kommunal service (vatten, avlopp, renhållning).

Det finns en bestickande logik i kommunförbundets förslag. Det är ett förslag som gör betalningen mer förbrukningsrelaterad. Utredningen framlägger inget konkret förslag på grund av direktiven för utredningen. Dessutom råder kommunalt skattestopp. Kommunförbundets förslag förtjänar en prövning i positiv anda vid kommande ekonomiska överläggningar mellan stat och kommun.

För mig framstår indelningen i olika vägnät och väghållare samt den bidragsgivning som vägverket (länsstyrelsen formellt) svarar för till de enskilda väghållarna mindre ändamålsenlig. Det vore enligt min mening naturligare om dessa transfereringar kunde skötas på kommunal nivå. Bidragsgivare och mottagare skulle då komma betydligt närmare varandra. Det bör i sammanhanget nämnas att kommunerna i mycket stor utsträckning (92 %) också lämnar frivilliga bidrag till den enskilda väghållningen. I många fall har kommunerna även övertagit väghållningen av enskilda vägar och uppbär i dessa fall det statliga bidraget.

Effektivitetsskäl talar för att staten, i sitt totalbidrag till kommunerna inkluderar finansiering av enskilda vägar enligt vissa riktlinjer. Kommunerna känner bäst de lokal förhållandena och kan göra ändamålsenliga avvägningar. Redan idag lämnar kommunerna betydande bidrag till enskilda vägar.

11. Finansiering av järnvägsinvesteringar och kollektivtrafik

Tidigare har redovisats de stora finansieringsanspråken inom järnvägssektorn, där några stora projekt dominerar. Stora behov och stora projekt finns även inom de tre storstädernas kollektivtrafik. Utredningen har inte sett som sin uppgift att betygsätta dessa projekt varken vad gäller angelägenhetsgrad eller föreslagna finansiella lösningar. Man kan dock konstatera att avnämarnas betalningsbenägenhet förefaller vara betydligt svagare än på vägområdet. Därför finns det knappast förutsättningar för mer brukarorienterade finansieringslösningar.

För att dessa projekt skall realiseras krävs därför stora finansiella insatser från statens sida även om kommuner och näringsliv förmås medverka finansiellt i påtaglig omfattning. Den förstärkning av infrastrukturfonden, som föreslagits tidigare, ger

staten förhandlingsmöjligheter i framtiden, bl a i förhandlingar med andra intressenter. Staten kan exempelvis genom ett kapitaltillskott , som omedelbart efterskänks, åstadkomma ett företagsekonomiskt överskott i ett projekt, som gör det möjligt för andra intressenter att på affärsmässiga grunder satsa egna medel inför möjligheten att erhålla marknadsmässig förräntning i förhållande till affärsrisken.

Risken är betydande att många av dessa projekt inte kommer till stånd utan statlig medverkan via infrastrukturfonden. Detta ökar vikten av omsorgsfulla samhällsekonomiska analyser, som visar att denna användning av statliga kapitaltillgångar är motiverad. Målsättning bör ytterst vara att åstadkomma ett system för marktransporter som är effektivt och ändamålsenligt.

Dessa samhällsekonomiska analyser grundas på antaganden som idag är osäkra och kan ifrågasättas. Särskilt gäller detta järnvägsprojekten. Man bör därför överväga att kraftsamla på några större projekt exempelvis Arlandabanan, Västkustbanan samt kollektivtrafiken i Stockholm och Göteborg för att verkligen ge spårbunden trafik en chans att svara upp mot förväntningarna innan man går vidare med övriga projekt. Med konkreta erfarenheter blir det lättare att bedöma realismen i dessa övriga projekt. Om satsningar på järnvägstrafik visar sig vara attraktiva för konsumenterna ökar möjligheterna till brukarfinansiering också inom denna del av marktransportsystemet.

5. GRUNDLÄGGANDE BEDÖMNINGAR

I utredningsarbetet har samtal (hearings) genomförts med representanter för en stor del av användarna av vårt marktransportsystem samt med samtliga riksdagspartier. Dessa samtal visar på en mycket bred samstämmighet i synen på såväl behoven av att upprätthålla och förbättra kvalitén i vårt marktransportsystem som samhällets ansvar för systemen. I det följande redovisas sex bedömningar om vilka stor enighet tycks råda.

5.1 INFRASTRUKTURENS BETYDELSE - SAMHÄLLETS ANSVAR

Det finns relativt samstämmiga rapporter och utredningar som pekar på ett klart samband mellan en lands utveckling och dess utbyggnad av infrastrukturen. Denna insikt har ökat under senare år inte bara i Sverige utan över hela världen.

Det är egentligen självklara samband som det handlar om. Om industriproduktionen samt handelns, tjänstesektorns och den offentliga sektorn produktion ökar så ökar också behovet av kommunikationer. Det gäller att kunna förflytta allt mera gods till allt fler köpare, samt att transportera människor till möten, arbetsplatser, serviceinrättningar m m. När den samlade produktionen ökar så måste det finnas en transportapparat som kan ta hand om den efterfrågan som finns. Vilka trafikslag som befinner sig på marknaden har varierat under tidernas lopp i takt med den allmänna teknikutvecklingen och innovationerna inom transportmarknaden. Strukturen hos ett lands samlade transportsystem förändras ej med tvära kast utan med långsiktiga trendmässiga förskjutningar (se exempelvis bilaga 1, FORS-projektet). Det finns arbeten som visar att med stigande varuvärden per kg så förändras också transportsätten och transportslagen. En del bedömningar tyder på att flygfrakt kommer att ta över vissa delar av lastbilstrafikens nuvarande marknad. Nämnas kan också den hittillsvarande utvecklingen där lastbilstrafiken har tagit över många av de marknader som tidigare var järnvägens. Den svenska flygfraktmarknaden är avreglerad.

Även när det gäller persontransporterna sker stora förändringar av transportmönstren. Den mest markanta utvecklingen under 80-talet har skett på luftfartsområdet med en mycket kraftig utveckling av bl a det svenska inrikesflyget. Även persontransporterna med bil har ökat kraftigt liksom den kollektiva transporter med buss. Den andel av hushållens disponibla inkomster som avsätts till resor har ökat under hela efterkrigstiden och utgör nu med sina 15 % en av de tunga posterna i hushållsbudgeten. Vissa hushållskategorier tenderar att avsätta lika mycket till transport och kommunikation som till boende. Andra faktorer som bidrar till den kraftiga

resandeökningen är att allt fler kvinnor har skaffat både körkort och bil. Vi är på väg mot ett lika stort körkortsinnehav bland kvinnor som bland män. Vidare kan vi konstatera att dagens nyblivna pensionärer i långt större utsträckning än tidigare innehar och kör bil. Vi har gått från enbils- till tvåbilshushåll och har kommit en bit på väg mot att varje vuxen individ äger en bil.

Ökningen av transportarbetet har inneburit att kraven på ökade investeringar i infrastrukturen ökat under hela 80-talet. Trafikverken har redovisat behov som vida överstiger vad som för närvarande är möjligt att tillgodose via statsbudgeten. Sökandet efter nya finansieringskällor för infrastrukturen har påbörjats. Men trafikverken redovisar inte enbart växande investeringsbehov. Det finns även stora underhålls- och reinvesteringsbehov som inte kan klaras av med nuvarande anslag.
Denna utveckling är inte unik för Sverige även om vi förefaller ligga långt efter många länder framför allt när det gäller nuvarande investeringsnivåer.

Från många håll i världen, inte minst från EG-länderna, redovisas planer på stora investeringar i infrastrukturen. Det är helt klart att 1990-talet förefaller bli infrastrukturens årtionde i form av stora satsningar. Det gäller både väg- och järnvägsinvesteringar.

Användarna av marktransportsystemet är mycket eniga i synen på var ansvaret för marktransportsystemen ligger. Staten anses ha det yttersta ansvaret för att dessa system fungerar på ett tillfredsställande sätt. Därmed måste staten ta sitt ansvar för att reducera bristerna och vidareutveckla systemen. Detta betyder för den skull inte automatiskt krav på skattefinansiering

5.2 SVERIGES LÄGE I FÖRHÅLLANDE TILL EUROPA

Sverige har ett geografiskt läge i för hållande till Europamarknaden som bidrar till att minska vår konkurrenskraft. Sydtyskland kan sägas representera denna marknads medelpunkt. Avståndet mellan Örebro och München (125 mil) är lika långt som avståndet München - Tunis i Nordafrika eller München - Odessa vid Svarta Havet. Avståndet till Europamarknaden, som är vårt största exportmål ställer således krav på goda transportmöjligheter och en väl fungerande infrastruktur i Sverige. Av Sveriges industriproduktion exporteras ca 50 % - en av de högsta i världen.

Den svenska varuhandelns värdemässiga fördelning på handelsområden framgår av nedanstående tabell. Europamarknaden svarar för ca 3/4 av handelsvärdet.

DEN SVENSKA VARUHANDELNS FÖRDELNING

Handelsblock,	Export		Import	
länder	milj.kr.	procent	milj.kr.	procent
EUROPA	229 000	75,1	214 696	76,8
varav				
EFTA	60 621	19,9	46 198	16,5
EG	159 262	52,3	156 622	56,0
Norden	70 529	32,1	55 413	19,9
Österuropa	6 333	5,1	10 289	8,4
ASIEN	25 307	8,3	33 426	12,0
NORDAMERIKA	35 091	11,5	23 348	8,4
ÖVR. LÄNDER	15 382	5,1	8 194	2,9
SUMMA	**304 780**	**100,0**	**279 664**	**100,0**

Tabell 5.1 Den svenska varuhandelns fördelning på handelsblocken EFTA och EG samt övriga länder år 1988 i miljoner kronor. Källa SCB

Europamarknadens utomordentligt stora betydelse för svensk varuexport och varuimport framgår klart av tabell 5.1. Tabellen visar också EG-marknadens avgörande betydelse för den svenska utrikeshandeln.

Genom skapandet av den inre marknaden i EG och dess utvidgning blir de europeiska ländernas ekonomier allt mer integrerade till en enda marknad. Då blir de olika ländernas infrastruktur - avseende såväl kapacitet som kvalitet och kostnader - ett direkt konkurrensmedel länderna emellan när näringslivet strukturrationaliseras. Man kommer i ökad utsträckning se konkurrens mellan Europas olika regioner. Detta gäller i särskilt hög grad Sverige, som är en region belägen i Europas norra periferi. Detta reser frågeställningar, som lätt känns igen från senare årtiondens regionalpolitiska debatt inom Sverige. Vid val av ambitionsnivå beträffande satsningar på infrastrukturen har tillspetsat uttryckt Sverige att välja mellan att transportera varor/tjänster eller arbetstillfällen till de centrala delarna av Europas marknad.

Vi kan redan nu se att framför allt större svenska företag , för vilka Europamarknaden är viktig, har förberett sig inför genomförandet av den gemensamma marknaden. De direkta svenska investeringarna i utlandet och EG framgår av nedanstående tabell.

SVENSKA INVESTERINGAR I UTLANDET

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Totalt	12,5	15,3	26,4	28,4	44,1	62,1
varav EG	4,6	3,3	6,4	10,4	22,9	32,6

Tabell 5.2 Direkta svenska investeringar i utlandet (netto), totalt och inom EG i miljarder kronor
Källa: Riksbanken

5.3 EKONOMISK INTEGRATION - ÖKANDE TRANSPORTER

Alla bedömningar leder entydigt till den slutsatsen at den ekonomiska integrationen i Europa kommer att leda till ökade transportbehov. Detta är en oundviklig följd av ökad internationell arbetsfördelning. Integrationsprocessen skapar därför i sig själv investeringsbehov inom infrastrukturen. En avreglering av transportmarknaden är också på väg att genomföras.

Det sker nu en offensiv satsning på en fortsatt utbyggnad av infrastrukturen i Europa. Inom EG har dragits upp riktlinjer för hur fjärrtransportleder såväl på marken som i luften bör utformas. Ett speciellt intresse riktas mot utbyggnaden av sex "felande länkar"

- väg- och järnvägsförbindelse över Fehmarn Belt
- järnvägsförbindelse över Engelska kanalen
- två leder över/genom Alperna
- en led över den västligaste delen av Pyrenéerna
- en fast förbindelse över Messinasundet.

5.4 SKAPA RESURSER FÖR INVESTERINGAR

Det råder bred politisk enighet om att skattetrycket i Sverige inte får öka. Av riksdagsbehandlingen av frågor om trafikens infrastruktur framgår att det också råder en bred enighet om att det saknas statsfinansiellt utrymme för de stora anslagsökningar som de ansvariga trafikverken begär. Statsmakterna har inte heller inom ramen för nuvarande anslagssystem för myndigheterna kunnat skapa några nya finansieringsmöjligheter.

Det råder bland användarna av infrastrukturen en bred enighet om att Sverige som

nation inte har råd att inte investera i infrastrukturen, så att den blir internationellt konkurrenskraftig. Användarna är också helt eniga om att staten har det yttersta ansvaret för att en ändamålsenlig infrastruktur åstadkoms.

I det rådande statsfinansiella läget har därför staten samma begränsade handlingsfrihet som varje företag där investeringsbehoven överstiger det egna kapitalet och lånemöjligheterna:

- effektivisera för att lösgöra medel som investeras,

- sälja vissa tillgångar för att lösgöra medel, som investeras på andra områden eller

- omdisponera tillgångar genom att ta in medfinansiärer i en rörelsegren och därmed lösgöra medel för investeringar i övriga rörelsegrenar.

5.5 ANPASSA UTBUDET TILL EFTERFRÅGAN

Det finns knappast någon annan ekonomisk aktivitet där det dagligen fattas så många beslut som på transportområdet. Nästan alla medborgare deltar dagligen i dessa processer antingen som privatpersoner eller som företrädare för företags/myndigheters transportefterfrågan. Den efterfrågan som riktas mot exempelvis vägväsendet och järnvägsväsendet är helt marknadsstyrd. Marktransporter och övriga transporter är ett led i ett stort antal ekonomiska processer.

På utbudssidan finns inte samma marknadsstyrning. Utbudet formas i långa planeringsprocesser som leder fram till investeringsplaner för den närmaste tio åren. I denna planeringsprocess finns inte den direkta kontakt som vore önskvärd mellan användarna och planerarna.

Användarna har påtalat att det finns klara brister när det gäller anpassning mellan efterfrågan och utbud som leder till både stockningar och outnyttjad kapacitet. Denna bristande anpassning beror inte enbart på dålig marknadsanpassning utan också på de bristande finansiella resurserna för infrastrukturinvesteringar.

5.6 BETALA FÖR NYTTIGHETERNA

Flexibiliteten och effektiviteten bör kunna öka om utbudssidan, d v s

marktransporternas kapacitet, blir mer marknadsstyrd.

Det finns en i stort entydig samstämmighet om att användarna bör betala vid nyttjande av infrastrukturen.

Särskilt på vägtransportområdet behövs det mer av "raka rör" mellan trafikanterna och väghållaren. Ett av dagens systemfel är att en sådan koppling mellan avnämarna av vägsystemet och vägverket saknas.

6. EFTERFRÅGAN OCH TILLGÅNG PÅ TRANSPORTKAPACITET

6.1 UTVECKLINGEN UNDER 1980-TALET

Transportmarknaden delas in i två delar, gods- resp. persontransport marknaden. Vardera marknaden kan delas upp och redovisas på ett antal olika sätt. Ett indelningssätt är att se på varuslagen, ett annat är att dela in marknaden efter transportavstånd - kort- och långväga transporter samt göra fördelningar på olika transportmedel. Persontransportmarknaden kan delas in efter ärendetyp t.ex. tjänsteresor, privatresor, serviceresor, inköpsresor, fritidsresor. En annan indelningsgrund kan vara resans längd. Ytterligare en indelningsgrund kan vara valet av transportmedel, egen bil eller olika kollektiva transportmedel.

Mätningar av trafikarbetets förändringar på Europavägar, övriga riksvägar och länsvägar visar på en ökning med 35 % under perioden 1980 - 1989.

GODSTRANSPORTMARKNADEN

Volymuppgifter

Godstransportmarknaden har utvecklats kraftigt under efterkrigstiden fram till 1974. I samband med den första energikrisen stagnerade utvecklingen och har därefter fluktuerat mer än tidigare. Efterkrigstiden karakteriseras till stor del av lastbilstrafikens expansion, framför allt när det gäller den långväga trafiken.

GODSTRANSPORTER (milj. ton)

År	Lastbil	Järnväg,	varav malm	Sjöfart	Totalt
1980	382	58	30	93	533
1981	381	51	23	92	524
1982	358	44	17	92	494
1983	363	45	16	97	505
1984	368	50	20	99	517
1985	327	56	26	102	485
1986	327	56	25	105	488
1987	336	54	24	110	500
1988	337	55	23	93	485

Tabell 6.1 Källa SCB, Transportrådet

Av tabellen framgår att marknaden år 1988 totalt uppgick till 485 milj. ton gods. Lastbilstrafikens andel av den transporterade mängden uppgick till 69,5 %. Sjöfartens andel var 19,2 % och järnvägens andel var 11,3 %. Tabellen återspeglar den dominerande roll som lastbilen har på transportmarknaden. De kortväga transporterna under 10 mil sker praktiskt taget helt med bil och utgörs i huvudsak av bygg- och distributionstransporter. Järnvägens och sjöfartens infrastruktur är inte anpassad för kortväga transporter och har därför en obetydlig andel medan däremot vägnätet kan nå praktiskt taget samtliga arbetsplatser och hushåll. På avstånd mellan 10 och 20 mil kan järnvägstransporter ibland konkurrera på den allmänna transportmarknaden.

När det gäller den långväga trafiken kan man urskilja vissa transporter som går i för dem speciellt uppbyggda transportsystem där det praktiskt taget inte förekommer någon konkurrens mellan transportmedlen såsom malm- och oljetransporter liksom transocean sjöfart.

Transportarbetets utveckling

Marknaden för godstransporter kan också mätas som det totala transportarbetet, dvs den totala mängden transporterade ton gods tillsammans med den sträcka som respektive mängd gods har transporterats. Det totala godstransportarbetet uppgick 1987 till knappt 73 miljarder tonkilometer.

De kortväga transporterna där järnväg och sjöfart inte kan konkurrera, består av lastbilstrafik. Denna trafik utgör knappt 10 % av totala transportarbetet.

Huvuddelen av transportarbetet utgörs således av långväga transporter varav 50 % är inrikestrafik och 40 % är utrikestrafik.

Av de långväga inrikes transporterna är ca 25 % järnvägens malmtransporter och kan sägas vara icke konkurrensutsatt. På den inrikes konkurrensutsatta marknaden dominerar lastbilen med 55 % av transportarbetet medan järnvägen svarar för 33 % och sjöfarten för 12 %.

Nära hälften av utrikestransporterna kan räknas som ej konkurrensutsatta. Större delen av dessa är oljetransporter med sjöfart. På den utrikes konkurrensutsatta marknaden svarar sjöfarten för 50 % av transportarbetet, järnvägen för 30 % och lastbilen för 20 %

GODSTRANSPORTER (miljarder tonkm.)

År	Lastbil	Järnväg,	varav malm	Sjöfart	Totalt
1980	23,0	16,7	4,4	28,7	68,4
1981	22,6	15,3	3,3	28,1	66,0
1982	22,7	14,3	2,0	27,3	64,3
1983	22,7	15,4	2,2	26,9	65,0
1984	24,6	17,8	2,9	28,1	70,5
1985	23,0	18,4	3,4	38,5	79,9
1986	24,8	18,6	3,4	30,0	73,4
1987	24,7	18,4	3,1	29,5	73,6
1988	25,0	18,7	3,2	29,4	73,1

Tabell 6.2 Källa SCB, Transportrådet

PERSONTRANSPORTMARKNADEN

Persontransporterna kan bl. a. delas upp i olika delmarknader, färdmedel och resans mål. Transportrådet anser att den mest relevanta uppdelningen, vilken rådet också använder i sin persontransportprognos är en indelning i lokala, regionala och interregionala transporter.

Lokala resor är transporter inom en och samma tätort. De är kortväga och nästan alltid under en mil. Medelreslängden är omkring 4 km. Den lokala transportmarknaden är minst och omfattar 16 % av persontransportarbetet. Räknar man i antalet resor är förhållandet det motsatta. Huvuddelen av befolkningen gör dagligen lokala resor. Fördelningen på färdmedel är följande:

LOKALA RESOR (andel av persontransportarbetet)

Bil	42 %
GCM[1]	31 %
Kollektivt	26 %

Regionala resor är transporter mellan tätorter på avstånd under 10 mil. Medelreslängden är två till tre mil. Den regionala delmarknaden är störst och omfattar drygt 50 % av persontransportarbetet. Drygt en tredjedel av befolkningen gör dagligen regionala resor.

REGIONALA RESOR (andel av persontransportarbetet)

Bil	86 %
Kollektivt	14 %

[1] GCM=Gång, Cykel, Moped

Interregionala resor är transporter på avstånd över tio mil. Medelreslängden är knappt 30 mil. Den interregionala marknaden svarar för ca 30 % av persontransportarbetet.

INTERREGIONALA RESOR (andel av persontransportarbetet)

Bil	69 %		
Kollektivt	31 %	varav	
		tåg	15 %
		flyg	9 %
		buss	7 %

Det finns regionala variationer i bilutnyttjandet. Reskonsumtionen med bil är störst i glesbygden och minst i storstadsregionerna. Några stora skillnader i resändamålens fördelning mellan olika regioner förekommer inte.

En uppdelning av det totala persontransportarbetet på reseändamål visar följande fördelning:

Arbetsresor	23 %
Tjänste- och serviceresor	11 %
Fritidsresor	55 %

Persontransportmarknaden expanderade mycket snabbt under 1950- och 1960-talet. Utvecklingen hör samman med privatbilismens framväxt med en jämn ökningstakt fram till mitten av 1970-talet. Efter en kort stagnation i samband med energikrisen 1974 ökade trafiken igen fram till den andra energikrisen 1979 och de följande kraftiga prisökningarna. Sedan mitten av 1980-talet har personbilismen åter ökat snabbt.

Den allra snabbaste tillväxten i persontransportarbetet har skett inom inrikesflyget. Sedan början av 1970-talet har inrikesflyget nära femdubblats fram till år 1987. Mellan åren 1980 och 1987 mer än fördubblades transportarbetet.

Endast inom ett transportmedel skedde en minskning av persontransporterna under åren 1980 till 1987. Det gäller den långväga järnvägstrafiken som minskade med nära 9 %.

UTVECKLING AV PERSONTRANSPORTARBETET 1980-87

	Miljarder personkm		
	1980	1987	% ökning
Personbil	67,3	79,0	17,4
Kollektivt lokal,regional	8,8	10,7	21,6
Fjärrtåg	4,7	4,3	-8,5
Flyg	1,4	2,9	107,1
Långv buss	0,5	0,7	40,0
GCM	4,8	4,9	2,0
Övrigt	2,4	2,7	12,5
TOTALT	89,9	105,3	17,1

Tabell 6.3 Källa Transportrådet, SCB

KAPACITETSUTVECKLING

Vägfordon

Samhällets investeringar på infrastrukturområdet har hållits tillbaka under en lång följd av år. Trots att investeringarna har minskat så har trafiken fortsatt att växa kraftigt. Antalet registrerade fordon i trafik har hela tiden ökat enligt följande (tabell 6.4).

År	Personbilar Antal		Lastbilar			Bussar	Släpvagnar	Därav husvagnar	Motorcyklar
		Per 1000 inv	Antal	Därav skåp- och flakbilar med max last av <5 ton	>5 ton				
1974	2 638 885	323	153 798	93 306	39 134	16 482	201 899	71 281	50 073
1977	2 857 141	346	169 129	105 646	34 921	12 816	297 327	105 868	45 955
1980	2 882 956	347	181 571	124 789	34 807	12 796	387 007	135 500	54 332
1983	3 006 761	361	201 716	144 220	34 437	13 543	458 365	151 087	100 393
1986	3 253 601	388	229 917	170 529	33 757	13 779	523 407	167 308	103 524
1989	3 594 000		292 000			14 000			98 000

Tabell 6.4 Källa SCB

Som framgår av tabellen har antalet personbilar i trafik ökat från 2,6 milj. till 3,6 milj fordon från 1974 till 1989 eller med 38,5 %. Bland lättare lastbilar har det skett nära nog en fördubbling av antalet under perioden. Antalet tyngre och bussar lastbilar har varit relativt konstant. En kraftig ökning har emellertid skett av antalet släpvagnar. En fördubbling av antalet motorcyklar har ägt rum.

STATLIGA INVESTERINGAR I INFRASTRUKTUREN

År	Vägar	Järn-vägar	Sjöfart	Luftfart	Summa
1980	2 170	614	810	258	3 852
1981	2 066	1 133	876	193	4 268
1982	1 760	1 373	709	178	4 020
1983	1 694	1 734	586	422	4 436
1984	1 729	1 699	579	554	4 561
1985	1 425	1 564	437	269	3 695
1986	1 404	1 466	324	283	3 477
1887	1 474	1 562	445	356	3 837
1988	2 108	1 482	319	536	4 445

Tabell 6.5 Investeringar i infrastrukturen 1988 års penningvärde (miljoner kronor)
Källa: Vägverket, Transportrådet

Under 1980-talet har statsanslagen till investeringar i statliga, kommunala och enskilda vägar uppgått till i genomsnitt 1800 miljoner kronor per år. Under samma period har de kalkylmässiga avskrivningarna på det statliga vägnätet legat på ca 3 400 miljoner kronor per år. Det statliga vägkapitalet har minskat med ca 6,6 miljarder kronor under perioden, vilket innebär en betydande deinvestering.

På järnvägssidan investerades ca 1 400 miljoner kronor per år under 1980-talet. Också när det gäller järnvägarna har det skett en betydande deinvestering.

6.2 BEDÖMD UTVECKLING UNDER 1990-TALET

GODSTRANSPORTER

Transportrådets godstransportprognos

Utvecklingen av godstransporterna och de framtida konkurrensförhållandena påverkas av ett flertal faktorer. Sambandet med den ekonomiska utvecklingen kommer i förgrunden, särskilt vad gäller industriproduktion och utrikeshandel.

Under perioden 1987-2000 beräknar transportrådet att det totala transportarbetet inkl. utrikessjöfarten kommer att öka med ca 12 % från 73 till 81 miljarder tonkilometer. Efter år 2000 beräknas tillväxttakten bli något lägre. En särskild svårighet ligger i bedömningen av energitransporternas omfattning och struktur, vilka har stor betydelse för det totala transportarbetet. Transportarbetet beräknas år 2020 uppgå till omkring

91 miljarder tonkilometer, en ökning med ca 35 % jämfört med år 1987 vilket innebär en ökningstakt på knappt en procent per år. Härtill kan dock komma ytterligare transittrafik via Sverige, främst i form av kombitrafik på järnväg.

Långtidsutredningens (LU) prognos

I LU90, bilaga 16, görs en annan beräkning av godstransportarbetets utveckling. En rent ekonometrisk prognos byggd på utvecklingen av det totala godstransportarbetet under nästa 20 år hamnar på en betydligt lägre nivå än den av TPR redovisade prognosen (81,4 miljarder tonkm). Enligt LU90 skulle godstransportarbetet komma upp till ca 73,5 miljarder tonkm år 2000, dvs en ökning med knappt 2 miljarder tonkm. Transportrådets prognos skulle innebära en ökning med ca 9 miljarder tonkm.

PERSONTRANSPORTER

Transportrådets persontransportprognos

TPR räknar med att det totala transportarbetet kommer att öka med ca 19 % fram till år 2000 eller med drygt en procent per år. Utvecklingen kan variera år från år och det finns enligt TPR mycket som talar för att ökningen blir större hitom sekelskiftet än bortom. Bl. a. finns en osäkerhet om hur energi- och miljöfrågorna kan lösas på längre sikt.

Resandets omfattning och inriktning påverkas emellertid starkt av hur transportsystemen byggs ut och de ekonomiska villkoren för dessa.

TPR utgår i sin basprognos från att både bil- och kollektivtrafiksystemet utvecklas. Kollektivtrafiken byggs ut och bilismens ökningstakt dämpas i de större tätorterna. Samtidigt utvecklas bilismen i de mindre tätorterna och glesbygden. Inga särskilda åtgärder vidtas för att förbättra kollektivtrafiken i dessa områden. Härigenom menar TPR kan alltför stora trafikproblem undvikas i de större tätorterna samtidigt som en balans mellan bil- och kollektivtrafiken kan upprätthållas.

UTVECKLING AV PERSONTRANSPORTARBETET 1985-87

	Miljarder personkm			Prognos[2]
	1985	1987	%	1987-2000 BAS
Personbil	71,6	79,0	10	16
Kollektivt				
lokal,regional	10,9	10,7	-2	18
Fjärrtåg	4,7	4,3	-9	53
Flyg	2,5	2,9	16	65
Långv buss	0,7	0,7	0	25
GCM	5,1	4,9	-4	0
Övrigt	2,6	2,7	4	20
TOTALT	98,1	105,3	7	19

Tabell 6.6 KällaTransportrådet

Långtidsutredningens (LU) prognos.

LU ifrågasätter om transportrådets prognos representerar den mest sannolika utvecklingen för persontransporter. Den verkar helt enkelt vara något för låg. LU räknar med att persontransportarbetet ökar med ca 33 % till år 2000.

Konsekvensen av den låga prognosen för persontransportarbetet är enligt LU att trycket på transportsektorns utbudssida kan bli större än tidigare väntat när det gäller persontransporter. Om efterfrågan på resor inte kan bäras upp av utbudet på kollektiva transporter är det sannolikt att ökningen kommer att falla på privatresor med bil. Svårigheten för transportsektorns aktörer är att kunna erbjuda alternativ som kan konkurrera med bilen. Om de nya kollektiva alternativen inte ger hushåll och tjänsteresenärer en tillräcklig restidsvinst kan det enligt LU bli svårt att få kostnaderna för investeringar i ny kapacitet täckta.

BEDÖMNING

Enligt LU90 skulle således godstransportarbetet öka betydligt långsammare än enligt transportrådets prognos. Samtidigt gör LU90 en helt annan prognos än transportrådet

[2] TRANSPORTRÅDET 1989-02-20

vad gäller persontransportarbetet. I det senare avseendet är utredningen beredd att hålla med LU90. Utvecklingen sedan år 1987 har visat att ökningen är betydligt snabbare. Vägverket har konstaterat att trafikarbetet har vuxit så snabbt att persontransporterna redan nu ligger på den nivå som transportrådet har beräknat skulle uppnås år 2000.

Om man ser till godstransporterna, har de erfarenhetsmässigt ökat med 1,2 % när BNP har ökat med 1 %. Enligt LU90 beräknas den årliga procentuella förändringen av BNP till 2,1 % per år under perioden 1988 - 2000. Med de erfarenhetsvärden som finns skulle då godstransportarbetet öka med ca 2,5 % per år. Detta är långt mer än transportrådets prognos som ligger på knappt en procent per år. Även om BNP-utvecklingen skulle bli lägre än enligt LU90 så gör utredningen den bedömningen att godstransportarbetet minst torde öka i enlighet med transportrådets prognos.

7. MARKTRANSPORTERNAS EFTERFRÅGESTYRNING

I detta kapitel beskrivs ett antal faktorer av betydelse vid val av transporter.

Det kan konstateras att i välfärdsstater finns självklara krav på att gods och personer skall kunna transporteras och färdas snabbt och effektivt både inom och utom landet. I de allra flesta sammanhang betraktas transportsystemen också som grundläggande för fortsatt utveckling i samhället. Det är vidare så att samhället har blivit alltmer beroende av fungerande transport- och kommunikationssystem. Förändringar i produktionssystemen och en ökande internationalisering leder till ökat behov av kommunikationstjänster. Samtidigt innebär detta en ökad belastning på transportsystemen.

7.1 EFTERFRÅGAN PÅ GODSTRANSPORTER

Trafik- och transportutvecklingen i Sverige avviker inte i någon betydande omfattning från utvecklingen i övriga industriländer. Det är också klart att godstrafiksystemens betydelse ökar. Ett nytt synsätt på transporter har efter hand utvecklats. Från att tidigare närmast ha betraktats som en belastning på produktion och marknadsföring av varor börjar transporterna uppfattas som ett konkurrensmedel och ett led i förädlingen av produkter.

BASFAKTA, TRENDER OCH TENDENSER

* 50 % av godstransportarbetet sker idag på Sveriges vägar och gator. I andra utvecklade industriländer är godstransportarbetet av samma storleksordning eller högre.

* Samhället har under en lång följd av år hållit tillbaka investeringarna i järnvägar och vägar.

* Vägtrafiken har vuxit kraftigt och därmed utnyttjandet av infrastrukturen.

