

Infrastrukturåtgärder som stabiliseringspolitiskt instrument

Redovisning av ett regeringsuppdrag

**Rapport
2012:1**

**Infrastrukturåtgärder som
stabiliseringspolitiskt instrument**

**Rapport
2012:1**

Redovisning av ett regeringsuppdrag

Trafikanalys

Adress: Sveavägen 90

113 59 Stockholm

Telefon: 010 414 42 00

Fax: 010 414 42 10

E-post: trafikanalys@trafa.se

Webbadress: www.trafa.se

Ansvarig utgivare: Brita Saxton

Publiceringsdatum: 2012-03-01

Förord

I samband med kraftiga ekonomiska svängningar i ekonomin kan penning- och finansieringspolitik användas för att stabilisera ekonomin. Vid den senaste ekonomiska krisen, från 2008, presenterade regeringen olika reformpaket och insatser för sysselsättning. Ett av områdena där regeringen satsade extra pengar var inom transportinfrastruktur, närmare 11,1 miljarder.

Trafikanalys fick sommaren 2011 i uppdrag att analysera infrastrukturåtgärder som en del av stabiliseringspolitiska åtgärder vid kraftiga lågkonjunkturer. I uppdraget ingick att bland annat utvärdera de insatser som genomfördes under krisen som startade hösten 2008.

Trafikanalys vill särskilt tacka Maria Boman, Trafikverket, och Torbjörn Danell, Tillväxtanalys, för att de bistått med underlag, material och insiktsfulla synpunkter.

Projektledare för rapporten har varit Désirée Nilsson. Medverkande från Trafikanalys har varit Björn Olsson och Backa Fredrik Brandt.

Stockholm i mars 2012

Brita Saxton
Generaldirektör

Sammanfattning

I rapporten redovisas ett regeringsuppdrag där Trafikanalys analyserar infrastrukturåtgärder som en del av stabiliseringspolitiska insatser vid kraftiga lågkonjunkturer. I uppdraget ingick att utvärdera de infrastrukturåtgärder som vidtagits i syfte att påverka efterfrågan i ekonomin och skapa sysselsättning, i första hand under den senaste lågkonjunkturen som startade med den finansiella krisen 2008.

I samband med propositioner och tillägg till budget under perioden 2008-2010 tilldelade regeringen extra medel, närmare 11,1 miljarder, att användas till ekonomiskt stabiliserande infrastrukturåtgärder. Dessa åtgärder utvärderas i rapporten utifrån hur snabbt åtgärderna kunnat genomföras, deras bidrag till sysselsättning samt insatsernas samhällsekonomiska lönsamhet. I övrigt analyseras också hur möjligheterna till förskottering påverkar utsikterna att bedriva en aktiv stabiliseringspolitik samt om organisation och kvalitet på genomförande av åtgärderna påverkas av den här typen av extra satsningar där tiden är en viktig faktor.

Kartläggningen i denna rapport visar att större investeringar och små och mindre åtgärder skiljer sig åt beträffande tid för genomförande och potential för sysselsättning. Detta gör att de två typerna av åtgärder har olika användningspotential i stabiliseringspolitiska sammanhang. Små och mindre åtgärder kan ge mer sysselsättning och kan lättare användas för att få resultat på kort sikt och under ett mer förutsägbart genomförande. Större investeringar bidrar på längre sikt till en stabilare ekonomi genom att skapa bättre förutsättningar för ekonomisk tillväxt.

Trots kravet att snabbt kunna genomföra de extra beslutade åtgärderna bedömer Trafikverket att kvaliteten på genomförandet har varit densamma som för övrig verksamhet. Trafikanalys har inte funnit anledning att ifrågasätta den bedömningen.

Förskottering utgör inget hinder för att driva en aktiv stabiliseringspolitik. Trafikanalys anser dock att stabiliseringspolitik bör vara ett i huvudsak statligt ansvar och att det kan ifrågasättas om förskottering ska tillåtas få den omfattning att den kan ha en stabiliserande effekt. Trafikanalys anser att förskottering bör användas med utgångspunkt från den nytta som koordinering av kommunal och statlig verksamhet kan ge och med beaktande av hur kommuner och regioner, utifrån sina ansvarsområden, bäst kan bidra till en stabil ekonomi.

Trafikanalys rekommenderar som förberedelse för framtida lågkonjunkturer att;

- Det görs en ordentlig genomgång och uppdatering av sysselsättningseffekter och tid för genomförande av olika typåtgärder för alla trafikslag. Det är bra om metoden för en sådan kartläggning är jämförbar med motsvarande metoder inom andra politikområden.
- Trafikverket får i uppdrag att utreda förutsättningarna att ha ett uppdaterat lager med förprojekterade åtgärder som snabbt kan genomföras och/eller utveckla en metod för att snabbt kunna ta fram lämpliga åtgärder. En given utgångspunkt ska vara att åtgärderna är samhällsekonomiskt lönsamma.
- Trafikverket får i uppdrag att utveckla hur de kan använda sitt periodiserade underhåll av infrastruktur för att snabbt kunna välja insatser som gör nytta.

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning.....	5
1 Inledning.....	9
2 Bakgrund.....	11
2.1 Stabiliseringspolitik vs transportpolitik	11
2.2 Stabiliseringspolitiska medel till infrastruktur.....	12
3 Infrastrukturens roll i ekonomin.....	15
3.1 Långsiktiga effekter av infrastruktur	15
3.2 Kortsiktiga effekter av infrastrukturinvesteringar	18
4 Förskottering vid infrastrukturinvestering	21
4.1 Gällande regelverk.....	21
4.2 Motiv till förskottering	22
4.3 Nackdelar med förskottering	22
4.4 Förskottering som stabiliseringspolitiskt instrument	23
5 Kriterier för utvärdering	25
5.1 Åtgärdernas effekter på ekonomin	25
5.2 Tidigareläggning och kortare ledtider.....	29
6 Närtidssatsning – uppföljning	31
6.1 Åtgärder och fördelning av pengar	31
6.2 Byggstart, trafikstart och byggtid.....	36
6.3 Potentiell sysselsättning av vägåtgärder.....	47
6.4 Samhällsekonomisk lönsamhet, förskottering och kvalitet	49
7 Infrastrukturåtgärder som instrument för stabiliseringspolitik.....	57
7.1 Samordning i tid	57
7.2 Sysselsättning.....	58
7.3 Samhällsekonomisk lönsamhet	59
8 Slutsatser och rekommendationer.....	61
9 Referenser.....	63
Bilaga.....	65

1 Inledning

Vid kraftiga ekonomiska svängningar i ekonomin kan stabiliseringspolitik användas för att hindra att svängningarna blir alltför stora. Stabiliseringspolitik bedrivs med hjälp av penningpolitik och finanspolitik. I samband med den senaste ekonomiska krisen från 2008 presenterade regeringen olika reformpaket och insatser för jobb och omställning, men även att åtgärderna skulle kunna ge positiva effekter på lång sikt. Ett av regeringens satsningsområden var infrastruktur, där under åren 2009-2011 närmare 11,1 miljarder kronor extra satsades.

Trafikanalys fick i juli 2011 i uppdrag att analysera och följa upp infrastrukturåtgärder som ett stabiliseringspolitiskt instrument vid kraftiga lågkonjunkturer (se uppdrag i bilaga 1). Tid och sysselsättning är ofta centralt när stabiliseringspolitiska åtgärder ska väljas ut. Det är också dessa variabler som står i fokus i uppföljningen. I transportpolitiken är det övergripande målet en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning. Därför studeras också den samhällsekonomiska nyttan av de åtgärder som genomfördes under aktuell period. I övrigt inkluderas också hur möjligheterna till förskottering påverkar utsikterna att bedriva en aktiv stabiliseringspolitik samt om organisation och kvalitet på genomförande påverkas av den här typen av extra satsningar.

Jämfört med stora investeringar kan små och mindre åtgärder lättare genomföras inom utsatt tid och de skapar sysselsättning för fler människor på kort sikt. Nyttjandet av arbetskraft kan dessutom lättare fördelas geografiskt i landet. Större investeringar i infrastruktur använder mer av teknik och material framför arbetskraft och dessutom finns större risker att genomförandet försenas, exempelvis på grund av överklaganden.

Rapporten börjar med ett resonemang om några särdrag i stabiliseringspolitik respektive transportpolitik och om egenskaperna går att kombinera. Detta följs av en redogörelse av vilka pengar som satsades extra under perioden 2009-2011 och som uppföljningen baseras på. För att placera infrastrukturens funktion i ett större sammanhang presenteras i avsnitt 3 långsiktiga och kortsiktiga effekter av infrastruktur. I avsnitt 4 behandlas vilken funktion förskottering kan ha i samband med infrastrukturinvesteringar. Innan uppföljningen i avsnitt 6 beskrivs de faktorer som huvudsakligen uppföljningen utgår från (avsnitt 5). Avsnitt 7 resonerar kring infrastrukturåtgärders lämplighet som verktyg i stabiliseringspolitik utifrån de resultat som uppföljningen visar. Avslutningsvis presenteras några slutsatser och rekommendationer för framtida användning av infrastruktur i stabiliseringspolitiska sammanhang.

Inom ramen för projektet har två underlagsrapporter tagits fram;

- "Anläggningsbranschen – utveckling, marknadsstruktur och konjunkturkänslighet", (Trafikanalys PM 2012:1)
 - Promemorian beskriver och analyserar utvecklingen i anläggningsbranschen med avseende på bland annat marknadsstruktur och konjunkturkänslighet. Anläggningsbranschen visar sig ha haft en förhållandevis stabil utveckling när det gäller investeringar, sysselsättning och arbetslöshet även i tider av lågkonjunktur.
- "Infrastruktur, transporter och stabilisering av BNP-svängningar", (Trafikanalys PM 2012:2)
 - Promemorian behandlar möjligheterna att utnyttja transportsystembeslut i stabiliseringspolitiska sammanhang. Resultat visar på att investeringar i infrastruktur främst kan motiveras utifrån positiva långsiktiga effekter på BNP. Infrastrukturåtgärder har enligt studien inga stabiliserande effekter på kort sikt.

