



PM

Kollektivtrafikens finansiering

2007-10-23

Upprättad av: Mattias Lundberg, Anders Wärmark.



PM

Kollektivtrafikens finansiering

2007-10-23

Kund

Göteborgsregionens kommunalförbund
www.GRkom.se

Konsult

WSP Analys & Strategi
Arenavägen 7
SE-121 88 Stockholm-Globen
Tel: +46 8 688 60 00
WSP Sverige AB
Org nr: 556057-4880
Styrelsens säte: Stockholm
www.wspgroup.se



Innehåll

1. INLEDNING	4
2. SAMMANFATTANDE SLUTSATSER	4
3. VAD SKA FINANSIERAS OCH AV VEM?	11
Målet för K2020 är ambitiöst och kostnadskrävande	11
Många huvudmän och finansieringskällor berörs	12
4. DAGENS FINANSIERINGSSYSTEM	13
Infrastrukturkostnader och finansiering nationellt	13
Hushållens utgifter för transporter	15
5. OLIKA FINANSIERINGSFORMER	17
Olika typer av finansieringsformer	17
Skattefinansiering med direkt återbetalning	18
Förändringar i den offentliga finansieringen	19
Ökad samverkan offentligt och privat	21
Ytterligare finansieringskällor	25
6. EXEMPEL FRÅN ANDRA STÄDER	25
Oslo	25
Köpenhamn	27
Stockholm	28
7. FÖR- OCH NACKDELAR MED OLIKA FINANSIERINGSKÄLLOR	30
Översikt	30
Olika finansieringsmöjligheter bedömda utifrån fem huvudkriterier	30

1. Inledning

I samband med det så kallade K2020-projektet i Göteborg har frågan om alternativa former för att finansiera satsningar på kollektivtrafik blivit aktuell. Målet för K2020 är att fördubbla kollektivtrafikens andel av resorna i Göteborg och de närmaste kranskommunerna under de närmaste 20 åren.

Med alternativ finansiering menas i denna promemoria all annan finansiering än anslag över statsbudgeten som direktavskrivs i samband med investeringen. Materialet fokuserar på möjligheten att finansiera kollektivtrafiksatsningar i vid mening – ett trafiksystem som gynnar och möjliggör en ökad användning av kollektivtrafiken – och har i viss utsträckning anpassats till Göteborgsförhållanden.

En arbetsgrupp arbetar med frågan och i gruppens arbete behövs en sammanställning av olika finansieringsformer. Denna sammanfattande promemoria bygger på en OH-presentation av främst tidigare utredningar som WSP/Transek genomfört och som redovisades av WSP Analys & Strategi för gruppen i augusti 2007.

Promemorian inleds med tio punkter som sammanfattar WSP:s rekommendationer, vilka den stressade läsaren kan nöja sig med att läsa. Därefter utvecklas några generella slutsatser kring finansieringen av åtgärder inom K2020.

Promemorian i övrigt inleds med ett avsnitt som översiktligt berör vilka utvecklingsambitioner som innefattas i K2020, vilken typ av insatser som är aktuella och vilka huvudmän och aktörer som berörs. Därefter beskrivs dagens finansieringssystem. Tonvikten ligger på nationella förhållanden och de variationer som finns mellan olika delar av landet. Olika finansieringsformer som prövats eller förekommer i den allmänna debatten beskrivs i ett tredje huvudavsnitt. Därefter ges exempel på alternativa finansieringsformer från Oslo, Köpenhamn och Stockholm. Promemorian avslutas sedan med en genomgång av för- och nackdelar som brukar förknippas med de skilda finansieringssätten.

2. Sammanfattande slutsatser

I detta avsnitt redovisas ett antal reflexioner och slutsatser kring finansiering av åtgärder i K2020 som vi på WSP tror är viktiga för arbetsgruppen i dess fortsatta arbete.

Tio slutsatser

Inledningsvis sammanfattas våra bedömningar i punktform.

1. *Det finns tillväxtargument för en ökad satsning på kollektivtrafik.* Med ett bättre kollektivtrafiksystem än i dag kommer Göteborgs lokala arbetsmarknad att vidgas. Samtidigt står transportsystemet i Sverige i dag inför en genomgripande omställning, inte minst med tanke på klimathotet. En mer hållbar Göteborgsregion kan inte förverkligas utan en bättre försörjning med kollektivtrafik.
2. *K2020 kan inte genomföras helt inom det ordinarie planeringssystemet.* En så omfattande satsning som K2020 kommer att kräva en mängd satsningar i trafiksystemet som ofta ligger utanför själva kollektivtrafiken. Investeringar står normalt för den största volymen, men trafikeringkostnader ligger i gengäld kvar under lång tid. Vi drar två slutsatser av detta. För det första att åtgärderna i

K2020 måste prioriteras och finansieras i ett samlat fora. För det andra att någon typ av avtal som säkerställer framtida trafikering måste upprättas.

3. *På sikt är en ny planeringsordning angelägen.* Storstadens transportsystem har en annan uppbyggnad och funktion än det nationella transportsystemet. Utmaningarna som ska lösas ser annorlunda ut än i övriga landet, vilket blir särskilt tydligt när en satsning som K2020 diskuteras. Det är därför inte möjligt att hantera frågorna i det nationella planeringssystem som i dag finns.
4. *En paketlösning är nödvändig.* Vi anser det vara osannolikt att en helt ny planeringsordning ska hinna genomföras i tid för K2020. Vår bedömning är därför att en paketlösning med inslag av förhandlingsplanering i praktiken är nödvändig.
5. *Alternativa finansieringslösningar kommer att behövas.* Vi anser det vara osannolikt att satsningarna i K2020 ska kunna rymmas inom ordinarie planeringsramar. Alternativ finansiering lär därför behövas både för att generera tillräckligt mycket medel totalt sett och för att möjliggöra ett effektivt genomförande av de samlade åtgärdsprogrammen.
6. *Utspridd betalning krävs sannolikt.* Omställningsbehovet är av engångskaraktär och angeläget att genomföra så snabbt som möjligt. Detta anser vi talar för att olika former av utspridd betalning (såsom lånefinansiering) bör utnyttjas. Även nya former för anslagshandling och budgetering tror vi kan vara viktiga.
7. *Avgifter som kompensation för ökad arbetskraftstillgänglighet är intressanta.* Eftersom ett syfte med K2020 är att skapa hållbara och väl fungerande kommunikationer inom en sammanhållen och växande region är det rimligt att de sektorer av näringslivet som drar mest nytta av dessa satsningar får vara med och finansiera dem. Exploateringsavgifter eller regionala arbetsgivaravgifter borde därför vara också vara intressanta.
8. *Brukaravgifter in om biltrafiken (trängsel- och miljöavgifter) bör övervägas.* Skälet är helt enkelt att sådana avgifter både kan ge intäkter och öka underlaget för kollektivtrafiken. Samtidigt förbättrar de möjligheterna att utforma ett effektivt kollektivtrafiksystem. Erfarenheterna från de städer som har infört avgifter är också i huvudsak positiva (bompeng i Oslo och trängselskatt i Stockholm).
9. *Brukaravgifterna i kollektivtrafiken (biljettpriset) kan antagligen höjas.* Om kollektivtrafiken i Göteborg görs betydligt mer attraktiv än i dag bör det också vara möjligt att höja priset för den. Något som talar för detta är att hushållen har en hög betalningsvilja för rörlighet. Det finns dessutom en koppling mellan olika brukaravgifter i transportsystemet - brukaravgifter för biltrafiken skapar ett utrymme för höjning av brukaravgifter i kollektivtrafiken. Vidare kan antagligen intäkterna från olika typer av tilläggstjänster öka.
10. *Det finns intressanta exempel i närområdet.* Avslutningsvis bör Göteborg kunna dra nytta av de framgångar (och misslyckanden) som andra storstäder haft. En generell slutsats av exemplen från Oslo, Köpenhamn och Stockholm är att ”paketmognaden” successivt växer i de städer som prövat alternativa finansieringsformer och att finansieringsformerna samtidigt utvecklas. Att inleda ett arbete med åtgärdspaket baserade på förhandlingsplanering verkar alltså kunna vara ett medel för att successivt lösa upp opinionsmässiga, politiska och andra låsningar som begränsar det transportpolitiska rörelseutrymmet.

Kollektivtrafiken påverkar Göteborgsregionens utvecklingsförutsättningar

Det har blivit alltmer accepterat att storstadsregionerna måste ses som nationella kraftcentra för tillväxt. En internationellt attraktiv och konkurrenskraftig verksamhetsmiljö och arbetsmarknad förutsätter en regionförstoringsprocess som i hög grad utgår från de utvecklingsspiraler som genereras i de största lokala arbetsmarknaderna. En viktig utgångspunkt för hur stora kollektivsatsningar som ska göras är att Göteborgs lokala arbetsmarknadsregion inte har utvecklats med riktigt samma kraft som övriga storstadsregioner.

I både Stockholm och Malmö har den lokala arbetsmarknaden vuxit med betydligt över en 1/2 miljon invånare under de senaste 35 åren medan tillväxten under samma tid för Göteborgs del har varit mindre än hälften så snabb. Det betyder att Göteborg har försämrat sin relativa position i den svenska ortshierarkin och därmed också i de nationella och internationella innovationssystemen. Och det innebär sannolikt också att Sverige inte har utnyttjat ett viktigt kraftcentra för nationell tillväxt till dess fulla potential.

Den regionförstoring som inträffat i Göteborgsregionen har i huvudsak haft formen av förtätning och koncentration inom tidigare geografiska ramar. Förstoringen kan i relativt liten utsträckning förklaras av att näraliggande tätorter och arbetsmarknadsregioner vuxit samman och integrerats i en sammanhängande storstadsregion. Skillnaden i tillväxtmönster mot Stockholm och framförallt Malmö, där regionförstoringen i hög grad har haft formen av geografisk expansion och sammansmältning av olika tätorter, är mycket påfallande. I särskilt Malmö har en utvecklad regionalstågstrafik (Pågatågen) varit en viktig drivkraft för regionförstoringen.

Skillnaderna i tillväxtmönster mellan Göteborgsregionen och de båda övriga storstadsregionerna har naturligtvis bäring på transportsystemets utveckling och utvecklingsförutsättningar. En slutsats är att transportsystemet i Göteborg inte haft samma förmåga att bära upp en geografisk expansion av arbetsmarknadsregionen och gett otillräckliga förutsättningar för att näraliggande tätorter genom ökad arbetspendling ska växa samman med Göteborg till en funktionell helhet. En följdslutsats är att det för Göteborgs del finns en outnyttjad potential som skulle kunna realiseras inte minst genom ett utvecklat kollektivtrafiksystem.

Satsning på hållbara storstadsregioner ger kollektivtrafiken nyckelroll

Ytterligare en utgångspunkt för hur stora kollektivtrafiksatsningar som bör göras är behovet av att omvandla storstadsregionerna till mera hållbara strukturer för verksamheter och boende. I ett nyligen presenterat utspel av bl.a. miljö- och infrastrukturministrarna lanseras en satsning på att utveckla hållbara storstadsregioner som en högprioriterad uppgift för regeringen. En sådan satsning kan ha många beståndsdelar. Omställningen av transportsystemet i vid mening och utvecklingen av kollektivtrafikförsörjningen i synnerhet måste dock utgöra en central komponent i ett program för hållbara storstadsregioner. Klimatfrågan och behovet av att radikalt minska koldioxidutsläppen från trafiken utan att äventyra tillväxtens drivkrafter måste stå i fokus för ett sådant utvecklingsprojekt, liksom det moderna kunskapsamhällets förmåga att ge livskvalitet i olika dimensioner.

Sannolikt kommer denna prioritering av hållbara storstadsregioner att åtföljas av en ökad insikt om att utvecklingen av en mera heltäckande kollektivtrafikförsörjning

kommer att kräva stora ekonomiska insatser. Därmed lär också viljan öka att diskutera hur ökade satsningar ska kunna finansieras.