* Godstransportmarknaden har förändrats. Lastbilen har tagit marknadsandelar från järnvägen på vissa marknader samtidigt som lastbilstrafiken möter en ny konkurrens från flyget när det gäller högvärdigt gods.

* Företagens kapitalrationalisering i form av kraftigt minskade lager och omläggning av produktionssystemen innebärande att insatsvarorna till produktionen numera i stor utsträckning finns på väg eller järnväg ställer helt nya krav på transporternas effektivitet och säkerhet. Därvid kan särskilt nämnas vissa faktorer som har fått stor och växande betydelse:
- korta transporttider,
- kontinuerlig kontroll av var godset befinner sig,
- möjlighet att ständigt omdirigera godset,
- inga skador på godset,
- hög regularitet,
- hög säkerhet,
- mindre sändningar men oftare,
- låga förpackningskostnader.

* Tidsaspekten är viktig i den materialadministrativa utvecklingen. Det gäller inte bara snabbare transporter utan även krav på att hela materialflödet sker snabbare. Det innebär bl a krav på direkttransporter, att godset är framme på bestämd tidpunkt, minskad terminalhantering och minskad dokumenthantering.

* En utveckling mot högre förädlingsgrad och därmed högre saluvärde skyndar på den materialadministrativa utvecklingen.

* Krav ställs på att hålla nere transportkostnaderna för att svensk industri skall kunna behålla sin konkurrenskraft gentemot andra länder som ligger nära de stora marknaderna. Det ställer i sin tur krav på en utvecklad och effektiv infrastruktur.

EXPORTBEROENDE

Sveriges stora beroende av sin export framgår av nedanstående tabell, i vilken visas dels exportens andel av bruttonationalprodukten och dels exportvärde per capita i US dollar 1986.

Av tabell 7.1 framgår, att det är i de små, europeiska länderna, som exporten betyder mest för den nationella ekonomin. Bland dessa kommer Sverige på sjätte och beträffande exportens värde per capita på femte plats. Först på tionde plats kommer ett befolkningsmässigt stort land, Västtyskland, medan ett så stort exportland som Japan hamnar näst sist, före USA. De två sistnämnda länderna har stora hemmamarknader och exportens andel av BNP blir då liten.

EXPORTENS ANDEL AV BNP OCH EXPORTVÄRDE PER CAPITA

Rang	Land	Andel %	Värde per capita US dollar
1.	Belgien	86,8	6 965
2.	Holland	64,5	5 563
3.	Irland	57,0	2 149
4.	Schweiz	40,2	5 704
5.	Norge	31,5	4 397
6.	SVERIGE	30,3	3 634
7.	Island	30,2	3 358
8.	Finland	30,2	3 325
9.	Danmark	29,4	3 333
10.	Västtyskland	29,3	3 004
11.	Portugal	29,2	591
12.	Österrike	26,1	2 994
---	---	---	---
23	Japan	13,3	1 468
24	USA	5,4	891

Tabell 7.1

Nedanstående tabell (7.2) har också redovisats i kapitel 5. Den beskriver den svenska varuhandelns värdemässiga fördelning på handelsblock samt övriga länder år 1988 i miljoner kronor.

DEN SVENSKA VARUHANDELNS FÖRDELNING

Handelsblock,	Export		Import	
länder	milj.kr.	procent	milj.kr.	procent
EUROPA	229 000	75,1	214 696	76,8
varav				
EFTA	60 621	19,9	46 198	16,5
EG	159 262	52,3	156 622	56,0
Norden	70 529	32,1	55 413	19,9
Österuropa	6 333	5,1	10 289	8,4
ASIEN	25 307	8,3	33 426	12,0
NORDAMERIKA	35 091	11,5	23 348	8,4
ÖVR. LÄNDER	15 382	5,1	8 194	2,9
SUMMA	**304 780**	**100,0**	**279 664**	**100,0**

Tabell 7.2 Den svenska varuhandelns fördelning på handelsblocken EFTA och EG samt övriga länder år 1988 i miljoner kronor

Europamarknadens stora betydelse för svensk varuexport/import framgår klart. Tre fjärdedelar av varuhandeln går till Europa, varav till EG 52 % export och 56 % import. Det finns inget som idag tyder på att det skulle ske någon dramatisk förändring av dessa förhållanden. En utgångspunkt för utredningen är att den hittillsvarande utvecklingen av handelsmönstren kommer att bestå.

Sveriges export respektive import hade år 1988 följande sammansättning, procent av värdet.

UTRIKESHANDELNS SAMMANSÄTTNING

Varuslag	Export %	Import %
Livsmedel mm	1,7	6,3
Råvaror utom bränslen (trä,massa,malmer mm)	9,4	4.8
Bränslen mm	2,2	6,8
Kemiska produkter	7,2	10,0
Halvfabrikat (papper,papp järn,stål,metallvaror mm)	26,7	16,8
Maskiner,transportmedel	42,8	39,6
Övr. färdiga varor	10,0	15,7
Summa	100	100

Tabell 7.3 Utrikeshandelns sammansättning 1988, % av värdet. Källa SCB

Som framgått av tabellerna i det föregående har svensk ekonomi ett starkt beroende av utrikeshandeln. Utredningen har utgått från att en fortsatt internationalisering av ekonomierna kommer att innebära en ökning av varuströmmarna mellan olika länder. Denna utveckling kommer med stor sannolikhet också att beröra Sverige. Därmed kommer de utrikes transporterna att öka.

Användarna av de svenska landtransportsystemen har särskilt betonat vikten av att våra transporter såväl inom landet som till och från våra dominerande handelspartners kan utvecklas på ett positivt sätt. Framför allt har infrastrukturens betydelse för ett ökat handelsutbyte framhållits. Det är naturligt att just infrastrukturens betydelse tas upp eftersom denna del är svårast att påverka från avnämarsidan. Utbudet och utvecklingen av infrastrukturen är till stor del styrd utifrån centrala beslut, som inte alltid motsvarar dagens efterfrågesituation.

När det gäller val av transportslag och val av transportör är förhållandet ett annat. Då

råder konkurrens och transportkunden kan göra sitt val utifrån de kriterier som är mest betydelsefulla för varje enskilt beslut. Det råder således en marknadsstyrd efterfrågesituation där besluten är atomistiska, d v s utan central styrning. Något önskemål om central styrning har heller inte framkommit.

7.2 EFTERFRÅGAN PÅ PERSONTRANSPORTER

Efterfrågan på persontransporter har ökat under hela 1980-talet. Vi kan notera flera förändringar. Framför allt har antalet personbilar i trafik ökat kraftigt. Under åren 1979 till och med 1988 ökade antalet personbilar med drygt 600 000. Antalet personbilar per 1 000 invånare steg från 345 till 612. Trafikarbetet på vägnätet ökade enligt vägverket med 28 %. En ännu kraftigare uppgång i resandet visar inrikesflyget under samma period. Endast när det gäller persontrafiken på järnväg har det skett en minskning, både räknat i antalet resor och i antalet personkilometer.

HUSHÅLLEN

En allt större andel av hushållens disponibla inkomster används till resor med egna fordon, köp av transportmedel och köp av transporttjänster. Konsumtionen av transport- och kommunikationstjänster har ökat under hela efterkrigstiden från ca tio procent i början av 1950-talet till ungefär 16 % under slutet av 1980-talet och utgör därmed en tung post i hushållens budget.

Mer fritid och ökade realinkomster förklarar en del av ökningen. Men även bosättningsmönster, ökad pendling och förändringar i varuhandeln ligger bakom konsumtionsökningen. Vidare bör nämnas att allt fler kvinnor skaffar körkort och bil samt att tillkommande pensionärer i allt högre grad kör bil allt högre upp i åldrarna. Bilen ger möjlighet att tillfredsställa en lång rad resebehov på ett individuellt plan. Det kan antas att ett mera individuellt bilägande som vi tenderar vara på väg mot kommer att innebära en fortsatt ökning av transportkonsumtionen.

8 MARKTRANSPORTERNAS KAPACITETSSTYRNING

I detta kapitel beskrivs den process som styr investeringsplaneringen inom marktransportsektorn. Kapitlet inleds med vissa begreppsförklaringar.

8.1 VÄGNÄT OCH VÄGHÅLLARE

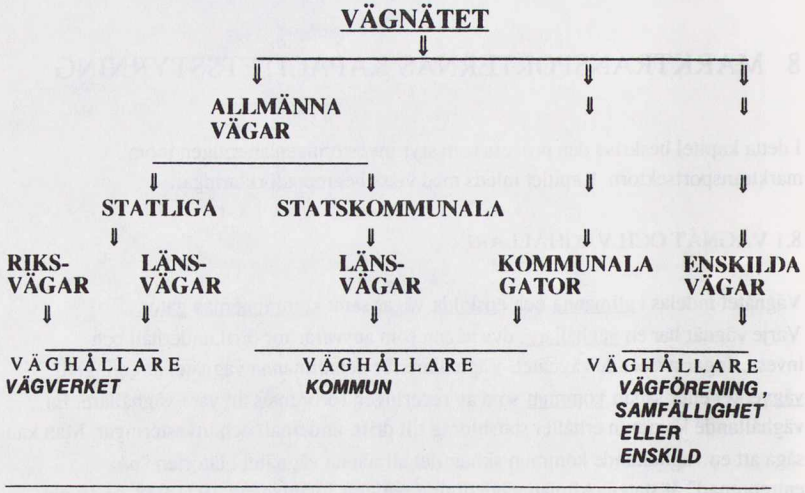
Vägnätet indelas i allmänna och enskilda vägar samt kommunernas gator.
Varje vägnät har en väghållare, dvs någon som ansvarar för drift,underhåll och investeringar avseende vägnätet. Väghållare för det allmänna vägnätet är antingen vägverket eller sådan kommun som av regeringen förordnats att vara väghållare. En väghållande kommun erhåller statsbidrag till drift, underhåll och investeringar. Man kan säga att en väghållande kommun sköter det allmänna vägnätet i tätorten "på entreprenad" åt staten. Allmän väghållning regleras i väglagen (1971:948, omtryckt 1987:459) och vägkungörelsen (1971:954, omtryckt 1987:461).

Väghållare för en enskild väg är som regel en vägförening eller en samfällighet. Om väghållaren uppbär statsbidrag för den enskilda vägen skall den upplåtas för allmän trafik. Statsbidraget skall ses som en ersättning för de merkostnader som den allmänna trafiken orsakar väghållaren. När det gäller övriga enskilda vägar utan statsbidrag beslutar ägaren om hur vägen får nyttjas. Gång och cykeltrafik är dock alltid tillåten.

Gatuhållning och enskild väghållning regleras i plan- och bygglagen, PBL, (1987:10, omtryckt 1987:246), 1939 års lag (1939:698) om enskilda vägar, anläggningslagen (1973:1149) samt lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter.

Huvudregeln i PBL är att kommunen ska vara huvudman för allmän plats och därmed gatuhållningen inom detaljplanelagt område. I speciella fall kan kommunen besluta om annan huvudman i samband med antagandet av detaljplanen. I dessa fall regleras väghållningsansvaret genom lagen om enskilda vägar och/eller anläggningslagen samt samfällighetslagen.

I nedanstående figur redovisas schematiskt hur vägnätet indelas i olika kategorier. Av figuren framgår längst ner vem som är väghållare.



Figur & 1 Vägnätets indelning

VÄGNÄTET

Det svenska vägnätet omfattar drygt 420 000 km totalt. Det allmänna vägnätet omfattar omkring 104 300 km. Av dessa sköter staten genom vägverket väghållningen på omkring 98 600 km statliga vägar. Väghållningen för resterande 5 700 km - de s. k. statskommunvägarna - sköts av de kommuner som har förordnats till egna väghållare. För närvarande har 110 kommuner sådana förordnanden. Ytterligare ca 80 kommuner beräknas bli egna väghållare fr o m den 1 januari 1991.

De allmänna vägarna kompletteras av kommunala vägar och gator - omkring 35 000 km - samt av en mängd enskilda vägar vars sammanlagda längd har uppskattats till omkring 280 000 km. Av de enskilda vägarna får omkring 71 800 km statligt bidrag.

Det allmänna vägnätet är uppdelat i riksvägar och länsvägar. Riksvägnätet uppgår för närvarande till 14 200 km och länsvägnätet till omkring 84 400 km. Vissa riksvägar är utmärkta som Europavägar i enlighet med 1950 års deklaration om Europavägar.

8.2 VÄGPLANERINGSPROCESSEN

För byggande av allmänna vägar finns sedan många år en väl utvecklad planeringsprocess. I planeringsprocessen , som sker centralt och regionalt deltar vägverkets regionala organ (vägförvaltningar), länsstyrelser, kommuner och övriga intressenter. Denna process skall leda fram till tioåriga investeringsplaner för de allmänna vägarna. Tidigare reviderades planerna vart femte år. Sedan år 1986 revideras de vart tredje år för att knyta an till den treåriga mandattiden i riksdagen. Nu gällande planer omfattar åren 1989-1997. Arbete pågår nu med nya planer som skall fastställas före utgången av 1990 och gälla för perioden 1991-2000.

Även för de enskilda vägarna upprättas investeringsplaner.

Det trafikpolitiska beslutet 1988 innebar att det samhällsekonomiska planeringssystemet för vägar delvis förändrades. Planeringssystemet för investeringar i länsvägar utvidgades till att omfatta även länsjärnvägar och kollektivtrafikanläggningar. Detta hänger samman med att varje län genom det trafikpolitiska beslutet har fått ett större ansvar för den regionala infrastrukturen. Anslagsmässigt har investeringar i länsvägar, statskommunala vägar, länsjärnvägar samt kollektivtrafikanläggningar samlats i ett anslag för byggande av länstrafikanläggningar.

Genom 1988 års trafikpolitiska beslut skall de olika trafikslagens investeringsplaner samordnas i tiden.

För järnvägen introducerades ett nytt planeringssystem baserat på samhällsekonomiska principer. Den långsiktiga planeringen för järnvägsinvesteringar behandlas längre fram i detta kapitel. Trafikhuvudmännen fick ansvaret för all lokal och regional kollektivtrafik.

8.2.1 Två vägplaner

Planeringsarbetet skall leda fram till att två planer skall fastställas. En plan för byggande av riksvägar och en för byggande av länstrafikanläggningar. Riksvägplanen skall upprättas och fastställas (beslutas) av vägverket. Planen för länstrafikanläggningar upprättas och fastställs av respektive länsstyrelse. Vägverket och länsstyrelserna måste vara överens om innehållet i resp. plan. Vid skilda uppfattningar skall en plan hänskjutas till regeringen för fastställelse. Planerna skall innehålla objekten i prioritetsordning, utbyggnadsår samt kostnader för varje objekt.
En fastställd plan kan överklagas till regeringen.

8.3 JÄRNVÄGSNÄT OCH "BANHÅLLARE"

Genom 1988 års trafikpolitiska beslut delades SJ upp i ett affärsverk för trafiken, SJ, och i en myndighet för infrastrukturen, banverket. Samtidigt delades bannätet upp i stomjärnvägar och länsjärnvägar med undantag för malmbanan och inlandsbanan.

Vid avgränsningen av stomnätet valdes i första hand bandelar som hade en viktig betydelse för den långväga person- och godstrafiken. För att få en rimlig geografisk täckning av landet fördes till detta nät vissa banor av regionalpolitisk betydelse som hade mindre trafik. I stomnätet ingår dessutom ett antal sammanbindande godsbanor. Till länsjärnvägarna fördes dels banor som hade dominerande lokal och regional trafik och i de flesta fall även godstrafik, dels ett 50-tal banor där enbart godstrafik förekom. Till denna grupp hänfördes även de banor där inte längre någon trafik upprätthålls.

JÄRNVÄGSNÄTETS OMFATTNING

	KM
Stomjärnvägar	6250
Länsjärnvägar	3480
Inlandsbanan	1050
Malmbanan	450
TOTALT	11230

Tabell 8.1 Järnvägsnätets omfattning, Källa: banverket

På stomnätet har SJ för närvarande som huvudregel trafikeringsrätter till såväl person som godstrafik. För länsjärnvägarna gäller att rätten att bedriva persontrafik ligger hos trafikhuvudmännen. SJ har trafikeringsrätten för godstrafik på länsjärnvägarna.

Banverket ansvarar sedan 1 juli 1988 för planeringen av investeringar i järnvägens stomnät och för drift och underhåll av statens spåranläggningar. Banverket kan sägas vara "banhållare" på motsvarande sätt som vägverket är väghållare för det statliga vägnätet.

8.3.1 Plan för järnvägsinvesteringar

I regeringens beslut 1988-11-03 angående långsiktig investeringsplanering för de olika trafikgrenarna angavs planeringsförutsättningar för bl.a. banverkets plan för investeringar på stomjärnvägarna samt investeringar i nya bansträckningar. Genom beslut den 20 april 1989 uppdrogs åt banverket att upprätta en plan för stomjärnvägarna avseende åren 1991 - 2000. En särskild författning (SFS 1989:67) reglerar hur en sådan plan - Stomnätsplanen - skall upprättas,remissbehandlas och fastställas.

Enligt regeringens direktiv skall planen upprättas utifrån övergripande nationella behov och omfatta ombyggnader som innebär en väsentlig förbättring av de järnvägar som är stomjärnvägar liksom nybyggande som banverket anser skall bli stomjärnvägar.

Utgångspunkt för planeringen skall vara de mål och riktlinjer som lades fast i riksdagens trafikpolitiska beslut år 1988. Inriktningen skall vara att säkerställa en allsidig bedömning och en samhällsekonomiskt grundad prioritering av objekten. Vid prioritering och val av teknisk standard skall strävan vara att välja den åtgärd som ger en tillfredsställande transportlösning till lägsta kostnad för samhället. Vid planens upprättande skall därför en samhällsekonomisk prövning göras av varje objekt.

Banverket fastställer planen efter det att SJ, länsstyrelserna och trafikhuvudmännen fått tillfälle att yttra sig och samråd har skett med andra berörda myndigheter. Innan en länsstyrelse yttrar sig skall kommunerna i länet höras.

Planen omfattar tio år och skall förnyas vart tredje år om inte regeringen föreskriver annat. Särskild vikt skall läggas vid de tre första årens innehåll.

8.4 STATSMAKTERNAS ROLL

8.4.1 Riksdagen

Riksdagen fastställde år 1988 grunderna för trafikpolitiken för 1990-talet. Det övergripande målet för trafikpolitiken är att erbjuda medborgarna och näringslivet i landets olika delar en tillfredsställande , säker och miljövänlig trafikförsörjning till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad. Det övergripande målet har vidareutvecklats i fem delmål som gäller tillgänglighet, effektivitet, säkerhet, god miljö och regional balans.

Efter förslag i propositionen Trafikpolitiken inför 1990-talet (prop. 1987/88:50 bil.1) beslöt riksdagen om en fortsatt samordnad och långsiktig investeringsplanering för infrastrukturutbyggnaden inom de olika trafikgrenarna.

Planering av och beslut om investeringar och underhåll av infrastrukturen skall enligt det trafikpolitiska beslutet i princip vara organisatoriskt åtskilda från beslut som rör själva produktionen av transporterna. Statsmakternas beslut om fördelning av resurser mellan de olika trafikgrenarna skall bygga på en samordnad och långsiktig investeringsplanering.

Enligt 1988 års trafikpolitiska beslut har samhället ansvar för att de trafikanläggningar som behövs för allmänna transportbehov kommer till utförande. På grund av infrastrukturens strategiska betydelse för hela samhällsutvecklingen är det naturligt att den byggs ut med ledning av samhällsekonomiska bedömningar. I trafikutskottets betänkande 1989/90:TU27 konstateras att varken riksdag eller regering kan annat än i undantagsfall ta ställning till enskilda åtgärder i transportsystemet. Därför är det nödvändigt att delegera besluten till de organ som svarar för den löpande verksamheten. En långtgående delegering från riksdag och regering av beslutanderätten i frågor av central betydelse måste kombineras med en väl utvecklad målstyrning.

8.4.2 Regeringen

Regeringen styr planeringsprocessen genom beslut och förordningar. Ovan nämndes att regeringen genom beslut den 11 november 1988 uppdrog åt banverket, luftfartsverket, sjöfartsverket och vägverket att för sina respektive verksamhetsområden utarbeta och redovisa en långsiktig investeringsplan enligt de riktlinjer som angavs i en till beslutet fogad promemoria. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 1 januari 1991.

I samma beslut uppdrog regeringen åt transportrådet att utarbeta ett gemensamt planerings- och prognosunderlag samt beskrivningar av långsiktiga utvecklingstendenser för transportsektorn. Vidare fick naturvårdsverket att till grund för verkens arbete utarbeta ett underlag avseende olika regioners känslighet för skilda slag och mängder av emissioner.

Genom senare beslut har regeringen uppdragit åt länsstyrelserna och plan- och bostadsverket att tillse att den långsiktiga investeringsplaneringen knyts an på ett lämpligt sätt till fysisk planering och naturresurshushållning.

I beslutet lägger regeringen fast att utgångspunkt för respektive verk och länsstyrelserna skall vara de ekonomiska mål och riktlinjer som framgår av 1988 års trafikpolitiska beslut och i 1988 års miljöpolitiska beslut. I beslutet utvecklas också det övergripande målet för trafikpolitiken i form av fem delmål.

- Miljön måste förbättras.
- Tillgängligheten till transportsystemet måste förbättras.
- Effektiviteten i transportsystemet måste öka.
- Säkerheten i trafiken måste öka.
- De regionala obalanserna måste minska.

I propositionen (1989/90:88) om vissa näringspolitiska frågor framhöll regeringen att resursbehoven för vägar, järnvägar och kollektivtrafik vida överstiger de resurser som kan tilldelas över statsbudgeten. Nya finansieringsformer bör därför utvecklas. En inriktning mot avgiftsfinansiering och näringslivsmedverkan skall ske vid finansieringen av infrastrukturen.

I propositionen framhålls att en förutsättning för att införa nya finansieringsformer inom väg- och järnvägsområdena är att grunderna i nuvarande planeringssystem för investeringar kan behållas. En vidareutveckling av nuvarande planeringssystem för investeringar inom transportsektorn bör också ske. Regeringen avser därmed bl. a. en vidareutveckling av den samordnade investeringsplaneringen inom transportsektorn för att möjliggöra att de resurser som allokeras till infrastrukturen används på ett effektivt sätt.

Denna planering är enligt regeringen ett viktigt instrument för att man skall kunna bedöma olika investeringsstrategier och göra avvägningar mellan olika sektorer. Inom ramen för den fortsatta samordnade planeringen bör ytterligare analyser av möjliga investeringsinriktningar och nivåer utföras från bl. a. näringspolitisk synpunkt. Samhällsekonomiska bedömningar är också nödvändiga vad gäller investeringarnas effekter på samhällsutvecklingen i övrigt. Sådan analyser krävs för att kunna besluta om avvägningar mellan trafiksektorerna.

VIDAREUTVECKLING AV DEN SAMORDNADE INVESTERINGS-PLANERINGEN

Genom beslut 1990-05-31 har regeringen uppdragit åt transportrådet (TPR) att utarbeta ett beslutsunderlag till grund för vidareutveckling av den samordnade investeringsplaneringen. Transportrådet skall enligt beslutet

- bedöma effekterna av investeringsplanerna mot bakgrund av syftet med planeringen och målen för trafikpolitiken. Bedömningen skall kunna ingå i ett beslutsunderlag om den framtida investeringsplaneringen,

- klarlägga rollfördelning och samspel i den samordnade investeringsplaneringen mellan trafikverk, transportrådet, länsstyrelser och andra berörda aktörer,

- bedöma metoder och inriktning samt behov av resurser för den framtida investeringsplaneringen,

- pröva behovet av särskilda åtgärder för att öka samordningen mellan luftfart /sjöfart och övriga trafikgrenar med hänsyn till skilda verksamhets- och organisationsformer,

- bedöma hur ett ökat inslag av näringslivsmedverkan och avgiftsfinansiering påverkar den samordnade investeringsplaneringen,

- behandla användningen av systemanalys i investeringsplaneringen,

- redovisa hur det framtagna planeringsunderlaget kan användas inför prövningen av enskilda större strategiska investeringar,

- redovisa hur miljökonsekvensbeskrivningar belysts i investeringsplaneringen och i vad mån sådan överväganden beaktats vid utformningen av förslagen,

- Redovisa behovet av forskning och metodutveckling som kan krävas för att utveckla investeringsanalyserna. Detta kan exempelvis gälla regionalekonomiska effekter och miljökonsekvenser.

Transportrådet skall redovisa uppdraget till regeringen den 1 oktober 1990.

INVESTERINGSPLANERINGS EFFEKTER

Resultaten av den nuvarande investeringsplaneringen kan beskådas dagligen på vårt nuvarande vägnät. En resa längs exempelvis våra riksvägar visar på en mycket skiftande standard. Det är ofta lätt att utläsa var länsgränserna går med ledning av t ex vägens bredd, ålder eller standard i övrigt. Dessa skillnader är inte uttryck för trafikanternas efterfrågan utan ett resultat av vårt sätt att planera. Det finns många exempel på motorvägar som övergår i nybyggda motortrafikleder trots att trafikflödet är oförändrat och skulle motivera en motorväg. Vidare finns motsatta exempel på motorvägar som definitivt inte är motiverade utifrån trafikens krav.

För den som är insatt i planeringen och som tar del av planerna är flertalet vägobjekt välkända. Det finns många planerade utbyggnader som har funnits med i mer än tiotalet år. Att de inte har blivit utförda beror bl a på att planerna har baserats på planeringsramar som inte har kunnat realiseras men också på att vägtekniska värderingar och standardkriterier har växlat över tiden. Det finns även andra faktorer som har resulterat i att planerna inte har blivit genomförda som t ex växlande politiska värderingar.

8.5 FORS-PROJEKTET

Vägverket har sedan ett drygt år bedrivit ett forsknings- och utvecklingsprojekt, FORS-projektet, vilket syftar till att utveckla kunskaper och modellsystem för förbättring av trafikverkens långsiktiga planering. Med projektet har man för första gången fått ett underlag som ger en totalbild av trafiksystem och trafikarbete. Vägverket kommer inom kort att presentera resultatet av detta arbete i en rapport.

Planeringsinstrumentet är ADB-baserat.Det ger möjligheter att beskriva vägsystem och trafiksituation liksom att simulera effekter av förändringar i trafiken och vägnätet.

8.6 RRV-UTREDNINGEN

I en revisionsrapport 1990-03-06 har riksrevisionsverket granskat vägverkets investeringsplanering för riksvägnätet. RRV har funnit vissa förhållanden i vägverkets investeringsplanering som kan förbättras. Samtidigt har RRV den uppfattningen att investeringsplaneringen inom vägverket fungerar bra jämfört med förhållandena inom andra trafikverk som RRV har granskat. RRV anser att planeringsprocessen inte är anmärkningsvärt resurskrävande i förhållande till det stora antal aktörer som deltar och

de resurser som fördelas i planeringen.

Enligt RRV bör vägpolitikens mål få ökad betydelse i vägverkets investeringsplanering. Planeringen bör styras över från dagens betoning av enskilda objekt till en tydlig målorientering. Detta förutsätter att vägverket preciserar vägpolitikens mål och gör avvägningar mellan målen.

Med preciserade mål och resultatmått skulle vägverket få bättre instrument att styra investeringarna med. Ett sätt att stärka målorienteringen vore att låta den strategiska planeringen föregå investeringsplaneringen.

RRV anser att investeringsplaneringen kan förenklas genom att vägverket koncentrerar insatserna på de första åren i planerna. Objektsanalyserna bör omarbetas mindre ofta för flertalet investeringsobjekt. Fullständiga analyser bör enligt RRVs mening i fortsättningen främst utarbetas för större objekt. Enklare konsekvensbeskrivningar bör utarbetas för de mindre objekten. För att objektsanalyserna skall bli mera användbara som beslutsunderlag för beslutsfattare i länsstyrelser och kommuner föreslår RRV att redovisningen av dem förenklas.

Den regionala investeringsplaneringen kan förbättras genom att kontakterna mellan kommuner, länsstyrelser och vägförvaltningar förenklas.. RRV föreslår att antalet remisser i länen om möjligt begränsas till en per planeringsomgång. RRV menar också att det samtidigt är viktigt att vidareutveckla de informella kontakterna mellan vägförvaltningar, länsstyrelser och kommuner.

På längre sikt kan en förändring av vägnätets indelning, med ett mindre nationellt vägnät och ett större länsvägnät, bidra till en ökad målorientering. Nuvarande tendenser till suboptimering inom vägnätet bör då också kunna minskas. En förändrad indelning av vägnätet skulle sannolikt också förenkla samordningen av investeringsplaneringen mellan trafikverken.

8.7 BEDÖMNING

IAKTTAGELSER

För en utomstående betraktare förefaller den planeringsprocess som styr investeringarna i vår infrastruktur vara både mycket omfattande och mycket långdragen. Drygt två års planering skall genomföras för en plan som visserligen avser en tioårsperiod men som skall revideras efter tre år. Det innebär att en

planeringsomgång knappt hinner avslutas förrän en ny skall påbörjas. I detta arbete omfattas många personer på många olika nivåer i samhället.

Det är i och för sig förståeligt att statsmakterna med den situation som under många år har förelegat - med en betydande resursknapphet - har haft ett starkt intresse av att kunna fördela de tillgängliga resurserna på bästa möjliga sätt. För att i en situation med tilltagande resursknapphet kunna fördela tillgängliga medel har under senare år resurser satsats på ytterligare utveckling av den samordnad investeringsplaneringen mellan de olika sektorsmyndigheterna.

Vad jag emellertid saknar är ett inslag av ökad målstyrning, delegering, avreglering och marknadsorientering av investeringsprocessen. Myndigheternas ansvar begränsas till att utifrån vissa fördelningsmodeller och objektanalyser försöka fördela investeringsmedlen över hela landet så att ingen känner sig alltför missnöjd. Härvid ökar skillnaden mellan marknadens efterfrågan och utbudet av transportkapacitet. Jag saknar ett synsätt och möjligheter till agerande som skulle göra det möjligt att tillgodose de verkligt stora behoven som planeringsomgång efter planeringsomgång har visat att det finns.

RRV-UTREDNINGEN

Jag delar i stor utsträckning de synpunkter som RRV har framfört i sin rapport
- att det har börjat sprida sig en planeringströtthet
- att objektsanalyserna inte förstås av beslutsfattare m fl
- att endast större objekt bör objektanalyseras
- att redovisningen bör förenklas.

FÖRSLAG

Jag konstaterar att den samordnade investeringsplanering som statsmakterna har föreskrivit skall genomföras utgår från ett synsätt där centrala direktiv och samhällsekonomiska planeringsmodeller i stor utsträckning blir styrande för samhällets investeringar i infrastrukturen. Jag riktar ingen kritik mot detta förhållande. Man kan konstatera att denna form av planering är en återspegling av dels den betydande resursknapphet som idag råder för investeringar i infrastrukturen dels ett sätt för statsmakterna att styra investeringsutrymmet mellan olika sektorer inom transportsystemen.

Vad jag inom det rådande systemet saknar är en direkt koppling mellan de som

producerar infrastrukturtjänster och marknaden. Beslutsprocessen är med dagens system radikalt olika för efterfrågan och kapacitet. Enligt min mening bör det finnas en närmare koppling mellan producenter, distributörer och betalare (konsumenter) av marktransporternas infrastruktur.

För att åstadkomma en sådan mer marknadsanpassad utveckling, där väghållare ges möjlighet att bättre tillgodose behoven, behövs en rad förändringar av bl.a. institutionell karaktär. Statsmakterna skall självfallet fortfarande ha ett övergripande ansvar för infrastrukturen och de uppgifter av myndighetskaraktär som erfordras. Samhällets ansvar bör i framtiden betydligt klarare komma till uttryck i form av målstyrning och uppföljning.

Med ändrade finansieringsformer, ökad finansiell styrka och ett närmande mellan beslutsprocesserna vad gäller efterfrågan och kapacitet kan en mera marknadsanpassad utveckling av infrastrukturen åstadkommas. Med tanke på hur viktig utvecklingen av infrastrukturen och framför allt vägnätet är för hela det svenska samhällets ekonomiska utveckling under 1990-talet måste marktransporternas kapacitet blir mer marknadsstyrd. Med de förslag som jag lägger fram är det nödvändigt att beslutsmekanismerna för efterfrågan och utbud kan närma sig varandra. De som betalar för infrastrukturen bör också kunna i större utsträckning påverka utbudet och märka att transportsystemen utvecklas.