2 Bakgrund

Det här uppdraget kombinerar insikter och resultat som har kopplingar till flera politikområden. Uppdraget i sig är en utvärdering av stabiliseringspolitiska åtgärder där regeringen använt sig av infrastruktur som ett verktyg. Samtidigt har dessa åtgärder effekter som vanligen bedöms inom transportpolitik. Ett tredje område som berörs är regional tillväxtpolitik eftersom ambitionen med åtgärderna varit att sprida dessa geografiskt i hela Sverige.

Innan de stabiliseringspolitiskt motiverade åtgärderna kartläggs, analyseras och placeras i ett sammanhang är det motiverat att identifiera omfattningen på de finansiella medel som fanns tillsatta för att användas inom infrastruktur för att stabilisera ekonomin.

2.1 Stabiliseringspolitik vs transportpolitik

När den internationella finanskrisen tog fart hösten 2008 i Sverige började regeringen förbereda ett antal insatser för att försöka lindra den ekonomiska nedgången i landet.

I en studie av dansk stabiliseringspolitik (Schulz och Burmeister, 2009) listas fyra kritiska faktorer (i) samordning i tiden, (ii) avkastning, (iii) politiska prioriteringar och (iv) ekonomins dynamik. Tidsaspekten är ytterst viktig men samtidigt också kanske svårast att koordinera. Det finns ofta en stor osäkerhet kring styrka och längd på en konjunkturedgång. Är det bara en tillfällig nedgång eller något som kan utvecklas till en recession och i slutändan en depression? Variationen är stor, likaså konsekvenserna. Eftersom det är svårt att förutsäga utvecklingen av en ekonomisk nedgång är det också svårt att koordinera de stabiliseringspolitiska åtgärderna så att de gör bäst nytta när de behövs bäst.

Den övergripande målsättningen med transportpolitiken är att "säkerställa en samhällsekoniskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringslivet i hela landet" (prop. 2008/09:93). Transportinfrastruktur är tänkt att fungera under en lång tidsperiod och kunna nyttjas av många. Infrastruktur har en viktig systemfunktion för att samordna aktiviteter i tid och rum samt koppla samman ekonomisk aktivitet i och mellan städer och regioner i nätverk för en fungerande helhet (Johansson och Snickars, 1992). När ny infrastruktur planeras och genomförs görs det under en lång tid.

2.2 Stabiliseringspolitiska medel till infrastruktur

Vid fem tillfällen under perioden 2008-2010 har regeringen, i samband med propositioner och tillägg till budget, tilldelat extra medel till infrastrukturen för att användas som ekonomiskt stabiliserande åtgärder.

I budgetpropositionen för 2009 introducerades bland annat ett flertal reformpaket och satsningar för att möta den väntade nedgången i ekonomin. Bland dessa paket ingick en närtidssatsning på infrastruktur under åren 2009 och 2010 med 3,8 miljarder för respektive år. Pengarna i satsningen skulle gå till att angelägna projekt genomförs snabbare och att prioriterade projekt kan tidigareläggas (prop. 2008/09:1). Genom att snabbare avverka pågående planer skulle närtidssatsningen även skapa bättre förutsättningar för de nya planerna.

I propositionen "Åtgärder för jobb och omställning" (prop. 2008/09:97) satsade regeringen 1 miljard kronor extra på infrastrukturunderhåll. Regeringen motiverade dessa pengar utifrån att det fanns ett eftersatt underhåll på både väg och järnvägssidan samt att den typen av insatser skulle kunna ge jobb på relativt kort sikt. De såg även att dessa insatser skulle kunna bidra till ökad tillgänglighet i transportsystemet. Åtgärderna skulle inriktas på brounderhåll, vägbeläggning och strömförsörjning.

I hösttilläggsbudgeten för 2009 tillsattes ytterligare medel, 391 miljoner kronor, till underhåll av vägar och järnvägar. Även dessa pengar motiverades utifrån att det fanns lediga resurser att använda i byggsektorn och som snabbt kunde sättas i arbete med hjälp av underhållsåtgärder.

Ytterligare satsningar på underhåll gjordes även i budgetpropositionen för 2010 samt i vårtilläggsbudgeten för 2010, för motsvarande 2,1 miljarder kronor sammanlagt.

Sammanlagt satsades närmare 11,1 miljarder kronor under perioden 2009-2011 på åtgärder inom infrastruktur för att stimulera ekonomin. Det är användningen av dessa pengar som utvärderas i denna rapport.

Tabell 2.1 Tilldelade pengar under perioden 2009-2011 för att genomföra infrastrukturåtgärder i syfte att stabilisera ekonomin. Källa: diverse propositioner.

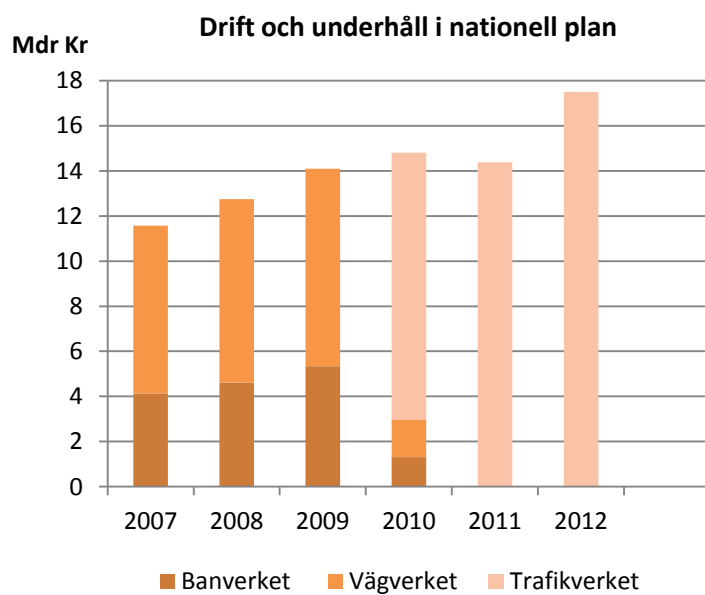
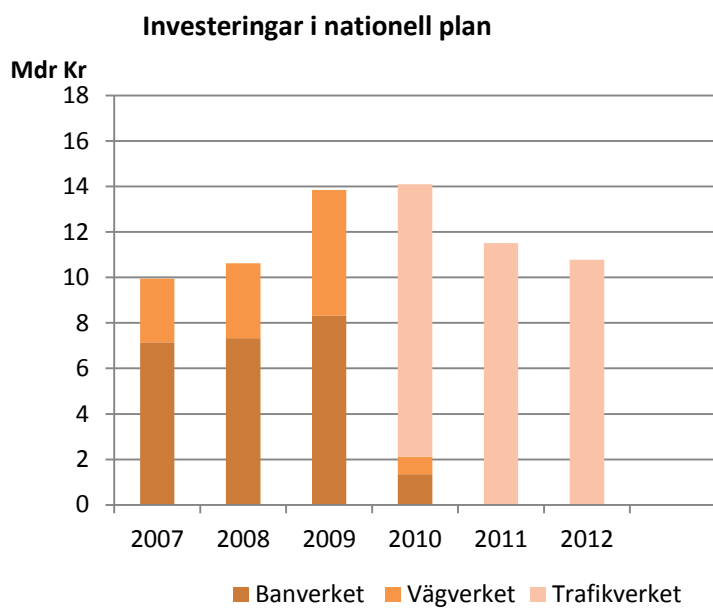
	<i>Kronor, milj.</i>
Budgetproposition för 2009 (prop. 2008/09:1)	
- Närtidssatsning	7 600
Åtgärder för jobb och omställning (Prop. 2008/09:97)	
- Drift och underhåll	1 000
Höstilläggsbudget för 2009 (Prop. 2009/10:2)	
- Vaghållning	56
- Banhållning	335
Budgetproposition för 2010 (Prop. 2009/10:1)	
- Bland annat tidigareläggning av underhåll	1 600
Vårtilläggsbudget för 2010 (Prop. 2009/10:99)	
- Vaghållning	300
- Banhållning	200
Totalt	11 091

Även inom närtidssatsningen inkluderades små och mindre åtgärder, i form av exempelvis mitträckesåtgärder och bärighetsåtgärder. Den typen av åtgärder bidrar till ett trafiksäkrare och mer komfort- och driftsäkrat transportnät. Drift och underhåll av infrastrukturen bidrar till en mer pålitlig infrastruktur. Åtgärderna inom närtidssatsningen har kunnat följas upp. Övriga extra pengar till drift och underhållsinsatser under perioden 2009-2011 har inte kunnat följas upp¹.

De summor som studeras kan sättas i relation till omfattningen på anslag i den löpande verksamheten i trafikverken. I Figur 2.1 visas trafikverkens och Trafikverkets anslag för investeringar respektive drift och underhåll i nationell plan åren 2007 till 2012. År 2010 skedde en omorganisation när Banverket och Vägverket lades ner och Trafikverket bildades. Närtidssatsningen på investeringar var 6,5 miljarder kronorna och fördelades på två år vilket ger 3,25 miljarder kronor per år. År 2009 låg anslagen för trafikverkens investeringar på sammanlagt 13,9 miljarder kronor. Detta innebär att närtidssatsningen utgjorde cirka en fjärdedel av trafikverkens ordinarie anslag år 2009. Figuren visar att anslagen till investeringar ökar under perioden för närtidssatsningen och återgår sedan till tidigare nivå.

Trafikverkens anslag för drift och underhåll var år 2009 sammanlagt 14,1 miljarder kronor. De extra satsningarna på drift och underhåll under perioden 2009-11 var 4,6 miljarder kronor vilket ger i genomsnitt cirka 1,5 miljarder kronor per år. Det innebär att satsningarna på drift och underhåll utgjorde en andel av anslagen år 2009 på ungefär 11 procent. Anslag för drift och underhåll ökar under perioden 2007 till 2012.

¹ Det har inte gått att spåra hur de 3,5 miljarder kronorna har använts av Trafikverket. Trafikverket har dock redovisat en plan på vad de skulle göra om de fick en viss mängd pengar till drift och underhåll (se diarienummer utr 2011/42).



Figur 2.1 Investeringar respektive drift och underhåll i nationell plan. Källa: Regleringsbrev för respektive myndighet

3 Infrastrukturens roll i ekonomin

Infrastruktur med vägar och järnvägar är en viktig del för de flesta verksamheter i en ekonomi. Transportnätverket används dagligen av personer som ska ta sig mellan hemmet och arbetsplatsen, genomföra inköp av något slag, ta sig till någon fritidsaktivitet med mera. Företag förlitar sig på infrastrukturen för att förse sin produktion med insatsvaror, kunna leverera varor och tjänster till sina kunder, samt även för att balansera sin lagerhållning.