Projektet K2020 visar att om kollektivtrafiken på sikt ska kunna spela en vidgad roll för Göteborgsregionens trafikförsörjning fordras det att omfattande nya resurser kan frigöras för investeringar i infrastruktur och trafiksystem. Nuvarande resursramar framstår som helt otillräckliga mot bakgrund av de olika behov som identifieras inom projektet.

En avgörande förutsättning för att kollektivtrafiken ska kunna ges långsiktigt bättre utvecklingsförutsättningar är att väg- och järnvägsinfrastrukturen moderniseras så att en grund kan läggas för en förändrad trafikfördelning och trafikförsörjning i olika stråk och förbindelselänkar. Dessa investeringar kräver i sin tur att tillräckliga resurser kan avsättas för drift och underhåll så att den nya infrastruktur som successivt byggs upp kan förvaltas väl. De resurskrävande infrastrukturåtgärderna har samtidigt begränsat egenvärde. Den potential de ger måste matchas med en satsning på moderna fordon och trafiksystem som fullt ut utnyttjar de möjligheter som den nya infrastrukturen ger.

Om man utgår från dagens organisation och fördelning av ansvar och huvudmannaskap inom trafiksektorn betyder det att många aktörer, huvudmän och planeringsnivåer måste vara delaktiga i arbetet och beredda att avsätta resurser i ett gemensamt utvecklingsprogram. Att klara detta inom nuvarande planeringssystem och institutionella organisation med dess många hänsyn och parallella avvägningar mellan olika mål, trafikslag, åtgärdstyper, regioner och planeringsnivåer framstår som en mycket stor utmaning på gränsen till det omöjliga. En relativt säker slutsats är därför att en sammanhållen insats för att utveckla kollektivtrafiken i Göteborgsregionen måste ske i extraordinära former och kanaliseras vid sidan av de ordinarie processerna eller inom ramen för ett nytt och helt reformerat planeringssystem som ger stort utrymme för regionala och sektorövergripande prioriteringar.

Både regionala och nationella satsningar krävs

Vi har ovan argumenterat för att trafikförsörjningen i storstadsregionerna måste betraktas både som ett regionalt och nationellt problem och intresse. Både i tillväxtpolitiken och i politiken för hållbar utveckling kan man hämta goda argument för att det nationella ansvarstagandet för storstädernas trafikförsörjning borde öka, inte minst därför att det är av avgörande betydelse även på nationell nivå hur väl vi kan lösa storstädernas trafikförsörjningsproblem.

Samtidigt kan det regionala (och lokala) ansvaret för utvecklingsplaneringen inom kollektivtrafiken knappast lösas upp. Utvecklingen av kollektivtrafiken är i ännu högre grad än många andra trafikfrågor nära knuten till utvecklingen av bebyggelsen och de lokala och regionala aktivitetsmönstren i stort. Detta medför att kollektivtrafikplaneringen bör hållas samman med bebyggelseplaneringen och den regionala utvecklingsplaneringen i stort, vilket kräver ett sådant territoriellt planeringsperspektiv som endast kan säkerställas på lokal och regional nivå.

En omfattande och offensiv satsning för att utveckla kollektivtrafiksystemet i Göteborg bör mot bakgrund av ovanstående ta sin utgångspunkt både i ett nationellt och regionalt ansvar och innefatta såväl regionala som nationella satsningar. Någon enkel given formel för hur denna ansvarsfördelning bör se ut och hur den ska kunna materialisera sig i konkreta insatser från olika parter finns knappast. Vi bedömer dock att en ansvarsfördelning som bygger på genomarbetade principer i allmänhet

kommer att bli mer hållbar och långsiktigt fungerande än ad-hoc-lösningar som bygger på tillfälliga stämningar och allianser mellan olika intressen. På motsvarande sätt är finansieringsmodeller som är kopplade till någorlunda omfattande och uthålliga intäktsflöden gynnsamma för en stabil lösning.

Paketlösning är nödvändig

Att utveckla kollektivtrafiken enligt de riktlinjer som utarbetats i K2020 är ett långsiktigt åtagande. Att skapa sådana finansieringslösningar och institutionella ramar som kan fungera uthålligt kräver därför som nyss påpekats sannolikt ett omsorgsfullt förberedelsearbete. Detta för att göra det möjligt att utveckla principiellt väl genomtänkta modeller som kan möta stor uppslutning på olika nivåer och hos olika grupper i samhället. I annat fall kan de överenskommelser som träffats snabbt undergrävas och få kort livslängd. Detta är ju ett öde som drabbat några av de s.k. storstadsöverenskommelserna.

Samtidigt utmärks K2020 mycket tydligt av att åtgärder måste genomföras koordinerat för att man ska få största möjliga utväxling på insatserna. När ny spårkapacitet skapats måste t.ex. operatörerna av järnvägstrafiken omedelbart ha beredskap att sätta in attraktiva tåg, trafikhuvudmännen ha medel för att finansiera och marknadsföra trafiken, bytespunkter och anslutningsvägar stå färdiga, etc. I dag saknas ett naturligt fora för bindande sådana beslut. Inte minst statens ryckiga medelstilldelning gör det ofta svårt eller omöjligt att planera och bygga effektivt så att investeringsmedlen får snabb och hög avkastning i form av trafiknyttan.

En vanlig lösning för att hantera den komplexa planerings- och finansieringssituationen i storstäder har tidigare varit paketlösningar av olika slag (Dennis, Göken, Oslopakke, Cederschiöld). Det är uppenbart att K2020 knappast kan genomföras fullt ut inom den ordinarie investerings- och verksamhetsplaneringen. Vår bedömning är därför att en paketlösning med inslag av förhandlingsplanering är nödvändig även för att realisera K2020. Alternativet skulle vara en helt ny planeringsordning med radikalt ändrade investeringsramar och ansvarsförhållanden. Sannolikheten för att en sådan reform ska kunna genomföras med kort varsel anser vi dock inte vara särskilt stor.

Som nyss påpekats är inte erfarenheterna av att reglera komplicerade planerings-, ansvars- och finansieringsfrågor genom förhandlingspaket entydigt positiva. Många paket och samordnade uppgörelser – i synnerhet om de berört många planeringsnivåer, aktörer och åtgärder – har visat sig vara ganska bräckliga och ha kort hållbarhet. Bred förankring och en strävan att basera paketlösningarna på allmänt omfattande planeringsprinciper och långsiktigt hållbara finansieringskällor kan som nämnts vara sätt att göra dem så robusta som möjligt. Precis som avtal om offentlig-privat samverkan måste nog även förhandlingslösningar mellan olika offentliga aktörer och huvudmän dessutom ha en genomtänkt riskdelning och väl utvecklade mekanismer för ändringar och omförhandlingar i den ursprungliga uppgörelsen. Utrymmet för att anpassa planeringsorganisationen och ansvarsfördelningen mellan stat och region till förhållanden i olika regioner ("variabel geometri") kan också ha ökat i kölvattnet av Ansvarskommitténs betänkande och det sätt som dess förslag verkar komma att mötas på nationell nivå.

Alternativ finansiering behövs

Vi bedömer att så kallade alternativa finansieringslösningar måste mobiliseras för att möjliggöra ett någorlunda samlat genomförande av K2020. Det finns flera skäl för denna slutsats.

Att under en relativt kort period finansiera en omfattande omställning av storstädernas trafiksystem – bl.a. Göteborgs – inom ramen för ordinarie medelsramar och med direktavskrivning ter sig mycket svårt att genomföra. Både allmänna budgetrestriktioner och regionala fördelningskriterier lär utgöra effektiva spärrar mot en sådan lösning.

Alternativ finansiering lär alltså behövas både för att generera tillräckligt mycket medel totalt sett och för att möjliggöra ett tillräckligt koncentrerat och rationellt genomförande av de samlade åtgärdsprogrammen. När det gäller att åstadkomma en forcerad omställning av storstadens trafiksystem – motiverad både av hållbarhets- och tillväxtskäl – anser vi också att det finns goda principiella skäl för att ett konventionellt investeringsupplägg (bygg nu – betala under längre tid) bör väljas framför den direktavskrivningspraxis som är vanligast på infrastrukturområdet. Argumentet är naturligtvis att detta omställningsbehov är av engångskaraktär och samhällsekonomiskt angeläget att genomföra så snabbt som möjligt.

Ytterligare ett skäl för att nyttja alternativ finansiering för hela eller delar av finansieringen av K2020 är att flera av de aktuella finansieringskällorna kan erbjuda ett jämnare och mer stabilt intäktstillflöde än anslag som påverkas av budgetsituation, makroekonomiska överväganden och skiftande politiska prioriteringar.

Några finansieringskällor är särskilt intressanta för kollektivtrafik

De alternativa finansieringskällor som är att föredra har hög samhällsekonomisk effektivitet, ger stora intäktstillflöden, innebär små lagstiftningskrav, är förknippade med låga administrations- och systemkostnader samt omfattas av stor politisk acceptans och kan förväntas möta litet motstånd i den allmänna opinionen. Dessvärre är det få finansieringskällor som förenar alla dessa goda egenskaper. Vilket finansieringssätt som bedöms vara förmånligast blir därmed en avvägnings- och värderingsfråga. Detta medför att diskussionen om för- och nackdelar med olika finansieringsmöjligheter behöver föras regionalt och att den slutliga avvägningen ytterst är en politisk fråga.

När man diskuterar satsningar på att utveckla kollektivtrafiken, och särskilt för pendling på lokal och regional nivå, finns det dock några alternativa finansieringskällor som vi anser vara mer näraliggande än andra. Det gäller t.ex. avgifter som kan ses som kompensation för ökad arbetskraftstillgänglighet, såsom exploateringsavgifter eller regionala arbetsgivaravgifter. En satsning på att utveckla kollektivtrafiken syftar ju till att skapa hållbara och väl fungerande kommunikationer inom en sammanhållen och växande region och det är då rimligt att de sektorer av näringslivet som drar mest nytta av satsningarna får vara med och finansiera dem.

Trängsel- och miljöavgifter anser vi bör övervägas av flera skäl. De har egenskapen att vara både styrande och finansierande. De kan utformas så att de får en påtaglig inverkan på arbetsfördelningen mellan bil och kollektivtrafik i den lokala och regionala trafikförsörjningen och då inte minst i fråga om arbetspendlingen under högtrafiktid. Annorlunda uttryckt kan trängselavgifter öka resandet med kollektivtrafik

och därmed leda till ett behov av bättre kollektivtrafik. I både försöket med trängselavgifter i Stockholm¹ och avgifterna i London sades också tydligt att intäkterna helt eller delvis skulle gå till att förbättra kollektivtrafiken. En nyligen genomförd undersökning av EU-kommissionen visar samtidigt att en användning av miljöstyrande trafikavgifter för utveckling av kollektivtrafiken förefaller att ha ett betydande stöd i den allmänna opinionen.²

Ytterligare alternativa finansieringskällor, som utnyttjas i hög utsträckning redan idag, är intäkter från olika typer av tilläggstjänster och liknande som kan kopplas till kollektivtrafikutbudet, t.ex. olika former av reklamintäkter, tilläggstjänster kopplade till kollektivtrafikens betalningssystem, etc. Utvecklingspotentialen för denna typ av finansiering bedömer vi vara långt ifrån uttömd även om de enskilda intäktsflödena sällan är så stora.

Den lokala och regionala kollektivtrafiken är ju redan avgiftsfinansierad i stor utsträckning med en genomsnittlig självfinansieringsgrad på i storleksordningen 50 procent. Som en förhållandevis arbetskraftsintensiv tjänsteproduktion befinner sig kollektivtrafiken i en svår konkurrenssituation gentemot annan konsumtion och utrymmet för en ökad avgiftsfinansiering kan mot den bakgrunden te sig begränsat. Å andra sidan visar hushållsutgifternas utveckling att transporter och rörlighet är ett högt prioriterat konsumtionsområde. Vi bedömer därför att kollektivtrafikens andel av utgifterna för lokaltransporter bör kunna öka, särskilt om trafiken genom K2020 utvecklas mot högre standard och attraktivitet.