Mina slutsatser leder fram till ett delvis nytt sätt att se på infrastrukturen. Jag finner då att det planeringsinstrument (FORS-projektet), som vägverket håller på att utveckla ger en ny helhetssyn och ett nytt systemtänkande i fråga om marktransporternas utveckling. En av utgångspunkterna för mina förslag har varit att en förbättring av våra kommunikationer inom Sverige, Norden och med kontinenten är av avgörande betydelse för den fortsatta samhällsutvecklingen. Det systemtänkande som nu utvecklas innebär att vägverkets ledning och styrelse bör ges ett eget klart utformat och självständigt ansvar för beslut som gäller det statliga vägsystemens utveckling. Den finansieringsmodell som jag föreslår innebär en nära koppling mellan avnämarna och de som producerar vägsystemen. Då måste också besluten flyttas närmare marknaden.

9 MARKTRANSPORTERNAS FINANSIERINGS-SITUATION

9.1 TRAFIKUTVECKLINGEN

Tidigare i kapitel 6 har efterfråge- och utbudsituationen på landtransportmarknaden redovisats. Vi har konstaterat att flertalet aktörer på marknaden bedömer att den hittillsvarande utvecklingen på transportmarknaden under åtminstone den första hälften av 90-talet torde komma att kunna trendframskrivas. Det finns inget i nuvarande situation som tyder på att några dramatiska förändringar skulle komma att inträffa som radikalt skulle förändra bilden av transportmarknaden. Det finns inte heller några signaler om större förändringar beträffande valet av transportmedel hos transportköparna. Konkurrensytan mellan väg- och järnvägstransporter anses av transportköparna vara förhållandevis liten, varför det på dessa marknader inte torde komma att ske några större förskjutningar. Ett frågetecken har rests beträffande järnvägens framtida konkurrensförmåga gentemot sjöfarten. Främst gäller detta skogsindustrins varuexport. Vissa tecken skulle kunna tyda på att skogsindustrin i större utsträckning än hittills skulle komma att välja sjötransporter framför järnvägstransporter, beroende på trängseln i järnvägsnätet i Nordeuropa.

9.2 VÄGVERKETS ANSLAGSBEHOV

Vägverket har i sin anslagsframställning för verksamhetsåret 1992 begärt anslag på sammanlagt drygt 20 miljarder kronor. I förhållande till av statsmakterna beviljade anslag för år 1991 innebär verkets anslagsframställning nära nog en fördubbling av anslagen. För år 1991 disponerar verket 10,2 miljarder kronor.

Vägverket framhåller att transportsystemet aktivt bidrar till att öka produktiviteten inom såväl näringsliv som offentlig verksamhet. Ett otillfredsställande transportsystem får därvid snabbt en negativ effekt, vilket får till följd att produktion och verksamhet söker sig andra alternativ. Den successiva utarmningen av landets vägkapital, som pågått sedan slutet av 70-talet, påverkar nu lokaliseringen av produktion och boende. Internationella undersökningar bekräftar det starka samband som råder mellan investeringar i offentlig infrastruktur och produktivitetsutveckling inom näringslivet. Vägkapitalets markanta förslitning och bristande underhåll utgör redan idag problem för att upprätthålla ett fortsatt välstånd i olika landsdelar.

Av nedanstående sammanställning framgår dels nuvarande och begärda anslag för vägverket åren 1991 och 1992.

VÄGVERKETS ANSLAGSFRAMSTÄLLNING

Program	Anslag 1991	Anslag 1991 i 1992 års prisnivå	Förslag för 1992
Drift och underhåll av statliga vägar	5 471,9	5 800,5	8 020
Drift och underhåll av statskommunvägar	547,0	579,7	1 215
Byggande av riksvägar	1 425,0	1 510,7	4 170
Byggande av länstrafik-anläggningar	946,8[1]	1 003,3	4 030
Särskilda bärighetshöjande åtgärder	621,9	659,1	1 750
Drift och byggande av enskilda vägar	482,0	510,9	818
Försvarsuppgifter	35,0	37,5	42
Ämbetsverksuppgifter	11,5	12,2	12
MOMS	673,0	714,0	–
SUMMA	10 214,1	10 827,9	20 057

Tabell 9.1 Sammanställning av vägverkets anslagsframställning

BEDÖMNING

Vägverkets budgetförslag för år 1992 förefaller inte vara helt realistiska. Även med ökad tillgång på finansiella resurser tar det 3 - 4 år innan tillräckliga reala resurser kunnat mobiliseras för en önskad högre ambitionsnivå inom vägväsendet.

[1] Av detta belopp avser ca 300 milj. kr. investeringar i statliga länsvägar

9.3 VÄGVERKETS REDOVISADE BEHOV ENLIGT FLERÅRSPLANERINGEN

RIKSVÄGAR

I regeringens föreskrifter om upprättande av flerårsplan för 1991 - 2000 uppgår planeringsramarna till 1 300 miljoner kronor årligen (1990 års prisnivå). I samband med flerårsplanearbetet har länen upprättat transportvisioner. Det samlade investeringsbehovet är enligt dessa 4,5 gånger så stort som planeringsramarna medger.

Vägverket bedömer att det totala vägbyggnadsbehovet på riksvägarna fram till år 2000 är minst 70 miljarder kronor i 1992 års prisnivå, vilket innefattar ny- och ombyggnader, förbättringar och reinvestering i broar. De senaste årens kraftiga trafiktillväxt i kombination med de måttliga anslag som har ställts till väghållningens förfogande har gjort att utbyggnadsbehoven har accentuerats. Detta gäller speciellt för högtrafikerade vägar i och i närheten av större tätorter där kapacitetsgränserna ofta överskrids.

LÄNSTRAFIKANLÄGGNINGAR

Länen har under år 1989 redovisat förslag till länstrafikobjekt för perioden 1991 - 2000 och har utifrån en egen bedömning av medelstilldelning upprättat en prioriterad objektlista. Planen omfattar byggande av statliga länsvägar, investeringar i länsjärnvägar samt bidrag till statskommunvägar som inte är riksvägar och till vissa kollektivtrafikanläggningar. Det totala behovet för riket när det gäller länstrafikanläggningar uppskattas till 60 miljarder kronor, varav 33 för länsvägar och statskommunvägar, 5 miljarder för länsjärnvägar och 22 miljarder kronor för kollektivtrafikanläggningar.

SÄRSKILDA BÄRIGHETSHÖJANDE ÅTGÄRDER

Anslaget till särskilda bärighetshöjande åtgärder har sin grund i en överenskommelse mellan staten och näringslivet som syftar till att höja de tillåtna belastningarna på vägnätet till EG-norm. Under perioden 1988 - 1997 skall broar längs hela huvudvägnätet, med undantag av "Sandökomplexet" förstärkas. I skogslänen skall dessutom flera broar på det övriga statliga vägnätet samt på det statskommunala och enskilda vägnätet förstärkas.. Nu gällande plan omfattar 5 750 miljoner kronor i 1988 års prisnivå.

Bärighetsplanen skall revideras för perioden 1991 - 1997. I samband därmed har länen redovisat ett utbyggnadsbehov av totalt 6 600 miljoner kronor i 1990 års prisnivå för att tillfullo uppfylla överenskommelsen mellan staten och näringslivet.

I samband med den pågående revideringen av bärighetsplanen har förslag väckts om att upprustning till EG-standard skall göras på broar längs mindre vägar i de södra och mellersta delarna av landet. Det är ca 1 000 broar på det statliga vägnätet i dessa län som är aktuella. Kostnaden härför har beräknats till 3 500 miljoner kronor.

Sammantaget uppgår således det av länen redovisade upprustningsbehovet på brosidan till mer än nio miljarder kronor fram till år 1998.

9.4 BANVERKETS ANSLAGSBEHOV

Banverket har i sin treårsplan för verksamhetsåren 1992 - 1994 begärt anslag för år 1992 med sammanlagt drygt 6,7 miljarder kronor. I förhållande till de av statsmakterna anvisade anslagen för år 1991 innebär äskandet en ökning med ca 2 300 miljoner kronor eller ca 53 %.

Enligt banverket bör en satsning på järnväg i första hand göras där den kommer till sin rätt och kan utvecklas. Järnvägen är ett masskommunikationsmedel som kräver stora trafikunderlag för att vara samhällsekonomiskt lönsam, i synnerhet om betydande investeringar krävs för att få en fungerande och attraktiv järnväg. För persontrafikens utveckling är avgörande om järnvägen kan erbjuda snabba, frekventa och tillförlitliga förbindelser som är minst lika säkra och bekväma som idag. Det är möjligheterna att erbjuda högre hastighet, fler tåg och god tidtabellhållning som blir avgörande för järnvägens konkurrenskraft.

På motsvarande sätt är det möjligheterna att minska den totala transporttiden, skräddarsy transportlösningar samt förbättra punktlighet och effektivitet som avgör om godstrafik på järnväg kan behålla och utveckla sina marknadsandelar. Utvecklingen på godstransportmarknaden med kravet på frekventa och precisa transporter innebär att kapacitets- och regularitetsfrågor måste ägnas särskild uppmärksamhet också för godstrafiken. Denna kommer i ökad utsträckning att kräva bankapacitet under tider på dygnet då även persontrafiken är omfattande.

Banverket framhåller att den av regeringen givna planeringsramen på 10 miljarder

under 10 år inte är tillräcklig för att motsvara de förväntningar på välmotiverade nysatsningar inom järnvägssektorn som finns. Anslagsnivån borde enligt verket minst fördubblas för att de mest angelägna nysatsningarna skall kunna tillfredsställas inom rimlig tid.

Av nedanstående sammanställning dels nuvarande och begärda anslag för banverket åren 1991 och 1992.

BANVERKETS ANSLAGSFRAMSTÄLLNING

Program	Anvisat 1991	Omräknat 1992	Förslag 1992
Drift och vidmakthållande av järnvägsnätet	2 895	3 217	3 800
Nyinvesteringar i stomjärnvägar	1 200	1 296	2 500
Ersättning för vissa kapitalkostnader	223	346	346
Järnvägsinspektionens verksamhet	11	12	15
Försvarsuppgifter	73	78	63
SUMMA	4 402	4 949	6 724

Tabell 9.2 Sammanställning av banverkets anslagsframställning

BEDÖMNING

Även om banverkets budgetförslag endast innebär en drygt 50-procentig ökning av anslagen i jämförelse med vägverkets 100 % så gäller i stort samma bedömning som beträffande vägverkets anslagsframställning. Det tar flera år att mobilisera de reala resurser som behövs för att möta sådana kraftiga höjningar av investeringsnivån inom marktransportsektorn. Banverket och vägverket delar i viss utsträckning på de reala resurser som finns i samhället.

9.5 DEN NÄRINGSPOLITISKA PROPOSITIONEN

I proposition 1989/90:88 om vissa näringspolitiska frågor slås fast att infrastruktur är en viktig faktor för en tillväxtinriktad politik och för näringslivets utveckling. I propositionen redovisas de problem och resursbehov som finns vad gäller vägar, järnvägar och kollektivtrafikanläggningar. En infrastrukturfond föreslås för

investeringar i järnvägar och kollektivtrafik. Vissa förslag lämnas avseende finansieringen på lång sikt av infrastrukturen.

9.5.1. Problem och resursbehov

Inledningsvis konstateras i propositionen att det inte kommer att vara möjligt att under överskådlig tid anslå nödvändiga resurser till infrastrukturen över statsbudgeten. De resursbehov inom olika delar av infrastrukturen som redovisats av olika myndigheter är samtidigt mycket stora.

Föredraganden säger att mot denna bakgrund bör dock redan nu slås fast att en *vidareutveckling av nuvarande planerings- och finansieringsformer* bör ske i syfte attt långsiktigt trygga infrastrukturen i ett näringspolitiskt perspektiv. Därmed avses en vidareutveckling av den samordnade investeringsplaneringen för att möjliggöra att de resurser som allokeras till infrastrukturen används på ett effektivt sätt samt att finna former för avgiftsfinansiering och en ökad direkt medverkan av näringslivet i finansieringen av infrastrukturen.

För att göra detta möjligt sägs att det kan komma att bli nödvändigt att göra vissa förändringar av nuvarande förutsättningar för trafiken. För järnvägen kan det t ex i framtiden komma att bli aktuellt att öppna möjligheten för olika intressenter att investera i, äga och driva nya järnvägslinjer.

VÄGAR

I propositionen redovisas vägverkets bedömning av den lägsta godtagbara resursnivån till bl a drift, underhåll och investeringar från näringspolitisk synpunkt. Den innebär behov av att öka resurserna till vägväsendet med storleksordningen 65 000 miljoner kronor under 90-talet utöver 1990 års tilldelade resurser.

JÄRNVÄGAR

Banverkets redovisning visar på ett utökat anspråk på statsbudgeten på 23 000 miljoner kronor under 90-talet.

KOLLEKTIVTRAFIK

Vägverket bedömer att en godtagbar resursnivå för investeringar i länsjärnvägar och kollektivtrafikanläggningar ligger 13 000 miljoner kronor högre än det av statsmakterna aviserade utrymmet.

Sammantaget redovisas således i propositionen resursanspråk som ligger ca 100 miljarder kronor högre än det av regeringen beräknade budgetutrymmmet för 90-talet.

9.5.2 Alte ativa finansieringsformer

I propositionen lämnas en redovisning över en del av alternativa finansieringsformer som diskuterats i utredningssammanhang. Någon bedömning av dessa finansieringsalternativ görs inte i propositionen. Redovisningen är uppdelad i tre delar varav den första upptar olika former av avgifter som skulle kunna tas ut av nyttjarna. Den andra delen avser medverkan från näringslivet och den tredje upptar finansieringsformer för storstäder.

I propositionen läggs förslag i avsikt att underlätta tillkomsten av avgiftsfinansierade projekt inom vägområdet. För sådana objekt bör vägverket medges rätt att ta upp lån i riksgäldskontoret eller ställa borgen för delägda objekt. Detta skulle enligt föredraganden vara ett sätt att stimulera privat medfinansiering av väghållningen. Om finansieringen av ett sådant objekt skulle medföra att ett särskilt bolag bildas, bör vägverket få gå in som delägare i bolaget. Vissa begränsningar föreslås vad gäller belopp, åtaganden m m.

Slutligen föreslås i propositionen att formerna för ökad näringslivsmedverkan samt avgiftsfinansiering inom väg- och järnvägssektorerna förutsättningslöst bör utredas.

9.5.3. Infrastrukturfond

I avvaktan på ett sådant utredningsarbete föreslås att en särskild infrastrukturfond inrättas genom ett engångsanslag på 5 miljarder kronor. Syftat med fonden är att åstadkomma en snabbare utbyggnad av angelägna infrastrukturinvesteringar inom järnvägs- och kollektivtrafikområdena än vad som är möjligt inom ramen för anslagen till vägverket och banverket. Fonden föreslås användas för att möjliggöra sådana investeringar som annars inte skulle komma till stånd på grund av att projektens drift-

och kapitalkostnader inte täcks fullt ut. Fonden bör skapa förutsättningar för en omfattande lånefinansierad utbyggnad av infrastrukturen, t ex genom samfinansiering med andra intressenter.

9.6 STATENS FINANSIELLA RELATIONER TILL TRANSPORTERNA

9.6.1 Vägtrafiken

Under budgetåret 1990/91 beräknas statsbudgetens intäkter från skatterna på vägtrafiken, exklusive mervärdeskatt, uppgå till 31 102 miljoner kronor. Med mervärdeskatt på bensin och diesel inräknad beräknas intäkterna bli 40 530 miljoner kronor (prisnivå juli 1990).

De beräknade intäkterna från vägtrafiken erhålls i form av bensinskatt, energiskatt på diesel, särskild avgift på diesel, försäljningsskatt på motorfordon, vägtrafikskatt bestående av fordons- och kilometerskatt samt mervärdeskatt.

BENSINSKATT (18 700 Mkr)

Den första januari 1990 höjdes bensinskatten med 34 öre per liter för blyfri bensin och med 38 öre per liter för blyad bensin. Detta innebar att bensinskatten på blyfri och blyad bensin, inklusive särskild skatt på 6 öre per liter, numera är 2,98 respektive 3,22 kronor per liter.

ENERGISKATT PÅ DIESEL (2 380 Mkr) OCH SÄRSKILD AVGIFT PÅ DIESEL (290 Mkr)

För närvarande uppgår energiskatt på diesel till 96 öre per liter och särskild avgift på diesel till 11,8 öre per liter. Inkomsterna på statsbudgeten av dessa skatter beräknas för budgetåret 1990/91 uppgå till 2 280 respektive 290 miljoner kronor.

FÖRSÄLJNINGSSKATT (ACCIS) PÅ MOTORFORDON (2 297 Mkr)

Skatten är beroende av fordonets tjänstevikt och kan sägas variera i intervallet 4 500 - 45 000 kr. För en genomsnittlig personbil hamnar skatten omkring 6 500 kr. Enligt lagen (1978:69) om försäljningsskatt på motorfordon utgår försäljningsskatt på

motorfordon för:

"1. personbil med en tjänstevikt av mer än 400 kilogram
2. buss med en totalvikt av högst 3 500 kilogram
3. lastbil med skåpkarosseri och med en totalvikt av högst 3 500 kilogram
4. motorcykel."

VÄGTRAFIKSKATT; FORDONSSKATT (4 035 Mkr) OCH KILOMETERSKATT (3 400 Mkr)

Både fordons- och kilometerskatten är i huvudsak beroende av fordonets skattevikt. Fordonsskatten på en genomsnittlig personbil är omkring 600 kronor per år. Bensindrivna bussar och lastbilar erlägger samma fordonsskatt oberoende av skattevikt, omkring 1 000 kronor. Som en följd av att bensinskatten höjdes den 1 januari 1990, höjdes kilometerskatten för dieseldrivna personbilar den 1 mars 1990. Den uppgår därmed till något belopp i intervallet 1,65 - 5,43 kronor per mil.

Vägtrafikskatt regleras enligt Vägtrafikskattelagen (1973:601). Fordonsskatt utgår för motorfordon, traktor, motorredskap eller släpvagn, om fordonet är eller bör vara registrerat och inte är avställt. Kilometerskatt tillkommer skattepliktig bil som drivs med brännolja och skattepliktig släpvagn med en skattevikt över 3 000 kilogram, som dras av en sådan bil.

MERVÄRDESKATT PÅ BENSIN (7 250 Mkr) OCH DIESEL (2 178 Mkr)

Som ett led i ett reformerat skattesystem har riksdagen beslutat att mervärdeskatt fr o m den 1 mars 19990 skall utgå på drivmedlen bensin och diesel. För budgetåret 1990/91 beräknas skatten inbringa ca 9,4 miljarder kronor till statskassan.

De i statsbudgeten beräknade inkomsterna från beskattning av vägtrafik framgår av tabell 9.3 nedan.

Av de olika intäktsposterna i tabell 9.3 är de från bilaccis och fordonsskatt beroende av antalet försålda fordon respektive antalet registrerade fordon, men däremot inte av hur mycket fordonen utnyttjas. Övriga poster är direkt beroende av i hur stor utsträckning fordonen används, d v s trafikvolymberoende.

BERÄKNADE INTÄKTER FRÅN VÄGTRAFIKEN

SKATT	MILJONER KRONOR
Bilaccis	2 297
Fordonsskatt	4 035
Bensinskatt	18 700
Kilometerskatt	3 400
Energiskatt på diesel	2 380
Särskild avgift på diesel	290
Mervärdeskatt på bensin (fr o m 1990-03-01)	7 250
Mervärdeskatt på diesel (fr o m 1990-03-01)	2 178
Summa	**40 530**

Tabell 9.3 Beräknade intäkter budgetåret 1990/91 från skatter på vägtrafiken (miljoner kronor)

ANSLAGEN TILL VÄGHÅLLNINGEN OCH VÄGTRAFIKENS BETALNINGSFÖRMÅGA

För budgetåret 1990/91 uppgår anslagen till väghållning till ca 10 300 miljoner kronor. Om statens intäkter från mervärdeskatten borträknas så innebär det att vägtrafiken rent statsfinansiellt ger ett överskott på nära 21 miljarder kronor. Överskottet säger något om den betalningsförmåga som tycks finnas inom vägtrafiksektorn.

9.6.2 Järnvägstrafiken

Järnvägstrafiken belastas inte av motsvarande skatter som vägtrafiken. Intäktssidan på statsbudgeten är relativt liten i den del som kan hänföras till järnvägstrafik. Däremot finns inom järnvägstrafiken ett avgiftssystem som inte har sin motsvarighet på vägområdet. Nyttjarna av järnvägssystemet måste betala för de tjänster som järnvägen erbjuder.

NYTTJANDEAVGIFTER

Nyttjandeavgifterna i järnvägstrafiken består främst av en "taxa" för godstrafiken och en "taxa" för persontrafiken.

Godstransportintäkterna i affärsverket SJ år 1989 uppgick totalt till 3 524 miljoner kronor. I intäkterna ingår färjetrafik med 175 miljoner kronor. Om dessa borträknas ligger de rena godstrafikintäkterna på järnväg på 3 349 miljoner kronor.

Persontrafikintäkterna i affärsverket SJ uppgick totalt till 5 639,1 miljoner kronor. Av persontrafikintäkterna svarade SJs egna järnvägstrafik för 44 %, eller totalt 2 481 miljoner kronor. Av persontrafikintäkterna i övrigt svarade busstrafiken för 22 % och järnvägstrafik på entreprenad för 31 %.

Sammantaget genererade den rena gods- och järnvägstrafiken i affärsverket SJ totalt under år 1989 trafikintäkter på 5 830 miljoner kronor. Det är svårt att utläsa om denna trafik har givit över- eller underskott i själva rörelsen.

BANAVGIFTER

Det trafikpolitiska beslutet bygger bl a på att man skall skilja mellan samhällets huvudansvar för infrastrukturen och trafikföretagens roll att driva trafiken. Banverket skall svara för drift och underhåll samt investeringar i det statliga järnvägsnätet.

Banverkets och trafikutövarnas roller kommer bl a till uttryck i banupplåtelseavtal och avgiftssystem för utnyttjande av infrastrukturen.

Denna delning av ansvaret mellan trafikutövare och banhållare innebär att bl a SJ skall betala banavgifter för den järnvägstrafik som bedrivs på de banor som banverket tillhandahåller. Banavgifterna uppgick under budgetåret 1989/90 till 694 miljoner kronor.

JÄRNVÄGSTRAFIK OCH STATSBUDGETEN

I utredningsarbetet har det funnits anledning att söka utröna den rena järnvägstrafikens betalningsförmåga och även reda ut den eventuella belastningen på statsbudgetens utgiftssida. Frågan är intressant att klara ut med tanke på möjligheterna att i större utsträckning finna alternativa finansieringsformer för järnvägstrafiken. Med tanke på att det finns ett avgiftssystem inom järnvägstrafiken är således trafikens betalningsförmåga inte utan betydelse för eventuella medfinansiärer. Detta givetvis under förutsättning att utomstående finansiärer inte avstår från avkastning på insatt kapital och återbetalning av detsamma.

STATSBUDGETENS UTGIFTER FÖR JÄRNVÄGSTRAFIK 1990/91

	Milj.kr
SJ	
Ersättning till SJ för utveckling av järnvägstrafik	445
Banverket	
Drift och vidmakthållande av statliga järnvägar	2 784
Nyinvesteringar i stomjärnvägar	1 200
Ersättning till banverket för vissa kapitalkostnader	189
Västkustbanan	68
Järnvägsinspektionen	11
Försvarsuppgifter	37
Transportrådet	
Köp av olönsam trafik	721
Vägverket	
Investeringar i länsjärnvägar	120
SUMMA	**5 575**
AVGÅR Banavgifter (statsbudgetens intäktssida)	694

Tabell 9.4 Järnvägstrafiken i statsbudgetens utgiftssida.

BETALNINGSBENÄGENHETEN I JÄRNVÄGSTRAFIKEN

Av de föregående har framgått att det finns ett avgiftssystem inom järnvägstrafiken och att avgiftssystemet inte förmår bära samhällets utgifter för järnvägssystemet. I detta sammanhang bortses från allehanda samhällsekonomiska kalkyler som kan visa på andra intäkter eller kostnader i järnvägstrafiken. Vad som är intressant i detta sammanhang är järnvägstrafikens reella betalningsförmåga.

Man kan konstatera att inom marktransportområdet har vi ett avgiftssystem där det verkar finnas en dålig betalningsbenägenhet (järnvägen) och vi har en bra betalningsbenägenhet där vi inte har några avgifter (vägtrafiken).

Samhällets nettoutgifter för järnvägstrafiken uppgår till knappt 5 miljarder kronor medan nettoinkomsterna i vägtrafiken uppgår till ca 21 miljarder kronor.

För att järnvägstrafiken skall kunna bära alla de utgifter som nu finns samlade på statsbudgetens utgiftssida skulle intäkterna behöva fördubblas utan att kostnaderna för trafiken ökade eller utan att volymen minskade. Detta förefaller var en omöjlig ekvation att få att gå ihop. Denna typ av resonemang kan kanske förefalla en aning ovanlig i järnvägssammanhang men har dock sin betydelse när det gäller att bedöma realismen i vissa finansieringsförslag som har lagts fram för järnvägstrafiken.

10 DET STATLIGA VÄGVÄSENDETS FINANSIERINGSBEHOV UNDER 90-TALET

10.1 ALLMÄNT

Som ett av underlagen för att bedöma formerna för avgiftsfinansiering och näringslivsmedverkan vid utbyggnad av vägnätet redovisas i detta kapitel de behov av medel som erfordras för statsvägnätet under perioden 1991 - 2000. För utredningen har det befunnits lämpligt att indela de åtgärder som utförs på vägnätet i fem olika kategorier enligt följande:

1. drift
2. underhåll
3. reinvesteringar
4 "tvingande" investeringar
5. "övriga" investeringar.

Denna indelning avviker från den uppdelning i åtgärder som normalt tillämpas och som också används i vägverkets anslagsframställan.

I det följande definieras ovanstående begrepp och de kriterier som tillämpas vid avgränsning mellan de olika åtgärderna. För varje åtgärdskategori redovisas de behov av medel för statsvägnätet som beräknas erfordras för perioden 1991 - 2000. Alla kostnader avser prisnivån 1990-01.

10.2. DRIFT

10.2.1 Definition

Med drift avses erforderliga åtgärder för att en väg, bro- eller trafikanläggning ska ha de funktionella egenskaper den är utformad för.

Mera konkret uttryckt innebär detta att vägnätet skall skötas så att trafikanterna kan nyttja det på avsett sätt. Exempel på tillämpliga åtgärder är avlägsnande av snö, is, vegetation, smuts och lösa föremål.

Följande arbeten definieras som driftåtgärder:

* Vinterväghållning
* renhållning (vägbana, gång- och cykelbanor, parkeringsplatser, rastplatser, sanitära anläggningar)
* röjning och slåtter
* rengöring (signalanordningar, vägmärken, vägkantreflektorer)
* drift av rörliga broar och färjor, anordnande av vinterväg på s.

10.2.2 Medelsbehov drift

De tunga posterna utgörs av vinterväghållning samt färj- och brodrift. Totalt uppgår kostnaderna för drift av vägnätet till 1 900 miljoner kronor per år.

10.3. UNDERHÅLL

10.3.1 Definition

Med underhåll avses utförande av åtgärder vars syfte är att återföra egenskaperna hos konstruktioner, anläggningar och anordningar till den nivå som avsets vid ursprunglig konstruktion eller vid senare förbättring.

Underhållsåtgärder kan exemplifieras med dikning, förnyelse av slitlager och vägmarkeringar. Hit räknas också s k iståndsättningsarbeten som är nödvändiga för att åtgärda deformationsskador före ersättning av förslitna beläggningar.

I underhållsarbeten ingår följande åtgärder:

* underhåll av belagd väg (inkl underbyggnad, överbyggnad, slitlager, diken, trummor)
* underhåll av grusvägar (inkl underbyggnad, överbyggnad, slitlager, diken, trummor)
* underhåll av sidoområde (erosionsskydd, bergslänter m m)
* underhåll av stängsel, räcken, vägmarkering. vägmärken, signalanordningar, vägkantreflektorer m m
* underhåll av konstbyggnader (bro , färjelägen, tunnlar m m)

10.3.2. Medelsbehov underhåll

I underhållet är de tyngsta posterna beläggningsunderhåll, brounderhåll, underhåll av grusvägar samt torrläggningsåtgärder. Totalt uppgår kostnaderna för underhåll av vägnätet till 2 900 miljoner kronor per år.

10.4. REINVESTERING

10.4.1. Definition

En investering kan enligt generell ekonomisk teori återföras till expansions-, rationaliserings- och ersättningsbehov. För vägsektorn skulle den förstnämnda typen närmast motsvara de åtgärder av nybyggnadskaraktär som innebär en standardhöjning och/eller ökad kapacitet.

Ett exempel på rationaliseringsinvestering inom vägsektorn är ersättning av färja med bro.

I ersättningsfallet gäller det att ersätta förslitna eller förstörda anläggningar. Inom vägverket har sedan länge använts begreppet reinvestering.

I själva verket är det mer regel än undantag att exempelvis en utsliten bro ersätts med en ny som har större bredd och högre bärighet än den ursprungliga. Frågan är därför vilka objekt som kan betecknas som reinvesteringsobjekt med tanke på att det ofta finns ett oavskrivet restvärde vid investeringstillfället, dels att av kostnaden för den nya vägen/bron en viss del regelmässigt kan hänföras till standardhöjning/kapacitetsökning.

Det har visat sig vara närmast ogörligt att beräkna storleken av reinvesteringsbehovet genom att objekt för objekt avgöra om dessa är av reinvesteringskaraktär. I denna utredning har därför behovet av reinvesteringar bedömts utifrån det oavskrivna vägkapitalets värde som uppgår till 70 miljarder kronor i 1990 års prisnivå. Reinvesteringsbehovet motsvarar enligt detta betraktelsesätt tänkta avskrivningar baserade på en genomsnittlig ekonomisk livslängd om 40 år. Vid balans mellan kalkylmässiga avskrivningar och reinvesteringar kan vägkapitalets värde hållas oförändrat. Dessa tal är således framräknade enligt en förenklad formel, som kan vara missvisande för det enskilda objektet. Totalt sett ger dock vägkapitalet en approximativ uppfattning om vägnätets kapacitet. Beräkningsmetoden har också den fördelen att de på ett relativt enkelt sätt medger jämförelser med andra sektorer av transportsystemet

10.4.2. Medelsbehov reinvesteringar

Reinvesteringsbehovet under perioden 1991 - 2000 har med utgångspunkt från vägkapitalets värde beräknats uppgå till totalt 36 miljarder kronor. Detta innebär ett årligt reinvesteringsbehov av 3 600 miljoner kronor.

10.5 TVINGANDE INVESTERINGAR

10.5.1. Definition

Begreppet tvingande investeringar avser åtgärder som är nödvändiga för att ingångna avtal och åtaganden skall fullföljas eller för att motverka en deinvestering av vägnätet jämfört med dagens situation.

Det är mot denna bakgrund självklart att redan pågående objekt betraktas som tvingande investeringar. Låsningar i samhällsplaneringen kan också innebära att ett objekt måste utföras utan förseningar. Exempel kan vara utbyggnad av större industriområden, hamnar, flygfält och järnvägsutbyggnader.

Till denna kategori av investeringar räknas också riksdagens beslut 1987 om bärighetsprogrammet och de åtaganden som vägverket har gjort om upplåtelse av vägnätet för nya viktbestämmelser.

10.5.2. Medelsbehov tvingande investeringar

Med ovanstående definitioner beträffande tvingande investeringar uppgår det årliga investeringsbehovet till 1 330 miljoner kronor.

10.6 ÖVRIGA INVESTERINGAR

10.6.1 Definition

De grupper av åtgärder som tidigare behandlats i avsnitt 10.2 - 10.5 avser insatser som är erforderliga för ett bibehållande av vägnätets tekniska standard samt insatser som utförs för att fullfölja ingångna avtal och åtaganden. Dessa åtgärder är emellertid inte tillräckliga för att kunna bibehålla vägnätets trafikstandard.

Genom en fortsatt trafikökning blir vägnätets utformning (geometriska standard) allt mer otillräcklig med konsekvenser i form av sämre trafiksäkerhet, framkomlighet och miljö.

Det förtjänar därför att framhållas att en del av de åtgärder som räknas i kategorin "Övriga investeringar" måste utföras för att kunna upprätthålla en oförändrad

trafikstandard. Investeringsvolymen som erfordras för att motverka en sänkt trafikstandard till följd av trafikökningen är emellertid mycket svår att uppskatta.

I övrigt innebär de åtgärder som utförts inom denna kategori att en förbättrad standard/ökad kapacitet kan erhållas. Hit räknas då allt från mindre trafiksäkerhetsobjekt till stora motorvägsutbyggnader.

