



Näringsdepartementet  
103 33 Stockholm

Datum  
2011-08-16  
Ert datum  
2011-06-13

Vår referens  
2011-07-0005  
Er referens  
N2011/3888/TE

## **Fackförbundet ST**

### **Remissvar på Betänkandet Medfinansiering av transportinfrastruktur - Ett nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur samt riktlinjer och processer för medfinansiering SOU 2011:49**

I vårt remissvar har ST valt att kommentera ett urval av förslagen under två huvudområden: Planeringsprocessen samt Medfinansiering.

#### *En inledande kommentar*

Fackförbundet ST kan konstatera att betänkandets föreslagna planerings- och beslutsprocess är detaljerat och ambitiöst utformat. Det är vår förhoppning att detta inte kommer leda till ett planerings- och beslutssystem som är så rigid att det inte går att anpassa verksamheten och planeringen efter förändrande krav i omvärlden. Vi välkomnar ambitionerna att göra planeringsprocessen mer förutsägbar och kontinuerlig.

#### **Sammanfattning**

- Fackförbundet ST anser att det föreslagna planeringsperspektivet är för långt. Vi förordar att identifieringen av utmaningar och problem sker parallellt under själva åtgärdsplaneringen vilket också borde kunna korta ned planeringsperspektivet.
- Fackförbundet ST är positiva till betänkandets förslag om fyra kategoriindelningar av åtgärdsplaneringen.
- Förutom för låga anslag till underhåll och investeringar ser Fackförbundet ST att avregleringen av järnvägen också medfört att många olika aktörer ska involveras för det löpande underhållet och mer eller mindre akuta åtgärder. I en ny åtgärdsplanering bör därför ingå att utarbeta former för en bättre samverkan mellan alla aktörer.
- Fackförbundet ST är positivt inställd till betänkandets förslag till att riksdagens inflytande och ansvar ska öka när det handlar om planering, budget och uppföljningar inom infrastrukturområdet.
- Fackförbundet ST är positiva till att trafikslagsövergripande jämförelser ska göras mellan olika större infrastrukturprojekt och förutsätter att dessa jämförelser även görs utifrån ett hållbarhetsperspektiv.
- Fackförbundet ST är tveksamma till förslaget om att riksdagen ska kunna besluta om nybyggnadsåtgärder som överstiger ett visst belopp. Beslut om stora infrastrukturprojekt bör fattas av tjänstemän på myndigheter utifrån deras expertis och helhetssyn av infrastrukturbehoven på såväl nationell nivå som regional nivå.
- Fackförbundet ST kan i betänkandet inte finna en tillräcklig analys som ger stöd för förslaget att planeringsramar för investeringar i riksdagens beslut ska delas upp på storstadslän respektive landet i övrigt. Vi kan därför inte bedöma i vilken utsträckning detta förslag skulle

kunna leda till att det politiska mandatet höjs. Istället befarar vi att de mål- och intressekonflikter som redan finns i infrastrukturfrågor mellan storstadslän och landsbygd riskerar att förvärras med betänkandets förslag. Det som behövs är en utbyggnad av den interregionala trafiken för att just kunna upphäva skillnader mellan olika regioners förutsättningar till tillväxt. Betänkandets förslag riskerar att försämra möjligheterna till en helhetssyn på infrastrukturpolitiken.

- Fackförbundet ST instämmer i vikten av att regering och riksdag tydliggör om medfinansiering ska tillåtas påverka prioriteringen av projekt. Vår bestämda uppfattning är att det inte ska vara möjligt för enskilda kommuner eller regioner att genom medfinansiering ”köpa sig förbi kön” i den nationella planen över åtgärder. Vi instämmer därför i utredningens förslag om att förhandlingar om medfinansiering primärt ska syfta till att öka värdet av investeringar.
- I betänkandet saknar Fackförbundet ST reflektioner kring hur stor andel av projekten som kan medfinansieras. Detta mot bakgrund av att de offentliga finanserna belastas vid medfinansiering, vilket medför ett minskat ekonomiskt utrymme för investeringar inom exempelvis välfärden.
- Det är Fackförbundet ST: s bestämda uppfattning att möjligheten till medfinansiering inte ska medföra att staten tar en allt mindre del av investeringsutgifterna för den statliga transportinfrastrukturen.
- Riksrevisionen har nyligen inlett en granskning kring medfinansiering. Fackförbundet ST anser att Riksrevisionens kommande rapport ska tas i beaktande i det fortsatta arbete som följer efter denna remissrunda.
- Fackförbundet ST instämmer i utredningens förslag om att Trafikverket i sin arbetsordning tydligt ska ange vem som får teckna avsiktsförklaringar och avtal om medfinansiering av statlig transportinfrastruktur.
- Fackförbundet ST anser att det inte är ett hållbart argument att ersätta minskade skatteintäkter från koldioxidskatten med brukaravgifter för att delfinansiera infrastruktursatsningar.
- Fackförbundet ST anser att brukaravgifter i en del situationer kan vara berättigat att använda som styrmedel, givet grundliga konsekvensanalyser av dess negativa fördelnings- och välfärdseffekter.
- Fackförbundet ST avstyrker dock utredningens förslag om att pröva möjligheten till ett brett uttag av brukaravgifter som en stabil intäktskälla för finansiering av infrastruktur och som kompensation för minskade skatteintäkter från fossila drivmedel.