Investeringar i infrastruktur utgör kapital med lång varaktighet därför är det viktigt att dessa görs för att skapa en flexibel och mångsidig infrastruktur som kan nyttjas även om samhället förändras och nya tekniska system introduceras. Transportinfrastruktur fyller en system- och nätverksfunktion där aktiviteter kan samordnas i tid och rum. Investeringar i nätverk kännetecknas också av en avtagande marginalnytta för varje ny länk som adderas till nätverket.

Det är inte alltid nödvändigt att investera i ny infrastruktur för att öka tillgänglighet och nyttan av transportnätverket. Ofta kan smärre insatser ha en betydande effekt.

Det går att dela upp infrastrukturens effekter på ekonomin i dels kortsiktiga sysselsättnings- och tillgänglighetseffekter, dels långsiktiga tillväxt och produktivitetseffekter. Den här rapporten syftar till att analysera främst de kortsiktiga sysselsättningseffekterna, men inleder detta avsnitt med att först beskriva de långsiktiga.

3.1 Långsiktiga effekter av infrastruktur

Ett av de mest vanliga argumenten för investeringar i infrastruktur är att det skapar tillväxt på sikt. Enligt den endogena tillväxtteorin (Romer 1986, Barro och Sala-i-Martin 1992) kan kapitalavsättning som investeras i exempelvis infrastruktur påverka hur tillväxttakten i en ekonomi utvecklas. Investeringar i infrastruktur inkluderas som en ytterligare faktor, till de traditionella faktorerna arbete och kapital, som behövs för att bestämma den totala produktionen av varor och tjänster i en ekonomi. Andra offentliga investeringar som också påverkar tillväxttakten och teknikförnyelse är investeringar i forskning och utbildning.

Aschauers (1989) omtalade studie visade på att ökade offentliga investeringar ger stora produktionsvinster i ekonomin. Senare studier har bekräftat kopplingen men att den inte är så kraftig som Aschauers studie visade (Munnell, 1992). Ett alternativ till att använda produktionsfunktioner är kostnadsfunktioner. I kost-

nadsfunktioner antas att företagen minimerar sina kostnader. I studier som baseras på denna typ av funktion får infrastrukturinvesteringar en naturlig tillämpning då de bidrar till att sänka transaktionskostnaderna för företagen. Studier har överlag också visat att bättre infrastruktur sänker transportkostnaderna för företagen (Berndt och Hansson, 1992, Nadiri och Mamuneas, 1994).

Den mer makroekonomiska ansatsen att studera relationen mellan infrastrukturinvesteringar och BNP-utveckling återfinns även i Trafikanalys (2011) och INA (2012). I dessa rapporter har Institutet för näringslivsanalys (INA) studerat det kausala orsakssambandet mellan olika infrastrukturvariabler och utvecklingen av bruttonationalprodukt (BNP) på kort, mellanlång och lång sikt. Resultat i den första rapporten visar på att bruttoinvesteringar i vägkapacitet har långsiktiga positiva effekter på BNP:s tillväxt. Även järnvägarnas förädlingsvärde och investeringar i byggnader och anläggningar påverkar positivt BNP:s långsiktiga utveckling. I den andra rapporten utvidgas och fördjupas analysen av de variabler som första studien fann signifikanta resultat för, bland annat studeras investeringar i vägar separat från underhåll av vägar. Resultat visar på att investeringar i infrastruktur på kort sikt inte har några kortsiktiga effekter på BNP. Däremot kan investering på kort och lång sikt påverka utvecklingen av BNP på lång sikt. Detta betyder att investeringar i infrastruktur på kort sikt inte har några kortsiktiga stabiliserande effekter på ekonomin, utan investeringar i infrastruktur ska framförallt motiveras utifrån deras påverkan på BNP:s långsiktiga tillväxt.

Produktivitet

En fungerande infrastruktur bidrar till att sänka transportkostnaderna för företagen. Lägre transportkostnader medverkar till att höja vinsterna för produktionen, vilket i sin tur kan möjliggöra ytterligare produktion, större inkomster samt även förutsättningar för ytterligare sysselsättning.

Infrastruktur bidrar också till ekonomisk tillväxt genom att förbättra avkastningen hos andra produktionsfaktorer. Arbetskraftens produktivitet förbättras om restiden till och från arbetet förkortas. Företagens möjligheter att rekrytera personal beror också på de förutsättningar som transportnätverket ger.

På lång sikt kan även ny infrastruktur leda till omlokaliseringar av företag och ekonomisk aktivitet. En motivering till att företag väljer att flytta sin verksamhet kan vara att förbättrad infrastruktur i en viss region gör det möjligt att nyttja agglomerationsfördelar i regionen. Agglomerationsfördelar består av nyttor som uppstår när ekonomiska aktiviteter koncentreras i ett geografiskt område². Mekanismer som leder fram till dessa fördelar är bättre förutsättningar att *del*a faciliteter, varor och tjänster, bättre *matchning* av arbetskraft, insatsvaror samt bättre möjligheter till *lärande* och utbyte av idéer (Tillväxtanalys, 2010). Agglomerationsfördelar kan förklaras av en kombination av faktorer såsom transportkostnader, skalfördelar och ofullständig information.

² Se litteratur om den nya ekonomiska geografin, ex Fujita, Krugman and Venables, 1999

Tillgången till transporter i ett utvecklat nätverk är också en förutsättning för att kunna dra nytta av stordriftsfördelar. Historiskt har i Sverige utbyggnaden av infrastruktur, först järnvägen följt av vägar, lett till att industriproduktion kunnat lokalisera sig där det varit mest gynnsamt. Tillgång till infrastruktur och transporttjänster gör det sedan möjligt att transportera varorna till avsättningsmarknader. Om produktionen kan koncentreras till ett fåtal enheter för att sedan transporteras till försäljningsmarknader är det möjligt att nyttja stordriftsfördelar i produktionen. Stordriftsfördelar variera mellan olika industrier och visar sig genom att enhetskostnaden sjunker ju större mängd som produceras. Om inte transportsektorn utvecklats som den gjort skulle produktionen till stor del fortfarande vara småskalig och lokal, vilket skulle innebära en ineffektivitet i samhället.

Regional tillväxt och utveckling

En stor del av transporter utförs över korta sträckor (SIKA, 2007, Trafikanalys, 2010). För hushållens vardag är lokal kommunikations och pendlingsmiljö viktig. Många transporter till och från företag kommer också från närområdet. Detta betyder att lokala och regionala nätverk är centrala för regionens ekonomiska utveckling. Därutöver behövs även god tillgång till nationella transportnätverket (Andersson ÅE och Andersson D, 2002).

Den mest grundläggande funktion som transporter har är att krympa tid och rum. För företag innebär ökad tillgänglighet bättre tillgång till insatsvaror i produktionen, en större arbetsmarknad där de kan rekrytera mer passande arbetskraft med rätt utbildning och erfarenhet för att utveckla produktionen effektivt. Ett större utbud av leverantörer innebär ofta en ökad diversifiering av insatsvaror, vilket bidrar till ökad produktivitet. Likaledes påverkas även länkarna framåt i utbudskedjan av att tillgängligheten förbättras. Med ökad tillgänglighet finns det fler marknader att tillgå där företagen kan sälja sina varor. Detta ger möjligheter för ökad produktion, där eventuella skalfördelar kan nyttjas ytterligare.

Förbättrade transportmöjligheter innebär också att den lokala arbetsmarknaden expanderar för privatpersoner. Det kan bli lättare att hitta arbete som motsvarar ens kompetens och erfarenhet utan att behöva flytta. I kunskapssamhällets framväxt har den kvalificerade arbetskraftens val av bosättning fått allt större betydelse för lokaliseringen av företag (Andersson ÅE och Andersson D, 2002).

Förändringar i transportsystemet påverkar tidsavstånden och de geografiska transaktionskostnaderna inom och mellan regioner. Detta förändrar villkoren för ekonomisk aktivitet i regioner och kan leda till att en del regioner vinner medan andra regioner kan förlora på förändringen. Om en region vinner eller förlorar beror bland annat på hur de kan hantera de förändrade konkurrensförhållanden som kommer av förändrad infrastruktur, deras förmåga att dra nytta av fördelarna samt hur företagens länkar påverkas.

3.2 Kortsiktiga effekter av infrastrukturinvesteringar

Bland kortsiktiga effekterna inkluderas effekter som uppkommer vid genomförande av investeringarna, i vissa fall redan innan byggstart, och inom den närmaste tiden efter att en investering färdigställts.

Sysselsättning

En direkt effekt som erhålls av investeringar i infrastruktur är den sysselsättning som skapas när åtgärderna genomförs. Användningen av arbetskraft varierar i förhållande till maskiner och material beroende på vilken typ av åtgärd som genomförs. Det finns även en variation i vilken typ av arbetskraft som behövs i olika åtgärder. Vissa åtgärder kräver arbetskraft med specialistkunskap för att hantera vissa maskiner, i andra åtgärder behövs arbetskraft med kunskaper i asfaltering. Infrastrukturåtgärder sysselsätter olika typer av arbetskraft beroende på vilken typ av åtgärd som ska genomföras³. En nyinvestering behöver också olika typer av arbetskraft beroende på vilken fas av genomförande av objektet. I början av ett projekt läggs resurser på arbetsplaner och projektering som kräver viss kompetens, medan byggandet kräver annan typ av kompetens av arbetskraften.

När ny infrastruktur byggs uppkommer också indirekta sysselsättningseffekter. Dessa består bland annat av leveranser av insatsvaror och -tjänster i flera led till genomförandet av åtgärderna. Detta påverkar i sin tur produktion och sysselsättning genom ökad konsumtionsefterfrågan.

I samband med att en ekonomi befinner sig i en nedgång med eventuellt hög arbetslöshet i en del arbetsgrupper kan det vara extra lönsamt att påbörja projekt som intensivt nyttjar den arbetsgrupp som det finns lediga resurser i. Anledningen till det är att alternativkostnaden för arbetskraften är lägre än normalt (Andersson, 1993). Genom att tillsätta ekonomiska resurser till insatser som använder den arbetslösa arbetskraften på ett mer produktivt sätt ökar välfärden i samhället.