10.6.2 Medelsbehov övriga investeringar

Det samlade investeringsbehovet på riksvägnätet uppgår till ca 60 miljarder kronor. Detta omfattar ny- och ombyggnader, förbättringar och reinvestering i broar. Det av länen redovisade behovet av investeringar i länsvägar uppgår till ca 29 miljarder kronor. De i flerårsplaneringen framkomna behoven uppgår därmed totalt till 89 miljarder kronor. I beloppen ovan finns dock inte stora objekt av exempelvis typen "Bergslagsdiagonalen" och "Räta linjen" medtagna.

Större delen av ovanstående behov har hänförts till kategorin "övriga investeringar". Som framgått tidigare har till kategorin reinvestering förts 36 miljarder och till kategorin "tvingande investeringar" har 13,3 miljarder kronor förts. I vilken takt och omfattning som dessa övriga investeringar genomförs är ytterst en fråga om politiska prioriteringar beträffande utbyggnadstakt.

Medelsbehovet fram till år 2000 för de objekt som finns upptagna i flerårsplanerna och som kan hänföras till "övriga investeringar" är därmed 39,7 miljarder kronor. Det årliga behovet är således 3 970 miljoner kronor för flerårsplaneobjekt.

Utöver de nu nämnda investeringarna finns behov av åtgärder på det mindre trafikerade vägnätet som hör samman med de nya viktbestämmelserna (EG-laster). Det gäller då behov av broinvesteringar (3 500 Mkr), bärighetsförstärkningar av vägar (4 000 Mkr) och åtgärder för att klara tjälsäkerhet året runt (5 000 Mkr). Vidare finns behov av mindre trafiksäkerhetsåtgärder, beläggning av trafikstarka grusvägar, beläggning av grusvägar med randbegyggelse samt åtgärder mot buller. Sistnämnda åtgärder motsvarar ett behov av 9 500 miljoner kronor under tioårsperioden

Det sammanlagda behovet av dessa smärre investeringar och förbättringar uppgår årligen till 2 200 miljoner kronor.

Till kategorin "övriga investeringar" skall således sammantaget 61,7 (39,7 + 22)

miljarder kronor hänföras.

10.7 SAMMANSTÄLLNING AV TOTALBEHOV

En summering av de ovan redovisade behoven ger som resultat att det årliga medelsbehovet enligt gängse finansieringsmodell skulle uppgå till nära 16 miljarder kronor i prisnivån 1990-01.

Detta belopps fördelning på de olika åtgärdskategorierna framgår av sammanställningen nedan (miljoner kronor).

		Ackumulerat
Drift	1 900	1 900
Underhåll	2 900	3 800
Reinvestering	3 600	8 400
Tvingande investeringar	1 330	9 730
Övriga investeringar	6 170	15 900

11. FÖRSLAG TILL FINANSIERING

Det behövs enligt min mening åtgärder inom flera områden enligt följande:

- nya och affärsmässiga redovisningsprinciper
- klarare prioriteringar
- översyn av vägverkets organisation
- samhäl[illegible]ekonomiskt effektivare fördelning av pengarna med mera efterfrågestyrning
- medfinan[illegible]siärer bör sökas i större utsträckning än hittills
- finansiering av väghållning med trafikintäkter
- omdisponering av statens kapitaltillgångar
- frikoppling av väghållningen från statsbudgeten.

11.1 ORDNING OCH REDA

Vägverket och banverket är de enda två producerande infrastrukturverken som inte har sin redovisning ordnad enligt sedvanliga principer för affärsföretag. Verken har inte på samma sätt som t ex luftfartsverket och sjöfartsverket sin redovisning ordnad så att det går att göra rättvisande ekonomiska bedömningar i fråga om tillgångar, resultat och effektivitet. Detta är olyckligt också av det skälet att det försvårar övergripande bedömningar från statsmakternas sida av vad som är en optimal fördelning av investeringar i infrastrukturen.

Vägverkets och banverkets balans- och resultatredovisning innehåller en blandning av tillgångar, dock ej väg- eller bankapitalet (väg- och baninvesteringar direktavskrivs idag), investeringsutgifter, transfereringar m m.

Vägverkets verksamhet i framtiden bör enligt mina förslag i det följande finansieras genom ett stabilt system med brukaravgifter. Det är då nödvändigt att ordna upp redovisningsprinciperna inom verket. För staten är det också en fördel om samhällets kapitaltillgångar kan redovisas och aktiveras. Det finns idag ingen skillnad på behandlingen av pengar för drift-, underhåll, investeringar myndighetsuppgifter och transfereringar. Det finns faktiskt olika slags pengar och för tillgångsredovisningen är det bl a viktigt att ha möjlighet att kunna skilja mellan investeringsutgifter och -kostnader. Som ett kuriosum kan nämnas att vägverket och banverket idag inte uppnår

den redovisningsstandard som redan år 1855 uppställdes för näringsidkare.

> Kungl. Förordning ang. handelsböcker och handelsräkningar; given Stockholms slott d. 4 maj 1855
>
> 7 §. Inventariibok skall upprättas vid den tidpunkt köpmannen sin rörelse öppnar, och upptaga noggrann uppgift på allt vad han äger i fastighet, lösören och varulager, med därpå påfört värde, på fordringar och gäld, och på beloppet av hans kontanta penningar.....

Vägverket och banverket måste ha sin redovisning grundad på affärsmässiga principer. Verkens kapitaltillgångar behöver invärderas i balansräkningen. När det gäller tillgångar i form av fordon, maskiner, fastigheter och lager så finns de idag värderade i balansräkningen. Däremot finns det stora tillgången i form av vägkapitalet och bankapitalet inte redovisat.

VÄGKAPITALET

Det statliga vägnätet omfattar ca 100 000 km väg, varav 72 000 km är belagda vägar och återstående 28 000 km är grusvägar. Av de belagda vägarna utgörs ca 14 000 km av riksvägar, ca 12 000 km av primära länsvägar och återstående 46 000 km av övriga länsvägar.

Värdering utifrån 40 års livslängd

I de presentationer av vägkapitalet som har gjorts i vägverkets publikationer har de statliga vägarna värderats utifrån de investeringar som gjorts på vägnätet under 1900-talet. Som investering har betraktats dels de rena investeringar som gjorts i vägarna fr o m 1943 dels 10 % av nedlagda drift- och underhållskostnader, vilket ses som ett mått på den andel av driftanslaget som utgör kapacitetshöjande åtgärder. Vid värdering av vägkapitalet har antagits en ekonomisk avskrivningsperiod om 40 år. Som ingångsvärde år 1943 för kapitalet har använts de investeringar som gjorts mellan år 1900 och år 1943. Dessa har upptagits till halva investeringsutgiften, dvs hälften av kapitalet kan anses finnas kvar vid en avskrivningsperiod om 40 år. Utifrån detta betraktelsesätt uppgår det oavskrivna vägkapitalet till 70 miljarder i 1990 års prisnivå, där varje års investering har räknats upp till 1990 års prisnivå. Detta kapital kan inte jämföras med ett bokfört värde. Det oavskrivna värdet i dagens prisnivå har använts av vägverket för att kunna illustrera det investeringsbehov som behövs för att upprätthålla dagens

kapacitet på vägnätet.

Bokfört värde

Vid rekonstruktion av en balansräkning för vägverket bör enligt min mening ett bokfört värde användas. Det kapital som har investerats i statsvägnätet under de senaste 40 åren uppgår till ca 46 miljarder kronor i löpande priser. Nettokapitalet efter avskrivningar - bokföringsvärdet - kan då beräknas till 33 miljarder kronor om avskrivningstiden sätts till 40 år. Detta värde bör tas upp som en tillgång i en rekonstruerad balansräkning. Genom att använda bokföringsvärdet ansluter man sig till vedertagna värderingsprinciper och undviker en "uppblåsning" av balansomslutningen.

11.2 KLARARE PRIORITERINGAR

Jag erinrar om synpunkterna i kapitel 8 (8.7). Därutöver vill jag framhålla följande. Ibland har principerna för investeringsplaneringen på vägområdet från politiskt håll framhållits som ett föredöme för andra områden. Banverket använder delvis samma kalkylmetoder. Riktigheten i denna bedömning kan delvis ifrågasättas. Vägverket gör i enlighet med statsmakternas vilja omfattande s k objektanalyser, som innehåller ett stort antal parametrar såsom miljö, trafiksäkerhet, åkkomfort m m som översätts i kronor. RRV har funnit att dessa analyser förstås av få och används mycket litet som prioriteringsgrund vid beslutsfattande på politisk nivå och tjänstemannanivå. Objektsanalyserna har blivit så komplexa att det blivit ett självändamål.

Både vägverket och banverket söker göra ambitiösa samhällsekonomiska kalkyler. Dessa kalkyler vilar på kostnadsantaganden som ibland är ofrånkomligt mycket subjektiva och som därför ger kalkylen ett vilseledande intryck av objektivitet. Vissa antaganden är direkt anstötliga exempelvis att åsätta en trafikdödad människa ett kalkylmässigt "värde" av 6,5 miljoner kronor!

Det är angeläget att investeringskalkylerna blir begripliga och allmänt accepterade för att få en bättre styrning och en sakligt motiverad prioritering av kapitalanvändningen. En klar åtskillnad bör göras mellan det ekonomiskt mätbara (som kan följas upp och kontrolleras) och övriga mer subjektivt betonade parametrar. Regeringen bör uppdra åt oberoende forskare att kritiskt granska tillämpade samhällsekonomiska kalkyler och föreslå förbättringar.

Planeringsprocessen på vägområdet underlättar inte medvetna prioriteringar av

begränsade medel. En stärkning av vägverkets ställning i planeringsprocessen skulle öka helhetsintressets betydelse i förhållande till alla särintressen. Systemansvaret behöver ökas. I princip gäller samma synsätt för banverket.

11.3 KLAR ANSVARSFÖRDELNING

Den operativa ansvarsfördelningen av väghållningen mellan stat och kommun förefaller ej vara tillräckligt klar. Detta bör rättas till. De statsbidrag till kommunerna, som vägverket administrerar bör vara en verksamhet helt skild från vägverkets eget operativa ansvar. Det bör övervägas om vägverket alls skall ha denna uppgift. Ett alternativ är att låta denna uppgift åvila transportrådet.

11.4 VÄGVERKETS ORGANISATION

I alla former av verksamheter är det nödvändigt att från tid till annan se över den egna organisationen utifrån bl a effektivitetsaspekter. Den sista stora organisationsförändringen i vägverket beslutades år 1986. Förändringen berörde i huvudsak vägverkets huvudkontor och det nordligaste byggnadsdistriktet om man ser till "rutorna" i organisationsmodellen. Om man däremot ser till de styrformer som beslutet innebar så berördes hela verkets verksamhet.

Den statliga väghållningens länsanknutna organisation går tillbaka till vägväsendets förstatligande år 1943. Det finns all anledning att ifrågasätta om denna länsanknutna indelning i vägförvaltningar idag är den mest rationella organisatoriska indelningen. Jag kan konstatera att vägverket är den enda myndigheten inom transport- och kommunikationsområdet som har en länsanknuten regional organisation. Enligt min mening bör vägverket snarast utreda och se över hela sin organisation.

Målsättningen bör vara att åstadkomma en totalt sett effektivare organisation utifrån bl a förslagen i denna utredning. Översynen bör omfatta hela verkets verksamhet. Med en rationalisering på 20 - 30 % inom verkets administration och ledningsfunktioner m m bör besparingar på 300 - 400 miljoner kronor på årsbasis kunna genomföras. Verkets ledning bedömer att ännu större besparingar skulle kunna åstadkommas. Ett frigörande av resurser i den storleksordningen fordrar kraftfulla åtgärder och tar tid men det räcker inte på långa vägar för att klara de finansieringsbehov som finns inom den statliga väghållningen.

11.5 ANDRA FINANSIÄRER

Frågan om näringslivets medverkan i finansiering av infrastrukturen har tilldragit sig betydande intresse i den politiska debatten. Debatten har varit kraftigt överförenklad.

Det finns enstaka exempel där ett företag är berett investera riskkapital i exempelvis en väg som komplement och för att stärka sin egen konkurrenssituation. I regel är dock företag obenägna att investera i annat än sin huvudsakliga kommersiella verksamhet. Av kontakter med näringslivets organisationer framgår klart att näringslivet har ringa intresse av att investera betydande belopp i infrastrukturen, särskilt som staten förbehåller sig den yttersta bestämmanderätten. Möjligheterna för staten att tvinga fram finansiell insatser från företagen är begränsad, eftersom det på en allt mer integrerad europeisk marknad finns andra regioner än Sverige, som kan erbjuda konkurrerande infrastruktur.

En helt annan situation föreligger när företag, som en länk i ett exploateringsprojekt är berett att medverka finansiellt med riskkapital i den ingående infrastrukturinvesteringen. Det ligger i sakens natur att detta främst är en storstadsföreteelse. Företagens investeringsfonder (placerade i Riksbanken) skulle kunna vara en ytterligare finansieringskälla i sådana sammanhang. Av större betydelse torde dock vara kommunalekonomiska utvecklingsprojekt där en kommun är beredd satsa egna medel om staten medverkar.

En annan typ av finansiell medverkan är vanliga kommersiella lån från exempelvis affärsbanker och försäkringsbolag. I princip går det alltid att hitta förhandlingslösningar för olika projekt i de fall där staten gör tillräckligt stora åtaganden för att locka vanliga kommersiella långivare.

Finansiering genom brukaravgifter förekommer i flera olika länder. För att ett visst projekt skall kunna finansieras genom brukaravgifter krävs stora trafikvolymer och brist på konkurrenskraftiga alternativ. Öresundsbron är naturligtvis ett utmärkt och betydelsefullt exempel på detta. Antalet projekt av denna karaktär i Sverige är dock litet. Allmän enighet råder om att s k "bomtullar" inte alls räcker för att finansiera det statliga vägnätet.

Sammanfattningsvis kan konstateras att andra finansiärer kan lockas att medverka i större omfattning endast om staten själv bidrar med betydande egna finansiella åtaganden. Omfattningen av denna extra finansiering är resultatet av förhandlingslösningar, vars innehåll är svårt att prognostisera.

11.6 FINANSIERING GENOM AKTIV FÖRVALTNING AV STATENS TILLGÅNGAR

Enligt regeringens förslag bör ett engångsanslag på 5 miljarder avsättas till en särskild infrastrukturfond. Detta belopp räcker inte till för att lösa marktransporternas finansieringsproblem. Givet att ytterligare skattemedel inte är tilgängliga måste staten förstärka fonden genom att sälja tillgångar och/eller omdisponera sina tillgångar inom infrastrukturen.

Ett första mindre steg är att vägverket och banverket säljer sådana tillgångar som inte behövs för att bedriva den primära verksamheten. Intäkterna från dessa försäljningar bör tillföras infrastrukturfonden och inte som nu statskassan i allmänhet. SJ har av statsmakterna givits betydande möjligheter att förvalta statens tilgångar på järnvägsområdet.

Staten har stora kapitaltillgångar bundna i infrastrukturen. Det finns goda möjligheter för staten att få fram kapital för investeringar i marktransporter genom omdisponering av sina tillgångar inom infrastrukturen. Närmast till hands ligger att beakta möjligheterna att frigöra medel inom telekommunikationssektorn. Om Telestyrelsen föreslår regeringen att omvandla Televerket till bolag och börsnotera detsamma har regeringen här ett betydande kapital (ca 20 miljarder kronor), som kan användas för investeringar i vägar och järnvägar. Detta kapital kan då tillföras infrastrukturfonden, som således därmed får tillgångar på ca 25 miljarder kronor. Måformuleringen för fonden bör då göras mer generell än enligt regeringens nuvarande förslag.

Med 25 miljarder kronor i fonden har staten betydande valmöjligheter vid utbyggnad av marktransportsystemet. Genom förhandlingsuppgörelser bör det vara möjligt för staten att få kommuner, näringsliv och den finansiella sektorn att satsa storleksordningen ca 10 miljarder kronor utöver den generella finansiering av statliga väginvesteringar, som möjliggörs med nedanstående förslag om Vägfinansiering AB.

Med dessa åtgärder kan således infrastrukturfonden tillföras väsentliga belopp för investeringar i transportsektorn, främst vägar och järnvägar. Därned reser sig nästa frågeställning, nämligen hur bör dessa investeringsmedel fördelas för att göra största möjliga nytta. En mätare på detta är betalningsvilligheten hos avnämarna av de tjänster, som produceras med hjälp av investeringsmedlen. Det är också rent allmänt bra från resursallokeringssynpunkt om avnämarna betalar i förhållande til förbrukningen av en

viss tjänst, exempelvis vägar.

11.7 VÄGARNAS FINANSIERING

11.7.1 Principiell utgångspunkt

Det råder idag en både en allmän och en bred politisk enighet om att det är rätt att betala avgifter vid nyttjande av infrastrukturen såsom järnväg, flyg, tele, post och el.

Endast inom ett område har vi en nästan fullständig avgiftsfrihet - nämligen väg- och gatunätet. Det finns säkert många som menar att så inte är fallet. Vi betalar ju årligen ca 40 miljarder kronor till staten i form av acciser, fordonsskatter, moms, bensinskatt, miljöavgifter osv. Skillnaden är den att det finns ingen koppling mellan dessa utgifter för brukarna och finansiering av vägnätet.

Vid mina samtal med användarna av infrastrukturen har flertalet ansett att vi har ett systemfel när ingen av ovanstående skatter avsätts direkt till infrastrukturen. Systemfelet består i att statsmakterna inte har deklarerat/definierat hur stor andel som skall gå till infrastrukturen. Ett undantag är finansieringen av bärighetspaketet som sker genom höjda fordonsskatter för tunga fordon. I bärighetspaketet har användarna också på ett helt annat sätt än tidigare varit med och beslutat om investeringarna.

Inom många områden kan man se att brukarsystem har möjliggjort en fortgående utbyggnad och utveckling av olika system. Brukarsystemen ger en marknadsmässig styrning av kapacitetsutvecklingen och en direkt koppling till efterfrågesidan. Väganvändningen bör enligt min mening inte vara gratis utan brukarna bör fortsättningsvis betala väghållaren för användningen av vägarna.

11.7.2.Vision 2010

" Nej, inte nu igen ! ". Det blinkade rött på vindrutekartan redan när **Jan Telmér** passerade Jönköping. Varningen gällde ett större vägbygge med åtföljande tillfälliga omläggning av trafiken på E4-an utanför Södertälje. Jan läste läste snabbt av kartan med alternativvägar som projicerades på vindrutan. Bra ändå med ordentlig och aktuell förvarning .

Det var också bra att byggandet av såväl vägar som järnvägar nu äntligen kommit ikapp efterfrågan. Det hade verkligen funnits mycket att ta igen efter den långa svackan under

70- och 80-talet . Hela 90-talet hade utmärkts av ett hektiskt nybyggande. Nu verkade det också som om det fanns logik i byggandet , de mest olycksdrabbade sträckorna hade eliminerats en efter en.

Jan var tillsammans med familjen på väg från Varberg till Stockholm med bilen fylld med pick och pack från sommarstugan. Det nya snabbtåget tog rumera bara 2 timmar mellan Göteborg och Stockholm på egen bana. Utmärkt när man reste i jobbet och ville tillbaka hem till familjen samma dag.

Men vid de tillfällen allt och alla skulle med hade bilen fortfarande sina fördelar, särskilt om man räknade hela tiden från dörr till dörr. De nya energisnåla motorerna hade kraftigt minskat åverkan inte bara på miljön utan också på plånboken, inte oviktigt med rådande energipriser.

Bra också med det nya signalsystemet efter vägarna. Nu fick Jan tidig förvarning om problemen utanför Södertälje, och kunde snabbt bläddra fram lämpliga alternativvägar med uppgift om beräknad tidsåtgång och kostnad för vägavgiftema för olika vägsträckor.

" Vägavgifter" . Jan mindes hur upprörd han och andra bilister hade blivit när systemet infördes i början av 90-talet. Ännu en pålaga på bilismen! Här hade vi betalat in närmare 40 miljarder i skatter och avgifter varje år, och fick knappt 10 miljarder som återbäring vilket knappt hade räckt för att hjälpligt lappa och laga. Smärtgränsen hade sedan länge inte bara nåtts, utan överskridits.

När debattens vågor väl lagt sig var nog de flesta ändå överens on att nyordningen hade sina klara poänger. De vanliga bensinskatterna hade sänkts i takt med att avgifterna infördes, så någon höjning totalt blev det inte fråga om. När sedan byggandet av de nya avgiftsfinansierade vägarna väl kom igång såg Jan och andra att de fick valuta för pengarna. Inte minst viktigt var att man faktiskt började där flaskhalsarna och olycksriskerna varit mest påtagliga, t ex sträckan Ödeshög - Linköping som varit ett farligt avbrott i motorvägssystemet.

Egentligen var det lika naturligt att "betala biljett" för att åka på vägarna som att göra det för att åka tåg eller flyg - så länge man var förvissad om att avgiften verkligen gick till att betala drift. underhåll och investeringar för det färdmedel man valt, inte var en fråga om att ta skatt i största allmänhet. Också el, gas och vatten betalade man ju efter hur mycket man förbrukade. Att priset kunde variera efter tiden på dygnet var också naturligt. Jan Telmér hade tidigt skaffat sig den nya typen av elektronisk betalbricka

(" smart card"), som bland annat medgav att man kunde åka litet billigare under lågtrafiktid. Inledningsvis hade det dock mest varit yrkesförarna som gått över till det nya betalsystem som introducerades våren 1996.

En övergångslösning innan det nya systemet blivit allmänt spritt hade varit att helt enkelt tydligt avdela en del av bensinskatten till vägbyggande. Bensinförbrukningen var ju ett mått på hur mycket man faktiskt använde vägnätet. Man hade dock då inte möjlighet att göra åtskillnad mellan olika landsdelar, olika vägtyper eller tiden på dygnet - dvs belastningen på vägnätets kapacitet.

Det var dock en poäng att de båda betalsystemen kunde leva sida vid sida under en övergångsperiod. Den som installerat betalbricka på bilen fick en separat räkning på sin faktiska vägförbrukning, specificerad med hänsyn till vägsträcka, tid på dygnet etc med avdrag för den schablonavgift som annars utgick på energiförbrukningen. Alternativet för dem som ännu inte valt att installera betalbricka var att betala den schablonavgift som ingick i priset vid varje tankning. På så sätt kunde övergången bli smidig.

Den här gången valde Jan en medveten omväg, inte bara på grund av problemen kring Södertälje. Vid den här tiden på dygnet var det nedsatt pris (" röd avgång") på en del natursköna småvägar. Lika bra att ta det lugnt och samtidigt spara några kronor. En blick på vindrutekartan visade att det fanns flera trevliga rastställen. Bra mycket trevligare än att sitta fast i bilkö. (I storstäderna fanns det nu också den motsatta ytterligheten, nämligen privatfinansierade express-vägar, eller snarare tunnlar, där man kunde vinna tid mot en extra slant. En möjlighet som framförallt yrkestrafiken använde, där tid direkt kunde översättas till löne- och andra besparingar).

Inga problem att hitta fram ens på småvägarna. Längs alla vägar fanns stolpar med radioutrustning som sände ut aktuell position som sedan via bildatorn lades ut på vindrutekartan. På denna kunde man också ta fram alla lägen för rastplatser, restauranter och energistationer längs vägen, återstående tid till målet etc. Trafikrytmen blev jämnare och lugnar, olycksriskerna färre.

En annan finess var att alla vägskyltar också projicerades på vindrutan tillsammans med förvarning om kommande skarpa svängar , plötslig ishalka och andra faror. Man hade faktiskt kunnat börja förvarna för älgar och andra djur som var på väg att korsa vägbanan. Man hade börjat ta bort de viltstängsel som tidigare gjort naturen så otillgänglig, inte bara för bilister utan också för de som färdades per fot eller cykel. Vilka var då nackdelarna - förutom att behöva betala efter bruk?

Särskilt i början kändes det litet skrämmande med all denna elektronik i all sin rationalitet. Kunde någon sorts " Storebror" hålla fortlöpande kontroll över var just din bil befann sig, hur fort den körde etc ? Nej, den betalbricka som Jan placerat i bildatorn gav ingen uppgift om identitet bara om att det var tillräckligt uppladdat med pengar. Korten kunde köpas på energistationerna samt laddas i samband med tankningen. Datainspektionen hade med stor energi lyckats mota alla hotande intrång i den personliga integriteten.

Den som ville kunde dock få sin bils position snabbt lokaliserad genom en enkel knapptryckning vid behov av bärgning eller annan hjälp eller använda sin persontelefon för en mer mänsklig kontakt med omvärlden.

Det fanns dom som hade förvandlat sin bil till något av " dator på hjul" med navigeringsutrustning, inbyggda kartor på optiska skivor (CD-ROM), sensorer för mötande bilar etc. Kanske bra för dem som åkte mycket i Europa, systemen var ju standardiserade och kunde användas i de flesta länder också utanför Europa. En inte oviktig poäng var möjligheten att välja mellan olika språk. Inte så dumt att kunna avläsa vägskyltar på grekiska eller tjeckiska under bilsemestern. Men OK, de flesta av finesserna var nog ännu mest en fråga för yrkestrafiken.

Jan hade därför tacksamt noterat att den mest väsentliga informationen också fanns att läsa i klartext på stora elektroniska skärmar utefter vägarna. Därmed var informationen verkligen aktuell , användbar och trovärdig. En klar fördel att veta om stoppet på grund av en bilolycka 10 km framåt väntades bli utklarat inom 5 eller 50 minuter. I sistnämnda fallet kunde det löna sig att vända för att ta en omväg eller att helt enkelt ta en kopp kaffe i stället för att köa i ovisshet. På de flesta energistationerna fanns också bildskärmar med information om aktuell situation på vägnäet. Respekten för skyltar om " pågående vägarbete" hade ökat när man visste att det var allvar, inte någon gammal skylt man inte hunnit forsla bort.

Det var inte bara bilisterna utan också de som reste kollektivt som hade dragit nytta av den nya tekniken. Nu kunde man direkt se att buss 52 befann sig två hållplatser bort, att den tunnelbanelinje man tänkt ta skulle bli 10 eller 100 minuter försenad etc, och välja andra alternativ därefter. Genom att utnyttja likartad informationsteknik kunde väg- resp spårburna trafiksystem dra nytta av varandras erfarenheter.

Likheten i upplägg bidrog också till att minska den tidigare ofta påtagliga " avgrunden" mellan kollektivtrafik och bilism. Båda behövdes - eftersom kollektivtrafik omöjligen kunde bli lika finmaskig som biltrafik, sällan kunde "nå ända fram". De nya datasyste-

men hade också gjort det möjligt att betydligt smidigare än förut klara omlastningen mellan olika trafikslag, i de fall järnväg, båt eller flyg kunde klara en mer kostnads-effektiv undervägstransport. En annan likhet var att person- resp godstransporter nu ibland separerades vad gäller såväl spår- som vägtransporter. Snabbtåg som gick i mer än 300 km/tim kunde omöjligen samsas med godståg på samma räls. Som fransmännen insett redan på 80-talet - det är svårt att klara omkörningar på räls.

Vägtrafiken var mer flexibel på denna punkt, men efter några huvudvägar hade det befunnits kostnadseffektiv att efter amerikansk förebild åstadkomma likartad separering också för vägtrafiken, med skild debitering. Sverige var dock avsevärt mer glesbefolkat jämfört med Centraleuropa, så underlaget för sådana dubbleringar var begränsat till huvudstråken vad gällde såväl spår- som vägtrafik.

Mest påtaglig var nog vinsterna av den nya tekniken för yrkestrafiken vad gällde såväl väg, järnväg, båt som flyg. "Just-in-time" sparade rejäla belopp i form av minskade behov av lager. Mycket av pappersexercisen hade kunnat ersättas av datakommunikation "under väg", väntetider och tomkörning kunnat minskas. När tidsmarginalerna minskats var det kritiskt att verkligen hålla fortlöpande koll på var varje enskild container befann sig i varje ögonblick. Om något gick snett kunde det mycket väl vara billigare att sätta in en helikopter, jämfört med de förluster ett produktionsstopp eller en förlorad kund innebar.

Sammantaget kunde man nu på allvar tala om " den intelligenta vägen" med optofiber och radiotransponders som följeslagare. Signalsystemet innebar att man mycket mer snabbt och effektivt kunde gripa in med snöröjning och andra åtgärder, samt informera och varna trafikanterna med god framförhållning. Alla de nya tilläggstjänster i form av elektroniskt uppdaterade kartor etc som Vägbolaget nu kunde erbjuda hade givit ett visst tillskott till finansieringen. Detta hade bidragit till en jämnare och säkrare trafik med åtföljande lägre kostnader.

Huvuddelen av finansieringen kom dock från vägavgifterna. Övergången hade underlättats genom tillkomsten av Vägfinansiering AB, som bl a genom att kunna ge ut vägobligationer kunde utjämna svängningar i finansieringsbördan från år till år. Kollektivtrafiken hade fått motsvarande möjlighet att slippa "ryck" i sina investeringsplaner, samt att smidigt kunna samverka med privata finansieringskällor i de fall detta var det bästa alternativet.

Inte minst viktigt var den smidiga växelverkan som numera gällde för färdtjänst, skolbussar, annan kollektivtrafik samt biltrafiken. Allt färre fordon gick glest besatta

eller rentav tomma på returkörningar, vilket tidigare varit regel snarare än undantag. Kostnaderna kunde hållas nere och servicenivån höjas också i glesbygd.

Sverige hade varit något av ett föregångsland, återvunnit sitt försprång efter en betänklig nergång under 70- och 80-tal. Vissa delar av tekniken hade varit tillgänglig i hela Europa till följd av satsningar på gemensamma FoU-projekt (t ex DRIVE, PROMETHEUS, EUREKA). På många håll hade dock den praktiska tillämpningen försenats på grund av uppslitande revirstrider. Skulle all datorkraft finnas i bilen eller efter vägarna ? Biltrafik contra kollektivtrafik ? Klyftan mellan teori och praktik var ofta alltför stor - det bästa blev det godas fiende.

I Sverige hade man dock lyckas enas om mer pragmatiska lösningar, dragit nytta av sin förmåga till " social engineering" som det hette på god nysvenska. Landets litenhet hade gjort det möjligt - och nödvändigt - att samla alla goda krafter och resurser. En annan fördel var att landet redan vid början av 90-talet kunde starta med ett utbyggt optofibernät efter vägarna, i kombination med ett vittförgrenat system för mobil kommunikation av såväl ljud som data. På den punkten låg också tyskarna i lä, med bara 1/10 av täckningen i Sverige.

11.7.3 Vägfinansiering AB - Ett avgiftssystem i praktiken

En central uppgift för utredningen är att finna former för en avgiftsfinansiering beträffande vägsektorn. På några års sikt bör det vara fullt möjligt att tillämpa nya sofistikerade avgiftssystem, där betalningen för väganvändningen kan direkt relateras till den enskildes faktiska förbrukning på det sätt som sker inom telekommunikationer och elförsörjning. Mer sofistikerade betalningssystem inom transportsektorn bör kunna eliminera mycket av de motsättningar mellan olika delar av transportsystemet, som idag finns och emanerar från skillnader i betalningssätt.

I väntan på introduktion av dessa nya avgiftssystem, baserade på modern informationsteknologi måste ett provisoriskt avgiftssystem snabbt introduceras, som löser dagens finansieringsproblem. Bensinförbrukningen (motsvarande) är den enklaste och bästa mätaren av "vägförbrukningen". I avvaktan på informationsteknologins utveckling bör därför bensinförbrukningen användas som "bärare" av ett trafiksystem för de statliga vägarna. En viss avgift bör således tas ut som en del av bensinpriset (motsvarande).

Vägfinansiering AB bildas av staten som självständigt dotterbolag till vägverket. Vägfinansiering AB ges genom pengar från infrastrukturfonden ett eget kapital på

initialt 5 miljarder kronor. Krav bör ställas att dessa medel förräntas. Med en antagen soliditet på 20 % kan bolaget medelst eget kapital och upplåning på öppna kapitalmarknaden mobilisera 25 miljarder kronor för investeringar i det statliga vägnätet. Vid senare behov av ytterligare kapital kan detta tillgodoses antingen genom ytterligare eget kapital genom fond eller nyemission eller genom statliga garantier om statsmakterna finner så önskvärt. För att tillgodose statens avkastningskrav samt betala räntor och amorteringar på upptagna lån behöver Vägfinansiering AB en stabil intäktsström. Genom kombination av denna intäktsström med lånefinansiering ges principiellt nya möjligheter att tillgodose vägtrafikanternas behov.