## Planeringsprocessen

### *En lång planeringshorisont*

Fackförbundet ST har i tidigare remissvar inom infrastrukturområdet betonat vikten av långsiktighet i planeringen då genomförandet av infrastrukturprojekt och investeringarnas livslängd i regel är längre än en mandatperiod.

Ett längre perspektiv måste dock inte vara detsamma som att planeringsprocessen ska vara långt utdragen över tiden. Detta betänkandes förslag kring ett nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur föreslår ett långsiktigt planeringsperspektiv som sträcker sig över tre mandatperioder, det vill säga 12 år. Varje period har ett särskilt syfte:

- Den första perioden ska ha detaljerade uppgifter om vilka åtgärder som ska genomföras
- Den andra perioden handlar om att identifiera viktiga problem och utmaningar som inte kan hanteras fullt ut under den första fyraårsperioden
- Den tredje perioden handlar om att identifiera de mer långsiktiga utmaningarna

Fackförbundet ST:s första invändning mot denna uppdelning i (mandat)perioder är att den första perioden (uppgifter om vilka åtgärder som ska genomföras) torde förutsätta att man redan identifierat vilka problem och utmaningar som finns, vilket alltså sker först i period 2 och 3. Andra invändningen vi har är att vi inte ser någon direkt skillnad mellan period 2 och 3. Fackförbundet ST förordar istället att identifieringen av utmaningar och problem sker parallellt under själva åtgärdsplaneringen vilket också borde kunna korta ned planeringsperspektivet. För en långsiktigt hållbar infrastrukturpolitik betonar vi vikten av blocköverskridande politiska överenskommelser

### *Åtgärdsplaneringen*

Fackförbundet ST är positiva till betänkandets förslag om fyra kategoriindelningar av åtgärdsplaneringen för att lyfta fram vikten av löpande underhåll och reinvesteringar i infrastrukturen. Det är vår förhoppning att denna kategoriuppdelning kan öka fokuseringen och granskningen av löpande underhåll och reinvesteringar.

Förutom för låga anslag till underhåll och investeringar ser Fackförbundet ST att avregleringen av järnvägen också medfört många olika aktörer som ska involveras för det löpande underhållet och mer eller mindre akuta åtgärder. Bristande ansvarstagande och effektivitet är några konsekvenser. Ur arbetsmiljösynpunkt har arbetsmiljöproblem blivit svårare att lösa sedan ansvaret för trafiken delats upp genom upphandlingar. Ågaren av exempelvis tågen kan skjuta över ansvaret och eventuella viten på den underentreprenör som kör tågen. I en ny åtgärdsplanering bör därför ingå att utarbeta former för en bättre samverkan mellan alla aktörer.

### *Riksdagens roll*

Fackförbundet ST är positivt inställd till betänkandets förslag till att riksdagens inflytande och ansvar ska öka när det handlar om planering, budget och uppföljningar inom infrastrukturområdet. Vi ser gärna en ökad offentlig debatt om infrastrukturfrågor.

Fackförbundet ST är positiva till att trafikslagsövergripande jämförelser ska göras mellan olika större infrastrukturprojekt och förutsätter att dessa jämförelser även görs utifrån ett hållbarhetsperspektiv. Vi är dock tveksamma till förslaget om att riksdagen ska kunna besluta om nybyggnadsåtgärder som överstiger ett visst belopp (i betänkandet förslås 600 – 1500 miljoner kronor). Riksdagen som forum för debatt om olika infrastrukturprojekt skulle visserligen vara bra för såväl demokratin som legitimiteten i stora infrastrukturprojekt som Citytunneln eller Citybanan.

Fackförbundet ST är dock av den uppfattningen att beslut om stora infrastrukturprojekt bör fattas av tjänstemän på myndigheter utifrån deras expertis och helhetssyn av infrastrukturbehoven på såväl nationell nivå som regional nivå.

### *Regionala variationer i planeringsförutsättningarna*

Den statliga politiken för transportinfrastrukturen ska hålla samman och utveckla hela Sverige. Fackförbundet ST inser svårigheten i att skapa ett nytt planeringssystem som tar hänsyn till:

- skillnader i regioners infrastrukturbehov
- skillnader i politiskt mandat (Länsstyrelse, Regionförbund eller Landsting)
- skillnader i ekonomiska förutsättningar

För att hantera regionernas olika planeringsförutsättningar anser betänkandet att det finns starka skäl för att planeringsramar för investeringar i ny transportinfrastruktur och uppgraderingar av transportinfrastruktur, i riksdagens beslut delas upp på storstadslän respektive landet i övrigt.