Tillgänglighet

Tillgänglighet förbättras på kort sikt om infrastrukturen blir mer pålitlig. Störningar i transportsystemet skapar osäkerhet om framkomlighet och kan försämra den tidsmässiga tillgängligheten. För företag kan detta få kostsamma konsekvenser om de inte kan leverera produkter till sina kunder i tid. Privatpersoner förlorar tid om de behöver räkna med en längre restid för att säkert nå destinationen i utsatt tid.

Störningar i transportnätet får också olika genomslag beroende på trafikslag. En störning i järnvägsnätet kan lätt sprida sig och få konsekvenser i större delar av systemet. I vägnätet är det lättare att isolera störningar så att det inte påverkar andra delar.

³ Se avsnitt 5.1.

Små och mindre åtgärder kan ofta bidra till att göra transportsystemet mer pålitligt utan att de är särskilt kostsamma, samtidigt som de kan leda till betydande förbättringar och ökad nytta genom ett driftsäkrare system. Underhåll av infrastrukturen förlänger det fysiska kapitalets livslängd och tillförlitlighet. Gramlich (1993) visar att underhåll av motorvägar i USA kan ge en hög avkastning, men att det inte lönar sig att investera mer än till en "god" nivå.

Infrastrukturinvesteringar kan ge omedelbara tillgänglighetseffekter så snart som en åtgärd är genomförd, genom att personer exempelvis väljer en ny eller förbättrad väg för att den tar kortare tid att köra, i jämförelse med den väg de körde tidigare. Detta gäller särskilt nya väginvesteringar då även deletapper kan minska restider så snart de är färdiga. Nyinvesteringar i järnväg är mer beroende av att hela sträckor färdigställs innan restidvinster får full effekt.

4 Förskottering vid infrastrukturinvestering

Detta avsnitt beskriver gällande regelverk för förskottering vid infrastrukturinvesteringar och vilka för- och nackdelar som är förknippade med förskottering. Denna beskrivning kommer att ligga till grund för en diskussion kring hur förskottering har påverkat den förda stabiliseringspolitiken.

4.1 Gällande regelverk

Med förskottering avses byggandet av allmänna vägar och investeringar i järnvägsanläggningar där förskottering (lån) sker ifrån kommuner, landsting eller enskilda. Denna möjlighet skapades genom riksdagens trafikpolitiska beslut år 1988 (Kommunala kompetensutredningen, 2007). Tanken var att förskotteringsmöjligheten skulle göra det möjligt att genomföra investeringar som inte annars skulle förverkligas inom rimlig tid.

Nuvarande regelverk begränsar möjligheten till förskottering på flera sätt. Till exempel får inte förskottering innehålla sådana villkor som innebär indexuppräknings- eller räntor på förskotterat belopp. En ytterligare begränsning är att den sammanlagda skulden för de av Trafikverket och regeringen godkända förskotteringarna inte får överstiga 30 procent av i regleringsbrevet angivet belopp. Dessutom ska objekt som överstiger 20 miljoner kronor underställas regeringens prövning. Utöver dessa grundläggande villkor finns ytterligare riktlinjer som Trafikverket har att följa (Medfinansieringsutredningen, 2011):

- Ett objekt som förskotteras får maximalt tidigareläggas med 5 år i förhållande till plan.
- Skälen för behovet av förskottering ska anges i den förskotterande aktörens ansökan till Trafikverket.
- För att sluta avtal om förskottering från kommun ska fullmäktigebeslut uppvisas i ärendet.
- Konsekvenserna för fullgörandet av den långsiktiga planen ska utredas innan avtal ingås och eventuell påverkan på andra objekt ska klargöras.
- Avtal om förskottering får inte innehålla uppgifter om tidpunkt för återbetalning av förskottering, annat än att förskottering återbetalas när medel finns tillgängliga i Trafikverkets budget.
- Ingen ränta utgår på det förskotterade beloppet, som heller inte får uppräknas med index.

Detta är alltså ramverket inom vilket förskottering ska ske. Över tid har beloppen som förskotterats ökat, vilket visar att kommuner och landsting av olika skäl förskotterat medel. Det råder delade meningar om huruvida de som förskotterat sett detta som en nödvändighet för att få med ett objekt i planen, eller om det är

ett mer frivilligt bidrag. Det har i alla fall uppenbarligen funnits en vilja hos lagstiftarna att öka andelen förskottering genom att taket höjdes från 20 till 30 procent av angivet belopp i regleringsbrevet⁴. Vilka är då motiven till förskottering?

4.2 Motiv till förskottering

Det finns flera motiv till varför förskottering tillåts och varför det blivit en relativt vanlig företeelse. Ett motiv är behovet av att i tid samordna statliga transportinfrastrukturinvesteringar med kommunala och kommersiella utbyggnadsplaner. Det kan exempelvis röra sig om att exploatera nya områden för att bygga bostäder, särskilda behov som uppstår i samband med stora idrottsevenemang, nya behov mot bakgrund av företagsetableringar eller satsningar på turism.

Förskottering kan även vara ett sätt för kommun och landsting att försäkra sig om att deras projekt inte ska få ändrade tidsplaner eller helt ramla ur planen. I detta fall är alltså förskottering ett uttryck för bristande tilltro till att staten kommer att uppfylla sina åtaganden i infrastrukturplaneringen.

Det finns också ett symbolvärde i att få till stånd en satsning på infrastruktur som inte ska underskattas. Förskottering kan bidra till att den egna kommunen eller regionen får en statlig infrastrukturensatsning, vilket kan ses som en politisk markering och tecken på handlingskraft och framåtanda. Dessutom kan den förbättrade infrastrukturen bidra till att stärka den egna kommunens konkurrenskraft gentemot andra kommuner.

Ett argument som dock inte är giltigt är att förskottering skulle öka den totala mängden pengar till investeringar. Det stämmer inte eftersom förskottering innebär en in-teckning av det framtida investeringsutrymmet. Däremot kan förskottering vara en metod att tidigarelägga en investering för att ta tillvara de synergieffekter som kan uppnås genom en samordnad statlig och kommunal planering kopplad till de planer som finns hos kommersiella aktörer.

4.3 Nackdelar med förskottering

Det finns en oro att förskottering kan innebära att man "köper sig förbi kön". I synnerhet bland mindre resursstarka kommuner eller landsting finns en farhåga för att bli omsprungna av rikare områden. Den kommunala kompetensutredningen konstaterar att det inte finns något entydigt svar på frågan om det går att köpa sig före i kön, utan beskriver två alternativa synsätt.

Ett synsätt pekar på att förskottering som innebär att projektet tidigareläggs visserligen kan tolkas som att den förskotterande aktören går före i kön. Utredaren konstaterar samtidigt att en tidigareläggning inte behöver innebära att andra projekt senareläggs, utan behåller sin tidplan. Enligt detta synsätt innebär förskotteringen inte att det blir någon förskjutning av planen, utan att Trafikverket kan utöka sin kapacitet. Riksrevisionen konstaterar dock att förhandlingar om

⁴Regeringen (2000): Budgetpropositionen för 2001, *Proposition 2000/01:1*, s. 154ff.

förskottering pågick under framtagandet av en ny nationell plan (Riksrevisionen, 2011). Det innebär att förskotteringar har påverkat tidläggningen av projekt innan den nya planen fastställdes, och att förskotteringsavtal inte ingås i förhållande till en gällande nationell plan. Detta förfarande innebär en påtaglig risk att rikare aktörer kan "köpa sig förbi kön".

Ett andra synsätt handlar mer om hur återbetalningen av förskotteringen sker. Enligt gällande regelverk ska återbetalning av förskottering ske när medel finns tillgängliga i Trafikverkets budget. Enligt utredaren var ambitionen hos dåvarande Vägverket och Banverket att återbetala förskotterade medel vid den tidpunkt objektet skulle ha byggts enligt ursprunglig plan. Under förutsättning att Trafikverket kan leva upp till denna ambition sker ingen omprioritering av objekt i samband med förskottering, utan verken tar objekten i tur och ordning enligt plan.

En stor omfattning av förskottering riskerar på sikt att skapa en oklar ansvarsfördelning mellan, stat, kommun och landsting. Ett stort antal förskotteringar riskerar att omkullkasta intentionen i infrastrukturplaneringen. Det finns en risk att de samhällsekonomiska prioriteringarna som ligger till grund för planerna urholkas om genomförandet av projekt även kommer att styras av vilka finansieringslösningar som står till buds. Den kommunala kompetensutredningen säger sig även funnit belägg för att kommuner och landsting genom löften om förskottering redan i planeringsstadiet försäkrat sig om att det egna objektet prioriteras i planen. En nackdel är att alla kommuner och landsting inte har samma förutsättningar att lämna bidrag, vilket kan uppfattas som en orättvisa av resurssvaga kommuner.

Det kan utifrån medborgarnas synvinkel uppfattas som en nackdel att kommunala skattemedel används till investeringar som i grunden är ett statligt ansvar. Å andra sidan kan det även finnas fördelar ur ett medborgarperspektiv genom att investeringarna exempelvis kan åstadkomma förbättrade pendlingsmöjligheter eller säkrare trafiklösningar.

Frågan är om förskotteringar över huvud taget kan klassas som en alternativ finansiering, eftersom de återbetalas mot framtida anslag och inte innebär något egentligt tillskott av medel. Konsekvensen blir densamma för lån, dvs. intecknat anslagsutrymme och minskat politiskt handlingsutrymme. Förskotteringen får därmed nytta för den enskilde aktören som får sitt projekt tidigarelagt, men statens utrymme för investeringar ökar inte.

4.4 Förskottering som stabiliseringspolitiskt instrument

Det finns således både för- och nackdelar förknippade med förskottering. Längre fram i denna rapport kommer omfattningen av förskottering i samband med närtidssatsningarna att beskrivas. I detta avsnitt hanteras frågan mer principiellt. En del av problemen med förskottering tycks främst uppkomma när det rör sig om stora volymer. Det är först då som förskottering på allvar kan rubba intentionerna i den nationella planen, exempelvis med avseende på samhälls-

ekonomisk lönsamhet. En annan viktig faktor är också huruvida förskottering enbart påverkar tidpunkten för projektets genomförande inom en plan, eller om förskottering också påverkar vilka objekt som överhuvudtaget kommer med i planen. I det sistnämnda fallet finns det en risk att transportpolitiska överväganden i termer av samhällsekonomisk lönsamhet får stå tillbaka för prioritering av projekt i resursstarka regioner vid val av objekt till en ny plan.