Vägtrafikavgiften betalas oavkortat och direkt till Vägfinansiering AB. Dessa intäkter användes av företaget dels för att betala sina kapitalkostnader för vägverkets räkning (amorteringar, räntor), dels för att betala vägverkets direkta kostnader för drift och underhåll av de statliga vägarna. Härigenom blir det statliga vägnätet helt marknadsfinansierat. Det statliga vägnätet finansieras helt utanför statsbudgeten inom den investeringsram, som statsmakterna finner lämplig med hänsyn till efterfrågan på vägtjänster. Skulle vägverket senare utvecklas till ett renodlat affärsverk, är det fullt möjligt att då integrera Vägfinansiering AB starkare i vägverket.

Även med ökad tillgång på finansiella resurser tar det 3 -4 år innan tillräckliga reala resurser kunnat mobiliseras för en önskad högre ambitionsnivå inom vägväsendet. Att vidmakthålla det statliga vägkapitalet kostar ca 8 000 miljoner kronor exkl moms per år i drift underhåll och reinvesteringar. Därtill kommer ca 1 300 miljoner kronor exkl moms i tvingande investeringar. Med en vägtrafikavgift på 140 öre per liter bensin och 110 öre per mil för dieselfordon exkl moms erhåller Vägfinansiering AB en nettointäkt på ca 8 000 miljoner kronor. Införs avgiftssystemet redan 1991 erhålls i Vägfinansiering AB ett överskott, som kan fonderas och användas för räntebetalningar för nyinvesteringar under de närmast följande åren. Under denna uppbyggnadsperiod bör vägverket kunna genomföra större delen av det föreslagna rationaliseringsprogrammet (300 - 400 miljoner kronor/år). Härigenom får vägtrafikanterna mer för sina pengar.

Under de första 4-5 åren kan det vara skäligt att staten avstår från utdelning på sitt kapital i Vägfinansiering AB. Härigenom kan vägtrafikavgiften hållas nere i början till dess avnämarna ser påtagliga förbättringar av vägnätet.

Med den marknadsfinansiering av det statliga vägnätet som här föreslås bortfaller ett anslagsbehov på 7,7 miljarder kronor räknat på 1991 års anslag i 1992 års prisnivå. Samtidigt ökar momsintäkterna. Det är således fullt möjligt att genomföra denna

omläggning av vägnätets finansiering inom ramen för ett oförändrat bensinpris för konsumenten vid omläggningstidpunkten och utan någon försämring av statsbudgeten. Det krävs "bara" ett politiskt beslut av denna innebörd.

Införandet av en vägtrafikavgift innebär att det blir en direkt koppling mellan trafikanternas betalning och de resurser, som vägverket disponerar för att möta efterfrågan. Detta räcker emellertid ej som enda åtgärd. Vägverket måste kraftfullt utveckla sin serviceanda och på olika sätt ta reda på och mäta trafikanternas krav. Det nys systemet för kartläggning av trafikflödena bör kunna utvecklas till ett effektivt hjälpmedel. Ett vägtrafiksystem, som baseras på trafikanternas preferenser och som har rimliga finansiella förutsättningar blir påtagligt efterfrågestyrt. Detta behöver ej stå i konflikt med de övergripande trafikpolitiska mål, som statsmakterna lägger fast.

Det är också angeläget att vägverket i betydligt större omfattning än idag informerar trafikanterna om planerade och beslutade åtgärder.

För den rent formella utformningen av vägtrafikavgiften hänvisas till bilaga 2 LAGFÖRSLAG.

11.8 FINANSIERING AV ICKE STATLIGA VÄGAR OCH GATOR

11.8.1 Statsbidrag till kommunerna

Införandet av en allmän trafikavgift för den statliga väghållningen berör inte den statsbidragsgivning som idag finns till de statskommunala och de enskilda vägarna. Statsbidragsgivningen administreras av vägverket och verket begär också medel för ändamålet i sin anslagsframställan. Det kan ifrågasättas om vägverket fortsättningsvis skall vara ålagt dessa uppgifter.Att verket nu sköter bidragsgivning har sina historiska förklaringar. En anledning till att ifrågasätta vägverkets bidragsgivning till kommuner och enskilda är den uppenbara risk för otydlighet i roller som föreligger. Verket skall i många sammanhang företräda staten som väghållare och samtidigt emellanåt vara en motpart till en kommun som kan vara beroende av den bidragsgivning som verket ansvarar för. En annan anledning är att bidragsgivningen numera är så förenklad och att kommunerna har utvecklat egna kompetenser inom våghållningsområdet. Strävan borde vara att avveckla verkets bidragsgivning. Ett alternativ är att låta denna uppgift åvila annan myndighet.

11.8..2 Svenska kommunförbundets förslag

Idag är den kommunala väghållningen till helt övervägande del finansierad med kommunalskattemedel. Av de totala väghållningskostnaderna år 1989 var 4 400 miljoner kronor, dvs 81 % kommunalskattemedel. Resterande ca 1 000 miljoner kronor var statsbidrag som kommunerna uppbar som byggande och drift av de statskommunala vägarna. Statsbidragen har inte ökat i takt med kostnadsförändringarna under senare år. Det betyder att kommunerna i ökad utsträckning tvingas betala väghållningen med kommunala skattemedel. Detta förhållande skapar problem främst av två skäl.

- Huvudproblemet i den kommunala väghållningen är en smygande kapitalförstöring. För att undvika denna behövs mer pengar för att klara underhållet. Vägunderhållsbehovet måste då vägas mot andra behov som barnomsorg, äldrevård, färdtjänst, kultur- och fritidssektorn, vilka också kräver allt större resurser.

- Det är svårt eller omöjligt att ytterligare höja kommunal- eller landstingsskatten. Medelutdebitering ligger idag kring 30 kronor.

Sammantaget innebär det att kampen om de kommunal skattepengarna har ökat. Idag saknar kommunerna alternativ till att finansiera väghållningen med kommunalskatten. I områden med detaljplan har man inga lagliga möjligheter att vare sig belasta trafikanter eller fastighetsägare med några avgifter för att täcka kostnaderna för drift och underhåll av gator och vägar. Detta är enligt kommunförbundet en säregen situation. Avgifter är ett etablerat och accepterat sätt att bekosta praktiskt taget alla andra kommunaltekniska system. Systemets brukare accepterar att betala sina avgifter när de har garantier för att inbetalda avgifter i full utsträckning används för att bekosta systemens kostnader. Kommunerna är i lag ålagda att använda samtliga intäkter som t ex va-taxan ger till att just finansiera va-nätet.

Enligt kommunförbundets skrivelse vore det logiskt att intäkterna från bilismen i första hand användes för att täcka kostnaderna för att bygga och underhålla gator och vägar.

Ett nytt finansieringssystem bör enligt förbundet bygga på följande förutsättningar:

- systemet bör i första hand bygga på avgifter som tas ut av brukarna = trafikanterna
- avgifterna bör tas ut inom ramen för det nuvarande systemet för uppbörd av bensinskatten och /eller vägtrafikskatten
- de enskilda kommunerna bör har möjlighet att påverka avgifternas och därmed intäkternas storlek

- kommunernas möjlighet att ta ut avgifterna får inte vara sådana att nuvarande orättvisor mellan t ex olika kommuninnevånare ökar, de bör i stället minska.

Sammantaget innebär det att ett nytt finansieringssystem för den kommunala väghållningen bör bygga på principen att kommunerna ges möjlighet att besluta om en kommunal väghållningsavgift som en del i den nuvarande bensinskatten och /eller fordonsskatten. Se även bilaga 3.

Det finns en bestickande logik i kommunförbundets förslag. Det är ett förslag som gör betalningen mer förbrukningsrelaterad. Utredningen framlägger inget konkret förslag på grund av direktiven för utredningen. Dessutom råder kommunalt skattestopp. Kommunförbundets förslag förtjänar en prövning i positiv anda vid kommande ekonomiska överläggningar mellan stat och kommun.

11.8.3 Bidrag till enskild väghållning

Det enskilda vägnätets längd har uppskattats till omkring 280 000 km. Av de enskilda vägarna får omkring 72 000 km statligt bidrag. Bidragsgivningen regleras genom förordningen (1979:788) om statsbidrag till enskilda vägar. För verksamhetsåret 1990 uppgår anslaget till 439 miljoner kronor. Antalet bidragsmottagare i hela landet är ca 23 000 st.

För mig framstår indelningen i olika vägnät och väghållare samt den bidragsgivning som vägverket (länsstyrelsen formellt) svarar för till de enskilda väghållarna mindre ändamålsenlig. Det vore enligt min mening naturligare om dessa transfereringar kunde skötas på kommunal nivå. Bidragsgivare och mottagare skulle då komma betydligt närmare varandra. Det bör i sammanhanget nämnas att kommunerna i mycket stor utsträckning (92 %) också lämnar frivilliga bidrag till den enskilda väghållningen. I många fall har kommunerna även övertagit väghållningen av enskilda vägar och uppbär i dessa fall det statliga bidraget.

Effektivitetsskäl talar för att staten, i sitt totalbidrag till kommunerna inkluderar finansiering av enskilda vägar enligt vissa riktlinjer. Kommunerna känner bäst de lokal förhållandena och kan göra ändamålsenliga avvägningar. Redan idag lämnar kommunerna betydande bidrag till enskilda vägar.

11.8.4 Övriga anslag

BÄRIGHETSPAKETET

Anslaget till bärighetshöjande åtgärder bygger på en överenskommelse mellan intressenterna och statsmakterna som innebär att en höjning av fordonsskatten skall betala anpassning av vägnätet till EG:s mått och vikter. Eftersom denna uppgörelse i sig utgör en brukarfinansiering bör den inte så länge överenskommelsen gäller ingå i Vägfinansiering ABs betalningsansvar. Nuvarande anslag skall alltså kvarstå på budgeten. Annars får intressenterna betala åtgärderna två gånger.

LÄNSTRAFIKANSLAGET (LTA)

Mitt förslag innebär att investeringar i statliga länsvägar inom LTA-anslaget förs till Vägfinansiering ABs betalningsansvar (drygt 300 miljoner kronor). Resterande belopp på ca 700 miljoner kronor i 1992 års priser kvarstår som anslag. Utredningen är medveten om att förutsättningarna för den finansiella samordningen på länsplanet därmed förändras men anser att det kan utvecklas andra samordningsformer som kan tillfredställa önskemålen om länsplaner.

FÖRSVARS- OCH ÄMBETSVERKSUPPGIFTER

I enlighet med mitt synsätt om en avgränsning av myndighetsuppgifter bör dessa anslag kvarstå på budgeten och alltså inte ingå i Vägfinansiering ABs betalningsansvar.

11.9 FINANSIERING AV JÄRNVÄGSINVESTERINGAR OCH KOLLEKTIVTRAFIK

Tidigare har redovisats de mycket stora behov som enligt pågående planering finnas inom järnvägsområdet. Regeringen har angivit att planen för stomjärnvägarna skall baseras på en ram om 1 100 miljoner kronor per år i 1990 års prisnivå. Det innebär totalt 11 miljarder under tioårsperioden.

11.9.1 Banverkets projektlista

Med hänsyn till behoven och de önskemål som finns om satsning på väsentligt förbättrade järnvägar så redovisar banverket även planer som kallas Plan 20 och Plan 30. Dessa omfattar prioriterade nyinvesteringar för totalt 20 respektive 30 miljarder

kronor. SJ har i planeringen redovisat önskemål omfattande åtgärder för 40 miljarder kronor som nödvändiga för att kunna uppnå sina ställda mål avseende banhastighet, bärighet och bankapacitet. I planerna finns 21 olika banor upptagna enligt sammanställningen i tabell 11.1

OBJEKT	PLAN 10	PLAN 20	PLAN 30
1. VÄSTRA STAMBANAN	615	755	850
2. SÖDRA STAMBANAN	1 230	1 577	2 932
3. VÄSTKUSTBANAN	2 501	4 106	4 106
4. KUST TILL KUSTBANAN	250	445	620
5. OSTKUSTBANAN	812	1 214	1 979
6. DALABANAN	182	182	332
7. STAMBANAN ÖVRE NORRLAND	361	1 267	2 142
8. NORRA STAMBANAN	290	716	746
9. GODSSTRÅKET GENOM BERGSLAGEN	325	698	1 148
10. BERGSLAGSBANAN GÄVLE-FRÖVI	115	178	1 003
11. NORGE/VÄNERNBANAN	112	597	2 076
12. VÄRMLANDSBANAN	113	353	353
13. HELSINGBORG-KRISTIANSTAD	10	16	16
14. FALKÖPING-JÖNKÖPING-NÄSSJÖ	0	0	700
15. ÄLVSBORGSBANAN	60	145	200
16. MÄLARDALEN NORRA DELEN	1 758	2 743	3 143
17. MÄLARDALEN SÖDRA DELEN	663	1 815	1 720
18. SALA-VÄSTERÅS-ESKILSTUNA-FLEN-NYKÖPING	30	30	530
19. NYNÄSBANAN	0	0	0
20. STORLIEN-ÖSTERSUND-SUNDSVALL	56	56	56
21. MALMBANAN	0	0	0
22. STOCKHOLM	0	805	805
23. GÖTEBORG	42	42	42
23. MALMÖ	0	70	150
24. RANGERBANGÅRDAR	102	123	1 123
25. ÖVRIGA BANGÅRDAR	116	116	115
27. ÖVRIGT	145	145	425
28. SMÄRRE ÅTGÄRDER	1 112	1 776	2 688
SUMMA TOTALT	11 000	20 000	30 000

Tabell 11.1 Banverkets stomnätplan - sammanställning

Banverket skriver i sitt förslag till stomnätplan att

" en satsning på järnväg bör ske i första hand där den kommer till sin rätt och kan utvecklas. Järnvägen är ett masskommunikationsmedel som kräver betydande underlag för att vara samhällsekonomisk, i synnerhet om betydande investeringar krävs för att få en väl fungerande och attraktiv järnväg. Systemeffekterna är betydande, det är hela kvaliteten i utbudet som avgör trafikanternas val av färdmedel

eller godskundernas val av transportsätt. Terminalernas funktion och kvalitet blir betydande för såväl trafikanter som för gods.

För persontrafikens utveckling är avgörande om järnvägen kan erbjuda snabba, frekventa och tillförlitliga förbindelser som är minst lika säkra och bekväma som idag. Det är möjligheterna att erbjuda högre hastighet, fler tåg, och god tidtabellhållning som blir avgörande för järnvägens konkurrenskraft. På samma sätt är det möjligheterna att minska totala transporttiden, skräddarsy transportlösningar, samt förbättra punktlighet och effektivitet som avgör om godstrafiken på järnväg kan behålla och utveckla sina marknadsandelar. Gemensamt för såväl gods- som persontrafik är att samtidigt som högre kvalitet måste erbjudas kunderna så måste kostnaderna minskas i förhållande till konkurrenterna."

Av förslaget till stomnätplan framgår vidare när det gäller den interregionala persontrafiken att inriktningen i planerna är etappvis bygga ut till dubbelspår på de trafikstarka linjerna. Detta gäller i synnerhet på Västkustbanan och i Mälardalen. För godstrafiken sägs att den anpassning som idag får ske till persontrafikens tidtabeller medför svårigheter att kunna möta de krav som i näringslivet ställs på materialflöden med hög tidsprecision. Det betyder en konfliktsituation när nu godstrafiken kräver bankapacitet under tider på dygnet då även persontrafiken är omfattande. Banverket redovisar att det är framförallt i det viktiga nord-sydliga godstågstråket genom Sverige som kapacitetsutnyttjandet på enkelspårsträckorna redan idag är stort. Införandet av snabbtåg för persontrafiken innebär att även dubbelspårsträckor drabbas av kapacitetsproblem redan vid måttlig trafikering trafikering med snabbtåg. Detta gäller särskilt på södra stambanan söder om Mjölby där införandet av snabbtåg, samtidigt som godstrafiken ökar ju längre söderut man kommer, gör att sidospår för "omkörningar" måste skapas.

De investeringar som redovisas i de tre planerna av banverket kan rangordnas med utgångspunkt från den omfattning som de har getts i respektive plan. En sådan rangordning bör vara ett uttryck för den vikt som banverket lägger vid olika bandelars bidrag till måluppfyllelsen för järnvägstrafiken. I nedanstående sammanställning har en rangordning av de sex största objekten som har redovisats i planerna skett utifrån investeringsvolym. Inom parentes anges den rang som resp. objekt får efter storleksordning i de tre planerna.

OBJEKT	PLAN 10	PLAN 20	PLAN 30
MÄLARDALEN NORRA + SÖDRA DELEN	2 421 (2)	4 558 (1)	4 863 (1)
VÄSTKUSTBANAN	2 501 (1)	4 106 (2)	4 106 (2)
SÖDRA STAMBANAN	1 230 (3)	1 577 (4)	2 932 (3)
SMÄRRE ÅTGÄRDER	1 112 (4)	1 776 (3)	2 688 (4)
STAMBANAN ÖVRE NORRLAND	361 (8)	1 267 (5)	2 142 (5)
OSTKUSTBANAN	812 (5)	1 214 (6)	1 979 (7)
SUMMA	8 437	14 498	18 710
Andel % av resp. plan	84 %	72 %	62 %

Om man ser till de två högst rankade banorna ("Runt"Mälardalen och Västkustbanan) kan man konstatera att i Plan 10, som återspeglar det finansiella utrymme som statsmakterna är beredd att ställa till förfogande, räcker utrymmet till 50 % respektive 61 % av de medel som behövs enligt Plan 30.

Banverket konstaterar i sina kommentarer till plan 10 att den totala bilden blir något splittrad och utbyggnaderna har nödgats bli begränsade och från teknisk och ekonomisk synpunkt alltför utdragna i tiden. Verket säger vidare att som en följd av resultaten av de samhällsekonomiska kalkylerna har snabbtågssatsningen på Södra stambanan och Ostkustbanan prioriterats högst liksom kapacitets- och standardförbättringarna på Västkustbanan. Utbyggnaderna i Mälardalen kan endast påbörjas i långsam takt och utföras främst under slutet av 90-talet.

11.9.2 Arlandabanan

I treårsplanerna för perioden 1990/91-1992/93 lämnade banverket och luftfartsverket ett förslag om en järnvägsförbindelse till Arlanda., den s k Arlandabanan Förslaget innehöll olika lösningar beträffande finansiering, huvudmannaskap och driftansvar för banan.

SJ har senare tillsammans med Handelsbanken lämnat ett förslag om hur en Arlandabana skulle kunna finansieras.

Mot bakgrund av dessa olika förslag fick banverket i november 1989 ett uppdrag av regeringen att utarbeta ett samlat förslag till finansiering av en Arlandabana. Uppdraget

omfattar både spår och stationsanläggningar. Finansieringen skulle ske helt utanför statsbudgeten. Alternativ till statligt huvudmannaskap bör kunna övervägas för såväl banan som trafiken beroende på finansieringslösning.

Med Arlandabanan avses den helt nya banan Rosersberg - Arlanda - Odensala. Arlandaprojektet omfattar dels Arlandabanan, dels de tilläggsinvesteringar som behöver göras på anslutande statliga spåranläggningar. I banverkets utredning har Arlandaprojektet kostnadsberäknats till ca 6 miljarder kronor, exkl moms i 1989 års prisnivå. Det innebär över 8 miljarder kronor i 1990 års prisnivå inkl moms.

Banverket har efter att ha presenterat en första utredning för regeringen fått uppdrag att fortsätta att söka finansieringslösningar utanför statsbudgeten.

11.9.3 Storstadsprojekt

Regeringen har tillkallat tre förhandlare för storstadsregionerna med uppdrag att med berörda parter utarbeta överenskommelser som skall syfta till att genom åtgärder i det samlade trafiksystemet förbättra regionens miljösituation, öka tillgängligheten samt skapa bättre förutsättningar för regionens utveckling.

I Stockholmsområdet behövs stora satsningar på kollektivtrafiken och förhandlaren har särskilt betonat
- pendeltågstrafiken
- tunnelbanan
- bussarnas framkomlighet
- tvärförbindelserna.

Utöver satsningar för kollektivtrafiken behövs även betydande investeringar i vägsystemet, både reinvesteringar och nyinvesteringar. Bland nyinvesteringarna nämns särskilt en ringled samt en yttre tvärled, inkl Västerleden.

I Göteborgsförhandlingarna betonas bland annat utifrån ett nationellt perspektiv dubbelspårig järnväg och motorväg på i princip hela sträckan Oslo - Göteborg - Malmö - Köpenhamn. I Malmöförhandlingarna betonas också vikten av att stråket längs Västkusten kan byggas ut med förstklassiga leder enligt ovan.

I Göteborg behövs betydande satsningar inom olika delar av kollektivtrafiken. Vidare diskuteras olika vägirvesteringar bl a en ny sträckning av väg E6 i ett östligt läge.

I Malmö är det, förutom vad som nämnts ovan, också olika investeringar för kollektivtrafiken samt de investeringar som hör samman med en Öresundsbro som är mest angelägna.

11.9.4 Bedömning

Tidigare har redovisats de stora finansieringsanspråken inom järnvägssektorn, där några stora projekt dominerar. Stora behov och stora projekt finns även inom de tre storstädernas kollektivtrafik. Utredningen har inte sett som sin uppgift att betygsätta dessa projekt varken vad gäller angelägenhetsgrad eller föreslagna finansiella lösningar. Man kan dock konstatera att avnämarnas betalningsbenägenhet förefaller vara betydligt svagare än på vägområdet. Därför finns det knappast förutsättningar för mer brukarorienterade finansieringslösningar.

För att dessa projekt skall realiseras krävs därför stora finansiella insatser från statens sida även om kommuner och näringsliv förmås medverka finansiellt i påtaglig omfattning. Den förstärkning av infrastrukturfonden, som föreslagits tidigare, ger staten förhandlingsmöjligheter i framtiden, bl a i förhandlingar med andra intressenter. Staten kan exempelvis genom ett kapitaltillskott , som omedelbart efterskänks, möjliggöra ett företagsekonomiskt överskott i ett projekt inom ramen för normala affärsrisker, som gör det möjligt för andra intressenter att satsa egna medel och erhålla marknadsmässig förräntning.

Risken är betydande att många av dessa projekt ej kommer till stånd utan statlig medverkan via infrastrukturfonden. Detta ökar vikten av omsorgsfulla samhällsekonomiska analyser, som visar att denna användning av statliga kapitaltillgångar är motiverad. Målsättning bör ytterst vara att åstadkomma ett system för marktransporter som är effektivt och ändamålsenligt.

Dessa samhällsekonomiska analyser grundas på antaganden som idag är osäkra och kan ifrågasättas. Särskilt gäller detta järnvägsprojekten. Man bör därför överväga att kraftsamla på några större projekt exempelvis Arlandabanan, Västkustbanan samt kollektivtrafiken i Stockholm och Göteborg för att verkligen ge spårbunden trafik en chans att svara upp mot förväntningarna innan man går vidare med övriga projekt. Med konkreta erfarenheter blir det lättare att bedöma realismen i dessa övriga projekt. Om satsningen på järnvägstrafik visar sig vara attraktiv för konsumenterna ökar möjligheterna till brukarfinansiering också inom denna del av marktransportsystemet.

11.9.5 Övrigt

JÄRNVÄGSOBLIGATIONER

Till utredningen har överlämnats riksdagsskrivelse 1989/90:325 med anledning av trafikutskottets betänkande 1989/90:27. Riksdagen beslöt den 7 juni 1990 att bifalla reservation 12 under mom. 8 i nämnda betänkande. Riksdagsbeslutet innebär att utredningen skall beakta de synpunkter som utskottet angett beträffande möjligheter för banverket att finansiera sina investeringar genom lån. En finansieringsmetod som därvid särskilt bör övervägas är utgivandet av särskilda järnvägsobligationer.

Den föreslagna finansieringsmetoden ger anledning till följande bedömning:
- staten kan låna pengar genom att ge ut järnvägsobligationer, men det är egentligen bara ett sätt att sätta ny rubrik på ett statslån
- banverket kan bemyndigas att låna på motsvarande sätt men då måste staten garantera ränta och återbetalningen. Så länge som banverket inte kan antas ha den finansiella styrkan att själv klara en framtida inlösen av obligationerna måste staten garantera såväl lånen som deras räntebetalning. Det innebär också att riksdagen binds för framtida utgifter. Med andra ord järnvägsobligationer utgivna av staten innebär ingen ny finansieringsväg.

NORDMARK KLARÄLVENS JÄRNVÄG (NKLJ-banan)

Till utredningen har från kommunikationsdepartementet överlämnats en skrivelse från länsstyrelsen i Värmlands län med önskemål om tillsättning av en statlig förhandlingsman avseende den s k NKLJ- banan.

Banverket har på regeringens uppdrag utrett de samhälls ekonomiska förutsättningarna för fortsatt trafik på den idag privatägda NKLJ-banan. Banverket hat förklarat sig berett att ta över ansvaret för banan endast om en fullständig breddning kommer till stånd och om denna i sin helhet bekostas av de lokala intressenterna.

Länsstyrelsen i Värmlands län har i oktober 1989 redovisat ett förslag där SJ och de lokala intressenterna förklarade sig beredda att bidra med 25 miljoner kronor av de totalt 120 miljoner kronor som en breddning till normalspår skulle kosta.

Regeringen har därefter genom beslut den 8 februari 1990 avslagit en framställning från

länsstyrelsen i Värmlands län om ett statligt övertagande av banan.

Ägaren av NKLJ-banan har nu lagt ner trafiken på banan och beslutat att spåren skall rivas upp. Ett tvåårsavtal om ersättningstrafik med lastbil har träffats. Denna trafik har påbörjats. Den gamla banvallen kommer att ligga kvar ytterligare en tid.

Med anledning av skrivelsen har utredning haft kontakt med banverket. Banverket anför att NKLJ-banan för närvarande ligger helt utanför verkets kompetensområde som det har bestämts av riksdagen. Verket kan av den anledningen i sin investeringsplanering vare sig prioritera upprustningen av en privatägd bana inom ramen för de regler som riksdagen har angett eller frångå de direktiv för flerårsplaneringen som regeringen har beslutat.

Utredningen anser sig inte ha något att tillägga utöver banverkets bedömning.

Bilaga 1

Från FORS-projektet; Kap 2 Infrastruktur, transport och färdmedelsval

2 INFRASTRUKTUR, TRANSPORT- OCH FÄRDMEDELSVAL

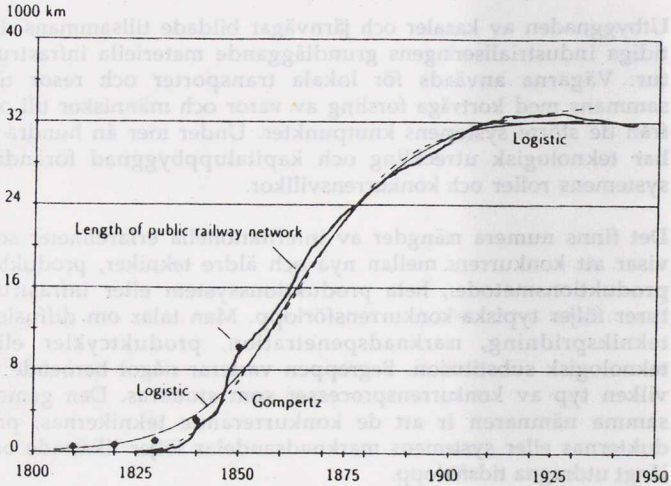
Utbyggnaden av kanaler och järnvägar bildade tillsammans den tidiga industrialiseringens grundläggande materiella infrastruktur. Vägarna används för lokala transporter och resor tillsammans med kortväga forsling av varor och människor till och från de större systemens knutpunkter. Under mer än hundra år har teknologisk utveckling och kapitaluppbyggnad förändrat systemens roller och konkurrensvillkor.

Det finns numera mängder av internationella erfarenheter som visar att konkurrens mellan nya och äldre tekniker, produkter, produktionsmetoder, hela produktionssystem eller infrastrukturer följer typiska konkurrensförlopp. Man talar om diffusion, tekniskspridning, marknadspenetration, produktcykler eller teknologisk substitution. Begreppen varierar något beroende på vilken typ av konkurrensprocesser som studeras. Den gemensamma nämnaren är att de konkurrerande teknikernas, produkternas eller systemens marknadsandelar följer likartade ofta långt utdragna tidsförlopp.

Förloppen innebär att nya tekniker, produkter eller infrastrukturer, som lyckats erövra en minsta kritisk marknadsandel — ofta 5 procent — följer en tillväxt i en utsträckt S-form.

Först växer marknadsandelen i allt snabbare tempo till dess att en dominerande marknadsandel uppnås. Därefter övergår förloppet gradvis i en mättnadsfas där erövring av större marknadsandelar går alltmera trögt. I stället växer konkurrensen från någon ny produkt eller produktionsteknik och konkurrensprocessen upprepas. Det typiska förloppet kan illustreras med det brittiska järnvägsnätets utveckling.

Figur Typexempel på infrastrukturens utbyggnadsförlopp



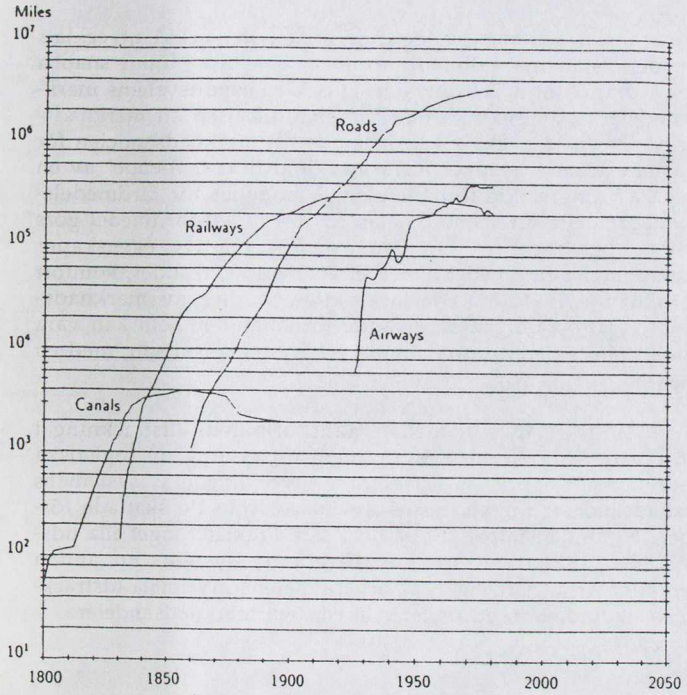
Källa: Mitchell, 1980 och Pollard, 1988

Förlopp av detta slag kan enklast förklaras av trög anpassning till produktivitetsskillnader. Nya tekniker, system och produkter med högre produktivitet ersätter äldre med låg produktivitet. När det gäller konkurrensen mellan nya och äldre produktionsmetoder eller infrastrukturer visar flera internationella undersökningar långa anpassningstider. Som regel mäter man då tiden från det att en ny teknik erövrat 10 procent av marknaden till tidpunkten för en 90-procentig marknadsandel. Denna tid kallas ofta "take-over time".

Anledningen till konkurrensförloppens långa tidsutdräkt från mellan tjugo och trettio år till mellan femtio och hundra år, kan enklast förklaras med årgångssamband. Äldre produktionstekniker och system tas inte ur drift förrän intäkterna inte längre täcker de rörliga kostnaderna och ibland senare, vilket kräver förlusttäckningsbidrag.

Följande figur illustrerar hur infrastrukturen i USA utvecklats i komplettrande och konkurrerande förlopp.

Figur Infrastrukturens utbyggnad i USA. Nätlängd.



Källa: Nackicenovic, 1986.

För beskrivning av tekniskpridning, marknadspenetration och liknande förlopp har den så kallade logitfunktionen visat sig vara den mest användbara, även om det finns exempel på andra ansatser. De mest kända studierna har också gällt binär konkurrens, d v s konkurrens mellan två tekniker eller system. De kanske mest kända är Mansfields (1961) samt Fishers och Prys (1970).

