

Motion till riksdagen 2021/22:21

av **Emma Berginger (MP)**

Utveckla trafikprognoser och samhällsekonomiska bedömningar för tillförlitliga beslutsunderlag

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om behovet av att utveckla prognoserna för trafikens utveckling och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om behovet av att utveckla de samhällsekonomiska kalkylerna och bedömningarna och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om behovet av att tillämpa målstyrning snarare än prognosstyrning i infrastrukturplaneringen och tillkännager detta för regeringen.

Beräkningar av samhällsekonomisk lönsamhet ingen naturlag

När Trafikverket prioriterar vilken ny transportinfrastruktur de föreslår ska byggas väger den samhällsekonomiska lönsamheten tungt. Än tyngre väger den beräknade samhällsekonomiska lönsamheten i den politiska debatten där den ofta används som om den vore en naturlag. Den samhällsekonomiska lönsamheten baseras dock på beräkningar och antaganden som är långt ifrån givna eller säkra.

Kraftigt ökat tågresande trots undervärdering

En viktig parameter i Trafikverkets samhällsekonomiska kalkyler är såklart den prognostiserade resandeutvecklingen. Även dessa prognoser är behäftade med problem och leder ofta till en underskattning av resandeutvecklingen på järnväg. Redan 2019 upp-

nåddes det för år 2030 prognostiserade antalet personkilometer för tåg. Även tidigare prognoser för 2010 och 2020 har överträffats då tågtrafiken utvecklades åtta år snabbare än i prognoserna. På samma sätt så har biltrafikens utveckling ofta överskattats.

Det här får konsekvenser för huruvida planerade infrastrukturobjekt bedöms som lönsamma eller inte, något som kan påverka om de överhuvudtaget genomförs. Trots kalkyler som visar på bristande lönsamhet har flera objekt i efterhand visat sig vara lönsamma. Ett exempel är Citytunneln i Malmö. I efterrapporten för projektet Citytunneln konstaterar Trafikverket:

Den samhällsekonomiska lönsamheten i beslutsunderlaget påverkades i hög grad av hur stort resandet var i prognoserna. Då resandet i före detta Banverkets prognos underskattade verkligt resande och då tidsvinsten för Öresundstågen har blivit större än beräknat bedöms nyttorna bli större än vad som förutsågs i beslutsunderlaget.

(Trafikverket: Redovisning av samhällsekonomiska efterkalkyler för åtgärder öppnade för trafik 2010, Citytunneln)

Att underskatta resandeutvecklingen på detta sätt riskerar ytterst att leda till att viktiga investeringar i järnvägsinfrastrukturen uteblir, något som i sin tur riskerar att hämma utvecklingen på järnväg. Utifrån det perspektivet är det väldigt positivt att utvecklingen av resandet på järnväg har varit så kraftigt trots att planeringen av investeringar har skett utifrån underestimerade prognoser. Med tanke på att de samhällsekonomiska beräkningarna leder till att investeringar i vägar tenderar att värderas högre än investeringar i järnvägar är det snarast ett under att tågtrafiken har utvecklats så kraftigt de senaste decennierna. Frågan är hur trafikutvecklingen hade kunnat se ut om investeringar i järnvägsinfrastrukturen hade genomförts utifrån det som blev den verkliga resandeutvecklingen. Trafikverkets trafikprognoser behöver snarast utvecklas och göras mer rättvisande.

Dynamiska effekter, överflyttning mellan trafikslag och tillkommande utrikes trafik

När det gäller Trafikverkets samhällsekonomiska analyser och bedömningar för större projekt finns det också problem när det gäller bedömning av dynamiska effekter och överflyttning mellan trafikslag, exempelvis gällande överflyttning från flyg till tåg eller för den delen tillkommande utrikes resenärer.

I en rapport framtagen av Trafikverket i samband med regeringsuppdraget kring uppdaterade underlag för nya stambanor för höghastighetståg konstaterar Trafikverket själva att deras modell Sampers har stora skillnader jämfört med deras egna alternativa analys:

De båda analyserna visar på stora skillnader. För Stockholm – Göteborg antas restiden minska från ca 3:10 till ca 2:05. Med Sampers ökar då tågets andel med 17 % och med 45 % i den alternativa analysen. För Stockholm – Malmö är skillnaden ännu större. När tågrestiden minskar från ca 4:30 till ca 2:30 ökar tågandelen med 23 % i Sampers och med 93 % i den alternativa analysen. För Stockholm – Köpenhamn tillkommer inte några resor med Sampers då modellen inte kan kvantifiera tillkommande långväga utlandsresor. Med den alternativa analysen fördubblas tågets andel från 29 till 58 % när restiden minskar från ca fem timmar till ca tre timmar.