När det mer specifikt gäller frågan om förskottering som en del av ett stabiliseringspolitiskt instrument så kan kommunal utlåning fungera som ett "smörjmedel" för att påskynda arbetet med vissa objekt. Förskottering medverkar till att omfördela pengar i tid. Tidpunkten för när ett projekt kan sättas igång eller när arbetet kan intensifieras är central för att investeringen ska ha en stabiliserande inverkan. Det gäller att träffa rätt i konjunkturen, och i värsta fall kan stora investeringar vid fel tidpunkt orsaka överhettning i ekonomin. Möjligheten att komma igång med byggande begränsas dock inte enbart av brist på finansiering, utan även på bristen av färdigprojekterade objekt.

Det finns även en risk att förskottering till infrastrukturinvesteringar av exempelvis en kommun tränger undan annan verksamhet. Ur en stabiliseringspolitisk synvinkel kan detta utgöra ett problem om den undanträngda verksamheten är mer personalintensiv. Detta kan exempelvis gälla verksamhet inom vård, skola och omsorg.

5 Kriterier för utvärdering

Detta avsnitt beskriver de kriterier som ingår i utvärderingen av åtgärderna. Det handlar dels om hur urvalet av åtgärder har gjorts mot bakgrund av vilka stimulerande effekter åtgärderna hade på ekonomin, dels vilka samhälls-ekonomiska effekter åtgärderna hade.

Analysen omfattar också effekterna av genomförandet av åtgärderna, dvs dels huruvida projektets planerade trafikstart kunnat tidigareläggas, dels huruvida åtgärderna kunnat genomföras snabbare än planerat genom förkortade ledtider.

Kriterierna för vår utvärdering är därmed följande:

- a) åtgärdernas effekter på ekonomin
- b) genomförandet av åtgärderna:
 - tidigare – genom tidigareläggning
 - snabbare – genom förkortade ledtider

5.1 Åtgärdernas effekter på ekonomin

Urvalet av åtgärder sker utifrån åtgärdernas effekter på ekonomin. Dels vilken sysselsättning åtgärderna ger, dels effekter på det övergripande transport-politiska målet om samhällsekonomiskt effektiv transportförsörjning.

Stimulanseffekterna uppstår endast om det finns lediga resurser i ekonomin, det kan vara såväl arbetskraft som kapital. De stabiliseringspolitiskt motiverade extra resurserna motiverades främst utifrån att det fanns lediga resurser i form av arbetslösa anläggningsarbetare som regeringen vill sätta i arbete genom infrastrukturbyggande. Även kapital kan vara underutnyttjat i lågkonjunkturer genom att kapaciteten hos maskiner, anläggningar eller liknande inte används fullt ut. Lediga resurser, i form av arbete eller kapital, har lägre alternativkostnad och gör användningen samhällsekonomiskt lönsam om resurserna används i mer produktiva sammanhang.

Samlad effektbedömning (inklusive NNK)

Enligt de direktiv som Trafikverket fick inför åtgärdsplaneringen ska åtgärder prioriteras utifrån deras möjliga uppfyllelse av transportpolitiska mål inklusive samhällsekonomisk effektivitet och den samlade effektbedömningen för föreslagna åtgärder (Trafikverken, 2009, bil 4).

I den samlade effektbedömningen (SEB) ingår projektets överblickbara effekter, såväl prissatta som icke- prissatta effekter. Utifrån de prissatta samhälls-ekonomiska effekterna kan projektets samhällsekonomiska lönsamhet beräknas och uttryckas med en nettonuvärdeskvot, NNK. Det är viktigt att komma ihåg att lönsamheten uttryckt genom NNK således bara är ett resultat av de prissatta

effekterna som finns i projektet, och därför inte visar en fullständig bild av projektets samhällsekonomiska lönsamhet.

Ett projekt kan bedömas vara samhällsekonomiskt motiverat trots att lönsamheten är negativ, på grund av att den samlade effektbedömningen visar på en stor samhällsekonomisk nytta. Det är viktigt att i bedömningen också ta hänsyn till den osäkerhet som finns i såväl den prissatta som icke-prissatta delen av effektbedömningen. Det kan också finnas åtgärder där den samlade effektbedömningen visar att åtgärden ur ett transportpolitiskt perspektiv inte är motiverad att genomföra, men där motiv som sträcker sig utanför transportpolitiken ändå leder till beslut att genomföra ett projekt.

I avsnitt 6.4 presenteras närtidssatsningarnas samhällsekonomiska lönsamhet uttryckt som nettonuvärdeskvot, NNK, samt i möjligaste mån de samhällsekonomiska bedömningarna.

Sysselsättning

Investeringar i infrastruktur sysselsätter ett brett omfång av olika kompetenser, allt från projektering, byggande av infrastruktur och drift och underhåll. Olika typer av åtgärder kräver också varierande innehåll av teknik, material, kapital och arbetskraft för genomförande. Detta gäller även för drift- och underhålls-åtgärder. För olika insatser varierar också förutsättningarna att fördela sysselsättningseffekter geografiskt. Ofta är det en kombination av ovanstående som ger förutsättningar för sysselsättning.

Det har inte gått att, inom ramen för det här uppdraget, beräkna sysselsättningsfaktorer för typåtgärder inom väg respektive järnväg. Vid kontakt med några av de större entreprenörerna har det inte varit möjligt att ta reda på antalet anställda i olika projekt. I många fall beror det på att de även i sin tur anlitar underentreprenörer. Det har heller inte varit möjligt att i Trafikverkets redovisningssystem urskilja arbetstillfällen i olika typprojekt. Före detta Vägverket (numera del av Trafikverket) har dock uppskattat sysselsättningsfaktorer för olika vägåtgärder utifrån projektledares erfarenhet och uppgifter i ekonomisystemet (dessa diskuteras senare i avsnittet).

Varför är det svårt att beräkna sysselsättningsfaktorer i anläggningsbranschen? Först bör nämnas att anläggningsbranschen inte är unik. Nationella marknader integreras mer och mer för att öka konkurrensen mellan företag och stimulera produktiviteten, vilket i slutändan även ska gynna konsumenten.

Anläggningsbranschen liksom byggsektorn i stort präglas av en ökande andel inhyrd personal. Möjligheterna att hyra personal ger större flexibilitet för företag att reagera och anpassa sin verksamhet efter förändrade ekonomiska förutsättningar. Samtidigt kan noteras att arbetskraftskostnaden bara utgör en liten del av anläggningsbranschen totala kostnader. Anläggningsbranschen domineras fortfarande av ett fåtal stora företag. Även om den börjar få större inslag av utländska företag som försöker ta sig in på den svenska marknaden. Branschens enskilt största kund är Trafikverket, vilken står för beställningar motsvarande 30 procent av den nationella marknaden (Trafikanalys, 2012). I

upphandlingsunderlagen till Trafikverket finns inte kostnaden för arbetskraften urskiljt från övriga kostnader. När entreprenörer som vunnit upphandlingar ska genomföra och bygga infrastrukturen anlitar de i sin tur ofta underentreprenörer i mer eller mindre omfattning. Denna ökade konkurrens i branschen är positivt och något att sträva efter men kan på samma gång försvåra möjligheten att spåra och beräkna sysselsättningseffekter av olika investeringsåtgärder.

Det är ändå relevant att översiktligt diskutera vilka typer av åtgärder som kan ge mer sysselsättningseffekter, vilka som kan ge effekter på lokal nivå och nationell nivå. I Tabell 5.1 presenteras en översikt över hur potentiellt olika åtgärder inom infrastruktur använder arbetskraft.

Tabell 5.1 Relativ användning av produktionsfaktorer i infrastrukturåtgärder

	Väg		Järnväg	
	<i>Arbetskraft</i>	<i>Kapital</i>	<i>Arbetskraft</i>	<i>Kapital</i>
Drift	hög	låg	hög	låg
Underhåll	medel	medel	medel	medel+
Investeringar	låg	hög	låg	hög+

För vägar omfattar driftskontrakt mer kortsiktiga åtgärder såsom, vinterväghållning, skötsel av grusvägar och belagda vägar, skötsel av rastplatser, lagning av mindre beläggningsskador och potthål, röjning och slåtter av vägslänter. Driftåtgärder inom järnväg omfattar även de vintertjänster samt farbanerengöring och drift av teknikbyggnader. För att transporter på järnväg ska fungera på ett säkert och effektivt sätt är driftledning en central funktion. Driftledningen inkluderar att planera och leda trafik, planera arbeten på spåranläggningar, eldriftsledning samt trafikinformation. Verksamheten är relativt personalintensiv. Driftåtgärder genomförs på kort sikt och är ofta mer arbetskraftsintensiva. En stor del av driftsåtgärderna kan även få lokala effekter på sysselsättning. Detta gäller i större grad för åtgärder inom väg.

Underhållsåtgärder planeras och genomförs på lite längre sikt och syftar till att upprätthålla infrastrukturens funktion. För väg består dessa åtgärder huvudsakligen av underhåll av vägens beläggning, broar och tunnlar. Underhåll av broar och tunnlar är mer arbetsintensiva än vanliga vägar. Underhållet inom järnvägen delas upp i avhjälpare och förebyggande underhåll. Avhjälpare underhåll är ofta mer akuta och görs efter anmälan om funktionsfel som eventuellt kan påverka säkerhet eller bidra till förseningar. Förebyggande underhåll utgår, liksom för väg, från infrastrukturens tillstånd och planeras löpande på medellång sikt (underhåll genomförs i jämna tidsintervall). En del underhållsåtgärder är mer omfattande och behövs för att återställa infrastrukturen till ursprungsskick (s.k. reinvesteringar/ rekonstruktioner). Materialkostnader utgör en stor del av kostnaderna för underhåll och är inte lika personalintensiv som driftsåtgärder.