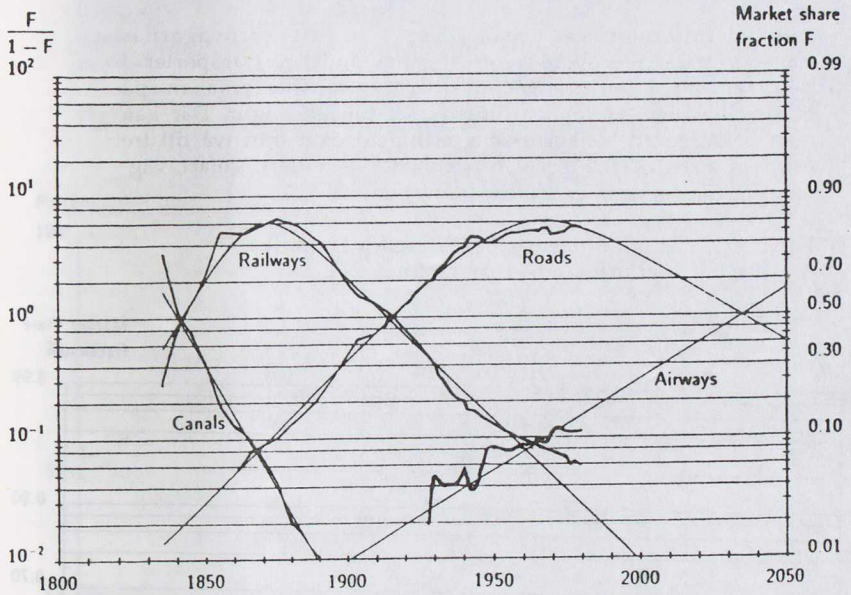
Sedan senare delen av sjuttiotalet har metoden generaliserats och utvecklats för empiriska studier av miljöer med samtidig konkurrens mellan flera tekniker, produktionssystem eller typer av infrastrukturer — framför allt av Peterka (1977) samt Marchetti och Nackicenovic (1979) som bl a studerat mer än tre hundra olika konkurrensförlopp inom energi- och transportsektorn. De

senare studierna har fördjupats och utvidgats med omfattande studier av Grübler (1990).

Samma ansats baserad på logitfunktionen har också utvecklats inom den allmänna valhandlingsteorin och bl a vunnit snabba insteg i prognoser av färdmedelsval och transportsystems marknadsandelar. I sin enklaste form innebär ansatsen att marknadsandelen för en viss teknik i förhållande till marknadsandelen för alla konkurrrande tekniker förutsätts "logistiskt beroende" av en summa av omgivande förhållanden. I modeller för färdmedelsval innebär detta att sannolikheten för val av ett färdmedel görs logistiskt beroende av summan av dess relativa egenskaper gentemot andra färdmedel. Det kan vara priser, restider, komfort m fl liknande faktorer. För långsiktiga studier av marknadsandelar ersätts vanligen omgivande förhållanden, som kan vara svåra att fånga på ett uttömmande och systematiskt sätt, med en tidsfaktor.

Den växlande relationen mellan transportnätens utsträckning i USA illustreras i följande figur med anpassning av logistiska substitutionsförlopp. Den observerade utvecklingen av systemens marknadsandelar uppvisar små avvikelser från de skattade förloppen. Figuren är intressant på flera sätt. Praktiskt taget alla tidsavsnitt har inkluderat tre konkurrerande system. En annan observation är att järnvägarnas och vägnätens maximala utsträckning har kulminerat vid ungefär likvärdiga marknadsandelar.

Figur Olika infrastrukturers relativa utsträckning i USA



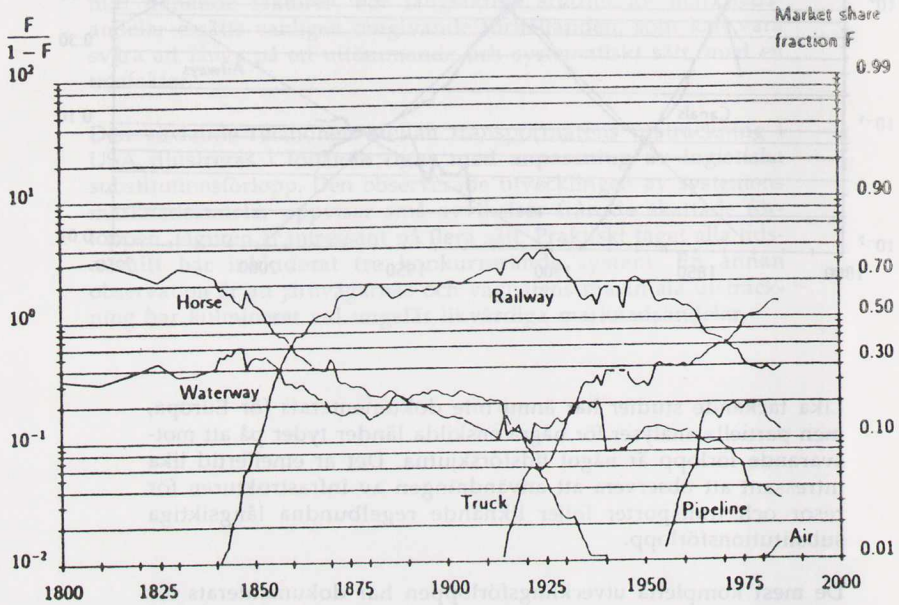
Lika täckande studier har ännu inte dokumenterats för Europa, men partiella analyser för några enskilda länder tyder på att motsvarande förlopp är något tidsförskjutna. Det är emellertid lika intressant att observera att användningen av infrastrukturen för resor och transporter följer liknande regelbundna långsiktiga substitutionsförlopp.

De mest kompletta utvecklingsförloppen har dokumenterats för Frankrike och de omspänner närmare två sekler. För godstransporter illustrerar förloppen hur transportarbetet fram till mitten av förra seklet dominerades av dragdjur samt flod- och kanalfart. Kring mitten av 1850-talet expanderade godstrafiken med järnväg mycket snabbt och blev marknadsdominerande på mindre än ett kvarts sekel. Marknadsandelen för järnvägstransporter nådde 70 procent redan på 1880-talet. Därefter avtog ökningstakten och i slutet på 1920-talet nådde järnvägstransporternas marknadsandel sin kulmen vid 80 procent. Samtidigt expanderade marknadsandelen för vägtransporter —

där nu lastbilar ersatt hästtransporter. Men det tog nära femtio år för vägtransporterna att åter bli dominerande.

Efter femtiotalet kan man också se att järnvägarnas transportmarknader mötts av en stigande andel rörtransporter. I den senaste fasen tränger därtill flygtransporterna in på godsmarknaden. Förloppen illustreras i följande figur. Där kan man också se att konkurrensens mångfald ökat från två till tre och fyra och slutligen fem transportmedel — luftfart, sjöfart, väg- och järnvägstransporter samt ledningsbundna.

Figur **Transportmedelsfördelning för Frankrike. Marknadsandelar av tonkm.**

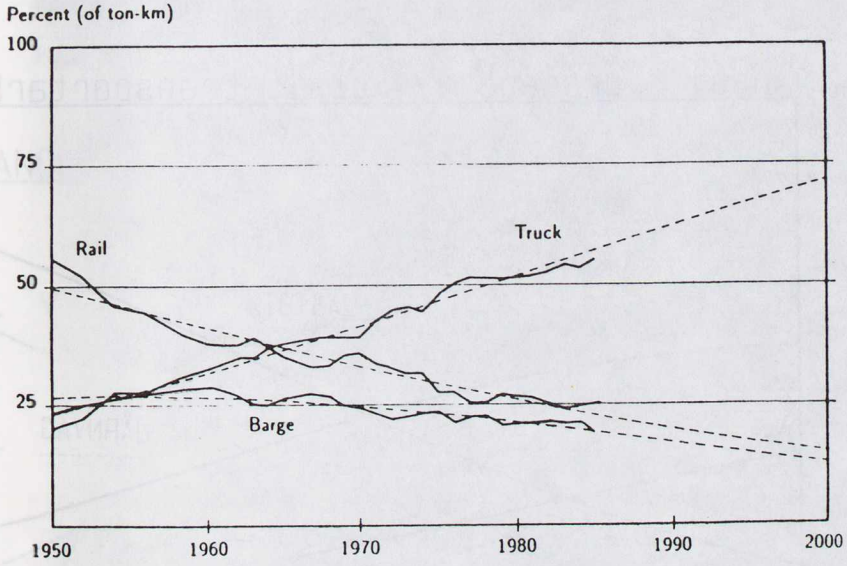


Källa: Grübler, 1990

För Västtyskland kan man följa motsvarande förlopp under efterkrigstiden. Det visar hur järnvägstransporternas marknadsandel fallit från drygt 50 procent under mitten av femtiotalet till cirka 25 procent i mitten av åttiotalet. Prämtrafiken har på ett förvånansvärt stabilt sätt försvarat sin marknadsandel som i mitten av åttiotalet var obetydligt lägre än järnvägstransporternas. Parallellt

med dessa två förlopp har vägtransporternas marknadsandel vuxit på ett stabilt sätt och en framskrivning av substitutionsförloppen pekar på att vägtransporternas andel av Västtysklands totala inhemska transportarbete kommer att uppgå till nära 75 procent vid sekelskiftet.

Figur **Marknadsfördelning för Västtysklands inhemska transportarbete (tonkm)**

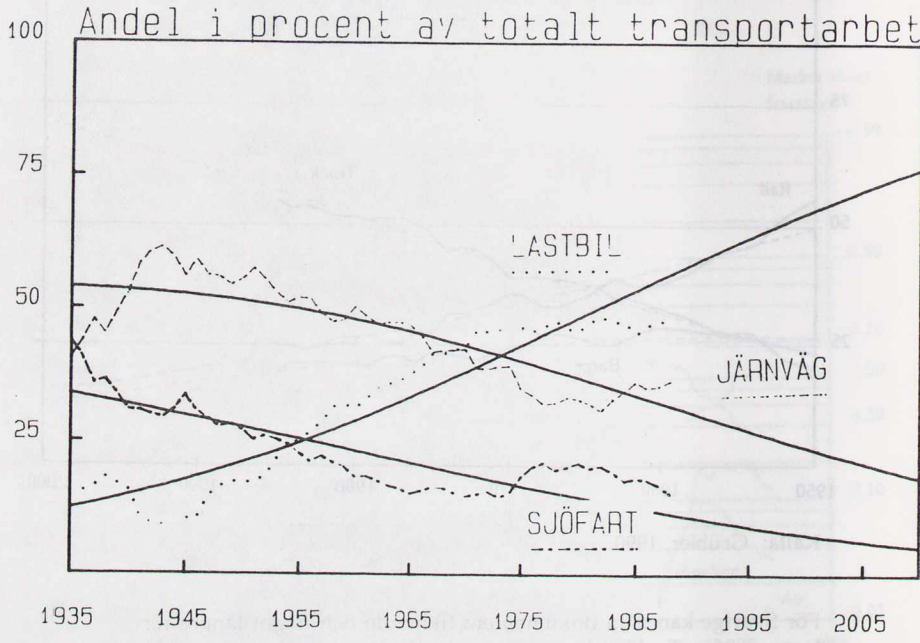


Källa: Grübler, 1990.

För Sverige kan man dokumentera liknande och något längre förlopp än för Tyskland, men inte de långa som observerats för Frankrike. De illustrerar emellertid en påtagligt likvärdig förskjutning av marknadsandelarna under efterkrigstiden som de som observerats för kontinentens största ekonomier. För Sveriges del kan man notera att järnvägssystemen försvarat sin marknadsandel mer framgångsrikt än i såväl Frankrike som Tyskland.

De långsiktiga substitutionsförloppen för den inhemska godsmarknaden i Sverige pekar på att vägtransporterna kan ha nått 75 procents marknadsandel en bit in på nästa sekel. Vid samma tidpunkt kan järnvägstrafikens marknadsandel uppgå till drygt 20 procent — d v s ungfär samma som Bundesbahn höll i slutet av åttiotalet.

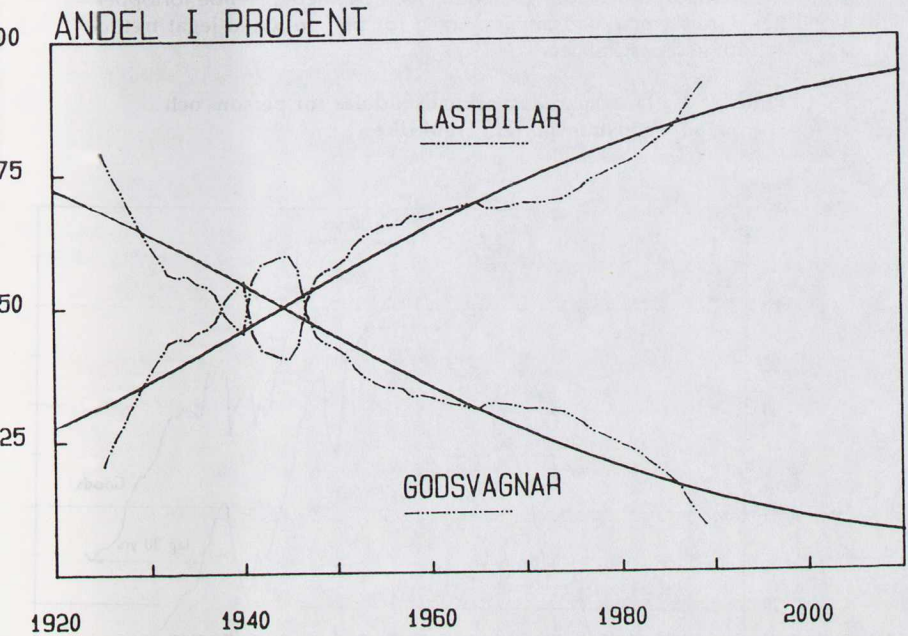
Figur **Inhemskt transportarbete i Sverige fördelat på transportmedel (tonkm)**



Förändringen mellan landtransporternas — järnväg och väg — marknadsandelar är en funktion av såväl ändrade efterfråge- som utbudsvillkor. Efterfrågan på små och alltmer värdefulla flöden har ökat kontinuerligt medan efterfrågan på stora och lågvärdiga bulkflöden från i första hand basindustrierna utvecklats svagt och gått tillbaka. Parallellt med strukturella förändringar i efterfrågan har utbudet i form av fordon — järnvägsvagnar och lastbilar — gradvist anpassats till marknaden. Denna utveckling har också följt ett långsiktigt logistiskt substitutionsförlopp. Detta kan man illustrera genom att studera fordonsbeståndets substitution

mellan järnvägsvagnar och lastbilar. Under trettiotalet utgjorde antalet järnvägsvagnar i Sverige tre fjärdedelar av det samlade beståndet av lastfordon. Med ett avbrott för krigsåren har därefter substitutionen följt ett stadigt mönster. Det framgår av följande figur där den observerade fördelningen illustreras tillsammans med de skattade substitutionsförloppen. Utvecklingen innebär att den fria lastkapaciteten mätt i antal fordon helt domineras av lastbilssektorn. Förändringarna under åttiotalet verkar ha accelererat. Liknande mönster finns för flera andra marknadsekonomier i Europa.

Figur **Substitutionen mellan godsvagnar och lastbilar i Sverige**

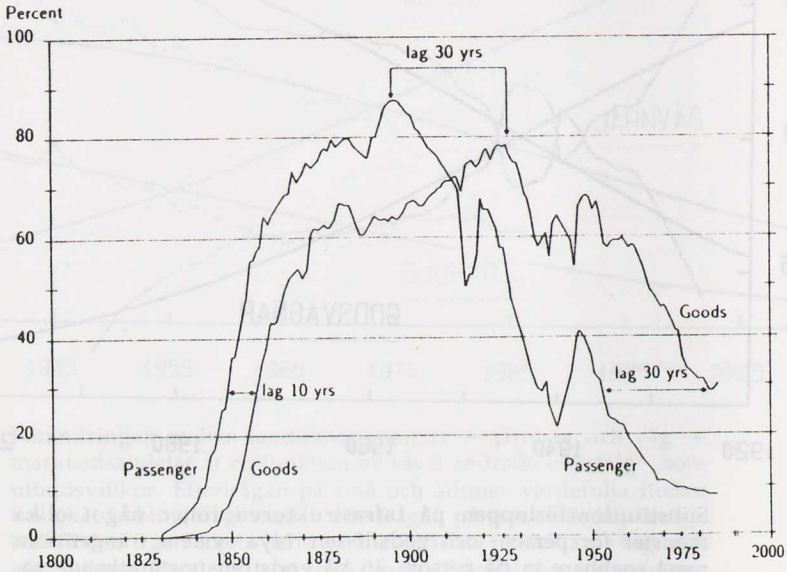


Substitutionsförloppen på infrastrukturen följer något olika mönster för person- och godsflöden. Nya system tränger som regel snabbare in på person- än på godstransportmarknaderna. Detta kan troligen enklast förklaras av att personresor i normalfallet är förenade med större värden och uppoffringar i tid och pengar än godstransporter. Förloppen innebär samtidigt att äldre system först förlorar sina marknader för persontransporter och

därefter för högvärdigt gods och slutligen för det mest lågvärdiga godset. I introduktionsförloppen kan man se en liknande fördelning. Överlägsna — snabba och säkra — system nyttjas först av inkomstfördelningens toppskikt och de välutbildade. Med växande skalor och fallande priser blir därefter de nya nätverken gradvis tillgängliga för alla och tränger slutligen ut de föråldrade systemen.

Skillnaderna i substitutionsförlopp mellan person- och godsflöden kan tydligast illustreras med långa tidsserier från Frankrike. I följande figur redovisas järnvägarnas andelar av den totala person- och godstransportmarknaden. Där framgår att i introduktionsförloppen låg persontrafiken cirka tio år före godstrafiken samt att marknadsandelens "toppnivå" för persontrafik inträffade trettio år före godstrafikens. I det nedåtgående förloppet har därefter marknadsanpassningen för personflöden legat trettio år före godsmarknaden.

Figur **Järnvägarnas marknadsandelar för person- och godstransporter i Frankrike**



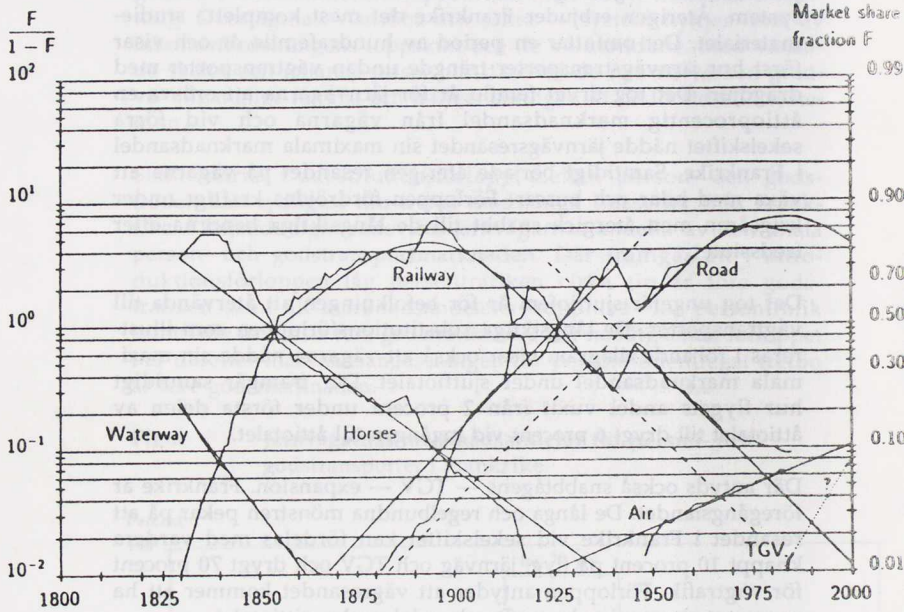
Källa: Grübler, 1990.

Med denna bakgrund kan man följa hur färdmedelsvalet för personresor långsiktigt förändrats över infrastrukturens delsystem. Återigen erbjuder Frankrike det mest kompletta studiematerialet. Det omfattar en period av hundrafemtio år och visar först hur järnvägstransporter trängde undan vägtransporter med dragdjur. Det tog drygt femtio år för järnvägarna att erövra en åttioprocentig marknadsandel från vägarna och vid förra sekelskiftet nådde järnvägsresandet sin maximala marknadsandel i Frankrike. Samtidigt började återigen resandet på vägarna att växa med bilar och bussar. Förloppen fördröjdes kraftigt under krigsåren men återgick snabbt till de långsiktiga banorna efter fredsslutet.

Det tog ungefär sjuttiofem år för befolkningen att återvända till vägtransporter. De långsiktiga substitutionsförloppen som illustreras i följande diagram visar också att vägarna nådde sin maximala marknadsandel under sjuttiotalet. Där framgår samtidigt hur flygets andel vuxit från 2 procent under första delen av åttiotalet till drygt 6 procent vid ingången till åttiotalet.

Där antyds också snabbtågens — TGV — expansion. Frankrike är föregångslandet. De långa och regelbundna mönstren pekar på att resandet i Frankrike vid sekelskiftet kan fördelas med vardera knappt 10 procent på flyg, järnväg och TGV och drygt 70 procent för vägtrafik. Förloppen antyder att vägresandet kommer att ha passerast sin maximala marknadsandel under nittiotalet.

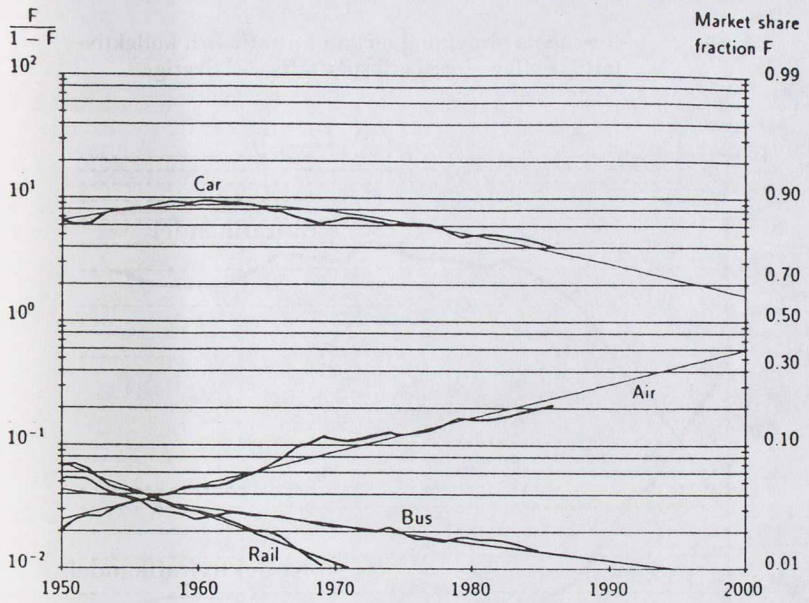
Figur Marknadssubstitution för inhemskt resande i Frankrike



Källa: Grübler, 1990.

En intressant fråga är om passerandet av den maximala marknadsandelen för bilresande är unik för Frankrike. Som jämförelse kan man se på nordamerikanska marknaden. För den finns inte lika kompletta data dokumenterade som för Frankrike. För s k intercityresande finns emellertid tidsserier systematiserade för efterkrigstiden. De visar att för USA kulminerade vägarnas relativa roll för intercityresande under sextiotalet. Då omfattade bil- och busstrafiken 90 procent av resandet mellan USAs tätorter. Sedan dess har flygtrafiken tagit över en växande andel. Förloppen i följande figur illustrerar de långsamt fallande andelarna för bil- och bussresande. En framskrivning talar för att vid sekelskiftet kommer resandet mellan städer i USA att fördelas med drygt 30 procent för flyg och knappt 60 procent för vägtrafik.

Figur Resandet mellan USAs städer fördelat på färdmedel



Källa: Nackicenovic, 1986.

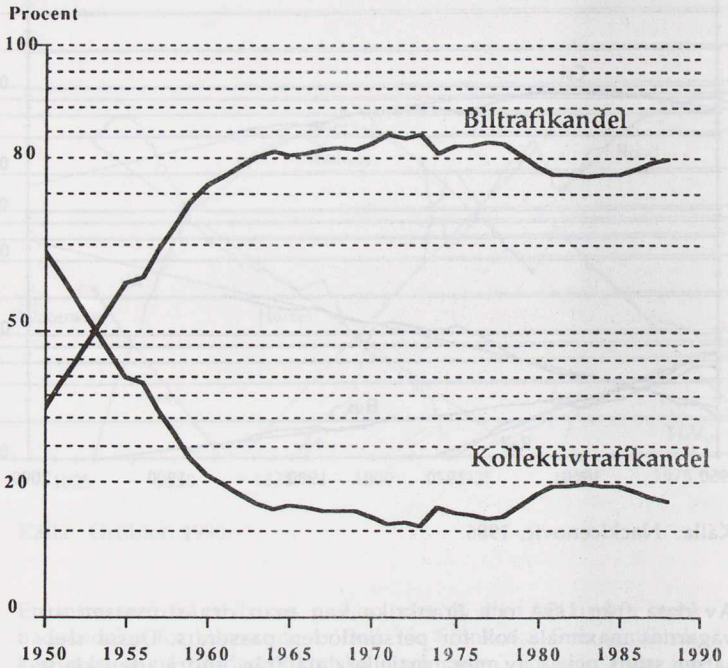
Av data från USA och Frankrike kan man dra slutsatsen att vägarnas maximala roll för personflöden passerats. Dessa slutsatser stöds också av mer partiella data från andra utvecklade marknadsekonomier i Europa. Utvecklingen talar för att vid sekelskiftet kan flyg och snabbtåg tillsammans ha cirka 20 procent av resmarknaderna i stora delar av Europas tätaste delar.

På liknande sätt som för Frankrike och USA kan man studera de långsiktiga substitutionsförloppen i Sverige. Det visar sig då att bil- och bussresandet nådde sin maximala marknadsandel i början av sjuttiotalet. De omfattade då tillsammans 90 procent av det inhemska resandet. Därav var cirka 10 procent bussresor.

För man samman alla storskaliga eller kollektiva färdmedel — flyg-, buss- och spårtrafik — i en grupp och studerar dess utveckling i relation till bilresandet får man också en tydlig logistisk substitutionsbild för Sverige.

Den visar en påtagligt stabil marknadsfördelning under det senaste kvartsseklet. Med små variationer har bilresandet uppgått till 80 procent, medan övriga färdmedel varierat kring 20 procent.

Figur **Resandets fördelning mellan biltrafik och kollektivtrafik — flyg-, buss- och spårtrafik — i Sverige**



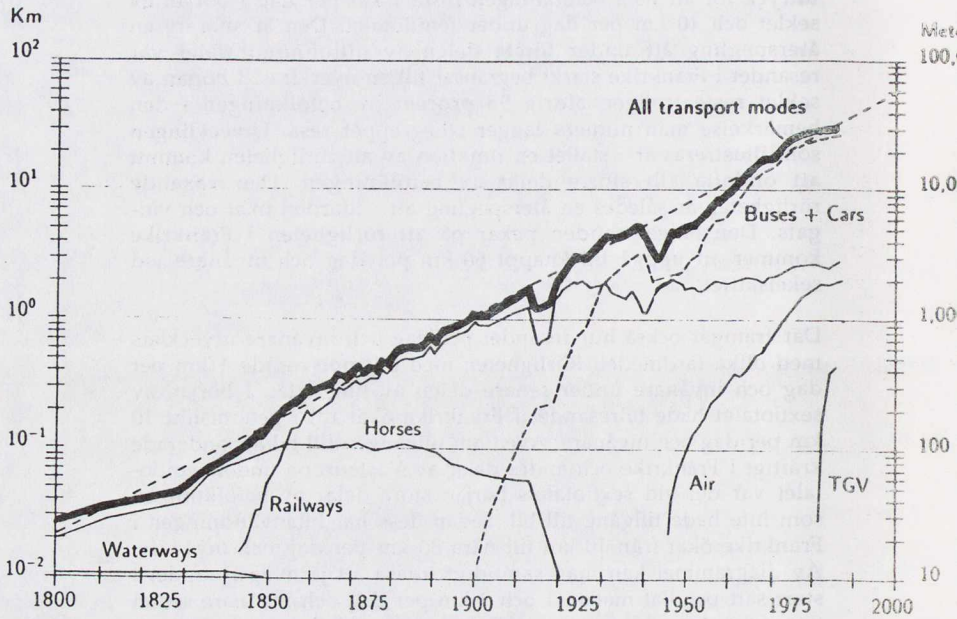
Att vägarnas relativa roll för personresandet kulminerat är inte liktydigt med att resandet med bil avtar. Substitutionen mellan transportsystem och färdsätt har pågått under en stadigt växande total rörlighet. De långa tidsförloppen för rörlighetens utveckling finns också bäst sammanfattade för Frankrike.

Uttrycker man resandet i kilometer per dag och invånare kan man se en anmärkningsvärd stabil utveckling. Den visar att den genomsnittliga rörligheten per dag och invånare med undantag för krigsåren ökat med 1,7 procent per år — från 1 km före sekelskiftet till 10 km under femtiotalet och drygt 30 km per dag och invånare i början av åttiotalet.

Utvecklingen som sammanfattas i följande figur är inte ett uttryck för att hela befolkningen reste 1 km per dag i början av seklet och 10 km per dag under femtiotalet. Den är snarare en återspegling att under första delen av nittonhundratalet var resandet i Frankrike starkt begränsat till en överklass. I början av seklet reste troligen aldrig 95 procent av befolkningen i den bemärkelse man numera lägger i begreppet resa. Utvecklingen som illustreras är i stället en funktion av att rörligheten kommit att omfatta allt större delar av befolkningen. Den växande rörligheten är således en återspegling att välfärden ökat och vidgats. Den långa trenden pekar på att rörligheten i Frankrike kommer att uppgå till knappt 60 km per dag och invånare vid sekelskiftet.

Där framgår också hur resandet per dag och invånare utvecklats med olika färdmedel. Rörligheten med bil motsvarade 1 km per dag och invånare under senare delen av tjugotalet. I början av sextiotalet hade bilresandet i Frankrike ökat till i genomsnitt 10 km per dag och invånare. Även om tillgången till bil expanderade kraftigt i Frankrike och andra delar av Västeuropa under femtiotalet var det vid sextiotalets början stora delar av befolkningen som inte hade tillgång till bil. Sedan dess har bilanvändningen i Frankrike ökat från 10 km till nära 30 km per dag och invånare. Av diagrammet kan man samtidigt utläsa att järnvägsresandet i stort sätt pendlat mellan 1 och 2 km per dag och invånare sedan tjugotalet. Introduktionen av de franska snabbtågen pekar på att detta mönster kan brytas och möjligen kan resandet med snabbtåg i Frankrike nå upp till 2 - 3 km per dag och invånare redan vid sekelskiftet.

Figur **Rörlighetens utveckling i Frankrike. Km per dag och invånare.**



De mest intressanta slutsatserna av infrastrukturens långsiktiga utbyggnad och användning kan summeras på följande sätt:

- **De långsiktiga substitutionsförloppen är påtagligt stabila.**
- **Det tar som regel mer än femtio år för ett system att nå maximal utbyggnad och marknadsandel.**
- **Högvärdiga resor och transporter penetrerar nya överlägsna system snabbare än lågvärdiga. De senare lämnar användningen av äldre system sist.**
- **I stora delar av Europa och Nordamerika har bilresandets marknadsandelar nått sitt maximum. Med en utplanande eller något fallande marknadsandel kommer bilresandet under de kommande två decennierna med stor sannolikhet att nära följa rörlighetens allmänna utveckling.**
- **Historiska data pekar på att rörligheten växer i ett stadigt förlopp med mellan 1,5 och 2 procent per år.**

Bilaga 2

Lagförslag

LAGFÖRSLAG

ALLMÄN VÄGTRAFIKAVGIFT - DEN FÖRFATTNINGSTEKNISKA LÖSNINGEN

För den författningsmässiga lösningen måste först avgöras om den föreslagna allmänna vägtrafikavgiften skall anses utgöra en skatt eller avgift. I fråga om statliga skatter är normgivningskompetensen förbehållen riksdagen. Även avgifter kan vara av karaktären att de i princip skall beslutas av riksdagen. Detta är fallet bl a om den enskilde rättsligt eller faktiskt befinner sig i en sådan situation att han kan anses tvingad att erlägga avgiften, liksom när avgiften på ett verksamhetsområde syftar till intäkter som klart överstiger kostnaderna (prop. 1973:90 s. 218). När det gäller sådana s k betungande avgifter kan riksdagen i vissa fall delegera sin normgivningskompetens till regeringen, bl a när det gäller avgifter på trafikområdet. Riksdagen kan då också medge att regeringen delegerar normgivningskompetensen vidare till en förvaltningsmyndighet eller till en kommun.

I RF finns det inte någon definition av begreppen skatt respektive avgift. I förarbetena till RF sägs emellertid att en skatt kan karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation medan en avgift är en penningtransktion som betalas för en specifik motprestation från det allmänna (a. prop. s. 213 och 219) I vissa fall kan dock en pålaga enligt propositionen också behandlas som en avgift. Ett sådant fall anges vara när en penningprestation tas ut endast i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs näringsgrenen i fråga enligt särskilda regler. Kännetecknande för dessa fall är ofta att avgifterna inte redovisas i statsbudgeten. Som exempel nämns prisregleringsavgifter inom jordbrukets och fiskets områden (s. 219).