Slutligen bör nämnas att kollektivtrafiken sedan länge varit föremål för offentligt-privat samarbete (OPS). Relationen mellan offentliga beställare och privata entreprenörer förefaller dock generellt sett att vara mycket utvecklad i förhållande till de mera avancerade former av OPS som nu diskuteras. Vi bedömer att potentialen för att arbeta fram mer sofistikerade samarbetslösningar inom lokal och regional kollektivtrafik i form av riskdelning, incitament till innovationer, incitament till rationaliseringar genom sammankoppling av utvecklings- och driftsansvar, etc. är stor i många fall.

Andra städer tillämpar mer av alternativ finansiering

En lärdom från Oslo är att man stegvis fått ett ökat lokalt och regionalt engagemang där man också vidgat perspektivet till att se mer på hela transportsystemet (med ökade satsningar på kollektivtrafik, gång och cykel, trafiksäkerhet och styrning av trafiken). Sannolikt har det lokala engagemanget gynnats av att man känt att man kan lita på att staten kommer att stå för sina åtaganden.

En lärdom från Köpenhamn är att man hittat former för att finansiera och genomföra en samlad transport- och bebyggelsesatsning, och samtidigt ta betalt för kollektivtrafikens tillgänglighetsvinster. I Sverige räcker det dock att samarbetet mellan stat och kommun regleras av avtal i stället för lagar. Ett automatiskt bansystem såsom i Köpenhamn bör också vara intressant eftersom K2020 kommer att innebära stora framtida driftskostnader (förelöner).

¹ I det permanenta systemet har det dock för närvarande sagts att intäkterna ska gå till vägsatsningar.

² Attitudes on issues related to EU Transport. Policy Analytical report (Fieldwork: May 2007, Report: July 2007).

En lärdom från Stockholm är att debatten successivt blivit mer sofistikerad. I början diskuterades främst hur besluten om trängselskatter fattats och deras vara eller inte vara. Nu finns det tecken på att debatten börjar handla mer om vilken roll avgifterna kan spela i en samlad transportstrategi och hur de då borde utvecklas.

3. Vad ska finansieras och av vem?

Rubriken på denna promemoria – Kollektivtrafikens finansiering – kan lätt leda in tankarna på behoven av investeringar, underhåll och drift av själva kollektivtrafiken. Alltså i första hand bussar och tåg, trafikledningssystem samt möjligen hållplatser, terminaler, trafikinformationssystem och annat sådant som ligger direkt under kollektivtrafikföretagens ansvar. Den typen av insatser är betydelsefulla även i detta sammanhang. Men de är inte de enda och kanske inte heller de viktigaste åtagandena.

Här intresserar vi oss nämligen för allt som kan bidra till att utveckla kollektivtrafiken och stärka dess funktion i Göteborgsregionens trafiksystem. Det visar sig då att t.ex. infrastrukturinvesteringar av olika slag ofta har avgörande betydelse och att de som ansvarar för gator, vägar och spåranläggningar m.m. ofta har en avgörande betydelse för att de eftersträvade förändringarna i trafiken ska kunna komma till stånd. När vi talar om kollektivtrafikens finansiering är det således i en mycket vid mening som inte bara handlar om att utveckla och driva trafiken som sådan utan om hela den samhälls- och trafiksystemomvandling som måste till för att de högt ställda ambitionerna om kollektivtrafiken ska kunna infrias.

Innan vi går närmare in på dagens finansieringssystem och hur det kan förändras och utvecklas kan det alltså finnas anledning att översiktligt beskriva målen för projektet K2020, vilken typ av utvecklingsåtgärder som ambitionerna medför och vilka organisationer och huvudmän som är berörda av utvecklingsarbetet så som organisationen idag ser ut.

Målet för K2020 är ambitiöst och kostnadskrävande

Målet för K2020 projektet är mycket ambitiöst – att mer än fördubbla kollektivtrafikens andel av resorna i Göteborg och de närmaste kranskommunerna till 2025. Denna övergripande målbild har också operationaliserats på olika sätt, bl.a. i dessa olika utvecklingsområden:

KomFort – Utvecklad pendeltågstrafik, regionbusstrafik och BRT, nya kollektivtrafikknutpunkter

KomOfta – Utvecklad spårvägs- och stombusstrafik

KomNära – Utvecklad matartrafik till kollektivtrafikknutar

KomTill – Utvecklade parkeringsmöjligheter, utveckling av gång- och cykelvägar, tillgängliga bytespunkter.

Det är uppenbart att ett utvecklingsarbete som spänner över en så bred front blir mycket resurskrävande och att det kommer att bli en utmaning att hitta former och källor för att skapa en uthållig finansiering av insatserna.

Många huvudmän och finansieringskällor berörs

Vi har redan pekat på att en sammanhållen utvecklingsinsats för kollektivtrafiken i en storstadsregion som Göteborg inrymmer en bred uppsättning åtgärder som inte bara rör själva trafikutbudet utan även olika typer av utbyggnader och förändringar av infrastrukturen och stads- och bebyggelsestrukturen i stort.

För att exemplifiera och visualisera vad en satsning enligt principerna i K2020-projektet innebär i form av konkreta åtgärder har arbetsgruppen genomfört ett pilotprojekt avseende förbättrad kollektivtrafik för stråket Torslanda och Öckerö.³ I pilotprojektet analyseras hur kollektivtrafikstråket Lilla Varholmen – Hjalmar Brantingplatsen skulle behöva anpassas för att leva upp till de krav som operationaliserats inom projektet i stort i fråga om restider, reshastigheter, tillgänglighet, etc.

I pilotprojektet har också kostnaderna för åtgärderna beräknats överslagsmässigt och en diskussion förts om tänkbara finansiärer utifrån dagens myndighetsorganisation och ansvarsfördelning. Särskilt ansvarsfördelningen mellan olika tänkbara huvudmän för infrastrukturåtgärder (i detta fall vägåtgärder) respektive trafikeringsåtgärder är mycket osäker. En allmän slutsats utifrån detta praktikfall är dock att kollektivtrafiksatsningar kräver många olika typer av åtgärder, t.ex:

- Infrastruktur
- Trafikering
- Drift- och underhåll
- Planering/styrning
- Information och service

Den intressanta är därför i första hand att en helhetslösning för kollektivtrafiken – även om det bara gäller ett enda och kanske inte särskilt komplicerat kollektivtrafikstråk – ofta måste inbegripa många olika aktörer vars insatser måste samordnas väl för att bli verkningsfulla. Finansiering och planering måste gå hand i hand och en aktörs åtgärder är sällan oberoende av andras. Förhandlingsplanering, regionala överenskommelser och paketlösningar är begrepp som omedelbart dyker upp i tankarna! I det undersökta pilotprojektet är t.ex. följande aktörer berörda:

- Centrala myndigheter
- Regionala myndigheter
- Länstrafikhuvudmannen
- Kommuner
- Trafikföretag

Ytterligare en intressant slutsats är att infrastrukturåtgärder i mer vidsträckt mening ofta är det centrala medlet för att förbättra kollektivtrafikens förutsättningar (åtminstone från finansieringspunkt) medan själva trafikeringsåtgärderna mera kan ses som en kompletterande resursinsats. I det här aktuella pilotprojektet verkar infrastrukturinsatserna stå för 90 procent av investeringarna och trafiken för ca 10 pro-

³ K2020 Framtidens kollektivtrafik i Göteborgsområdet: Pilotprojekt Lilla Varholmen - Knutpunkt Hjalmar, Förbättrad kollektivtrafik för stråket Torslanda och Öckerö, Juni 2007.

cent. I ett långsiktigt driftperspektiv kan relationen kanske bli en annan. Men samtidigt kan man säkert tänka sig pilotprojekt som är mera komplicerade och kostsamma med avseende på infrastrukturen. En annan reflexion som man kan göra med anledning av den här redovisade kostnadsrelationen är förstås att det skulle vara en stor misshushållning att inte se till att det finns medel att finansiera trafikeringsåtgärderna när väl de dyra infrastrukturella anpassningarna kommit på plats.

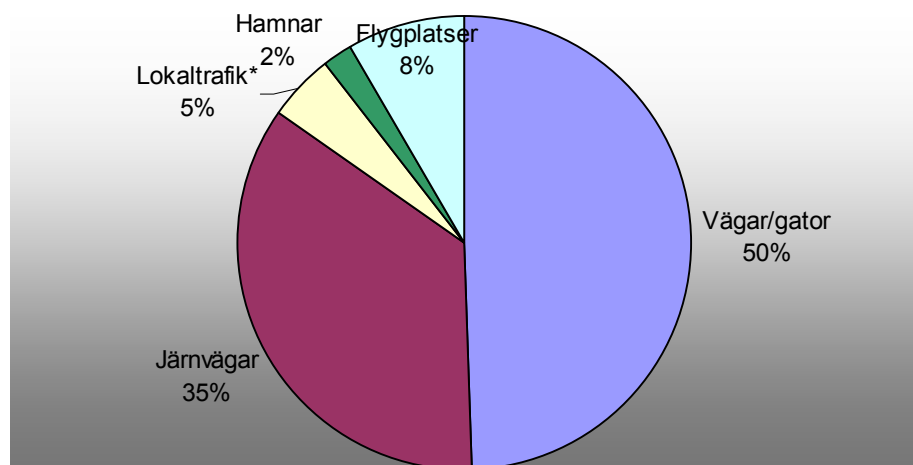
4. Dagens finansieringssystem

Infrastrukturkostnader och finansiering nationellt

De faktiska transportinvesteringarna i Sverige skiftar en del över tiden och fördelningen mellan olika ändamål och trafikslag ändras också från år till år. Enligt bearbetningar som SCB gjort har dock som ett genomsnitt för femårsperioden 2001-2005 ungefär hälften av investeringarna avsett vägar och gator. Investeringarna inom järnvägen svarade under samma tid för drygt 1/3 av totalbeloppet medan flyget svarade för mindre än 10 procent och sjöfarten/hamnarna endast för några procent. Jämförbara uppgifter för lokaltrafiken saknas för perioden 2001-2005. Om man använder uppgifter om investeringarna under åren 1998-2002 blir lokaltrafikens andel omkring 5 procent.

Det bör samtidigt nämnas att det under den redovisade perioden (2001-2005) skett en påtaglig omfördelning av investeringsmedel från vägsektorn till järnvägssektorn så att den senare svarar för en högre andel av investeringarna i slutet av den angivna perioden. Under perioden har också stora investeringar skett på Arlanda som kan ha medfört att flygsektorns andel av investeringarna är något högre än normalt.

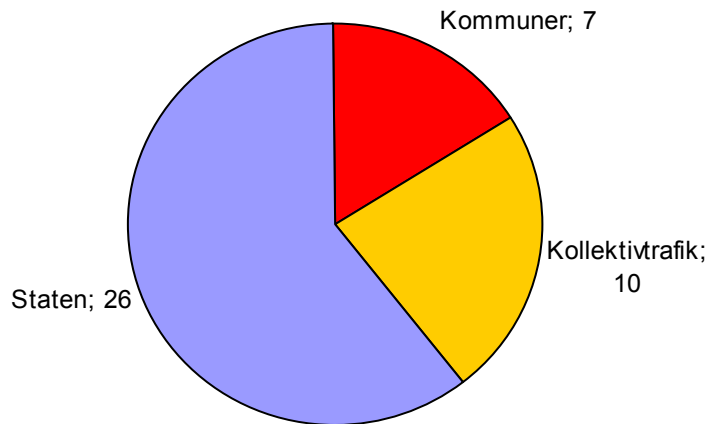
Figur 1. Fördelning av investeringar och drift- och underhåll i transportinfrastruktur i Sverige 2001-2005 (*1998-2002)



Figuren ovan avser samtliga investeringar i infrastruktur; statliga, kommunala och privata. När det gäller investeringar är det dock hittills den offentliga sektorn som

helt dominerat bilden. Av de 43 miljarder kronor i offentliga medel som gick till investeringar och drift- och underhåll år 2003 svarade staten för 26 miljarder eller 3/5. Ungefär 10 miljarder eller en dryg femtedel utgjordes av skattebidrag till kollektivtrafik från landsting och kommuner medan kommunernas övriga insatser uppgick till ca 7 miljarder kronor eller en knapp femtedel.