Bland investeringar finns det en bredd av åtgärder som räknas in i denna kategori. En stor del av investeringar är betydligt mer kostsamma och kräver i större utsträckning maskiner, material, teknik än personella resurser. De ger ändå en viss sysselsättning på grund av sin ofta stora omfattning. Kompetensen på den arbetskraft som efterfrågas kan variera stort. Möjligheter till lokala effekter är heller inte lika omfattande. Det finns dock mindre investeringar, i gränslandet mellan investeringar och driftsåtgärder, där det finns behov av arbetskraft i större grad.

I Tabell 5.2 presenteras Trafikverkets sysselsättningsfaktorer för olika vägåtgärder. De åtgärder som ger mest effekt på sysselsättningen är brounderhåll och enskilda vägar. Vid åtgärder på enskilda vägar används ofta lokala entreprenörer. Bärighetsåtgärder, beläggningsunderhåll och investeringar har lägst sysselsättningseffekt. De uppskattade sysselsättningsfaktorerna har inte gått att verifiera med annan källa men de ger en bild som ser ut att överensstämma med tidigare diskussion. Eftersom de är de enda tillgängliga siffrorna, kommer de användas i avsnitt 6 för uppskattning av sysselsättning från olika typåtgärder för väg.

Tabell 5.2 Sysselsättningsfaktorer för olika vägåtgärder

	<i>Sysselsättningsfaktor, årsarbete per investerad miljon</i>
Bärighetsåtgärder	0,3
Beläggningsunderhåll	0,3
Brounderhåll	1,5
Drift	0,8
Enskilda vägar	1,2
Investering	0,3
Sidoområdesåtgärder	1,0
Mitträckesåtgärder	1,0
Trimningsåtgärder	1,0
Miljö- och tätortsåtgärder	1,0
Gång- och cykelvägar	0,5

Anm Investeringar i miljoner multipliceras med sysselsättningsfaktorn för att ge årsarbete.

Sysselsättningsfaktorerna ger en grov uppskattning av potentiell sysselsättning i samband med att olika åtgärder genomförs i infrastrukturen. Pågående åtgärder som får extra pengar för att genomföras snabbare ger inga nettoeffekter på sysselsättning. De extra pengarna gör att sysselsättningen istället koncentreras över tid. Nya åtgärder ger nettoeffekt på sysselsättning om de tillkommer utöver plan. Investeringsåtgärder som påbörjas tidigare än planerat resulterar i sysselsättning som förflyttas över tid.

5.2 Tidigareläggning och kortare ledtider

En annan grund för valet av åtgärder är dels vilka åtgärder som kan genomföras tidigare än vad som ursprungligen var planerat, dels vilka som kan genomföras snabbare än planerat. Genom att tidigarelägga åtgärder eller förkorta åtgärdernas ledtider kan de samhällsekonomiska nyttoeffekterna komma samhället till godo snabbare.

Hur tidigt och snabbt en åtgärd kan genomföras beror på de processer som följer på varandra vid planering, projektering och genomförande. Den tid dessa processer kräver kallar vi "ledtider" och genom att förkorta ledtiderna kan vi åstadkomma samhällsekonomiska nyttoeffekter.

En grov indelning av ledtiderna kan göras på följande sätt;

- 1) Planeringstiden fram till upphandling
- 2) Projekteringstiden mellan upphandling och byggstart
- 3) Genomförandetiden fram till projektets öppnande för trafik (ÖFT)

Trafikverket arbetar kontinuerligt med interna effektiviseringar. Planeringsprocessen har dessutom varit föremål för utredning och regeringen bereder en proposition om ett nytt planeringssystem för transportinfrastruktur. Trafikverkets upphandlingsförfarande och dess effekter på produktiviteten och innovationsförmågan i anläggningsbranschen utreds för närvarande av Produktivitetskommittén (2009) som ska lägga fram sin slutrapport sommaren 2012.

Samhällsekonomiska effekter av förkortade ledtider

I detta avsnitt beskriver vi i korthet hur samhällsekonomiska effekter uppstår av förkortade ledtider, dels genom tidigareläggning, dels genom snabbare genomförande. Eliasson (1993a och 1993b) beskriver mer utförligt dessa samhällsekonomiska effekter av förkortade ledtider i infrastruktursammanhang.

Värdet av en lönsam åtgärd ökar om åtgärden genomförs tidigare, och ju mer samhällsekonomiskt lönsam en åtgärd är, desto mer värdefullt är det att dessa nyttor kommer samhället tillgodo så snabbt som möjligt. Det är argumentet för att de mest lönsamma åtgärderna ska genomföras först. Lönsamma åtgärder bör således åtgärdas så snabbt som möjligt, medan olönsamma åtgärder bör åtgärdas så sent som möjligt, och helst inte alls.

För att kunna jämföra kostnader och intäkter/nyttor som infaller vid olika tidpunkter behöver man räkna om dessa till en och samma tidpunkt. Det görs med hjälp av så kallad diskontering. När Trafikverket gör kalkyler över åtgärdernas samhällsekonomiska lönsamhet räknar man om alla framtida kostnader och intäkter/nyttor till ett så kallat nettonuvärde ett visst år, det så kallade diskonteringsåret. Alla projekt som är lönsamhetsberäknade i åtgärdsplaneringen inklusive närtidssatsningen har år 2010 som diskonteringsår. Det betyder att alla kalkylberäkningar görs som om byggandet kunde påbörjas 1 jan 2010.

Den nytta som en tidigareläggning innebär kan beräknas genom att använda en diskonteringsränta. Under åtgärdsplaneringen användes en kalkylränta på 4 procent, enligt ASEK:s rekommendationer (SIKA, 2009).

Ett snabbare genomförande innebär att byggtiden kortas och att nyttan av åtgärden kommer samhället tillgodo snabbare. Givet att anläggningskostnaderna inte förändras innebär en kortare byggtid att lönsamheten för åtgärden ökar, beroende på att trafikstarten tidigareläggs men byggstarten är oförändrad.

Möjligheterna till tidigareläggning och/eller kortare byggtid i ett projekt kan vara beroende av många saker som resurstillgångar, budgetutrymme, flaskhalsar av olika slag etc. Det kan vara svårt att forcera fram en tidigareläggning eller en kortare byggtid och det kan ofta innebära högre kostnader som påverkar projektets lönsamhet. Incitament till att förkorta entreprenörens byggtid kan skapas i Trafikverkets upphandling av projekt.

6 Närtidssatsning – uppföljning

I närtidssatsningarna omfattas åtgärder som större väg- och järnvägsprojekt, åtgärder för tjälsäkring och bärighet samt övriga vägprojekt, mitträcken och sidoområdesåtgärder⁵.

6.1 Åtgärder och fördelning av pengar

I budgetpropositionen för 2009 avsattes således 7,6 miljarder till en satsning i närtid på infrastrukturåtgärder. Motiveringen bakom satsningen var att utgångsläget för de nya planerna skulle förbättras genom att tempot i genomförandet av dåvarande planer ökade (prop. 2008/09:1). Med närtidssatsningen skulle angelägna projekt kunna genomföras snabbare och att prioriterade projekt skulle kunna tidigareläggas i hela landet. Satsningen betraktades också som ett reformpaket för att rusta Sverige för framtiden.

Inför urvalet av åtgärder till närtidssatsningen beaktades främst tre aspekter:

- vilka åtgärder som kunde komma igång och genomföras snabbt,
- den geografiska spridningen av åtgärder samt
- vilka åtgärder som skulle kunna bidra till högre sysselsättning

En förutsättning var också att åtgärderna redan ingick dåvarande åtgärdsplan (för perioden 2004-2015). I Tabell 6.1 och Tabell 6.2 listas investeringsprojekt för väg respektive järnväg som pekades ut av regeringen att ingå i närtidssatsningen.

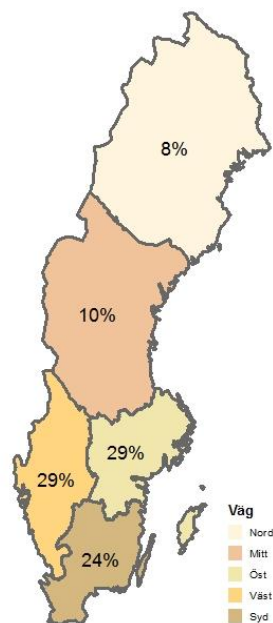
Sammanlagt fördelades 6490 miljoner kronor på olika investeringsprojekt där väg fick 3730 miljoner kronor (57 procent) och järnväg 2760 miljoner kronor. Fördelningen av pengarna placerades på projekt som befann sig i olika stadier av slutförande. Några projekt var pågående och nästan klara, andra hade knappt startat medan en tredje kategori av projekt kommit en bit in i genomförandet. Pengarna från närtidssatsningarna täckte också olika mycket av kostnaden för att genomföra projektet/deletappen. Totalt kom regeringens extra pengar till närtidssatsningarna att täcka cirka 20 procent av den samlade projektkostnaden för alla investeringar, järnväg såväl som väg. I den geografiska fördelningen av pengarna gick drygt 80 procent av väginvesteringarna till södra halvan av Sverige medan drygt 50 procent av järnvägsinvesteringarna gick till norra halvan av Sverige.

⁵ Uppgifter i detta avsnitt har erhållits från Trafikverket.

Tabell 6.1 Väginvesteringar inom närtidssatsningen

	Närtidssatsning, milj. kr	Andel av (del)projektkostnad, i 2008 års priser
E45 Älvängen-Trollhättan	700	28
Väg 73 Älgviken-Fors	450	99
E6.21/Väg 155 Till Göteborgs hamn	150	41
E18 Hjulsta-Ulriksdal	275	9
E22 Skåne (Hurva-Gualöv)	200	35
E6 Trelleborg-Vellinge	250	64
Väg 40 Rångedala-Hester ¹	100	9
Väg 25 Eriksmåla-Boda	130	78
Väg 31 Tenhult	210	64
Södertörnsleden ¹	100	4
E22 Sölve, Stensnäs + div. objekt	150	21
Älvsöbindelsen Göteborg (proj.)	200	4
Väg 55/56, förbifart Katrineholm	65	14
Väg 50 Motala	50	3
E4 Sundsvall	200	5
E4/E12 Umeå	300	17
E4 Enånger-Hudiksvall, E18 Enköping-Sagån	200	13
Totalt	3 730	Genomsnitt 30

¹ Medel omfördelades till mindre väggårdar och andra pågående investeringsprojekt eftersom projekten fastnade i överklaganden.