Den allmänna vägtrafikavgiften har vissa likheter med en del andra pålagor som i praxis behandlats som avgifter och som tas ut av aktörerna i ett system och sedan tillförs systemet i dess helhet. Som exempel kan nämnas farledsvaruavgift som enligt förordningen (1977:1119) om farledvaruavgift tas ut på den mängd gods som ett fartyg transporterar. Avgiftsbeloppen används sedan för att täcka kostnaderna för farledsväsendet. Den allmänna vägtrafikavgiften skall på motsvarande sätt täcka kostnaderna för den statliga väghållningen.

När det gäller den allmänna vägtrafikavgiften kan inte vederlaget - möjligheten att

överhuvdtaget kunna föra motorfordon - anses vara av sådan art att avgiften av den anledningen statsrättsligt kan anses som en avgift. Den allmänna vägtrafikavgiften betalas ju dessutom även av dem som inte kör på de allmänna vägar som staten är väghållare för. Till saken hör också att den allmänna vägtrafikavgiften också tas ut för bensin som används för andra ändamål än som drivmedel för motorfordon. Den allmänna vägtrafikavgiften är således ur statsrättlig synpunkt att betrakta som en skatt, och lagförslaget har utformats med hänsyn till detta.

Enligt utredningsförslaget är bensinen samt kilometerskatten för närvarande de tekniskt och administrativt enklaste avgiftsbärarna. Författningstekniskt kan en lämplig ordning vara att låta väghållningsavgiften utgå som ett tillägg till den skatt som utgår på bensin enligt lagen (1961:372) om bensinskatt och de grundbelopp för kilometerskatt som utgår enligt vägtrafikskattelagen (1988:327) för personbil, buss och lastbil som drivs med dieselolja. Den organisation som finns idag för debitering och uppbörd m m av bensinskatt och kilometerskatt kan därvid utnyttjas även för allmän vägtrafikavgift. Närmare bestämmelser om hur avräkning och redovisning skall ske mellan skattemyndigheterna och Vägfinansiering AB kan lämpligen meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

IF-UTREDNINGEN
(K 1990:04)

Förslag till

Lag om allmän vägtrafikavgift;

Härigenom föreskrivs följande.

1 § För byggande och drift av allmänna vägar, som staten är väghållare för enligt väglagen (1971:948), skall erläggas allmän vägtrafikavgift.

2 § Allmän vägtrafikavgift utgår som tillägg till
1. skatt som utgår på bensin och alkohol enligt lagen (1961:372) om bensinskatt,
2. grundbelopp för kilometerskatt som utgår enligt bilaga 2 till vägtrafikskattelagen (1988:3279 för personbil, buss och lastbil.

3 § vägtrafikavgift som avses i 2 § 1 utgår med 1 krona 40 öre per liter skattepliktig bensin eller alkohol och tas ut i samma ordning som gäller för bensinskatt enligt lagen (1961:372)om bensinskatt.

vägtrafikavgift som avses i 2 § 2 utgår med 1 krona 10 öre och tas ut i samma ordning som gäller för kilometerskatt enligt vägtrafikskattelagen (1988:327).

4 § Vad som föreskrivs i lagen (1961) om bensinskatt och i vägtrafikskattelagen (1988:327) skall i tillämpliga delar också gälla allmän vägtrafikavgift.

5 § vägtrafikavgift som skattemyndighet uppbär skall överföras till Vägfinansiering Aktiebolag.

Närmare bestämmelser om avräkning och redovisning av allmän vägtrafikavgift meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

Denna lag träder i kraft den

Bilaga 3

Svenska Kommunförbundets finansieringsförslag

Jan Söderström 1989-03-01

Finansiering av den kommunala tätortsväghållningen

KOMMUNERNA SOM VÄGHÅLLARE

Kommunernas skyldighet att svara för drift och underhåll av gator regleras i plan- och byggnadslagen. I områden med detaljplan - normalt det som vi brukar kalla städer eller tätorter - är det vanligen kommunernas uppgift att vara väghållare. Praktiskt taget samtliga landets 284 kommuner har sådan skyldighet - i större eller mindre utsträckning.

Byggande, underhåll och drift av gator och vägar är en viktig och omfattande kommunal uppgift. I tätorterna har kommunerna cirka 35 000 km gator och vägar. Dessutom har kommunerna frivilligt tagit på sig att underhålla cirka 13 000 km enskilda vägar på landsbygden. Totalt blir det 48 000 km. Vägverket underhåller dubbelt så mycket, dvs ungefär 98 000 km.

Förutom att underhålla själva vägytan ingår att svara för en rad anläggningars funktion och fortbestånd. Bland annat har kommunerna 5 500 broar, 2 750 trafiksignalanläggningar, 1,9 miljoner ljuspunkter för gatubelysning och 13 färjor.

I normalfallet har kommunerna ansvaret för tätortsväghållningen och staten (vägverket) ansvaret för de allmänna vägarna på landsbygden. I de större tätorterna har kommunen även ansvaret för de allmänna vägarna inom tätorten. Dessa vägar benämns statskommunala vägar. I alla andra tätorter har vägverket ansvaret för de allmänna vägarna. I Sollentuna, Mora och Åseda, för att ta några exempel, är det vägverket som ansvarar för de allmänna vägarna. Dessa allmänna vägar utgör tätorternas huvudnät. Fördelningen av ansvaret för allmänna vägar i tätorter är föremål för översyn enligt det trafikpolitiska beslutet. Utgångspunkten är att kommunerna ska ta hand om de allmänna vägarna i fler tätorter. Ett åttiotal kommuner ska bli väghållare för allmänna vägar i sina större tätorter. Samtidigt ska vägverket ansvara för de övergripande vägarna (riksvägar och primära länsvägar) i tätorterna. Vägverket ska sålunda sköta E4-genomfarten i Sundsvall.

Ansvaret att sköta väghållningen kan också överlåtas på vägföreningar och samhälligheter. I några kommuner är det här vanligt, framför allt på lokalgatorna. I t ex Lerum, Vallentuna och Ekerö låter kommunerna vägföreningar ta hand om praktiskt taget alla gator och vägar. Detta är emellertid undantag som bekräftar regeln. För den helt övervägande del av gatorna i landets tätorter är det kommunen om har ansvaret för såväl byggande som underhåll och drift.

VAD KOSTAR VÄGHÅLLNINGEN?

Kostnaderna för drift- och underhåll av tätortsgatorna uppgick år 1987 till totalt 2 853 miljoner kronor. Dyrast var vintervägh ållningen (27 %), beläggningsunderhåll (24 %) och gatubelysning (22 %). Dessa tre åtgärdstyper svarar alltså nästan för tre fjärdedelar av kostnaderna.

För att få kommunernas totala kostnader för väghållningen måste man också addera kostnaderna för nyinvesteringar. 1987 uppgick dessa investeringar till 1 584 miljoner kronor inklusive gator i nyexploateringsområden och bidrag till enskilda vägar utanför tätorten.

Totalt uppgår alltså kommunernas kostnader för väghållningen till cirka 4,4 miljarder kronor per år. Är det mycket eller lite pengar? - Ja, det beror helt på vad man jämför med. Om man t ex ser på vägverkets kostnader för sina vägar så framgår det att kommunernas väghållning kostar lika mycket som vägverkets. Vägverket lade ner 3,4 miljarder kronor på drift av statliga vägar år 1987 och 1,0 miljarder på byggande, alltså totalt cirka 4,4 miljarder kronor. Jämförelsen med vägverket kan vara relevant även i andra avseenden. Kommunerna och vägverket underhåller t ex nästan exakt lika mycket asfaltväg, cirka 40 000 km vardera.

Jämför man kommunernas kostnader för väghållningen med kostnaderna för annan kommunalteknik så ligger det nära till hands att se på vatten- och avlopp. Drift- och underhåll av va-nätet kostade nästan exakt lika mycket som för gatusidan. Däremot ligger investeringsvolymen ungefär tre gånger högre för va- nätet än för gatunätet.

Om man slår ut kommunernas väghållningskostnader på totala antalet innevånare så innebär det en kostnad av cirka 530 kronor per person och år. För ett hushåll på fyra personer alltså cirka 2 000 kronor. Det är ungefär samma belopp som ett hushåll i allmänhet betalar i va-avgift per år till kommunen och ungefär tredubbla sophämtningsavgiften. Jämför man å andra sidan med kommunernas kostnader och hushållens avgifter för daghemmen så ter sig kostnaderna för kommunaltekniken tämligen beskedliga. Man räknar idag med att en daghemsplats kostar cirka 50 000 - 70 000 kronor per år. En familj med ett barn på dagis betalar i allmänhet en avgift på 7 000 - 13 000 kronor per år, dvs många gånger mer än vad man betalar för va och sophämtning.

PROBLEMEN MED FINANSIERINGEN

Idag är den kommunala väghållningen till helt övervägande delen finansierad med kommunalskattemedel. Av de totala väghållningskostnaderna år 1987 var 3 440 miljoner kronor, dvs 77 % kommunalskattemedel. Resterande 997 miljoner kronor var statsbidrag som kommunerna uppbar som ersättning för byggande och drift av de statskommunala vägarna. Sådan bidrag har för närvarande bara 110 av landets största kommuner. Övriga 174 kommuner tvingas betala hela kostnaden för väghållningen via kommunalskatten.

Statsbidragen har inte ökat under senare år utan legat stilla eller till och med minskat. Det betyder att kommunerna i ökad utsträckning tvingas till att betala väghållningen med kommunala skattemedel. Det här skapar problem främst av två skäl.

- Huvudproblemet i den kommunala gatuhållningen är en smygande kapitalförstöring. För att undvika denna behövs mer pengar för att klara underhållet. Kommunens politiker är emellertid satta under hårt tryck från en lång rad sektorer som önskar mer pengar. Barnomsorgen, äldrevården och färdtjänsten, kultur- och fritidssektorn kräver allt större resurser.

- Det är svårt eller omöjligt att ytterligare höja kommunal- och landstingsskatten. Flertalet kommuner ligger redan idag på en total utdebitering kring 30 kronor. Det finns en tydlig skattetrötthet som talar mot en ytterligare höjning av de allmänna skatterna. Tendensen är nu för första gången att kommunalskatten i stort sett ligger stilla.

Sammantaget innebär det här att kampen om de kommunala skattepengarna ökat. När staten drar ner sina bidrag har kommunerna inte ansett sig kunna kompensera detta med skattemedel. Så är t ex fallet i Borås där man åren 1985 - 87 har fått sänkta statsbidrag med 3,3 miljoner kronor. Fullmäktige ansåg sig inte kunna anslå några ytterligare kommunala medel eftersom oförändrad kommunalskatt är ett övergripande mål. Beslutet kommer inte att leda till någon dramatiskt sänkt väghållningsstandard de närmaste åren. Däremot samlar man succesivt på sig ett allt mer accellererande underhållsbehov, som - när åtgärderna väl måste göras - innebär att skadorna blivit allvarligare och kostnaderna för att återställa vägen till ursprungligt skick är mångdubbelt högre. Budgetbeslutet i Borås är typiskt för prioriteringarna i ett mycket stort antal kommuner i landet.

Idag saknar kommuerna alternativ till att finansiera väghållningen med kommunalskatten. I områden med detaljplan har man inga lagliga möjligheter att vare sig belasta trafikanter eller fastighetsägare med några avgifter för att täcka kostnaderna för drift och underhåll av gator och vägar. Detta måste anses vara en säregen situation. Avgifter är ett etablerat och accepterat sätt att bekosta praktiskt taget alla andra kommunaltekniska system. Systemets brukare = de som har nytta av anläggningarna, accepterar att betala sina avgifter när de har garantier för att deras inbetalade pengar i full utsträckning används för att bekosta systemens kostnader. Kommunerna är till och med i lag ålagda att använda samtliga intäkter som t ex va-taxan ger till att just finansiera vanätet.

För väghållningen är det faktiskt tvärtom. Trafikanterna beräknas budgetåret 1988/89 betala in 25,5 miljarder kronor i olika skatter och acciser. Intäktskällorna framgår av nedanstående tabell

	miljoner kr
bensinskatt	15 400
vägtrafikskatt	6 122
bilaccis	2 351
energiskatt, diesel	1 386
spec avgift diesel	248
summa	25 507

Med viss logik vore det här naturligt att intäkterna från bilismen i första hand användes för att täcka kostnaderna för att bygga och underhålla gator och vägar. Så är alltså idag inte fallet. Den kommunala väghållningen får enbart ut cirka 1 miljard kronor av bilismens intäkter, trots att det rent finansiellt finns goda förutsättningar att betala både den statliga och kommunala väghållningen helt och hållet med brukaravgifter, dvs fordons- och/eller bensinskatter. Detta skulle till yttermera visso kunna ske utan att bilismens roll som allmän skattekälla för att täcka utgifter helt utanför vägsektorn påtagligt skulle försämras.

HUR BÖR ETT BRA FINANSIERINGSSYSTEM VARA KONSTRUERAT?

1 Systemet bör generera medel som långsiktigt garanterar väg- och gatunätets fortbestånd

De medel som via systemet tillfaller de kommunala väghållarna bör vara av sådan omfattning att man inte riskerar någon omfattande kapitalförstöring på det vägnät som vi redan har idag, dels också får förutsättningar att bygga ett rimligt antal nya trafikleder som en växande trafik skapar behov av. Det sista kravet är särskilt viktigt för storstadsområdena där både framkomligheten är dålig och trafikmiljöproblemen stora.

Av föregående avsnitt framgår varför man inte kan räkna med att kommunalskatten kan ge tillräckligt med pengar till väghållningen. Det dubbla kravet att prioritera den mjuka sektorn och samtidigt hålla oförändrad eller sänkt kommunalskatt gör det omöjligt att prioritera väghållningen. Detta förhållande kommer sannolikt att bli än mer accentuerat i framtiden.

Nuvarande system där riksdagen årligen ger pengar till den kommunala väghållningen "i mån av tillgång på medel" är heller inte bra. Medlen - "statsbidraget" - har karaktären av nådegåva och blir ofta ett tvisteämne mellan de politiska partierna. Tendensen är att anslaget betraktas som en slags budgetregleringspost som åker upp och ner i takt med statens finanser och olika politiska värderingar om väghållningens betydelse för samhällsekonomin. Därtill finns det ett allmänt önskemål att minska på transfereringarna mellan statskassan och den kommunala sektorn. Nuvarande system är mot denna bakgrund osäkert, trots försäkringar om att det ska bestå.

Ett nytt system bör av dessa skäl vara baserat på konsumtionsavgifter av samma typ som va-taxan, sophämtningstaxan och andra kommunala taxor. Idealet är att skapa "raka rör" mellan konsumenten av väghållningen och kommunen som ansvarig för väghållningen. Systemet med brukaravgifter som bygger på självkost-

nadsprincipen har den fördelen att användaren ser kopplingen mellan de avgifter han betalar för en viss tjänst och huvudmannens kostnader för att hålla dessa tjänster. Va-taxan, sophämtningstaxan, el-taxan, fjärrvärmetaxan osv har en sådan koppling. Kommunen får visserligen skattefinansiera dessa verksamheter, men om konsumenterna betalar avgifter så måste dessa i sin helhet användas till avsett ändamål. Av detta skäl möter man sällan något ifrågasättande av dessa avgifter från konsumenternas sida.

När man väljer att klart illustrera sambandet mellan avgift och den standard som huvudmannen tillhandahåller så skapas ofta en betalningsvilja hos konsumenten. Den framgår t ex när man år 1987 beslutade om en 50-procentig höjning av fordonsskatten för den tunga lastbilstrafiken. De höjda skatterna infördes utan allvarliga protester från Åkeriförbundet och andra berörda intressenter. Skälet är att staten garanterar att pengarna används för att öka bärigheten för den tunga trafiken, en åtgärd som berörda parter är i högsta grad intresserade av. Slutsatsen är att man kan ta ut avgifter - t o m högre avgifter än idag - bara konsumenten verkligen får garantier för att influtna medel används på ett sätt som ligger i linje med hans intressen.

2 Systemet bör vara rättvist

Det nuvarande statsbidraget innebär i sig stora orättvisor. I många kommuner med stora tätorter, särskilt kranskommunerna runt Stockholm, svarar vägverket idag helt för väghållningen på de större genomfartsvägarna. I motsvarande kommuner som är egna väghållare måste kommunen själv betala en del av kostnaden för att hålla dessa vägar. Den här orättvisan kommer att rättas till under de närmaste åren när riksdagens trafikpolitiska beslut nu genomförs.

En struktuell skillnad som däremot kan medföra rättviseproblem i ett nytt finansieringssystem är omfattningen på tätortsväghållningen. Kommunerna uppvisar här stora skillnader. Som nämnts har t ex Vallentuna och Ekerö praktiskt taget försumbara kostnader för kommunal tätortsväghållning. Motsatsen gäller t ex i Stockholm, Solna och Sundbyberg där all väghållning inom kommunens gräns är tätortsväghållning. Ett nytt finansieringssystem måste ta hänsyn till dessa stora olikheter i förutsättningar.

En ytterligare aspekt som bör beaktas är rättvisan mellan olika brukare/kommuninnevånare. De regler som gäller i många tätorter idag är inte särskilt rättvisa. I kommuner där det finns väg-föreningar och samfälligheter tvingas fastighetsägarna som ingår i dessa att betala en årsavgift för väghållningen. I samma kommuner förekommer det att andra fastighetsägare får detta "gratis", dvs hela väghållningen betald via kommunalskatten.

Det torde vara orealistiskt att tro att ett nytt finansieringssystem ska kunna korrigera alla de orättvisor som finns idag, men ett nytt system ska helst minska och i varje fall inte öka orättvisorna.

3 Ett finansieringssystem ska ha låga transfereringskostnader

Dagens system för att beskatta bilismen ger i huvudsak acceptabelt låga uppbördskostnader både för bensinskatten och den årliga fordonsskatten (vägtrafikskatten). Undantaget är möjligen kilometeravgiften för dieseldrivna fordon.

Kostnaderna för dagens skattesystem finns ju redan och det är således en fördel om ett nytt finansieringssystem för den kommunala väghållningen i stort sett håller sig inom ramen för detta uppbördssystem. Helt nya finansieringssystem bör undvikas eftersom både introduktion och drift av sådana regelmässigt kräver avsevärda resurser.

Både fastighetsavgifter och tullar är behäftade med den svagheten att de i sig kostar pengar. Fastighetsavgifter skulle kräva mycket stora insatser i praktiskt taget samtliga kommuner om man vill använda dem som en bred bas för att ta in medel för väghållningen. Centrala fastighetsregistret är ännu inte utbyggt i sådan omfattning att det kan användas som underlag för sådana register.

Biltullar finns också erfarenhet av på flera håll, både i form av områdestullar (Bergen och Singapore) och tullar för att använda en viss väg. Erfarenheten är att uppbördskostnaden brukar ligga på 5 - 15 % av totala omsättningen.

4 Ett nytt finansieringssystem måste vara politiskt acceptabelt

Kravet att ett nytt finansieringssystem ska vara politiskt acceptabelt gäller både krav från rikspolitiker och kommunpolitiker.

De krav som riksdagspolitiker från olika partier, regering och särskilt då finansdepartementet och kommunikationsdepartementet har anledning att ställa ska inte utvecklas här. Överväganden och diskussioner får utvisa om dess representanter kan acceptera ett finansieringssystem med enligt de förutsättningar som här skisseras.

Vad beträffar kommunpolitikernas krav gäller i första hand att ett finansieringssystem måste vara acceptabelt för majoriteten av kommuninnevånarna om det ska vara möjligt att genomföra. Så är knappast fallet om man vill införa fastighetsavgifter i stor skala och till en väsentlig del täcka väghållningskostnaderna med dessa. Fastighetsavgifter skulle troligen uppfattas som en helt ny skatt, särskilt i de kommuner där väghållningen idag nästan uteslutande betalas via kommunalskatten. Möjligen kan en låg fastighetsavgift vara acceptabel för de fastighetsägare som

idag är ålagda att sköta gångbanerenhållningen och där en ny fastighetsavgift innebär att detta ansvar överförs till kommunen.

En typ av fastighetsavgift som en del kommuner försökt införa är gatukostnadsersättningen (som avgift vid nybyggnad eller upprustning av gata). Erfarenheterna här är inte uppmuntrande. Många kommunpolitiker har tvingats backat från sina ursprungliga förslag när de konfronterats med uppretade medborgare som kunnat peka på en rad orättvisor med de tänkta avgifterna.

Avslutningsvis kan det vara ett legitimt kommunalpolitiskt krav att den enskilda kommunen själv ska kunna påverka storleken på intäkterna som ett nytt avgiftsbaserat finansieringssystem för väghållningen ger. Fullmäktigt ska alltså som för övriga kommunala taxor dels kunna beluta om avgiftssystemet ska tillämpas inom kommunen och i så fall hur stora avgifter brukarna ska betala. För avgifternas storlek bör man självfallet ha förbehållet att taxan inte får vara högre än kommunens självkostnad. Möjligen bör man lägga till ytterligare ett krav, nämligen att avgiften ska vara maximerad till ett visst högsta belopp. Sistnämnda regel gäller till exempel för felparkeringsavgiften som för närvarande är maximerad till 300 kronor (utom i Stockholm).

SKISS TILL ETT NYTT FINANSIERINGSSYSTEM

I koncentrat innebär det hittils sagda att ett nytt finansieringssystem bör bygga på följande förutsättningar.

- systemet bör i första hand bygga på avgifter som tas ut av brukarna = trafikanterna

- avgifterna bör tas ut inom ramen för det nuvarande systemet för uppbörd av bensinskatten och/eller vägtrafikskatten

- de enskilda kommunerna bör ha möjlighet att påverka avgifternas och därmed intäkternas storlek

- kommunernas möjlighet att ta ut avgifterna får inte vara sådana att nuvarande orättvisor mellan t ex olika kommuninnevånare ökar, de bör istället minska.

Sammantaget innebär det här att ett nytt finansieringssystem för den kommunala väghållningen bör bygga på principen att kommunerna ges möjlighet att besluta om en kommunal väghållningsavgift som en del i den nuvarande besinskatten och/eller fordonsskatten.

Alternativet bensinskatten

Bensinpriset på blyfri 95 oktan är för närvarande 4,42 kr i lägsta priszon. Av detta är 2,84 kr skatt, dvs cirka 65 %. Motsvarande andel gäller för premium. Beninskatten väntas budgetåret 1988/89 ge staten en total intäkt om 15,4 miljarder kronor.

En möjlighet vore att särskilja den del av bensinskatten som är en ren skatt från den delen som är avsedd för väghållningsändamål. Man skulle då med nuvarande användning få följande uppdelning.

bensinskatt		149 öre
statlig väghållningsavgift		115 öre
kommunal väghållningsavgift	cirka	20 öre
summa		284 öre

I detta exempel har då det fiktiva antagandet gjorts att både den årliga fordonsskatten, bilaccisen och energiskatten på diesel betraktas som rena skatter och inte till någon del används för väghållning. Medel från bärighetspaketet som finansierar särskilda bärighetshöjande åtgärder har inte räknats in i den statliga väghållningsavgiften och inte heller medlen till kollektivtrafiken (länsjärnvägar m m).

Med denna konstruktion vore det i och för sig möjligt att låta de enskilda kommunerna besluta om den kommunala väghållningsavgiftens storlek. Varje kommunfullmäktige skulle då få bestämma den avgift som ska gälla vid bensinförsäljning i den egna kommunen. Man möter då emellertid två problem. För det första är bensinförsäljningens storlek i den enskilda kommunen dåligt relaterad till väghållningsskyldigheten. För det andra skulle troligen varierande kommunala väghållningsavgifter påverka bilisternas val av tankställe. Man riskerar att få en omfattande trafik över kommungränser för att jaga det lägsta bensinpriset.

En bättre möjlighet vore att låta kommunikationsdepartementet besluta om både en statlig och en kommunal väghållningsavgift som är enhetlig för hela landet. Man ger då upp möjligheten för den enskilda kommunen att påverka väghållningsavgiftens storlek, men undviker de problem som olika avgifter i olika kommuner skulle medföra. Kommunförbundets styrelse skulle möjligen kunna vara det organ som föreslår kommunikationsdepartementet ett lämpligt belopp för den kommunala väghållningsavgiften. De samlade intäkterna skulle kunna fördelas på kommunerna efter en lämplig fördelningsmodell, t ex normkostnaderna för den kommunala tätortsväghållningen.

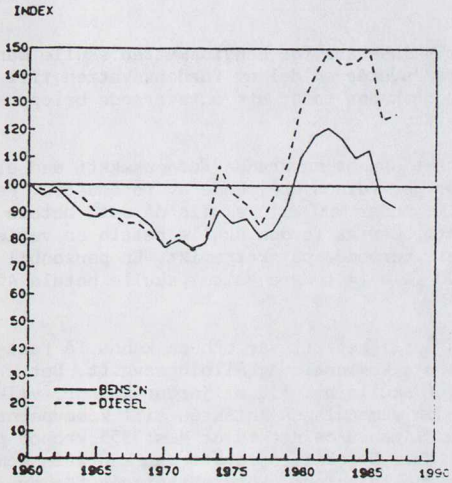
En modell med en kommunal väghållningsavgift som del i bensinpriset innebär att det finns möjlighet att låta en större andel av kostnaderna för tätortsväghållningen betalas av denna avgift än dagens statsbidragssystem. Idag är 77 % av kostnaderna för väghållning finansierade med kommunalskatten. Det vore i sig ingen omöjlighet att vända på detta och låta t ex 75 % av kostnaderna gå via den kommunala väghållningsavgiften. Ett troligt villkor från staten för ett sådant arrangemang är att statens nettotransferingar till kommunerna inte ska öka. Man kan då gå fram på i princip följande sätt:

- inom ramen för ett oförändrat bensinpris låter staten den kommunala väghållningsavgiften öka i föregående exempel och avstår motsvarande del av bensinskatten. Staten kompenserar sig genom att minska statsbidragen med motsvarande belopp inom någon annan sektor. Både stat och kommuner får i princip oförändrad totalekonomi.

- med förutsättningen att man anser att besinpriset kan höjas ökas den kommunala väghållningsavgiften jämfört med exemplet ovan. Den statliga bensinskatten behålls oförändrad vilket ger staten oförändrad ekonomi. Kommunerna ges förutsättningar att sänka kommunalskatten, eftersom en större andel av väghållningskostnaden avgiftsfinansieras.

Fördelen med att använda en kommunal väghållningsavgift som del i bensinpriset är att man då har en mycket bred bas som grund för finansieringen. Det är bensinskatten som genererar de klart största intäkterna i vägtrafikbeskattningen. 10 öre på bensinpriset betyder en total intäkt på drygt 500 miljoner kronor.

Man kan också notera att bensinpriset i reala termer sjunkit mycket kraftigt under senare år. Förändringarna illustreras i nedanstående diagram.



Utvecklingen antyder att det finns utrymme för en viss prisökning utan att man skulle behöva riskera några väsentliga fördelningspolitiska effekter. Den återgång till samma reala bensinpris som gällde i början av 1980-talet innebär att priset skulle kunna höjas med över 1 krona per liter. Idén att höja bensinpriset är inte helt originell, en liknande tanke prövas i kommittén för indirekta skatter (KIS) där man diskuterar möjligheten att momsbelägga bensinen utan att kompensera detta med en sänkning av bensinskatten. Resultatet skulle bli att priset ökade med ungefär 1 krona per liter. Priser i trakten av eller över 5 kronor per liter är också de normala i flertalet europeiska länder.

Som antytts tidigare kan man också anta att trafikanterna skulle kunna acceptera en liten höjning av priset om man samtidigt kunde ställa garantier att influtna medel oavkortat används för att för-

bättra väghållningen. Mot en ytterligare bensinprisökning talar dock det faktum att bensinpriset räknas in i konsumentprisindex och att varje ökning därför ökar på inflationen.

Alternativet fordonsskatten

Den årliga fordonsskatten är olika för personbilar, bussar, lastbilar och släpvagnar. Inom respektive fordonsslag är skatten differentierad på skattevikten. För personbilar gäller att skatten varierar från 355 kronor per år för en bil som väger under 900 kilo upp till 1 345 kronor för en bil som väger 1 901 - 2 000 kilo. 80 % av alla registrerade personbilar betalar en skatt i intervallet 445 - 805 kornor per år.

För bussar och lastbilar är fordonsskatterna högre. Bensindrivna bussar och lastbilar betalar 895 kronor per år oberoende av skattevikt. Dieseldrivna bussar och lastbilar betalar väsentligt mer, en tvåaxlig dieseldriven lastbil på 20 ton betalar t ex 21 175 kronor per år.

På ett liknande sätt som skisserats för bensinskatten skulle man kunna tänka sig att staten avstår en del av fordonsskatten till kommunerna. Dessa skulle då kunna ta ut ett motsvarande belopp som kommunal väghållningsavgift.

Antag att man på det sättet sänker nuvarande fordonsskatt med ett fast belopp om 355 kronor per fordon oberoende av fordonstyp. Personbilar med en skattevikt under 900 kilo skulle då inte betala någon statlig fordonsskatt. Övriga fordon skulle betala en varierande statlig fordonsskatt beroende på skattevikt. En personbil i viktklassen 1 301 - 1 400 kilo (= tyngre Volvo) skulle betala 450 kronor per år.

Kommunerna skulle då ges möjlighet att var och en kunna få fastställa ett lämpligt belopp i kommunal väghållningsavgift. Det statliga intäktsbortfallet skulle bli 1,3 miljarder kronor, vilket alltså också skulle bli den sammanlagda intäkten till kommunerna i väghållningsavgift om samtliga valde att ta ut just 355 kronor per fordon. Fördelen med systemet är emellertid att man kan låta kommunerna fastställa individuella belopp. Förutsättningen för avgiften bör vara att kommunerna - precis som gäller för va-taxan idag - använder samtliga influtna medel till att bekosta den kommunala väghållningen. Det kan möjligen vara lämpligt att lägga en ytterligare spärr på avgiftsuttaget, nämligen att låta staten fastställa ett högsta belopp som den kommunala väghållningsavgiften får uppgå till.

Resultatet skulle troligen bli att man fick en kraftig variation i den kommunala väghållningsavgiften mellan olika kommuner. Kommuner som Ekerö och Vallentuna skulle kunna nöja sig med en mycket låg eller till och med ingen avgift eftersom deras kostnader för väghållningen är mycket låga. Det förefaller också skäligt att de boende i dessa kommuner får minskade kostnader eftersom flertalet där redan idag betalar för väghållningen via samfälligheter och vägföreningar.

I Stockholm och ytterligare ett antal kommuner skulle fullmäktige troligen välja att ta ut en hög avgift. Kostnaderna för väghållningen i dessa kommuner är höga, dels för att trafiken på gatorna är stor men också därför att kommunerna tagit på sig ett stort ansvar för väghållningen. I Stockholm sköter t ex kommunen underhållet av alla gångbanor vilket i de flesta andra kommuner åligger fastighetsägaren. En kommunal väghållningsavgift på 800 kronor som del i den årliga fordonsskatten skulle för Stockholms del innebära en intäkt om cirka 190 miljoner kronor.

Ett förhållande som möjligen kan innebära ett problem med att använda fordonsskatten som bas för en kommunal väghållningsavgift är registreringsorten för leasingbilarna. Dessa bilar skulle betala kommunal väghållningsavgift i den kommun som företaget är registrerat och inte i den kommun brukaren är skriven. Det är dock osäkert om detta i sig innebär någon påtaglig orättvisa eftersom ju bilen oftast används bl a för resor mellan bostaden och arbetet. Antalet leasingbilar uppgår för närvarande till ungefär 4 % av personbilsparken. Frågan om registreringskommunen för leasingbilar, taxibilar, lastbilar och andra liknande fordon kannntgöra ett problem som måste undersökas ytterligare.

En annan fråga som också måste bevakas är möjligheten att registrera bilen på annan ort än den egna mantalsskrivningsorten. Ett nytt system med kommunal fordonsskatt får inte innebära möjlighet till "utflaggning". En personbil bör vara registrerad på den ort där ägaren är folkbokförd. Denne får inte ha möjlighet att mer eller mindre fritt välja en kommun med låg kommunal fordonsskatt. Viss erfarenhet av den här problematiken finns redan eftersom riksdagen häromåret beslutade om nedsatt fordonsskatt för de inre delarna av Norrland.

JÄMFÖRELSE AV ALTERNATIVEN BENSINSKATT OCH FORDONSSKATT

Båda de skisserade systemen bygger på att avgifter tas ut i stället för skatter för att delfinansiera den kommunala tätortsväghållningen. I båda systemen kan avgifterna tas ut helt inom ramen för nuvarande uppbördssystem. Några påtagliga merkostnader för administration uppkommer inte. För bensinskattealternativet kan beräkning av fördelningsnyckeln vara ett litet problem. Här kan dock i huvudsak redan befintlig statistik användas, så merkostnaderna blir knappast betungande.