Figur 2. Fördelning av offentliga utgifter 2003 (mdr kr).



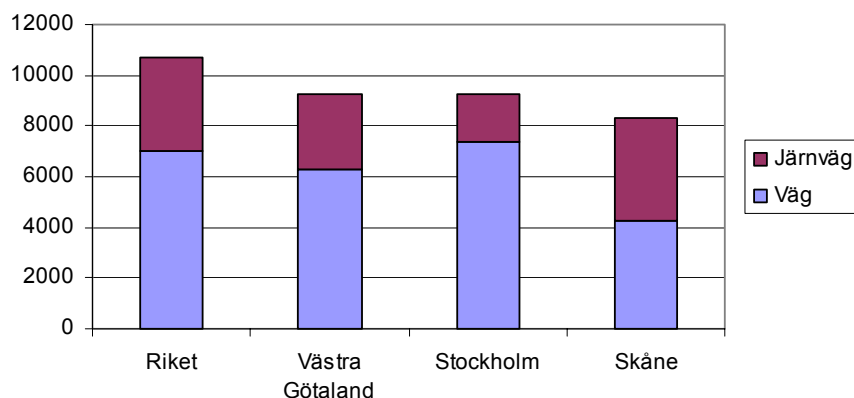
Vägarna och järnvägarna drar som tidigare framgång huvuddelen av resurserna för investeringar och drift och underhåll av transportinfrastrukturen. Sveriges kommuner och landsting har i en studie av insatserna för regional utveckling analyserat hur de statliga medlen för investeringar i och drift och underhåll av vägar och järnvägar fördelas mellan län och regioner.⁴

Under femårsperioden 2000-2004 uppgick de statliga utgifterna till drygt 10 000 kronor per invånare för landet som helhet. Omkring 7 000 kronor gick till vägar och knappt 4 000 kronor till järnvägar. Utgifterna i storstadsregionerna ligger något lägre än riksgenomsnittet med drygt 9 000 kronor/invånare i Stockholm och Västra Götaland och drygt 8 000 kronor/invånare i Skåne. I Stockholm var väginvesteringarna relativt sett högre än i landet som helhet medan järnvägsinvesteringarna har spelat en förhållandevis större roll i Malmö. I Västra Götaland är fördelningen mellan väg och järnväg ungefär som för landet som helhet.

De variationer som finns mellan olika län och regioner kan förklaras på olika sätt. Om man betonar uppgiften att förvalta infrastrukturen är det inte oväntat att utgifterna per invånare ligger lägre i geografiskt koncentrerade och tätbefolkade regioner jämfört med glesa regioner med ett vidsträckt, lågtrafikerat men underhållskrävande transportnät. Ser man däremot till behovet av att utveckla transportsystemet för att svara mot en ny och växande efterfrågan i expansiva regioner och till hur kostnadskrävande det oftast är att bygga ut infrastrukturen i storstadsområden med komplicerad markanvändning blir bilden mindre självklar.

⁴ Statliga medel för regional utveckling – en länsvis granskning, Sveriges kommuner och landsting, mars 2006.

Figur 3. Statliga utgifter för investeringar i samt underhåll och drift av vägar och järnvägar i kronor/invånare 2000-2004



Hushållens utgifter för transporter

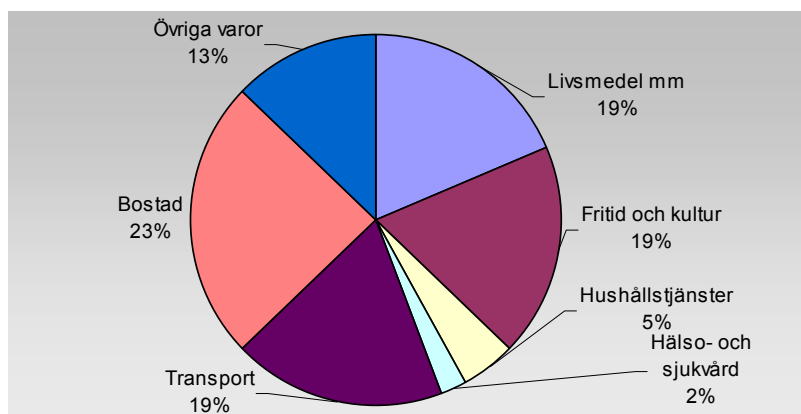
Ur ett politiskt perspektiv och från myndighetssynpunkt kan det ligga nära till hands att se trafiken och dess utveckling i huvudsak som en fråga om samhällsorganisation. Men det finns också ett annat perspektiv som mera utgår ifrån individernas och hushållens konsumtion av transporter. Kollektivtrafiken befinner sig mycket tydligt i ett mellanläge mellan dessa båda perspektiv eftersom den i hög grad organiseras av samhället men till övervägande delen med syftet att konsumeras av enskilda trafikanter.

Individ- och hushållsperspektivet är på sitt sätt det klart viktigaste eftersom hushållens privata utgifter för transporter är betydligt större än de gemensamma skattefinansierade utgifterna för samma ändamål. Ett genomsnittshushåll i Sverige beräknas år 2006 ha spenderat ungefär 48 850 kronor på transporter i form av utgifter för bil och lokaltrafik.⁵ Med nästan 4 miljoner hushåll blir det en samlad hushållskonsumtion av transporter på närmare 200 miljarder kronor. I denna summa ingår då inte utgifter för längre resor som för vissa hushåll uppgår till avsevärda belopp.⁶

⁵ Statistiska Centralbyrån: Hushållens utgifter 2006.

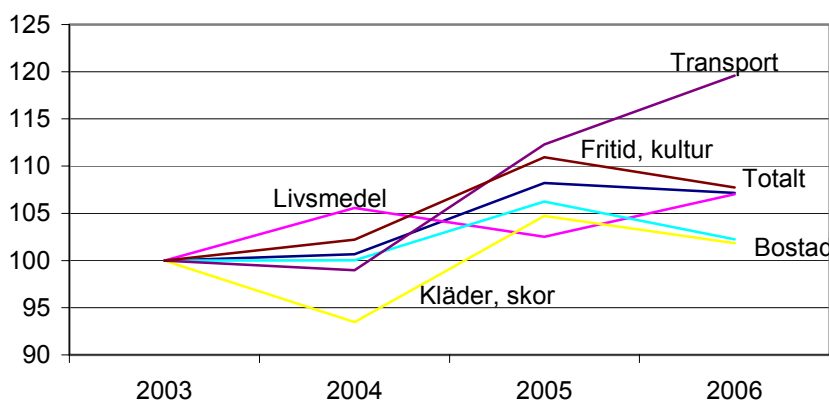
⁶ Längre resor redovisas i huvudsak under utgiftsgruppen fritid och kultur.

Figur 4. Hushållens utgifter 2006



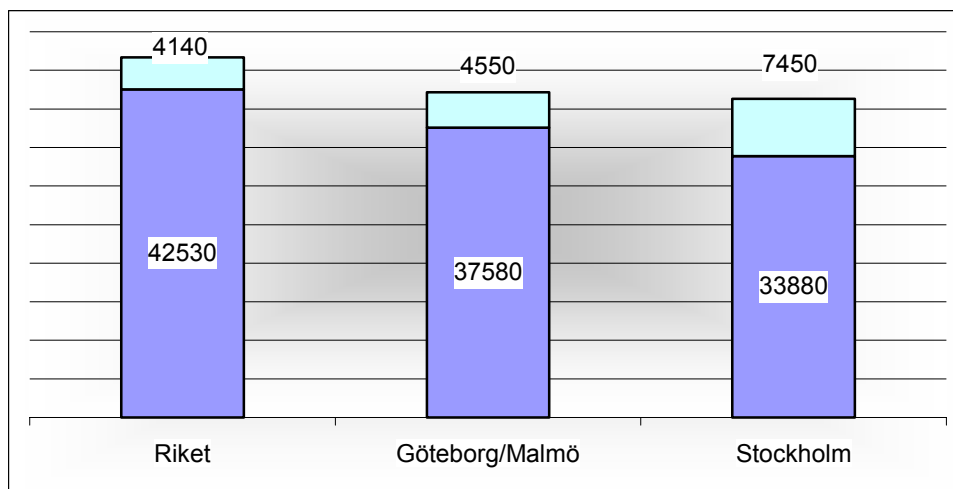
Transporterna hör också till de största utgiftsposterna i hushållens budgetar. Det är bara utgifterna för boendet som är något större. Transportutgifterna är i paritet med hela konsumtionen av livsmedel inklusive alkohol och tobak, restaurangbesök m.m. samt konsumtionen av fritid och kultur. I denna senare grupp ingår då även längre resor med andra färdmedel än bil, taxi och lokaltrafik.

Figur 5. Hushållsutgifternas utveckling i löpande priser 2003-2006 (index 2003=100)



Transporterna är också den utgiftspost hos hushållen som har ökat snabbast under de senaste åren. Medan de totala hushållsutgifterna har ökat med ca 7 procent från 2003 till 2006 har transportutgifterna ökat med hela 20 procent. En viktig förklaring är sannolikt att bensinpriset steg (lika) kraftigt under denna period. Det är intressant att notera att hushållen trots detta låter transporter stå för en ökad andel av konsumtionsutrymmet.

Figur 6. Hushållens transportutgifter (bil mörkblått, kollektivtrafik ljusblått) i riket samt storstadsregionerna



Inköp och drift av bil dominerar helt hushållens utgifter för transporter. I landet som helhet svarar bilkostnaderna nästan för 92 procent av utgifterna. De dryga 4 100 kronor om året som det svenska genomsnittshushållet lägger på kollektivtrafik svarar alltså endast mot åtta procent av transportutgifterna. I Stockholmsregionen är utgiftsfördelningen markant annorlunda och hushållen lägger här nästan 1/5 av sina transportutgifter på kollektivtrafik. Göteborg/Malmö uppvisar ett slags blandning av dessa mönster. Den totala utgiftsnivån liknar mera den i Stockholm än i riket i övrigt medan fördelningen bil/kollektivtrafik har mer gemensamt med riksgenomsnittet än Stockholmssituationen. I Göteborg/Malmö svarar kollektivtrafikavgifterna för närmare 11 procent av hushållens transportutgifter samtidigt som det som spenderas på bil ligger påtagligt lägre i absoluta tal än vad som gäller för landet i övrigt.

5. Olika finansieringsformer

Olika typer av finansieringsformer

Den vanligaste formen för finansiering av infrastrukturåtgärder är i dag skattefinansiering eller med ett annat ord anslagsfinansiering. Investeringen betalas vanligen med löpande skatteinkomster. När investeringarna är betalda skrivs de av direkt. Om det uppstår drifts- och underhållsbehov eller reinvesteringsbehov betalas detta löpande, även då med medel som kommer från skatteintäkter.

Då efterfrågan på infrastrukturåtgärder i många fall överstiger tillgången på medel i offentliga budgetar har det uppstått en diskussion om möjligheterna till nya, s.k. alternativa, finansieringsformer. Förändringar i finansieringssystemet för infrastrukturåtgärder kan huvudsakligen ske *inom den offentliga finansieringen* och *via ett ökat offentligt-privat samarbete*.

Begreppet alternativ finansiering används i en relativt vid mening och kan därför i praktiken stå för många olika sätt att skaffa kapital till investeringar eller medel för andra utgifter inom transportsystemet. I sin mest allmänna betydelse står begreppet för all annan finansiering än anslag över statsbudgeten som direktavskrivs i samband med investeringen. Den rätt omfattande lånefinansiering som redan förekom-

mer genom att staten tar upp särskilda lån för att finansiera väg- och järnvägsinvesteringar kan i den meningen ses som alternativ finansiering. I andra sammanhang har man en mer snäv definition som främst tar sikte på att identifiera i verklig mening nya finansieringskällor. I denna promemoria har vi tillsvidare valt att ge begreppet i en mycket vid tolkning.