Fackförbundet ST kan i betänkandet inte finna en tillräcklig analys som ger stöd för detta förslag. Vi kan därför inte bedöma i vilken utsträckning detta förslag skulle kunna leda till att det politiska mandatet höjs. Istället befarar vi att de mål- och intressekonflikter som redan finns i infrastrukturfrågor mellan storstadslän och landsbygd riskerar att förvärras med betänkandets förslag. Fackförbundet ST vill betona vikten av att inte skapa nya ”skyttegravar” mellan storstadslänen behov och landsbygdens infrastrukturbehov. Det som behövs är en utbyggnad av den interregionala trafiken för att just kunna upphäva skillnader mellan olika regioners förutsättningar till tillväxt. En förbättrad interregional trafik skapar större arbetsmarknadsområden och gör det möjligt att bosätta sig utanför storstadslänen. Betänkandets förslag riskerar att försämra möjligheterna till en helhetssyn på infrastrukturpolitiken.

### Medfinansiering

Fackförbundet ST: s grundläggande uppfattning är att investeringar och underhåll av infrastrukturen är ett offentligt åtagande. Infrastruktur är en kollektiv nyttinghet som staten ska ha det övergripande ansvaret för.

Fackförbundet ST instämmer i vikten av att regering och riksdag tydliggör om medfinansiering ska tillåtas påverka prioriteringen av projekt. Vår bestämda uppfattning är att det inte ska vara möjligt för enskilda kommuner eller regioner att genom medfinansiering ”köpa sig förbi kön” i den nationella planen över åtgärder. Vi instämmer därför i utredningens förslag om att förhandlingar om medfinansiering primärt ska syfta till att öka värdet av investeringar. Vad vi dock saknar i betänkandet är reflektioner kring hur stor andel av projekten som kan medfinansieras. Detta mot bakgrund av att de offentliga finanserna belastas vid medfinansiering, vilket medför ett minskat ekonomiskt utrymme för investeringar inom exempelvis välfärden.

Infrastrukturplaneringen har som bekant länge dragits med förseningar och anslagna medel har inte varit tillräckliga. Att mer systematiskt söka medfinansiering är ett sätt att möta denna problematik. Det är Fackförbundet ST: s bestämda uppfattning att möjligheten till medfinansiering inte ska medföra att staten tar en allt mindre del av investeringsutgifterna för den statliga transportinfrastrukturen.

Riksrevisionen har också nyligen inlett en granskning kring medfinansiering och ska bland annat granska om den ökade förekomsten av medfinansiering har lett till att de samlade resurser som avsatts för infrastrukturinvesteringar ökat och om de kommer att utnyttjas mer effektivt. ST anser att

Riksrevisionens kommande rapport bör tas i beaktande i det fortsatta arbete som följer efter denna remissrunda.

Fackförbundet ST instämmer i utredningens förslag om att Trafikverket i sin arbetsordning tydligt ska ange vem som får teckna avsiktsförklaringar och avtal om medfinansiering av statlig transportinfrastruktur.

### ***Brukaravgifter***

Utredningen anser att direktprissättning med brukaravgifter (exempelvis trängselavgifter) kan medverka till ett effektivare utnyttjande av transportinfrastrukturen och ge betydande bidrag till finansieringen av transportinfrastrukturen. Utöver brukaravgifter tar utredningen upp andra avgifter för brukarna, såsom bilskatt och drivmedelsskatt. Men eftersom skattebaserna från fossilt bränsle (koldioxidskatten) troligen kommer att minska i framtiden aktualiseras, enligt utredningen, frågan om andra skattebaser. Därför anser utredningen att frågan om ett brett uttag av brukaravgifter i kommande planeringsperioder bör prövas som en långsiktig stabil intäktskälla.

Fackförbundet ST anser att utredningen i sitt resonemang blandar ihop syftet med olika ekonomiska styrmedel. Även om koldioxidskatten har en viss styrande effekt på hur ofta bilen används som transportmedel så syftar koldioxidskatten på drivmedel främst till att minska utsläppen av en växthusgas. Trängselavgifter används för att uppnå en styrande effekt från tider och platser som har en begränsad kapacitet och därmed få en mer effektiv användning av infrastrukturen. Därför anser ST att det inte är ett hållbart argument att ersätta minskade skatteintäkter från koldioxidskatten med brukaravgifter för att delfinansiera infrastruktursatsningar.

Brukaravgifter blir ytterligare en ekonomisk pålaga för användningen av en infrastruktur som skattebetalarna redan betalat för via skattsedeln. Den positiva effekten av brukaravgifter, minskad trängsel och minskad belastning på miljö samt infrastruktur måste vägas mot de välfärdsförluster som uppstår för till exempel den som avstår från att använda en avgiftsbelagd väg.

Fackförbundet ST anser att brukaravgifter i en del situationer kan vara berättigat att använda som styrmedel, givet grundliga konsekvensanalyser av dess negativa fördelnings- och välfärdseffekter. Dock avstyrker vi utredningens förslag om att pröva möjligheten till ett brett uttag av brukaravgifter som en stabil intäktskälla för finansiering av infrastruktur och som kompensation för minskade skatteintäkter från fossila drivmedel.

### **Fackförbundet ST**

Annette Carnhede  
Förbundsordförande

Ann-Britt Bern  
Utredare