Fördelning av närtidssatsning på investeringar i väg, procent.

Bland vägprojekten var det framförallt Älgviken-Fors (Riksväg 73), Enånger-Hudiksvall (E4) och Enköping-Sagån (E18) som redan var relativt långt framskridna projekt när de valdes ut. Summan som tilldelades i närtidssatsningarna kunde därför användas till att avsluta projekten snabbare och därmed få ut nyttan av åtgärderna. Även för E6 Trelleborg-Vellinge, Väg 25 Eriksmåla-Boda och Väg 31 Tenhult räckte pengarna i stort sett till att avsluta projekten .

Övervägande antalet av vägprojekten var dock inte påbörjade. Bland dessa fanns projekt där pengarna från närtidssatsningarna utgjorde en liten del av projektens totala kostnad för att slutföras. Exempel på sådana projekt är Hjulsta-Ulriksdal (E18), Rångedala-Hester (väg 40), Älvförbindelsen Göteborg och Sundsvall (E4), projekt där totalkostnaden även är omfattande. För övriga projekt, som knappt hade påbörjats, utgjorde närtidssatsningspengarna en något större andel av totalkostnaden. Flertalet av dessa projekt (E6.21/Väg 155 Till Göteborgs hamn, E22 Skåne (Hurva-Gualöv), E22 Sölve, Stensnäs och Väg 55/56, förbifart Katrineholm) är inte lika omfattande i storlek som den tidigare gruppen, gäller dock inte för E45 Älvängen-Trollhättan (2,4 miljarder) och E4/E12 Umeå (1,6 miljarder).

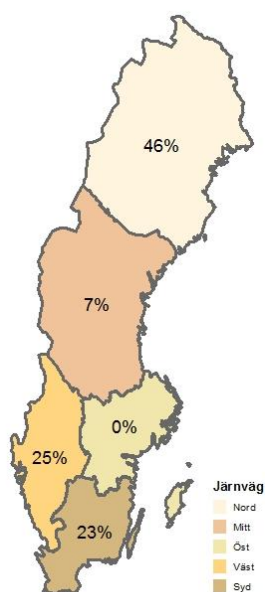
Insatserna på järnväg bestod till övervägande del av paket av mindre insatser för att förbättra kapaciteten på spåret. Paketet innehöll bland annat nya mötesstationer, bangårdsförlängningar, spårbyten, kraftförsörjningsåtgärder med mera. Den mest omfattande enskilda åtgärden gällde Haparandabanan. Haparandabanan är det enda av järnvägsprojekten som var pågående innan närtidssatsningarna. Andra enskilda sträckningar som fick utpekade pengar var Emmaboda-Karlskrona och Nykroppa-Kristinehamn.

I storstadssatsningarna för Göteborg och Öresund inriktades satsningarna på att förbättra kvalitet, förstärkningar på drift- och underhållssidan, terminaler, trafikledning, trafikinformation, bättre kapacitet och robustare system. Eftersom det för järnvägen rör sig om paket med mindre åtgärder täcker också pengarna från närtidssatsningen en större del av åtgärderna.

Paketet med kapacitetsåtgärder för Bergslagen, Ostkustbanan och norra Sverige syftar till att skapa bättre förutsättningar att klara förväntade trafikökningar för gods- och persontrafik.

Tabell 6.2 Järnvägsinvesteringar inom närtidssatsningen, kartan visar geografisk fördelning över landet.

	Närtidssatsning, milj. kr	Andel av (del)projektkostnad, i 2008 års priser
Haparandabanan	1 015	29
Emmaboda-Karlskrona	50	6
Kapacitetsåtgärder Bergslagen	265	31
Kapacitetsåtgärder Ostkustbanan	170	12
Kapacitetsåtgärder Norra Sverige	185	52
Elektrifiering Nykroppa-Kristinehamn	50	22
Kraftsamling Göteborg	335	93
Kraftsamling Öresund	540	93
Handikappanpassning av järnvägsstationer	150	
	Totalt 2 760	Genomsnitt 42



Fördelning av närtidssatsning på investeringar i järnväg, procent.

Större delen av pengarna i närtidssatsningen gick till olika investeringar i väg och järnväg. 1110 miljoner avsattes dock till åtgärder för tjälsäkring och bärighet, investeringar i enskilda vägar, mitträcken, sidoområdesåtgärder med mera. Tabell 6.3 visar fördelning av närtidssatsningspengar på övriga mindre vägåtgärder.

Tabell 6.3 Övriga vägåtgärder

<i>Åtgärd</i>	<i>Miljoner kronor</i>
Tjälsäkring och bärighet	400
Mitträcken, sidoområdesåtgärder m.m.	560
Investeringar, enskilda vägar	150
Summa	1110

Pengarna för tjälsäkring och bärighet gick till stor del till norra delen av Sverige (se Tabell 6.4). I det fortsatta arbetet med att mötteseparera de stora vägarna i Sverige satsades en stor del av pengarna för mitträckesåtgärder i södra och östra delarna av landet. Investeringarna i enskilda vägar innebar i realiteten en insats motsvarande sammanlagt 300 miljoner kronor eftersom vägföreningarna motfinansierar Trafikverkets pengar med lika mycket. Pengarna fördelades relativt jämt över landet med viss tyngdpunkt i väst. Totalsumman som gick till övriga mindre vägåtgärder fördelades jämt över landet.

Tabell 6.4 Fördelning av övriga vägåtgärder, miljoner kronor

<i>Region</i>	<i>Bärighet</i>	<i>Mitträcke</i>	<i>Enskilda vägar</i>	<i>Sidoområde</i>	<i>Summa</i>
Nord	152	15	18	47	232
Mitt	173	30	26	29	258
Öst		145	26	30	201
Väst	82	45	51	31	208
Syd		185	34	33	252
Summa	407	420	154	170	1 151

6.2 Byggstart, trafikstart och byggtid

När urvalet till närtidssatsningarna gjordes var ambitionen att kunna starta igång ett antal prioriterade projekt tidigare samt att snabbare genomföra pågående projekt. I tider av ekonomisk nedgång är insatser för att stimulera ekonomin och sysselsättningen särskilt intressant.

Innan en investering i en väg- eller järnvägssträcka kommer så långt att spaden sätts i marken tas ett flertal underlag fram, diverse utredningar utförs, arbetsplaner arbetas fram och fastställs, upphandlingar genomförs med mera. Dessa genomförs av Trafikverkets egen personal eller av olika konsultbyråer. Efter byggstart sysselsätts personer inom anläggningsbranschen.

När sträckan sedan öppnas för trafik kan personer och företag börja få nytta av de pengar som staten har investerat. Här skiljer sig större väg- och järnvägsinvesteringar åt, då även färdiga delavsnitt på väg ger en direkt nytta medan järnväg ofta behöver att hela sträckan ska vara färdig för att det ska kunna gå att få full nytta av sträckan.

Investeringar i väg- och järnvägsprojekt

Tabell 6.5 visar när väginvesteringarna i närtidssatsningen hade kommit så långt att projekten hade byggstartats. För tre av projekten var redan byggandet igång när regeringen (i sept. 2008) meddelade att de skulle satsa extra pengar på infrastruktur. Väg 73 Älgviken-Fors och E18 Enköping-Sagån började byggas redan 2006. Tre av investeringsprojekten har i årsskiftet 2011/12 inte börjat byggas ännu. Bland de åtgärder som byggstartades under perioden 2009-2011, tog det i genomsnitt cirka 18 månader från det att beslutet om närtidssatsningen kom till dess att projekten började byggas.

Tabell 6.5 Byggstart och trafikstart för vägprojekten

<i>Projekt</i>	<i>Byggstart</i>	<i>Månader från sept. 2008</i>	<i>Trafikstart</i>	<i>Byggtid År</i>
E45 Älvängen-Trollhättan	4kv 2009	13	2012	2,8
Väg 73 Älgviken-Fors	2006	-26	dec 2010	4,4
E6.21/Väg 155 Till Göteborgs hamn	mars 2010	18	2012	2,8
E18 Hjulsta-Ulriksdal	mars 2009	6	2014	5,3
E22 Skåne (Hurva-Gualöv)	sept. 2010	24	dec 2012	2,3
E6 Trelleborg-Vellinge	sept. 2009	12	nov 2011	2,2
Väg 40 Rångedala-Hester	2012	46	2015	3,0
Väg 25 Eriksmåla-Boda	2009	10	dec 2010	1,4
Väg 31 Tenhult	aug 2009	11	aug 2011	2,0
Södertörnsleden	2012/2013	52	2015/2016	3,0
E22 Sölve, Stensnäs + div. objekt	dec 2011	39	2014	2,6
Älvförbindelsen Göteborg	2014	72	ej fastställt	-
Väg 55/56, förbifart Katrineholm	2010	22	2012	2,0
Väg 50 Motala	sept. 2010	24	sept. 2011	1,0
E4 Sundsvall	dec 2011	27	2015	3,6
E4/E12 Umeå	saknar uppg.		2014	-
E4 Enånger-Hudiksvall,	dec 2007	-9	okt 2011	3,8
E18 Enköping-Sagån	2006	-26	okt 2010	4,3
Genomsnitt		18,5		2,9

Anm Kursiv stil indikerar byggstart utanför perioden 2009-2011, fetstil indikerar trafikstart inom relevant period.

Vidare visas i Tabell 6.5 också om och när investeringsåtgärden öppnat för trafik. De tre objekten som redan var i gång när närtidssatsningen startade kunde med hjälp av pengarna avslutas innan utgången av 2011. Fyra projekt hann byggstarta och öppna för trafik under perioden 2009-2011. Resterande objekt uppskattas av Trafikverket kunna öppna för trafik innan 2016, förutom Älvförbindelsen i Göteborg. Även när det gäller byggtid finns det stor variation men i genomsnitt beräknas utvalda objekt ta cirka 3 år att bygga. Detta betyder att från beslutet om extra pengar i september 2008 så pågår arbete med åtgärderna i närmare 4,5 år.