Som framgår av redovisningen i det följande kan infrastruktur finansieras på många olika sätt. För att skapa en viss överblick och struktur kan det vara en fördel att gruppera de olika finansieringsformerna med ledning av några övergripande kriterier. Ett sådant kriterium kan vara finansieringskällan. Olika finansieringskällor som behandlas i denna promemoria är skatter, avgifter och medel frigjorda genom effektiviseringar. Alla dessa kan i sin tur delas in efter om finansieringen/uttaget sker lokalt, regionalt eller nationellt. Även internationella avgifter på t.ex. flyg har diskuterats men sådana avgifter bortser vi från i detta sammanhang.

De olika finansieringssätten kan även sorteras med hänsyn till om finansieringen sker direkt i anslutning till att en trafikinvestering genomförs eller om finansieringen sker genom lån och att återbetalningen sprids ut över en längre tid. Ytterligare en indelningsgrund kan vara om skatterna/avgifterna primärt är utformade för att *styra* användningen av trafikanläggningarna eller för att *finansiera* dem. Även om fokus i detta promemoria ligger på finansieringsmöjligheterna kan man således inte bortse ifrån att även styrande⁷ skatter eller avgifter ger intäkter som kan användas i finansieringssyfte.

Betaling Finansiering	Nu (direktavskrivning)	Utspridd
... via skatter	Anslagsfinansiering	Offentlig lånefinansiering
	Öronmärkta skatter	Förskottering
	Delat finansieringsansvar stat/region	Funktionsentreprenad Prestationsbaserad ersättning
... via avgifter	Exploateringsavgifter	Koncessioner
		Internaliserade avgifter
		Finansierande avgifter

Skattefinansiering med direkt återbetalning

Skattefinansiering med direkt återbetalning och avskrivning i form av traditionell anslagsfinansiering är den finansieringsform som hittills varit helt dominerande i Sverige. Denna finansieringsform har starka rötter i folkstyrelsetraditionerna och är konstitutionellt kopplad till riksdagens beskattningsmakt. Den kan alltså anses ha fördelar ur demokratisynpunkt och ger goda förutsättningar till budgetkontroll på

⁷ Eftersom både styrande och finansierande avgifter i realiteten påverkar och styr användningen av trafikanläggningarna brukar man använda begreppet internaliserade avgifter när huvudsyftet att få trafikanterna att beakta sådana kostnader som annars inte skulle påverka deras egen ekonomi.

nationell nivå. Möjligheten att reglera skatter och utgifter på kort sikt ger också staten ett finans- och konjunkturpolitiskt verktyg som kan vara av viss betydelse.

Anslagsfinansiering kan också ge positiva fördelningseffekter förutsatt att skatten uttas och erläggs i någonlunda överensstämmelse med medborgarnas betalningsförmåga. Låginkomsttagare kan ta del av tjänster som de annars inte skulle ha råd att köpa. Ett annat, mera teoretiskt, argument för direkt återbetalning är att en fördelning av investeringsutgiften över investeringens livslängd endast bör göras i de fall kapitalföremålet har ett alternativt nyttjandevärde. Vägar och järnvägar saknar alternativ användning och bör därför, enligt detta sätt att resonera, skrivas av samma år som investeringen genomförs.

Argument mot skattefinansiering är att finansieringsformen kan leda till att kostnaderna ökar och vinster överskattas. Det kan innebära att åtgärder som inte är samhällsekonomiskt motiverade ändå genomförs. Dessutom kan skattefinansiering av åtgärder ha en hämmande inverkan på den ekonomiska utvecklingen i samhället. Det beror på att skattefinansierade åtgärder konkurrerar med andra offentliga utgifter om utrymmet i budgeten. Konkurrensen om skattemedel anses ha en begränsande inverkan på utbudet av tjänster och utvecklandet av nya tjänster, vilket i sig kan hämma den ekonomiska utvecklingen.

Ett annat argument mot anslagsfinansiering med direkt avskrivning är att den generation som fattar beslutet om investeringen får stå för större delen av kostnaden, medan kommande generationer kan utnyttja den utan att betala den fulla kostnaden. Dessutom anförs att skattefinansiering med direkt avskrivning kan leda till en icke-optimal ansvars- och riskfördelning. Vid skattefinansiering med direkt avskrivning är det vanligtvis den offentliga sektorn som står för risken för kostnadsöverskridanden och förseningar. När det gäller risk och ansvar är det mest effektiva däremot att ansvaret läggs på den part som är mest lämpad för det, det vill säga den som bäst kan påverka utfallet, hantera och mildra konsekvenserna och försäkra sig mot dem. Det kan alltså finnas möjligheter till effektivare risk- och ansvarsfördelning än den som vanligtvis sker vid denna form av finansiering.

Ytterligare en nackdel med anslagsfinansiering skulle kunna vara att budgetrestriktioner begränsar tillgången på anslag och medför att samhällsekonomiskt starkt lönsamma investeringar och andra infrastruktur- eller trafikåtgärder får skjutas på framtiden med uteblivna välfärds- och tillväxtvinster som följd. Detta resonemang förutsätter dock att man har kännedom om att investerings- och åtgärdsbehoven varierar över tiden och kan överblicka hur denna variation ser ut. Ett mera påtagligt effektivitetsproblem är förmodligen att olika övergripande politiska prioriteringar och makroekonomiska överväganden kan leda till att anslagstilldelningen kan bli oregelbunden och svår att förutse och planera för hos dem som har genomförandansvaret. Detta kan leda till att genomförandet av investerings- och trafikåtgärderna blir mindre rationellt och onödigt kostsamt. Ett möjligt effektivitetsproblem kan också vara att en anslagsfinansiering med åtföljande nationell fördelning av ramar kan leda till starka incitament att uppnå en geografisk spridning av tillgängliga medel som inte alltid är lätt att förena med en snabb anpassning till skiftande anspråk och behov.

Förändringar i den offentliga finansieringen

Den offentliga finansieringen kan framför allt ändras i två avseenden:

- En ökad andel öronmärkta skatter och en förändrad fördelning av finansieringsansvar på statlig, regional och lokal nivå,
- En ökad tillämpning av utspridd betalning.

Ytterligare en förändring, som åtminstone delvis kan hänga samman med finansieringsformer och finansieringsförutsättningar inom de offentliga budgetarna, är effektiviseringar – t.ex. genom en jämnare anslagstilldelning, ökade möjligheter att disponera anslag mellan budgetår och friare disposition av medel för investeringar respektive drift- och underhåll – som medför att man kan hushålla bättre med anslagen och frigöra medel för nya ändamål.

Mer öronmärkta skatter

Öronmärkta skatter skiljer sig från traditionell anslagsfinansiering genom att det handlar om särskilda skatter som tas ut för att sedan användas till förutbestämda åtgärder. Öronmärkta skatter är numera ovanliga i Sverige men förekommer i många andra länder. Den nya trängselskatten i Stockholm är dock ett exempel på att öronmärkta skatter kan vara på väg tillbaka i Sverige i större skala⁸.

Öronmärkta skatter, dvs. skatter som är specialdestinerade till ett visst ändamål men där skattskyldigheten ändå inte är så direkt kopplad till en framtida nytta för skattebetalaren att skatten lika gärna kan betraktas som en avgift för en tjänst, anses ha den fördelen att skatten kan bli lättare att motivera och få accepterad. De totala resurserna för infrastrukturåtgärder kan därigenom öka. En öronmärkt skatt kan också uppfattas som positiv av invånarna, som på ett tydligare sätt kan känna att de får tillbaka en del av de skatter de har betalat.

Ett argument mot öronmärkta eller specialdestinerade skatter är att skattemedel läses till en viss typ av åtgärd. Egentligen vet man inte då om pengarna faktiskt gjort högst nytta där, eller om satsningar på skola och vård etc. skulle ha gett högre marginalnytta per satsad krona.

Delat finansieringsansvar

Fördelningen av finansieringsansvaret mellan statlig, regional och lokal nivå kan ta sig olika uttryck. Redan idag finns en viss fördelning av ansvaret som t.ex. innebär att kommunerna svarar för ett kommunalt vägnät och kommuner och landsting/regioner för den lokala och regionala kollektivtrafiken. Vidare förekommer det i växande utsträckning att till exempel en kommun och staten går samman och gemensamt finansierar en infrastruktursatsning enligt särskilda uppgörelser. Man kan emellertid även tänka sig reformer där ett delat finansieringsansvar, liksom ändringar i ansvarsfördelningen mellan olika planeringsnivåer, får en mer permanent form.

Det som talar för regional medfinansiering är att den kan ge regionerna incitament att hitta billiga och effektiva utformningar av objekt, och att regionernas incitament att överdriva nyttor och underskatta kostnader minskar. Skälet till detta är att investeringars nytta oftast är lokal/regional till den helt övervägande delen och att det blir lättare att väga av nytta och kostnad av en åtgärd om båda aspekterna kan bedömas i ett regionalt eller lokalt perspektiv. Regionen kan också ges möjlighet att påverka prioriteringar såväl mellan projekt som mellan sektorer och det anses oftast

⁸ Notera att trängselskatten i formell mening inte är öronmärkt, men att regeringen givit löften med samma innebörd i praktiken.

vara lättare att tillämpa ett sektorsövergripande perspektiv på regional nivå än på nationell.

Något som talar emot delat finansieringsansvar är att en nationell styrning mot de transportpolitiska målen kan försvåras, eftersom regionerna i större utsträckning själva kan välja åtgärder. Därmed kan nationellt viktiga men regionalt mindre viktiga projekt riskera att bli nedprioriterade. Särskilt på järnvägssidan kan detta innebära problem.

Regional medfinansiering förutsätter samtidigt att självstyrelseorgan och kommuner är villiga att ta ett eget kostnadsansvar för infrastruktursatsningar. Något som dessutom ibland anförs vid delat finansieringsansvar är att objekt som visar sig lättare att finansiera riskerar att ”gå före i kön” och därför kan komma att genomföras i fel ordning ur ett samhällsekonomiskt perspektiv och konkurrera ut för samhället mera angelägna åtgärder.

Ökad tillämpning av utspridd betalning

Att sprida utbetalningen över längre tid i stället för att ta hela utgiften på en gång kan göras genom att tillämpa offentlig lånefinansiering och förskottering. Offentlig lånefinansiering innebär att staten tar upp lån antingen på den privata lånemarknaden eller via Riksgäldskontoret och sedan betalar tillbaka detta med skatteintäkter. Förskottering är en variant av detta, där kommunen (eller någon annan) går in med egna medel som sedan återbetalas enligt en viss återbetalningsplan.

Fördelen med utspridd betalning är att angelägna åtgärder kan genomföras tidigare och att betalningen för enskilda trafikinvesteringar i högre grad kommer att sammanfalla med den period då anläggningarna utnyttjas. I den mån investeringarna leder till en högre tillväxt i samhällsekonomin kan en tidigareläggning också medverka till att öka välbefindandet och skapa större resurser för framtida behov. De främsta nackdelarna är att man låser framtida medel och därmed kan minska handlingsfriheten på längre sikt – särskilt om lönsamheten i investeringarna missbedömts – samt att de totala utgifterna oavsiktligt kan öka vid en otillräcklig budgetdisciplin.

Ökad samverkan offentligt och privat

Utöver ovanstående förändringar kan det nuvarande finansierings- och genomförandesystemet ändras genom ökad medverkan från den privata sektorn. Det kan göras på två skilda sätt:

- Att ge privata aktörer större inflytande på drift-, utformnings- och finansieringslösningar
- Att ta ut avgifter från användarna och inte enbart från offentliga medel (skatter)

Större inflytande för privata aktörer

Att låta privata aktörer få större inflytande på drifts-, utformnings- och finansieringslösningar kan göras genom att tillämpa funktionsentreprenad och prestationsbaserad ersättning. Ofta kallas detta för Public Private Partnership (PPP) eller på svenska Offentligt Privat Samarbete (OPS) alternativt Privat Offentligt Partnerskap (POP). Sådana lösningar kan ta sikte på såväl att sprida ut utgifterna för en investering över en längre tidsperiod som att uppnå besparingar genom effektivare sätt att producera och tillhandahålla trafikanläggningar.