Alternativet med fordonsskatt ger en fördel när det gäller kommunernas möjlighet att påverka intäkternas storlek. Varje kommun beslutar här om sin egen avgift på samma sätt som gäller för felparkeringsavgifterna. I bensinskattealternativet måste man acceptera en riksgemensam kommunal väghållningsavgift som del i bensinpriset. Även här kan dock den enskilda kommunen i slutändan välja en valfri väghållningsstandard genom att använda kommunala skattemedel för att finansiera höjd standard.

Beträffande rättviseaspekterna tillgodoser båda alternativen de grundläggande krav som man kan ställa på ett nytt finansieringssystem. Inget alternativ innebär större rättviseproblem än idag, för båda alternativen är snarare tendensen att orättvisorna minskar något.

Avslutningsvis kan konstateras att alternativet med fordonsskatten har ytterligare en fördel som kan vara betydelsefull i det rikspolitiska perspektivet. En eventuell höjning av bensinpriset påverkar inflationen, vilket fordonsskatten inte gör eftersom den inte räknas in i konsumentprisindex. Det bör dock understrykas att bensinskattealternativet inte förutsätter någon bensinprishöjning i sig.

Frågan om det nya finansieringssystemet ska omfatta både byggande och underhåll eller bara underhåll har inte berörts. Man kan dock räkna med att kommunernas behov av att investera i tätortsvägar liksom tidigare i huvudsak kommer att avse åtgärder på gator och vägar med stor genomfartstrafik. Här planeras inga förändringar, som hittills är avsikten att statliga medel ska ingå som en väsentlig del av dessa leders finansiering.

Bilaga 4

Vägverket; Inventering av väginvesteringar som är tänkbara att finansiera med avgifter mm.

Vägverket

Serviceavdelning ekonomi
Finanssektionen

1990-08-01

INVENTERING AV VÄGINVESTERINGAR SOM ÄR TÄNKBARA ATT FINANSIERA MED AVGIFTER MM

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	SID
INLEDNING	1
RESULTAT	1
SLUTSATSER	6

BILAGOR:

Bilaga 1	Nybyggnadsobjekt som kan avgiftsfinansieras
Bilaga 2	Investeringar som sänker underhålls- och driftkostnader tillräckligt mycket så att det är lönsamt med lånefinansiering
Bilaga 3	Skiss över vägtullsystem i Stockholms län

Inledning

I det näringspolitiska beslutet som riksdagen fattade i juni 1990 sägs: "Alla resursbehov under 1990-talet för att säkerställa en väl fungerande infrastruktur inom väg-, järnvägs- och kollektivtrafikområdet kan inte klaras över statsbudgeten. I fortsättningen måste resurser mobiliseras via näringslivet samt avgiftsfinansiering övervägas för att möta dessa behov."

För att stimulera tillkomsten av fler avgiftsfinansierade objekt görs i beslutet vissa lättnader av möjligheterna att genomföra sådana objekt. Det innebär att Vägverket får möjlighet att ta lån eller att gå i borgen för att underlätta genomförandet av avgiftsfinansierade objekt. Vägverket får också rätt att teckna aktier i bolag som bildas för att finansiera vägutbyggnader.

För att få bättre kännedom om möjligheterna att utnyttja nya metoder i väghållningens finansiering genomfördes under försommaren 1990 en inventering i varje län. Resultatet av inventeringen redovisas i denna PM.

Resultat

I detta avsnitt redovisas resultatet av inventeringens fyra frågor.

1. Finns det något eller några nybyggnadsobjekt som det kan vara rimligt att avgiftsfinansiera med hänsyn till

- *trafikunderlag,*
- *möjligheterna att ta ut avgifter med hänsyn till trafikens sammansättning (andel dagspendlare, andel yrkestrafik, andel tung trafik etc),*
- *att ett avgiftsuttag inte i väsentlig utsträckning skulle medföra att nyttan med utbyggnaden minskar genom att trafiken finner alternativa vägar samt*
- *att projektet skall vara bedömt som angeläger men sakna förutsättningar att bli utfört inom rimlig tid inom ordinarie planeringsramar (borde normalt innebära att det finns med i planerna, men långt bak) ?*

Av det underlag som inkommit kan konstateras att det finns en hel del objekt som kan tänkas bli föremål för avgiftsfinansiering. En lista över dessa objekt finns redovisad i särskild bilaga. Klart dominerande bland objekten är avsnitt på det högtrafikerade vägnätet med utbyggnad till motorvägsstandard på E3,

E4, E6 och E18. Dessa vägar har ett tillräckligt trafikunderlag då de flesta sträckor uppvisar ett trafikarbete, mätt i årsdygnstrafik, på 10 000 fordon eller mer. Vad beträffar trafikens sammansättning möter heller inga hinder för avgiftsupptagning. Vidare är objekten på grund av deras storlek sällan upptagna i flerårsplanen, och i de fall de finns med är byggstarttidpunkten vanligen förlagd till slutet av planperioden.

Den genomgående orsaken till att objekten trots detta i de flesta fall är tveksamma att avgiftsbelägga, är möjligheten för trafikanterna att välja en alternativ väg. Det bedöms i första hand vara lokalbefolkningen som vid avgiftsupptagning i stor utsträckning väljer en alternativ, gratis väg. Nyttan med objektet skulle således på grund av denna effekt minska.

Under början av år 1989 gavs Vägverket av regeringen i uppdrag att utreda ett system med avgifter på motorvägar, motortrafikleder och större broar. I denna utredning, den sk Vägavgiftsutredningen, nämns bl a den samhällsekonomiska förlusten p g a trafikomledningen;

"Ökad trafik på "gamla vägen" skulle leda till att miljömässiga olägenheter, köer m m, skulle uppstå i tätorter längs denna väg. I Sverige skulle omledningen bli så stor i många fall att syftet med avgifter, d v s en finansiell förstärkning för den statliga väghållningen, skulle väsentligt motverkas.

Man skulle därför behöva införa avgift på alternativvägen för att göra vägvalet neutralt. Då uppstår emellertid olägenheter för den som bor utmed alternativvägen."

Utredningen säger också att det bästa systemet för avgiftsupptagning är en automatisk elektronisk uppbörd, vilken tidigast kan införas om 3 - 5 år.

Beaktas Vägavgiftsutredningens bedömning skulle de flesta objekten på det högtrafikerade vägnätet, i första hand beroende på möjligheten för trafikanterna att välja en alternativ väg, därmed åtminstone inte i dagsläget framstå som intressanta.

Emellertid återstår en del objekt på det högtrafikerade vägnätet som kan vara lämpliga att avgiftsbelägga.

* E3/E18, delen Örebro - Arboga - Köping

Länsstyrelserna i Örebro och Västmanlands län har i samråd med vägförvaltningarna i samma län studerat detta vägavsnitt. Enligt deras mening är det mycket angeläget att vägavsnittet blir ombyggt inom en

tioårsperiod. Med nuvarande anslagsfinansiering kommer ombyggnaden att ske först om ca 20 år. Vägförvaltningarna efterfrågar en studie för att klarlägga möjligheten att genom någon alternativ finansieringsform, exempelvis en kombination av anslagsmedel och avgifter, förbättra standarden.

* E4, delen Sikeå - Skellefteå och E79, delen Tväråbäck - Vilan

Enligt vägförvaltningen i Västerbottens län är en förutsättning för avgiftsbeläggning på dessa vägavsnitt att kravet på full kostnadstäckning hävs, beroende på det låga trafikunderlaget. Förvaltningen nämner också att om någon form av kommunal trafikavgift inrättas, kan objekt som Kolbäcksleden vid/genom Umeå övervägas.

* E4, Bro över Ångermanälven

Objektet finns upptaget i förslaget till flerårsplan för riksvägar 1991-2000, men utan medelstilldelning och med anmärkningen "särskild finansiering". Dess stora byggkostnad (2 miljarder kronor) gör att endast en mindre del kan finansieras med avgifter. I syfte att kartlägga möjliga finansieringsalternativ har därför en arbetsgrupp med representanter för länsstyrelsen och näringslivet tillsatts.

* E6, Hogdal - Svinesund och bro över Svinesund

Finansieringslösning finns i huvudsak redan framtagen.

* E6, Ljungskile - Torp

Objektet utgör den sista länken av utbyggnaden till förbättrad vägförbindelse mellan Uddevalla och Göteborg som var en förutsättning i det sk Uddevallapaketet. Vägförvaltningen i Göteborgs och Bohus län bedömer att utbyggnaden med bro över Sunningen kan finansieras med avgifter.

* Väg 60, Falun - Ornäs

Utbyggnad till fyrfältighet av väg 60 mellan Falun och Ornäs är inte förenad med möjligheten för trafikanterna att välja en alternativ väg.

Utbyggnaden innebär inte att vägen erhåller motorvägsstandard, d v s inga parallellvägar för långsamtgående fordon kommer att existera. Avsaknaden av sådana vägar får till följd att trafiken inte kan välja en alternativ, gratis väg.

* Väg 1053, Fjällvägen i Sälen

Ett annat objekt i Kopparbergs län är Väg 1053, den sk Fjällvägen i Sälen. Man är här inne på att avgiftsbelägga vägen under perioden december - april. Förutom de medel som finns med i LTA- och bärighetsplanen är man även inne på att låta näringsidkarna på fjället finansiera en del. Syftet med avgiften är här i första hand att begränsa trafiken.

Utöver dessa objekt kan det bli nödvändigt att använda avgifter som delfinansiering till objekt som redovisas under fråga två.

För samtliga hittills redovisade objekt är tanken att en avgift ska tas i anslutning till och finansiera ett särskilt objekt. Vägförvaltningen i Stockholms län skisserar å andra sidan på ett vägtullsystem som ska finansiera ett övergripande vägnät även omfattande många avgiftsfria vägar. Deras skiss återges i bilaga tre.

Sammanfattningsvis kan sägas att bland de inventerade objekten framstår de flesta på det högtrafikerade vägnätet inte som intressanta i och med möjligheten för trafikanterna att välja en alternativ, gratis väg. "Vägavgiftsutredningen" visade att avgiftsupptagning på sådana vägavsnitt är mindre lämplig. Vidare är en del andra objekt redan föremål för sökande efter alternativa finansieringslösningar. Kvarvarande objekt bör snarast analyseras närmare.

2. Finns det några investeringar som skulle sänka Vägverkets underhålls- och driftkostnader tillräckligt mycket för att det skall vara motiverat att lånefinansiera dem och sedan betala ränta och amorteringar med framtida anslagsmedel (kan t ex gälla bro som ersätter färja) ?

Samtliga redovisade objekt utom ett avser att ersätta en nuvarande färja med en bro. Tanken är att inbesparad färjedriftkostnad vid byggande av en bro ska finansiera ränta och amortering vid lånefinansiering av kostnaden för brobygget. Förmodligen räcker i de flesta fall inte de inbesparade färjedriftkostnaderna helt till att återbetala lånet, varför en finansieringslösning där man även tar ut avgifter kan bli aktuell. Ett sådant objekt vars finansiering i

princip är klar, är byggande av bro över Rödösundet. Ett objekt med likartade förutsättningar är byggande av bro över Vallsundet.

En annan finansieringslösning redovisas av vägförvaltningen i Blekinge län. Nuvarande bro över Möcklösund kommer utan ombyggnad att behöva repareras. Ju längre fram i tiden reparationen utförs, desto mer kostsamt. En ombyggnad skulle åtminstone delvis kunna finansieras med dessa inbesparade reparationsåtgärder.

Objekten finns särskilt bilagda, och det är av stor vikt att samtliga dessa analyseras närmare.

3. Finns det projekt som skulle kunna tänkas medföra så stora fördelar för någon regionalt/lokalt eller på annat vis väl avgränsad kategori användare att det är tänkbart att dessa är beredda att ta på sig hela eller väsentliga delar av kostnaden ?

Som tidigare nämnts är vägförvaltningen i Kopparbergs län inne på att låta näringsidkare på fjället i Sälen vara med och finansiera en del. En dialog dem emellan har redan startat.

Vägförvaltningen i Kronobergs län menar att en tänkbar kategori användare kan vara en kommun som för något statskommunalt objekt tvingas finansiera hela kostnaden på grund av dess placering i senare delen av planperioden, exempelvis Ågårdsvägen i Ljungby kommun.

I Kristianstads län tror vägförvaltningen att det finns möjlighet att kommuner och delar av näringslivet kan delta i samfinansierade vägprojekt. I länet finns t ex objekten väg 21 förbi Hässleholm, Förslöv - Hjärnarp och Volvoleden (Osby - Markaryd).

I Älvsborgs län har företagen i Gällstad begärt att ur sina investeringsfonder skjuta till pengar för upprustning och beläggning av mindre vägar, men fått avslag av regeringen. Vägförvaltningen tror att även andra företag är beredda på liknande satsningar om möjligheten öppnas.

Vägförvaltningen i Örebro län planerar att tillsammans med lokala intressenter samfinansiera mindre objekt på småvägarna.

I Gävleborgs län kan möjligen kommunen och enskilda näringsidkare fås att finansiera utbyggnad av en trafikplats i Sandviken, 14 Mkr.

4. Ytterligare uppslag ?

Vägförvaltningen i Skaraborgs län menar att det vore bättre med en avgiftsmodell enligt Vägavgiftsutredningen, d v s att lägga avgiften på drivmedlet. En möjlighet vore också att utarrendera mark till kiosker och annan kommersiell verksamhet, försäljning av reklamplatser mm.

Örebro läns vägförvaltning har ett förslag om att nedbringa statens kostnader för drift av färja genom att avgiftsbelägga fordonstransporterna.

Vägförvaltningen i Jämtlands län vill väcka frågan om att ta ut någon form av avgift från utländska fordon som nyttjar det svenska vägnätet utan att ha vare sig start- eller målpunkt i Sverige.

Värmlands läns vägförvaltning anser i samråd med näringslivsrepresentanter att en finansiering med direkta fordons- och drivmedelsavgifter av samma typ som i bärighetspaketet kan tänkas för en grupp vägobjekt. En sådan finansiering skulle kunna ske i direkt följd efter det att bärighetspaketet upphör 1997. Vägförvaltningen menar vidare att ett sådant paket i någon form kunde tillkomma redan i nästa planeringsomgång, som avser åren 1994-2003.

Det har framförts vikten av att Vägverket i olika sammanhang agerar affärsmässigt. Det vore en fördel om man regionalt gavs en större frihet att ta till vara olika affärsmässiga lösningar så att man kan utnyttja de olika finansieringslösningar som dyker upp. Även efterfrågansvärt med mer utbildning av regional personal om vilka möjligheter som står till buds.

Slutsatser

Inventeringens resultat visar att det finns ett antal objekt som kan tänkas finansieras med avgifter från trafikanterna. Det gäller främst utbyggnad till motorväg av de större europavägarna. I de flesta fall är dock en avgiftsfinansiering orealistisk med hänsyn till trafikanternas möjligheter att välja alternativa vägar. Avgiftsfinansiering blir därigenom användbar som finansieringsmetod endast för ett fåtal objekt. Dessa bör analyseras närmare.

När det gäller investeringar som kan sänka Vägverkets underhålls- eller driftkostnader så mycket att det är företagsekonomiskt motiverat att lånefinansiera dem är det främst ersättande av färjor med broar som kan bli aktuella. I de flesta fall räcker förmodligen inte enbart driftpengarna, utan det blir även nödvändigt att ta avgifter. Genom inventeringen har sju objekt identifierats. Dessa bör analyseras närmare inom en snar framtid.

Inventeringen har visat att det finns uppslag till projekt som kan medföra så stora fördelar för en avgränsad kategori användare att de kan vara intresserade av att bidra till finansieringen. Berörda intressenter är i första hand kommuner och näringslivet. Dessa uppslag bör utredas närmare.

De ytterligare förslag som framkommit i inventeringen går bl a ut på att Vägverket bör agera mer affärsmässigt i olika sammanhang och ta vara på de möjligheter som uppstår. Avgiftsfinansiering bör utnyttjas i större omfattning än idag.

Sammanfattningsvis visar inventeringen att det finns ett antal objekt som bör kunna finansieras med avgifter från trafikanterna eller som ger så stora inbesparingar i driftkostnader att det är företagsekonomiskt lönsamt att finansiera dem med lån. Dessa finansieringsmöjligheter är dock av så liten omfattning att de endast marginellt kan bidra till finansieringen av de stora behoven som finns för väghållningen. Trots det är det viktigt att alla möjligheter tas till vara, varför dessa bör analyseras och där det visar sig möjligt bör alternativa finansieringssätt utnyttjas.

Bilaga 1. Nybyggnadsobjekt som kan avgiftsfinansieras

Objekt	Län	Kostnad (Mkr)	Placering i plan	Trafikvolym	Andelen tung trafik (%)	Kommentar
E3, utbyggnad till motorväg Eskilstuna - Läggesta	VFD	1100	1997-	10000-14000	15	Nuvarande E3 kommer att ligga kvar parallellt, varför en stor del av trafiken troligen väljer denna Miljövinster genom framförallt avlastning av flera samhällen
E3, ny sträckning mellan Jung och Götene, V om Skara	VFR	160	Ingen			Förkortning av reslängden med ca 6,5 km
E3/E18, Örebro - Arboga - Köping. Ny sträckning och utbyggnad till motorväg	VFT VFU	1500				Länsstyrelserna och vägförvaltningarna i berörda län har studerat vägavsnittet
Etapp1: E18, Arboga - Köping		370	2000	11000-18000		
Etapp2: E3/E18, Slyte - Reutersberg		820	Ingen	8000-15000	20	
Etapp3: E3/E18, Örebro - Slyte		310	Ingen	13000	20	
E4, utbyggnad till motorväg Gävle - Uppsala	VFC	2000	Ingen	8000		
E4, utbyggnad till motorväg E-länsgräns - Nyköping	VFD	700	1995-1998 (500 Mkr)	10000-13000	17	Gamla vägen ligger kvar, varför en stor del av trafiken troligen väljer denna

Objekt	Län	Kostnad (Mkr)	Placering i plan	Trafikvolym	Andelen tung trafik (%)	Kommentar
E4	VFE		1993-1996			Betydande del av lokalrafiken väljer alternativa vägar
E4	VFG		1995-1997			
E4, utbyggnad Söderhamn - Hudiksvall	VFX	463	1996-1999 (238 Mkr)	7000	24	Möjlighet att välja alternativ väg. Svårbedömt om trafikunderlaget är tillräckligt
E4, Njurunda k:a - Skönsberg inkl bro över fjärden	VFY		1999-			Möjlighet att välja alternativ väg
E4, Sikeå - Skellefteå	VFAC	490	Ingen	3000		Intressant om krav på full kostnadstäckning hävs
E6, utbyggnad till motorväg	VFN	1200	1997-2000	13000-15000		Stor del av trafiken väljer troligen alternativa vägar
E6, ny vägsträckning Hogdal - Svinesund samt bro	VFO	400	Ingår	8000		Under utredning
E6, utbyggnad till motorväg Ljungskile - Torp	VFO	700-800	Ingår	12000	15	Intressant objekt med vägförkortning på 11 km
E66, delar av	VFH		1995-1997			Tillräckligt trafikunderlag, men huvuddelen av trafiken väljer troligen alternativa vägar

Objekt	Län	Kostnad (Mkr)	Placering i plan	Trafikvolym	Andelen tung trafik (%)	Kommentar
E66, Torstäva - Valje	VFK		Ingen			Vissa möjligheter
E79, Tväråbäck - Vilan	VFAC	380	Ingen	1200		Intressant om krav på full kostnadstäckning hävs
Väg 46 Kinnarp - Slutarp	VFR		Ingen			Möjlighet att välja alternativ väg
Väg 47 S Tvärvägen	VFR	44	Ingen			Möjlighet att välja alternativ väg
Väg 48 Borgunda - Skövde	VFR		Ingen			Möjlighet att välja alternativ väg
Väg 49 Förbi Karlsborg	VFR		Ingen			Möjlighet att välja alternativ väg
Väg 60, utbyggnad till fyrfältighet Falun - Ornäs	VFW	250	Ingen	10000		
Väg 1053 Fjällvägen i Sälen	VFW	65	1994	3000		Ev. avgift under perioden dec-april Ev. samfinansiering med näringsidkare
Bro över Ångermanälven	VFY	2000	Ingår			Finansieringslösning under utredning
Bro över Vallsundet Ersättning färja med bro	VFZ	180	Ingen	1500 (färjan)		Kombination av avgifter och anslagsmedel motsvarande inbesparade färjedriftkostnader Merparten av trafiken består av lokal pendeltrafik

Bilaga 2. Investeringar som sänker underhålls- och driftkostnader tillräckligt mycket så att det är lönsamt med lånefinansiering

Objekt	Län	Kostnad (Mkr)	Placering i plan	Trafikvolym	Trafikens sammansättn.	Kommentar
Ersättning färja med bro till Gräsö	VFC	200				Årskostnad färjdrift: 8 Mkr Fr o m 1992: 13 Mkr
Ersättning färja med bro över Fårösund	VFI	103	Ingen	750	20% dagpendl. t o fr arbete	Tidsvinst ca 30 min. per fordon
Väg 738, ombyggnad av Bro över Möcklösund	VFK	35	1995	2 000	12% lastbils-andel	Ombyggnad av nuvarande bro före 1994 kräver inga reparationsåtg. Ombyggnad mellan åren 1995-1999 kräver 6,4 Mkr. Ombyggnad efter 1999 kräver 10,7 Mkr
Ersättning färja med bro till Torsö	VFR	130				Nuvarande driftkostnad: 5-8 Mkr
Ersättning färja med bro över Dalälven vid Hedesunda	VFX					Trafikunderlaget mycket begränsat Eventuellt kommer färjan att dras in
Ersättning färja med bro över Vallsundet	VFZ	180	Ingen	1 500 (färjan)	Stor andel pendlare	Kombination av inbesparade färjedriftkostnader och avgifter Omfartsvägen ca 20 km
Ersättning färja med bro över Kalix älv i Männikö	VFBD	12		140		Driftkostnad: 1,1 Mkr

Bilaga 3. Skiss över vägtullsystem i Stockholms län

Vägförvaltningen i Stockholms län skisserar på ett vägtullsystem som låter sig förenas med områdesavgifter i Stockholms innerstad.

"Det radiella vägnätet E3, E4, E18, Rv 73, Lv 222, 226, 277 och 279 görs avgiftspliktigt i följande yttre och inre punkter

E3/E4	Hallunda och Västberga
E3	Rosenkälla och Roslagstull
E4	Häggvik och Haga Södra
E18	Hjulsta
73	Länna och Gullmarsplan
222	Insjön och Lugnet
226	Tullinge och Årstafältet
277	Tegeluddsvägen
279	Alvik

Detta innebär bl a att ringen, yttre tvärleden samt rv 76 och 77 i sin helhet förblir avgiftsfria.

Det förefaller nödvändigt att bygga om alla ovannämnda punkter så att de utgör betalningsställen. Både kontant betalning och kontroll av förhandsbetalda handlingar måste kunna utföras ungefär som i de norska systemen (Oslo, Bergen, Trondheim och Ålesund). Teknik för elektronisk kontroll av fordon som rör sig i vanlig färdhastighet finns ännu inte för praktiskt bruk, men är under utveckling.

I utbyte mot den nya tull som vägtrafikanten betalar erhålls en rejäl modernisering av det övergripande vägnätet även omfattande många avgiftsfria vägar som t ex väg E3 Söderhall - Rösa och väg 73 Fors - Jordbro.

Upprustningen måste ge sådana förbättringar i framkomligheten att trafikomledning till andra (gratis) vägar inte är rationell för trafikanten. Tvärtom kan dessa vägar anordnas så att de i huvudsak tillgodoser den lokala trafiken. Storleken på avgiften måste sättas så att den ger största möjliga inkomst med minsta möjliga omfördelning av trafik.

Avgiften har i detta räkneexempel föreslagits vara (pris-90) 5 kr per passage. Den beräknas per år brutto inbringa ca 1.250 Mkr varifrån skall dras bort ca 20 % för systemets drift. Nettot ca 1.000 Mkr används till kapitaltjänstkostnaderna."

KUNGL. BIBL.
1990 -10-22
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1990

Kronologisk förteckning

1. Företagsförvärv i svenskt näringsliv. I.
2. Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. S.
3. En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. U.
4. Transportrådet. K.
5. Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. Fö.
6. Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. UD.
7. Lagstiftning för reklam i svensk TV. U.
8. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. S.
9. Kostnader för fastighetsbildning m. m. Bo.
10. Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. SB.
11. Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. U.
12. Meddelarrätt. Ju.
13. Översyn av sjölagen 2. Ju.
14. Långtidsutredningen 1990. Fi.
15. Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. Fö.
16. Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. K.
17. Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. UD.
18. Lag om folkbokföringsregister m.m. Fi.
19. Handikapp och välfärd? - En lägesrapport. S.
20. Välfärd och segregation i storstadsregionerna. SB.
21. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. ME.
22. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. ME.
23. Tomträttsavgäld. Bo.
24. Ny kommunallag. C.
25. Konkurrensen inom livsmedelssektorn. C.
26. Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. Fö.
27. Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. K.
28. Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. C.
29. Tobakslag. S.
30. Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Ju.
31. Perspektiv på arbetsförmedlingen. A.
32. Staden. SB.
33. Urban Challenges. SB.
34. Stadsregioner i Europa. SB.
35. Storstädernas ekonomi 1982-1996. SB.
36. Storstadsliv. Rika möjligheter- hårda villkor. SB.
37. Författningsreglering av nya importrutiner m.m. Fi.
38. Översyn av naturvårdslagen m.m. ME.
39. Konstnärens villkor. U.
40. Kärnkraftsavveckling - kompetens och sysselsättning. ME.
41. Tio år med jämställdhetslagen - utvärdering och förslag. C.
42. Internationellt ungdomsutbyte. C.
43. Förenklad statistikreglering; med förslag till lag om den statliga statistikframställningen. C.
44. Demokrati och makt i Sverige. SB.
45. Kapitalavkastningen i bytesbalansen. Fi.
46. Särskild skatt i den finansiella sektorn. Fi.
47. Beskattning av stipendier. Fi.
48. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn, del III. S.
49. Arbete och hälsa. A.
50. Ny folkbokföringslag. Fi.
51. SÄPO Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet. C.
52. Utbyte av utländska körkort. K.
53. I skuggan av de stora - De mindre partiernas villkor i kommunalpolitiken. C.
54. Arbetslivsforskning - Inriktning, organisation, finansiering. A.
55. Flygplats 2000 - De svenska flygplatserna i framtiden. K.
56. Skatt på lotterier och spel. Fi.
57. Personalutbildning inom totalförsvaret. Fö.
58. Konkurrens i inrikesflyget. C.
59. Sätt värde på miljön! Miljöavgifter och andra ekonomiska styrmedel. M.
60. Skada av vilt. Jo.
61. Skärpt tillsyn - huvuddrag i en reformerad datalag. Ju.
62. Konkurrensen inom bygg/bosektorn. C.
63. Svensk lönestatistik. C.
64. Årlig revision i statsförvaltningen. C.
65. Folkhögskolan i framtidsperspektiv. U.
66. Det fria bildningsarbetet. Debattinlägg om folkbildningen och folkhögskolan i framtiden. U.
67. Återbetalning av mervärdeskatt till utländska företagare. Fi.
68. Vad kostar ett statsbidrag? C.
69. SIPRI 90 - om SIPRIs finansiering och arbetsformer. UD.
70. Lokalt ledd närradio. U.
71. Sekretess för landskapsinformation. Fö.
72. Lokalkontor. C.
73. Transportstöd. K.
74. Skuldsaneringslag. Ju.
75. Utvärdering av försöksverksamheten med treårig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. Andra året. U.

Statens offentliga utredningar 1990

Kronologisk förteckning

76. Allmän pension. S.
77. Allmän pension. Bilagor. S.
78. Allmän pension. Expert rapporter. S.
79. Utlänningsnämnd. A.
80. Förskola för alla barn 1991 - hur blir det? S.
81. Vapenfriprövningens effekter. En undersökning av tillståndsärenden 1980 - 1989. Fö.
82. Vad kostar begravningar - vem betalar? C.
83. Ny budgetproposition. C.
84. Språkbyte och språkbevarande. Ju.
85. Översyn av skatten på dryckesförpackningar. M.
86. Finansiering av vägar och järnvägar. K.

Statens offentliga utredningar 1990

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. [10]
Välfärd och segregation i storstadsregionerna. [20]
Staden. [32]
Urban Challenges. [33]
Stadsregioner i Europa. [34]
Storstädernas ekonomi 1982-1996. [35]
Storstadsliv. Rika möjligheter- hårda villkor. [36]
Demokrati och makt i Sverige. [44]

Justitiedepartementet

Meddelarrätt. [12]
Översyn av sjölagen 2. [13]
Översyn av upphovsrättslagstiftningen. [30]
Skärpt tillsyn - huvuddrag i en reformerad datalag. [61]
Skuldsaneringslag. [74]
Språkbyte och språkbevarande. [84]

Utrikesdepartementet

Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. [6]
Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. [17]
SIPRI 90 - om SIPRIs finansiering och arbetsformer. [69]

Försvarsdepartementet

Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. [5]
Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. [15]
Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. [26]
Personalutbildning inom totalförsvaret. [57]
Sekretess för landskapsinformation. [71]
Vapenfriprövningens effekter. En undersökning av tillståndsärenden 1980 - 1989. [81]

Socialdepartementet

Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. [2]
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. [8]
Handikapp och välfärd? - En lägesrapport . [19]
Tobakslag. [29]
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn, del III. [48]
Allmän pension. [76]
Allmän pension. Bilagor. [77]
Allmän pension. Expert rapporter. [78]
Förskola för alla barn 1991 - hur blir det? [80]

Kommunikationsdepartementet

Transportrådet. [4]
Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. [16]
Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. [27]
Utbyte av utländska körkort. [52]
Flygplats 2000 - De svenska flygplatserna i framtiden. [55]
Transportstöd. [73]
Finansiering av vägar och järnvägar. [86]

Finansdepartementet

Långtidsutredningen 1990. [14]
Lag om folkbokföringsregister m.m. [18]
Författningsreglering av nya importrutiner m.m. [37]
Kapitalavkastningen i bytesbalansen. [45]
Särskild skatt i den finansiella sektorn. [46]
Beskattning av stipendier. [47]
Ny folkbokföringslag. [50]
Skatt på lotterier och spel. [56]
Återbetalning av mervärdeskatt till utländska företagare. [67]

Utbildningsdepartementet

En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. [3]
Lagstiftning för reklam i svensk TV. [7]
Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. [11]
Konstnärens villkor. [39]
Folkhögskolan i framtidsperspektiv. [65]
Det fria bildningsarbetet. Debattinlägg om folkbildningen och folkhögskolan i framtiden. [66]
Lokalt ledd närradio. [70]
Utvärdering av försöksverksamhet enmed treårig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. Andra året. [75]

Jordbruksdepartementet

Skada av vilt. [60]

Arbetsmarknadsdepartementet

Perspektiv på arbetsförmedlingen. [31]
Arbete och hälsa.[49]
Arbetslivsforskning - Inriktning, organisation, finansiering. [54]
Utlänningsnämnd. [79]

Statens offentliga utredningar 1990

Systematisk förteckning

Bostadsdepartementet

Kostnader för fastighetsbildning m. m. [9]
Tomträttsavgäld. [23]

Industridepartementet

Företagsförvärv i svenskt näringsliv. [1]

Civildepartementet

Ny kommunallag. [24]
Konkurrensen inom livsmedelssektorn. [25]
Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. [28]
Tio år med jämställdhetslagen - utvärdering och förslag. [41]
Internationellt ungdomsutbyte. [42]
Förenklad statistikreglering; med förslag till lag om den statliga statistikframställningen. [43]
SÄPO Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet. [51]
I skuggan av de stora - De mindre partiernas villkor i kommunalpolitiken. [53]
Konkurrens i inrikesflyget. [58]
Konkurrensen inom bygg/bosektorn. [62]
Svensk lönestatistik. [63]
Årlig revision i statsförvaltningen. [64]
Vad kostar ett statsbidrag? [68]
Lokalkontor. [72]
Vad kostar begravningar - vem betalar? [82]
Ny budgetproposition. [83]

Miljö- och energidepartementet

Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen.[21]
Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. [22]
Översyn av naturvårdslagen m.m. [38]
Kärnkraftsavveckling - kompetens och sysselsättning. [40]

Miljödepartementet

Sätt värde på miljön! Miljöavgifter och andra ekonomiska styrmedel. [59]
Översyn av skatten på dryckesförpackningar. [85]

KUNGL. BIBL.
1990 -10- 22
STOCKHOLM