(TRV 2020/85985, Marknadsanalys och möjliga överflyttningar från flyg och bil)

Konsekvensen blir att med den alternativa analysen, där bland annat resenärer från sträckan Köpenhamn–Stockholm ingår, visar på totalt 5,8 miljoner tillkommande resenärer för de tre största reserelationerna, medan Sampers enbart visar på 3 miljoner tillkommande resenärer vid en utbyggnad av järnvägen med mer attraktiva restider. Sträckan Köpenhamn–Stockholm är en sträcka där många flyger, inte minst då Köpenhamn Kastrup för många skåningar närmast är att betrakta som den närmaste regionala flygplatsen.

Trafikverket har också i samband med stambaneuppdraget beställt en second opinion av konsultfirman Jacobs som då både har gjort en egen bedömning av efterfrågan och jämfört den med Sampers och den alternativa analysen. De konstaterar att modellen Sampers ger mycket konservativa prognoser över resandeutvecklingen med tåg vid en utbyggd ny stambana för höghastighetståg och att modellen på ett signifikant sätt underestimerar efterfrågan på resor mellan Stockholm och Köpenhamn.

Restiden värderas olika

En tungt vägande parameter i kalkylen är också tid. En investering som innebär tidsvinst uppskattas därför ofta som en samhällsekonomiskt lönsam investering. I de kalkyler som Trafikverket använder värderas restid olika högt. Till exempel värderas restiden för en tjänsteresa mycket högre än restiden för en privatresa. Det kan tyckas rimligt, eftersom de allra flesta människor är beredda att acceptera längre restid på semestern än i vardagen.

Kalkylen gör också stor skillnad på värdering av restid för resenärer i olika typer av fordon. Restid för buss- eller tågresenärer värderas betydligt lägre än bilisters. För en privatresa värderas tiden för en lång resa med tåg till bara 67 procent jämfört med samma resa med bil. Motiveringen är att restiden lättare kan användas till annat vid en resa med kollektivtrafik. Men det innebär samtidigt att en av kollektivtrafikens stora fördelar vänds till en nackdel i kalkylen. Eftersom bilisters restid värderas högre, kommer kalkylen visa att det är mer samhällsekonomiskt lönsamt att investera i väg än i järnväg.

Att göra denna typ av värdering av restiden för olika resenärer beroende på trafikslag är dock långt ifrån självklart och i flera andra länder värderas resenärernas tid lika, oavsett trafikslag. I Frankrike värderas till och med tågresenärens tid högre än biltrafikantens.

Utveckla beräkningsmodellerna

Trafikverket skulle behöva utveckla sina samhällsekonomiska kalkyler och bedömningar och tydliggöra att det är just beräkningar och bedömningar det rör sig om. Därför behöver andra prognosmodeller användas och utvecklas. Ett sätt att göra det på skulle kunna vara att tillämpa även andra modeller och redovisa resultaten jämte varandra. På så vis skulle det belysas att det finns flera modeller för beräkningar och det skulle vara lättare att diskutera vilka skillnader som finns mellan modellerna. Framtagandet av den alternativa analysen av resandeefterfrågan för de nya stambanorna samt Jacobs second opinion skulle kunna vara ett steg i rätt riktning. Dessa rapporter har dock inte hittills

publicerats offentligt på Trafikverkets webbplats men går att begära ut i vanlig ordning. Ett arbete med att utveckla de samhällsekonomiska kalkylerna och beräkningarna behöver genomföras för att säkerställa att beslutsunderlag är rättvisande och ger en bra grund för beslut.

Målstyrning istället för prognosstyrning

I Trafikverkets inriktningsunderlag inför framtagandet av infrastrukturpropositionen från hösten 2020 tonas frågan om infrastrukturens roll för att påverka uppnåendet av exempelvis klimatmålen ner. Man menar dock att infrastrukturplanering kan ha goda effekter på en rad andra mål som exempelvis luftkvalitet och stadsmiljöer. Samtidigt låter man basprognosen över trafikens utveckling utgöra ett viktigt underlag för sina förslag.

Trafikutvecklingen existerar inte i ett vakuum. Åtgärder som vidtas inom infrastrukturen och ekonomiska styrmedel påverkar utfallet, det vill säga hur trafiken utvecklas. Vägar som byggs genererar inducerad vägtrafik. Kapaciteten i järnvägs-systemet sätter hinder för ökad järnvägstrafik för såväl persontåg som godståg. Istället för att passivt förhålla sig till en prognos skulle infrastrukturplaneringen i betydligt högre utsträckning behöva utgå från beslutade mål. Med backcasting kan vägar för att nå fram till målet beskrivas och utgöra underlag för nödvändiga beslut. Med ett sådant förhållningssätt skulle möjligheten att nå klimatmålen öka. Regeringen behöver tillse att Trafikverket som myndighet i större utsträckning arbetar utifrån målstyrning än prognosstyrning.

Emma Berginger (MP)