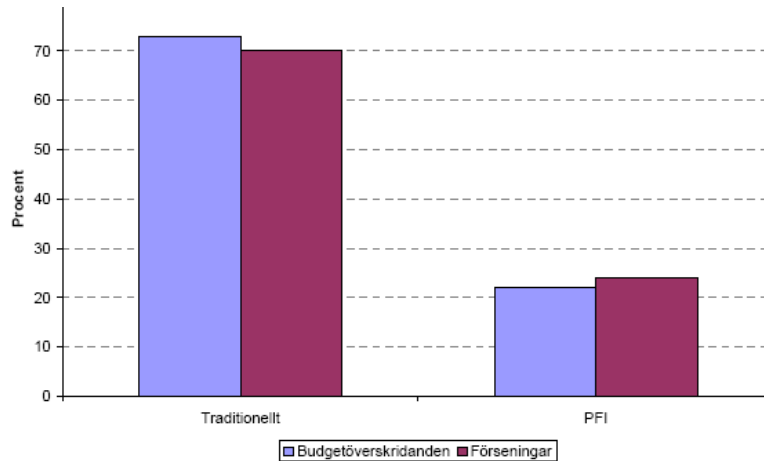
Funktionsentreprenad innebär att beställaren ställer vissa kvalitetskrav på den infrastruktur som entreprenören ska bygga och underhålla. Entreprenören får sedan en viss ersättning för att uppnå den specificerade kvaliteten kombinerat med en betydande frihet att själv avgöra hur den ska uppnås. Det finns olika former av funktionsentreprenad, t.ex. Build and Finance (BF) samt Design Build and Finance Operate (DBFO).

Prestationsbaserad ersättning avser ofta så kallade ”skuggtullar”, vilket betyder att den som bygger, underhåller och ansvarar för exempelvis en väg får en ersättning av beställaren som står i proportion till exempelvis vägens trafikflöde. Praktiskt kan detta organiseras genom att beställaren (staten, regionen, kommunen, etc.) betalar ett förutbestämt belopp i förhållande till trafikarbetet (exempelvis antalet fordonskilometer) längs vägen. Även andra former av prestationsbaserad ersättning används i ökad utsträckning, t.ex. ersättning i förhållande till hur tillgänglig vägen är för trafik (t.ex. antal störningsfria dagar). Även ersättning i förhållande till andra mål, t.ex. olika transportpolitiska mål som trafiksäkerhet, miljö, transportkvalitet, etc. är i princip tänkbar.

Det som talar för prestationsbaserad ersättning är att man får en ny typ av samverkan mellan offentlig och privat sektor, vilket bland annat innebär att man får tillgång till en större volym riskvilligt kapital för investeringar. Denna typ av alternativ finansiering kan också ge mer kostnadseffektiva lösningar när entreprenören får ett längre åtagande exempelvis med en byggtid på 3–4 år och drift och underhåll under 20 år. Leverantören får med detta sätt möjlighet att göra avvägningar bl.a. mellan investerings- och underhållskostnader. Dessutom innebär funktionsentreprenad att ansvar och risk kan fördelas på ett mer effektivt sätt. I bästa fall kan dessa effektivitetsvinster leda till att resurser frigörs, vilka i sin tur kan användas för att finansiera t.ex. andra infrastrukturåtgärder.

Den viktigaste fördelen med olika typer av offentlig-privat samverkan anses alltså vara att systemet ger entreprenören/operatören incitament att styra mot mål som beställaren satt upp (t.ex. trafikvolym eller trafiksäkerhet) och att detta kan ske med större effektivitet i privat än offentlig regi. En jämförande uppföljning som gjorts i Storbritannien av traditionellt (offentligt) och alternativt finansierade investeringar visar också att projekt med privat risktagande (PFI) inte leder till spräckta budgetar och tidplaner i lika hög grad som projekt där myndigheterna har hela ansvaret. Som framgår av figur 7 medförde mer än 1/3 av de offentligt finansierade projekten budgetöverskridanden och tidsöverdrag medan detta var fallat endast med ca 1/5 av de projekten med privat finansiering.

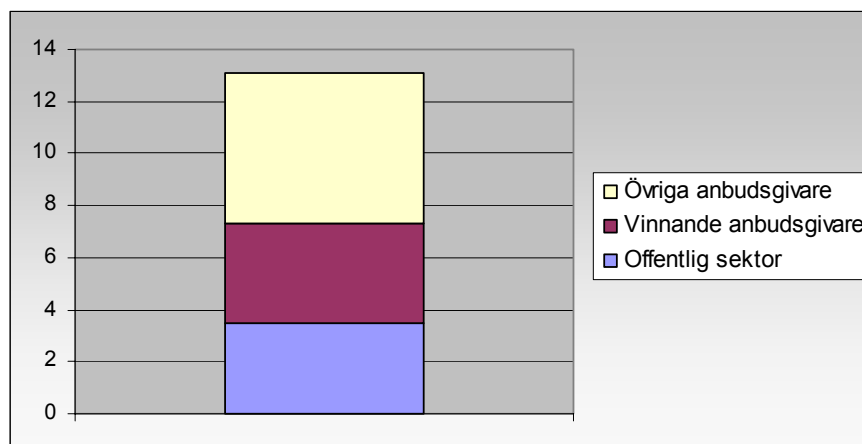
Figur 7. Jämförelse av traditionell och alternativ finansiering (PFI-Private finance initiative) i Storbritannien med avseende på budget- och tidhållning. Källa Sveriges Byggindustrier 2004.



Ett argument mot offentlig-privat samverkan är att det kan vara svårt att formulera mål för verksamheten. Det kan också vara så att det man vinner i effektivitet i det enskilda projektet kan gå förlorat i sämre möjligheter att överblicka och påverka hela trafiksystemet. Det som generellt talar mot större inslag av privata aktörer är vidare att upphandlingsprocessen kan bli dyrare och mer komplicerad och att man till viss del låser den framtida handlingsfriheten. Dessutom kan räntekostnaderna bli högre om lån tas på den privata marknaden.

Europeiska investeringsbanken (EIB) har försökt skatta de s.k. transaktionskostnadernas (kostnader för upphandling, förhandling, uppföljning, tvister, etc) andel i de OPS-projekt som genomförts under senare år i ett antal europeiska länder. Resultatet tyder på att enbart upphandlingskostnadernas storlek i genomsnitt uppgår till närmare 15 procent av projektens totala värde (jfr figur 8).

Figur 8. Upphandlingskostnadernas andel av OPS-projektens ekonomiska omslutning fördelat på olika aktörer. Källa EIB.



Detta beror på att OPS-projekten leder till ett mer komplicerat upphandlingsförfarande än traditionella projekt. Det bör också noteras att över fem procent av upphandlingskostnaderna bärs av de anbudsgivare som inte vinner anbudet och som alltså måste hämta hem dessa kostnader i andra projekt. De är också viktigt att framhålla att de kostnader EIB försökt skatta bara utgör en del (upphandlingskostnaderna) av de totala transaktionskostnader som OPS-projekten kan förväntas medföra. Eftersom projekten ofta innebär en mycket långsiktigt samverkan på kanske uppemot 25-30 år eller ännu längre, tillkommer inte obetydliga kostnader för uppföljning och övervakning av kontrakten och ofta också komplicerade omförhandlingar när de ursprungliga förutsättningarna för samverkan ändras över tiden.

Ökat inslag av användaravgifter

Användaravgifter är inget som är främmande i kollektivtrafiksammanhang. Länstrafikhuvudmännens verksamhet finansieras ju till betydande del via avgifter. Ett ökat inslag av användaravgifter kan dock uppnås även i fråga om infrastrukturinvesteringar genom internaliserande avgifter, finansierande avgifter, koncessioner eller exploateringsavgifter.

Internaliserande avgifter (exempelvis trängselavgifter) ska täcka kostnader som uppstår till följd av trafikantens beteende. Det betyder att trafikanten ska bära hela eller delar av de kostnader som uppstår vid nyttjandet av infrastrukturen (t.ex. olycks- och miljöeffekter).

En fördel med internaliserande avgifter är att staten kan få ökade resurser, som antingen kan användas till infrastrukturåtgärder eller till andra åtgärder i samhället. Dessutom kan effektivitetsvinster uppstå genom en mer effektiv användning av den befintliga transportinfrastrukturen. Ett argument mot internaliserande avgifter är att acceptansen hos nyttjarna kan vara låg. Avgifter kan också ge oönskade fördelningseffekter och medföra höga kostnaderna för avgiftsupptagning.

Med *finansierande avgifter* är tanken att användarna får betala för att nyttja infrastrukturen, och att intäkterna används för att betala den. När man talar om vägtullar menar man oftast sådana finansierande avgifter. Men även exploateringsavgifter och koncessionsavgifter (se nedan) kan ses som former av finansierande avgifter.

Fördelen med finansierande avgifter är att de totala resurserna för infrastrukturåtgärder ökar. En annan fördel är att acceptansen kan bli högre än för internaliserande avgifter, eftersom användarna ser en direkt nytta av avgiften. Det som talar emot finansierande avgifter är framför allt att färre trafikanter väljer att använda infrastrukturen.

Så kallade *exploateringsavgifter* är avgifter som kan tas ut för att få företag att vara med och betala för kommande vinster som uppstår för företaget till följd av infrastrukturåtgärder, t.ex. förbättringar i kollektivtrafiken eller utbyggda vägar eller spår. I detta fall är det således snarare den tillgänglighet som skapas genom trafiken som avgiftsbeläggs än själva användningen av trafikanläggningarna.

Det som talar för exploateringsavgifter är att de totala resurserna för investeringar kan öka och att de som drar fördel av den förbättrade infrastrukturen också får bära en del av kostnaderna. Ett argument emot är att regionen säljer ut delar av sina tillgångar, och därmed minskar handlingsfriheten i framtiden. Det kan också vara svårt att komma överens med eventuella "betalare". Vissa former av avgifter är dessutom svåra att hantera inom dagens juridiska och institutionella system.

Koncession innebär att privata intressenter under en given tidsperiod får driva och utveckla en viss del av transportinfrastrukturen. Koncessionskontrakt kan utformas

på många sätt och definitionen varierar något. En lösning som är vanlig på kontinenten innebär att koncessionsbolaget utför alla kapitalinvesteringar, sköter driften och får betalning genom brukaravgifter.

Ett huvudskäl för koncessioner är att en effektivare ansvarsfördelning kan nås genom att risker läggs på den part som har bäst förutsättning att hantera dem. Dessutom innebär finansieringsformen att man kan nyttja det privata näringslivets effektivitet, kreativitet och kostnadsmedvetenhet. Ett argument emot koncessioner är att avgifterna kan ge underutnyttjande av infrastrukturen.

Ytterligare finansieringskällor

Det bör också nämnas att det finns ytterligare ett antal finansieringskällor som inte direkt framgår av översikten ovan. Att offentligt-privat samarbete kan medföra effektiviseringar och därmed frigöra resurser för andra infrastrukturåtgärder har vi nämnt. Sådana effektiviseringar bör emellertid i viss utsträckning kunna åstadkommas även inom traditionell offentlig förvaltning. Det kan exempelvis gälla sådana förändringar i anslagstilldelning och budgetrutiner – ofta i form av friare disposition av tillgängliga medel eller bemyndiganden att binda upp framtida anslag – som gör det lättare att upprätthålla en effektiv byggproduktion i ett flerårsperspektiv.

Men det kan också handla om att få friare spelrum mellan investeringar och utgifter för drift och underhåll eller trafikering. Andra exempel på finansieringskällor som inte omnämnts är specialdestinerade arbetsgivaravgifter och inkomster från olika typer av kommersiella tilläggstjänster som kan utvecklas i anknytning till infrastrukturen eller trafikapparaten i övrigt. Denna senare finansieringsmöjlighet används redan i relativt stor utsträckning inom kollektivtrafiken och många bedömer att möjligheterna i detta avseende kan öka ytterligare genom införandet av nya betalningssystem m.m.

6. Exempel från andra städer

Problemen med stora investeringsbehov i transportsystemet och begränsade offentliga budgetar finns i de flesta stora städer. I de storstadsregioner som ligger närmast Göteborg har en slutsats därför blivit att olika användaravgifter måste öka. Nedan beskrivs bompengen i Oslo, intäkter från markexploatering i Köpenhamn samt trängselskatter i Stockholm.

Oslo

Oslo är ett intressant exempel av flera skäl; de drog tidigt slutsatsen att en pakettlösning behövs, investeringarna betalas till stor del genom avgifter och en stor del av satsningarna görs inom kollektivtrafiken.

Oslopakke 1 genomfördes under 1990-talet och följdes av Oslopakke 2. Under 2008 kommer de att avslutas och ersättas av Oslopakke 3. I Oslopakke 1 infördes biltullar (bompeng) 1990 med huvudsyftet att finansiera en utbyggnad av huvudvägnätet i Oslo med omgivningar. 20 procent av investeringarna gick dock till kollektivtrafiken. Syftet med biltullarna var att ge intäkter och inte att styra trafiken, därför låg avgiftsringen ganska långt ut från centrum samtidigt som avgift togs ut hela dygnet och månadskort gick att köpa. Oslopakke 2 har mer fokus på kollektivtrafiken, bland annat används pengar för att köpa in fordon till kollektivtrafiken. Dessutom har staten förbundit sig att påskynda en utbyggnad till dubbelspår på järnvägen. In-

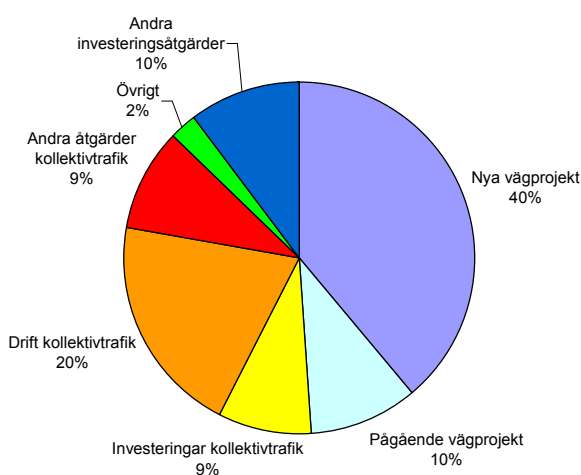
slaget av användaravgifter ökade samtidigt genom en extra avgift på 2 (norska) kronor per bompengspassage och en ökning av priset för kollektivresor på i genomsnitt 75 öre per resa.

I Oslopakke 3 kommer användaravgifterna att öka ytterligare. Sammanlagt satsas drygt 53 miljarder (norska) kronor under 20 år, varav 41 kommer från olika avgifter och 12 från statliga vägenslag (dessutom bekostar staten de ovan nämnda dubbelspårerna). Att intäkterna från avgifter blir så stora beror främst på att bompengen vid dagens bomring förlängs – i stället för att avskaffas år 2012 blir de nu kvar till 2027 – samtidigt som avgiftsnivån höjs (intäkt 31 mdr). Dessutom läggs ett nytt avgiftsnitt till väster om centrum (intäkt 5 mdr) och avgiften för tung trafik ökar från att ha varit dubbelt så hög som för personbil till att bli tre gånger så hög (intäkt 3 mdr). Även avgiften på 75 öre per kollektivresa blir kvar till år 2027 (intäkt 2 mdr).

Notera att Oslopakke 3 är ett lokalt initiativ och att vissa alternativa koncept för Oslopakke 3 i skrivande stund (oktober 2007) utreds. De norska ban- och vägverken har i uppdrag från departementet att studera minst ett alternativ med mer styrande vägavgifter där samtidigt mer pengar satsas på kollektivtrafik och mindre på väg. De alternativ som utreds innehåller därför ett antal avgiftszoner.

Ett syfte med Oslopakke 3 är att utveckla huvudvägnätet och då göra en omfattande satsning på tunnlar – både för att minska störningar och för att frigöra mark för stadsutveckling. Ett annat syfte är att stärka kollektivtrafiken, och då både genom satsningar på investeringar och på drift. Ungefär 50 procent av pengarna går till väginvesteringar, ca 40 procent till kollektivtrafik och 10 procent till åtgärder för ökad trafiksäkerhet, bättre miljö eller gång- och cykelvägar.

Figur 9. Fördelning av medel till olika slags åtgärder i Oslopakke 3.



Ett nytt inslag i Oslopakke 3 är satsningen på att stödja drift av kollektivtrafik. Det är också stora pengar det handlar om – i Akershus fylke (dvs. länet, exklusive Oslo kommun) motsvarar bidraget en fördubbling av fylkeskommunens bidrag till kollektivtrafiken! Tanken är att tillskottet ska användas till ökad service och fler linjer

samt köp av fordon etc. men i dagsläget är det inte helt klart hur (eller om) alla pengarna ska användas.

Köpenhamn

Köpenhamn är ett intressant exempel främst genom sättet metron delfinansieras av intäkter från markförsäljning. Ett intressant inslag i detta är att kommuner och staten bildar gemensamt ägda bolag för genomförandet. Själva metron som sådan kan också vara intressant för Göteborg eftersom den är ett automatiskt bansystem av lite ”lättare” karaktär än traditionella tunnelbanor.

Den första delsträckan av Köpenhamns metro (Nørreport–Ørestad–Vestamager) blev klar år 2002. Bakgrunden var att en kommission 1991 föreslog en kraftfull upp- rustning av tillfarterna till Kastrups flygplats, däribland en tunnelbana, eller mini- metro, mellan innerstaden och Amager. På den av staten och Köpenhamn gemen- samt ägda marken på Vestamager skulle längs metron och i anslutning till väg- och järnvägsförbindelserna med Skåne byggas ett pärlband av stadsdelar med samlings- namnet Ørestad. Dess exploatering drevs av en särskild organisation och intäkterna från markförsäljningen användes bland annat till att finansiera metroinvesteringen.

1992 antogs en lag om Ørestaden och följande år grundades Ørestadsselskabet med Köpenhamn (55 %) och staten (45 %) som ägare. Uppgiften var bland annat att ut- veckla Ørestaden och sälja marken till exploitörer, anlägga och driva metron och att anlägga huvudgatan Ørestads Boulevard.

Utöver bolagets huvudansvar för metron mellan innerstaden och Ørestaden förut- sågs redan i lagen att bolaget för två tillkommande bangrenar (Frederiksbergsbanan och Østamagerbanan till flygplatsen) skulle inrätta separata bolag med olika deläga- re. Även DSB:s Amagerbana skulle infogas i det nya bolaget. Delägarna i de tre bolagen förpliktade sig att ordna finansieringen och staten gav dem rätt att ta upp nödvändiga lån. Ørestadslagen angav bansträckningar, stationslägen, tidsordning för banorna och även de arkitektoniska och innehållsliga målen för Ørestaden.



Allt detta har genomförts eller är under genomförande⁹. De två speciella metrobolagen inrättades 1995 och året efter startade arbetena på metron. I september 2007 invigdes den tredje etappen som förbinder centrum med flygplatsen – sammanlagt har metron därmed 21 kilometers längd och 22 stationer. Bygget har blivit dyrare än planerat, och investeringsbudgeten har dubblerats till 10,8 miljarder (danska) kronor med ytterligare ett par miljarders låneram.

Alla viktiga avvikelser har föregåtts av lagändringar. Det är alltså en mycket detaljerad och styrande lag, som tas av Folketinget. För svensk tradition är detta främmande (kanske med undantag för trängselskatterna i Stockholm).

Nu planeras en fjärde etapp på metron i form av en Cityring i centrum. Staten samt Köpenhamns och Frederiksbergs kommuner har träffat ett avtal om att genomföra projektet som ska vara klart ca år 2017 och ha 17 underjordiska stationer. Investeringskostnaden beräknas till 13,5 miljarder kronor, varav hälften återbetalas genom biljettintäkter och 4 miljarder genom intäkter från tomtexploatering i Nordhamnen, medan Köpenhamns och Frederiksbergs kommuner står för återstoden.

Trepartsavtalet förutsätter enligt dansk sed en ny lag (som antogs i juni 2007) om hela projektet och dess genomförande. De nuvarande metroaktiviteterna i Ørestadsselskabet, Frederiksbergsbaneselskabet och Østamagerbaneselskabet samlas i ett gemensamt nytt bolag, Metroselskabet, som övertar ansvaret för den befintliga metron och anlägger och driver Cityringen. Det nya bolaget får staten samt Köpenhamns och Frederiksbergs kommuner som ägare.

Stockholm

Stockholm kan fungera som ett intressant avskräckande exempel på en havererad paketlösning (Dennispaketet) och en oförmåga att enas kring genomförande av projekt. I detta sammanhang är det dock mer intressant med trängselskatterna och användningen av intäkterna från dem.

Trängselskatterna infördes först som ett fullskaligt försök under första halvåret 2006 och sedan i permanent form från augusti 2007. Det permanenta systemet ser i stort sett ut som försökssystemet. I försöket ingick förutom trängselskatterna en satsning på utbyggd kollektivtrafik och infartsparkeringar. 14 nya busslinjer inrättades, 18 busslinjer fick tätare turer och slutligen sattes (något) fler och längre pendeltåg in. Dessutom byggdes 2 500 nya infartsparkeringsplatser. Försöket kan alltså ses som något av en paketlösning.

Syftet med avgifterna var att framkomligheten på de hårdast trafikbelastade vägarna skulle förbättras genom att de värsta ”flaskhalsarna” skulle reduceras. Samtidigt skulle miljön förbättras genom minskade utsläpp av koldioxid, kväveoxider och partiklar och de som vistas i innerstaden skulle uppleva en miljöförbättring i gaturummet.

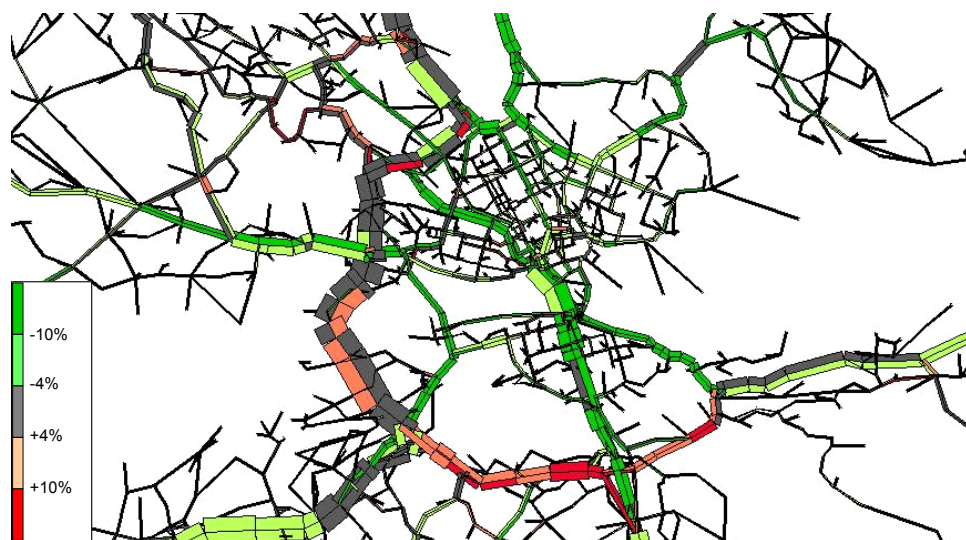
Syftet var alltså att styra trafiken och inte i första hand att generera intäkter. Det påverkade också utformningen av systemet där exempelvis tidsdifferentierade avgifter blev ett viktigt inslag (det är dyrare att passera avgiftsnittet under högtrafik). En svår politisk diskussion var för övrigt avvägningen mellan ett system med goda styrande effekter och ett enkelt system som också gav möjlighet att passera centrala Stockholm utan att betala. Beslutet blev till slut att bara ha en avgiftsring utan ett extra avgiftsnitt centralt och att låta Essingeleden vara avgiftsfri.

⁹ Källa: Ørestadsselskabet

Beslutsprocessen var överhuvudtaget komplicerad och mycket av debatten inför försöket handlade om sättet som beslutet tagits snarare än om själva avgiftssystemet. Man kom också fram till att systemet juridiskt skulle betraktas som en skatt och inte en avgift. Därmed behövdes en särskild lag som i detalj reglerade hur avgiftssystemet ser ut.

Avgifterna gav ungefär de förväntade minskningarna av antalet fordon, men däremot ännu större minskningar av restiderna. Av de bilresor som uteblev var ungefär hälften resor till/från arbetet. Dessa resor gjordes i stället främst med kollektivtrafik, vilket motsvarade ca fem procent ökat kollektivresande till/från innerstaden. Den andra hälften var besöks-, fritids- och inköpsresor. Dessa resor ändrades på många olika sätt såsom till andra målpunkter och genom att färre resor gjordes. Effekten av andra vägval var förhållandevis liten. För kollektivtrafiken ökade framkomligheten för främst innerstadsbussarna, vilket gjorde det lättare att hålla tidtabellerna och därmed ledde till mindre stressade förare.

Figur 10. Trafikminskning vid försöket med trängselskatt.



Hela försöket kostade ca 3 500 miljoner kr, varav själva trängselskatten stod för 1 900 mkr (för investering, drift år 1 och avveckling) och kollektivtrafiksatsningen stod för drygt 1 300 mkr. Resterande kostnader avser smärre åtgärder i gatunätet samt utvärdering och information osv. Intäkterna beräknas i det permanenta systemet till ca 750 mkr per år. Med driftskostnader på ca 220 mkr per år betyder det att systemet betalar sig företagsekonomiskt på ca 4 år. Detsamma gäller för övrigt samhällsekonomiskt.

Under försöket gjordes en politisk utfästelse om att staten skulle låta nettointäkterna gå tillbaka till kollektivtrafiken i Stockholms län. I samband med det permanenta införandet har den nuvarande politiska majoriteten sagt att intäkterna i stället ska användas för väginvesteringar. Något bindande avtal finns dock inte, eftersom det finns en ovilja att öronmärka skatter.

7. För- och nackdelar med olika finansieringskällor

Översikt

I tabellen nedan sammanfattas de för- och nackdelar som brukar förknippas med olika s.k. alternativa finansieringskällor:

Finansieringsform	Fördelar	Nackdelar
Öronmärkta skatter	Lättare nå acceptans för skatthöjningar Lättare få medel till nödvändiga investeringar	Pengarna kanske inte används där de gör störst nytta
Delat finansieringsansvar stat/region	Kan ge regionerna incitament att hitta billiga/effektiva utformningar av objekt Kan minska regionernas incitament att överdriva nyttor och underskatta kostnader Regionen kan påverka prioriteringar såväl mellan projekt som mellan sektorer.	Kan försvåra en traditionell målstyrning Nationellt viktiga men regionalt mindre viktiga projekt riskerar att inte prioriteras Risk att objekt går "före i kön" och genomförs i "fel" ordning ur ett samhällsekonomiskt perspektiv
Utspridd betalning	Angelägna åtgärder kan tidigareläggas Betalas i högre grad av nyttjarna	Framtida medel läses Risk att objekt går "före i kön" och genomförs i "fel" ordning ur ett samhällsekonomiskt perspektiv
Större inflytande av privata aktörer	Tillgängliga medel för investeringar kan öka Kan ge lägre bygg- och driftskostnader Större incitament att ge rätt kvalitet om ersättningen kopplas till kvalitet och måluppfyllelse) Kan ge bättre anpassad markexploatering	Dyrare upphandlingsprocess Läser handlingsfriheten framöver Kan medföra högre räntekostnader om lån tas på den privata marknaden Kan medföra högre riskkostnader
Ökat inslag av användaravgifter	Kan ge effektivare ansvarsfördelning Tillgängliga medel för investeringar kan öka Kan ge samhällsekonomiska effektivitetsvinster Kan ge andra positiva effekter som minskad trängsel och minskade utsläpp Rättvist att användarna betalar Ger effektivare ansvarsfördelning	Svårt nå acceptans bland användarna Juridiska och institutionella problem Höga insamlingskostnader Kan vara kostnadsdrivande

Olika finansieringsmöjligheter bedömda utifrån fem huvudkriterier

Med utgångspunkt i den nyss redovisade mera övergripande analysen av de skilda huvudtyperna av alternativ finansiering har vi försökt göra en första bedömning av

hur olika enskilda alternativa finansieringssätt eller finansieringsidéer kan tänkas falla ut med hänsyn till fem olika kriterier. Kriterierna är:

- Vilken politisk acceptans kan finnas för en tillämpning
- Hur påverkas den samhällsekonomiska effektiviteten
- Hur stora intäktsflöden kan det röra sig om
- Vilka juridiska hinder finns för ett genomförande
- Vilka systemkostnader kan tänkas vara förenade med finansieringssättet

Varje kriterium innehåller i sig flera dimensioner och hur olika enskilda finansieringssätt faller ut med avseende på kriterierna hänger naturligtvis starkt ihop med hur och i vilken omfattning åtgärden genomförs. Med politisk acceptans menar vi t.ex. både hur väl medborgarna eller trafikanterna kan tänkas ta emot en åtgärd och hur väl den ligger i linje med allmänna politiska eller ideologiska synsätt.

Bedömningen med avseende på samhällsekonomisk effektivitet utgår i huvudsak från vad som kan anses vara effektivt i ett nationellt perspektiv. Men den innefattar såväl hur olika finansieringsformer framstår från ett teoretiskt perspektiv som vilka samhällsekonomiska effekter som kan antas uppstå i praktiken, vilket inte alltid behöver vara samma sak.

Intäktsflödenas storlek är naturligtvis i hög grad beroende av med vilken styrka en viss åtgärd genomförs. Bedömningen i denna del bör därför uppfattas som en uppskattning av den maximala potentialen. Graden av juridiska hinder är naturligtvis också beroende av hur en åtgärd genomförs. Vår bedömning speglar därför hur omfattande ny lagstiftning som krävs för ett genomförande och hur utdragen en sådan lagstiftningsprocess kan antas bli. Invävt i bedömningen ligger också en uppskattning av om finansieringssättet bryter mot nuvarande rättspraxis eller gällande fiskala och makroekonomiska synsätt. Med systemkostnader menar vi framförallt kostnader för den teknik, organisation och administration som kan fordras för det aktuella finansieringssättet.

Av vad som nu sagts framgår att de bedömningar som gjorts i tabellen med nödvändighet blir mycket grova och inte kan utgöra någon exakt vetenskap. Vi har försökt att basera bedömningarna på de svenska och internationella erfarenheter som har refererats i tidigare avsnitt. Det är också med ledning av den inventeringen som de olika enskilda finansieringskällorna har identifierats. Vi har här avstått från att strukturera dem i olika huvudformer, bl.a. därför att vissa åtgärder då skulle kunna föras till flera former. Åtgärderna redovisas dock i en viss ordning med olika (regionalt) öronmärkta skatter/avgifter först, därefter olika former av lånefinansiering, styrande och finansierande avgifter, offentligt-privat samarbete samt vissa övriga tänkbara finansieringskällor. Såväl finansieringssätten som bedömningskriterierna har utformats för att vara förenliga med ett regionalt perspektiv på problem och lösningar.

Bedömningen av hur väl en viss åtgärd uppfyller de olika kriterierna har gjorts enligt en skala från 1 till 5, där 1 betyder att finansieringssättet uppfyller kriteriet dåligt och 5 att kriteriet uppfylls mycket väl. Även här har bedömningen i första hand haft ett regionalt perspektiv som utgångspunkt. Det skulle föra för långt att här kommentera våra bedömningar i detalj och vi nöjer oss därför med vissa exempel på hur vi resonerat.



När det gäller stor politisk acceptans har exempelvis finansieringssätt som redan är i bruk i viss omfattning (som statlig lånefinansiering, förskottering, intäkter från tilläggstjänster¹⁰) bedömts uppfylla kriteriet väl, liksom åtgärder som diskuterats under lång tid (t.ex. regional/lokal gatuavgift och effektivare anslagshantering). Åtgärder som träffar trafikanterna eller medborgarna ojämnt, som olika lokalt eller regionalt differentierade skatter (t.ex. regional fordonsskatt, regional bensinskatt, tullar och arbetsgivaravgifter) har däremot bedömts vara impopulära och uppfylla acceptanskriteriet dåligt.

När det gäller hög samhällsekonomisk effektivitet har trafikstyrande avgifter som trängselskatt och skatt på parkeringar bedömts uppfylla kriteriet väl, liksom effektivare anslagshantering. Bedömningen grundas bl.a. på att risken för snedvriden resursanvändning ansetts förhållande liten i dessa fall. Låg värdering i detta fall erhåller finansieringssätt som kan antas påverka trafikanters och andra aktörers beteende på ett från samhällsekonomisk utgångspunkt ogynnsamt sätt. Regionalt förhöjd bensinskatt är ett tydligt sådant exempel.

Finansieringssätt som bedömts ge stora och stabila intäktsflöden är sådana som bygger på breda avgiftsbaser, t.ex. olika trafikskatter, eller träffar aktörer med hög betalningsförmåga (exploateringsavgifter eller parkeringsskatt). Finansieringsformer som enbart innebär en utspridning av kostnader som olika former av lånefinansiering har getts låga värden när det gäller detta kriterium, eftersom de inte ger något permanent resurstillskott. Här bör dock anmärkas att sådana finansieringssätt initialt kan frigöra stora budgetutrymmen.

Finansieringssätt som bygger på redan väletablerade lösningar eller inte bedömts kräva omfattande ny lagstiftning har bedömts uppfylla kriteriet ”små juridiska hinder” väl. Mera oprövade lösningar som regionalt uttag eller öronmärkning av skatter har bedömts uppfylla detta kriterium mindre bra.

I fråga om låga systemkostnader följer bedömningen ett liknande mönster eftersom den organisation som behövs redan i stor utsträckning kan antas vara etablerad när det gäller finansieringssätt som redan tillämpas i viss utsträckning. Mera oprövade finansieringssätt kan däremot befaras dra med sig betydande nya kostnader för organisation och administration. Även system som bygger på uttag av trafikavgifter och motsvarande (kilometerskatt, tullar, trängselavgifter) bedöms normalt medföra förhållandevis höga systemkostnader och alltså uppfylla detta kriterium dåligt. När det gäller offentlig-privat samverkan är det framförallt höga kontrakts- och uppföljningskostnader som förklarar bedömningen.

¹⁰ Med intäkter från tilläggstjänster avses t.ex. inkomster från kommersiella verksamheter som är kopplade till t.ex. infrastrukturen, terminaler eller betalkort som används i trafiksystemet.

Bedömning av olika alternativa finansieringskällor

	Stor politisk acceptans	Hög samhällsekonomisk effektivitet	Stora intäktsflöden	Små juridiska hinder	Låga systemkostnader
Regionalt förhöjd kilometerskatt	3	3	4	2	2
Regional fordonsskatt	1	2	5	3	3
Regional bensinskatt	1	1	5	2	3
Regional/lokal gatuavgift	4	3	4	2	4
Registreringsavgift	2	2	3	3	4
Statlig lånefinansiering	5	3	1	5	5
Regional/lokal förskottering	4	3	1	5	5
Regional lånefinansiering	3	2	1	3	5
Regional medfinansiering	4	4	3	5	4
Vägavgifter/vägtull	2	2	3	3	2
Trängselskatt/miljöavgift	3	5	4	4	2
Offentlig privat finansiering	3	3	3	4	1
Effektivare anslagshantering	4	5	2	4	5
Exploateringsavgift	3	3	4	3	4
Särskild arbetsgivaravgift	1	3	5	2	3
Parkeringskatt	3	4	4	2	3
Parkeringsavgift	3	3	2	5	3
Intäkter från tilläggstjänster	4	2	2	5	4

Det bör återigen understrykas att de bedömningar som redovisats ovan måste betraktas som mycket grova och endast som en första indikation på vilka finansieringssätt som kan vara intressanta att studera närmare, t.ex. inför en diskussion om hur ökade resurser kan mobiliseras för en regionalt initierad finansiering av infrastrukturinvesteringar. Det förhåller sig naturligtvis också så att det är först när en finansieringslösning har preciserats i tillräcklig grad som det är möjligt att göra en närmare bedömning av åtgärdens lämplighet i bl.a. de avseenden som här diskuteras.