I Tabell 6.6 finns motsvarande uppgifter för järnvägsinvesteringarna. Haparandabanan är den enda investering som var pågående när närtidssatsningspengarna beslutades, byggstartade redan 2005. Två av de kapacitetshöjande åtgärderna på Ostkustbanan byggstartar inte förrän under 2012 och 2013. Den genomsnittliga byggtiden för åtgärderna inom järnväg är cirka två år. Bland åtgärderna finns dock några projekt som har betydligt längre byggtid än övriga, se exempelvis Haparandabanan, Ställdalen-Kil och Gävle-Sundsvall. För det större antalet av åtgärderna har de kunnat starta och avslutas inom perioden 2009-2011.

Tabell 6.6 Byggstart och trafikstart för järnvägsprojekten

<i>Projekt</i>	<i>Byggstart</i>	<i>Månader från sep 2008</i>	<i>Trafikstart</i>	<i>Byggtid År</i>
Haparandabanan	2005	-38	2012	7
Emmaboda-Karlskrona	2011	34	2013	2
Kapacitetsåtgärder Bergslagen				
Kil - Skåre, ny mötesstation	2011	34	2012	1
Domnarvet, Växelförbindelse	2009	10	2009	0
Ställdalen-Kil, fjärrblockering, mötesstationer, hastighetsanpassning, kraftförsörjning, spårbyte, STAX 25	2010	22	2016	6
Kil - Öxnered, kraftförsörjningsåtgärder	2011	34	2012	1
Kapacitetsåtgärder Ostkustbanan				
Söderhamn-Kilafors, ökad kapacitet, STAX 25 och lastprofil C	2012	46	2016	4
Gävle-Sundsvall, ökad kapacitet	2010	22	2015	5
Skutskär-Furuvik, dubbelspår	2013	58	2016	3
Kapacitetsåtgärder Norra Sverige				
Abisko Östra, bangårdsförlängning	2011	34	2012	1
Harrå, bangårdsförlängning	2010	22	2011	1
Kopparåsen, bangårdsförlängning	2010	22	2011	1
Boden-Sävast (Sävastklinten) Ny mötesstation	2009	10	2012	3
Vännäs-Brännland (Brattby) Ny mötesstation	2009	10	2010	1
Vännäs-Tväråbäck (Vännäs Norra) Ny mötesstation	2011	34	2012	1
Sunderbyns sjukhus, ny sidoplattform mm	2010	22	2011	1
Elektrifiering Nykroppa-Kristinehamn	2010	22	2012	2
Genomsnitt		23,4 (23,7)		2

Anm. Fetstilt indikerar byggstart och trafikstart inom perioden 2009-2011, genomsnittligt värde i parentes beaktar enbart projekt som byggstartat efter beslutet i september.

Samhällsekonomiska effekter av tidigareläggning

Tabell 6.7 illustrerar den samhällsekonomiska effekten som uppstår vid tidigareläggning av ett projekt. De första två kolumnerna visar i möjligaste mån uppgifter om projektens planerade trafikstart före respektive efter beslutet om närtidssatsning i september 2008.

Utifrån förändringar i planerad trafikstart har vi räknat ut vilken tidigareläggning (eller senareläggning) som blivit resultatet. Som nämnts handlar det för vägprojekten om månader snarare än om år, men tiden är omräknad till år av beräkningspraktiska skäl. I genomsnitt är vägprojekten tidigarelagda 0,1 år, dvs. ca 1,5 månader.

De vägprojekt som har negativa nettonuvärden är markerade i rött. Dessa projekt är samhällsekonomiskt olönsamma om man enbart ser till den kvantitativa kalkylen. I den samlade effektbedömningen kan projekten ändå visa sig vara samhällsekonomiskt motiverade att bygga, men det bortser vi från här.

Tidigareläggningen i planeringen kan göras nära eller långt ifrån den planerade byggstarten, t.ex. från år 2020 till år 2015 eller från år 2010 till år 2008. Effekten av en lika stor tidigareläggning blir olika stor beroende när i tiden den görs. Ju närmare nuläget (diskonteringsåret) den görs, desto större blir nyttoeffekten. Beräkningen av nyttoeffekten i tabellen tar hänsyn till när i tiden tidigareläggningen görs. I beräkningarna har en diskonteringsränta på 4 procent använts och diskonteringsåret är 2010.

Tidigare-/senareläggningen får olika effekt beroende på om projektet är lönsamt eller inte, dvs. om nettonuvärdet är positivt eller inte;

- 1) Ett olönsamt projekt som tidigareläggs får en negativ nyttoeffekt (rött)
- 2) Ett olönsamt projekt som senareläggs får en positiv nyttoeffekt (grön)
- 3) Ett lönsamt projekt som tidigareläggs får en positiv nyttoeffekt (grön)
- 4) Ett lönsamt projekt som senareläggs får en negativ nyttoeffekt (röd)

Vi ser i Tabell 6.7 att det i sex fall blir en negativ nyttoeffekt av tidigare-/senareläggningen. Den sammanlagda nyttoeffekten blir 172 miljoner. Störst positiv effekt hade tidigareläggningen från 2016 till 2014 av den planerade trafikstarten för projektet E18 Hjulsta-Ulriksdal, 146 miljoner kronor. Störst negativ effekt hade tidigareläggningen av det olönsamma projektet E4/E12 Umeå, 50 miljoner.

Tabell 6.7 Samhällsekonomska effekter av tidigareläggning, Väg

<i>Objektnamn</i>	<i>Trafikstart Prog. 07/08</i>	<i>Trafikstart Prog. dec11</i>	<i>Tidigareläggning av trafikstart (år)</i>	<i>Nettonuvärde prisnivå 2006 Diskår 2010</i>	<i>Nettonuvärde mht Tidigareläggning Diskår 2010</i>	<i>Nyttoeffekt</i>
E4 Sundsvall	2016	2015	1,0	-788	-813	-25
Rv 55 Förbi Katrineholm	okt-11	2012	-0,7	-255	-249	6
E18 Sagån - Enköping	2011	okt 2010	0,7	1 745	1 789	44
E4 Enånger-Hudiksvall	2011	okt 2011	-0,3	-38,4	-37,9	0,5
E4/E12 Umeå	2016	2014	2,0	-772	-822	-50
E6 Trelleborg - Vellinge	dec-11	nov 2011	0,1	185	186	1
E22 Skåne (Hurva-Gualöv)	2011	dec 2012	-1,5	81	76	-4
E18 Hjulsta - Ulriksdal	2016	2014	2,0	2 268	2 414	146
Lv 259 Södertörnsleden	2014	2015	-1,0	604	585	-20
Rv 73 Nynäshamn	2011	dec 2010	0,5	-116	-119	-2
E22 Sölve-Stensnäs		2014		109	109	0
Rv 50 Mjölby - Motala		sep 2011		454	454	0
Rv 25 Eriksmåla - Boda	okt-10	dec 2010	-0,2	-85	-84	1
Rv 31 Förbi Tenhult	2010	aug 2011	-1,2	559	534	-25
E45 Älvängen - Trollhättan	2012	2012	0,0	-1 820	-1 820	0
Rv 40 Rångedala - Hester	2012	2015	-3,0	-233	-209	24
E6.2 Göteborgs hamn/Lundbyleden	2015	2012	3,0	737	813	76
Medel 0,1				Summa 172		

Anm Negativ tidigareläggning=senareläggning

Tabell 6.8 beskriver på motsvarande sätt de samhällsekonomiska effekterna av tidigare-/senareläggning av järnvägsprojekt i närtidssatsningen.

Den genomsnittliga tidigareläggningen för järnvägsprojekten är 1,3 år, det vill säga ungefär tio gånger så lång tid som för vägprojekten.

De flesta järnvägsprojekten har positiva nettonuvärden, det vill säga de är samhällsekonomiskt lönsamma.

Endast i tre fall ger tidigare-/senareläggningen en negativ nyttoeffekt. Störst positiv effekt hade tidigareläggningen från år 2016 till år 2012 av det lönsamma projektet Haparandabanan, 216 miljoner kronor. Störst negativ effekt hade senareläggningen av det lönsamma projektet Skutskär-Furuvik.

Dessa beräkningar av den samhällsekonomiska effekten av tidigareläggning eller senareläggning av projekt visar att det kan finnas stora nyttoeffekter av att tidigarelägga lönsamma projekt. Det visar att lönsamma projekt bör byggas så tidigt som möjligt och att olönsamma projekt bör byggas så sent som möjligt, och helst inte alls.

Det är samtidigt viktigt att komma ihåg att den samhällsekonomiska kalkylen inte visar alla effekter av ett projekt. Projekten ska rangordnas och prioriteras utifrån den samlade effektbedömningen.

Tabell 6.8 Samhällsekonomiska effekter av tidigareläggning, järnvägsprojekt

	<i>Trafikstart Prog. 07/08</i>	<i>Trafikstart Prog. dec11</i>	<i>Tidigare- läggning ÖFT år</i>	<i>NettoNV prisnivå 2006 Diskår 2010</i>	<i>NettoNV mht tidigareläggning Diskår 2010</i>	<i>Nyttoeffekt</i>
Haparandabanan (STAX 25, Lastprofil)	2016	2012	4	1 607	1 823	216
Emmaboda-Karlskrona (spårupprustning mm)	2014	2013	1	-158	-163	-5
Kapacitetsåtgärder Bergslagen						
Kil - Skåre, ny mötesstation	2013	2012	1	292	302	10
Domnarvet, Växelförbindelse	2013	2009	4	165	190	25
Ställdalen-Kil/Hällefors fjärrblockering, mötesstationer, hastighetsanpassning, kraftförsörjning, spårbyte, STAX 25	2015	2016	-1	53	51	-2
Kil/Mellerud - Öxnered, kraftförsörjningsåtgärder	2014	2012	2			
Kapacitetsåtgärder Ostkustbanan						
Söderhamn-Kilafors, ökad kapacitet, STAX 25 och lastprofil C	2015	2016	-1			
Gävle-Sundsvall, ökad kapacitet	2015	2015	0	-414	-414	0
Skutskär-Furuvik, dubbelspår	2014	2016	-2	139	130	-9
Kapacitetsåtgärder Norra Sverige						
Abisko Östra, bangårdsförlängning	2014	2012	2	58	62	4
Harrå, bangårdsförlängning	2015	2011	4	47	54	7
Kopparåsen, bangårdsförlängning	2014	2011	3	45	50	5
Boden-Sävast (Sävastklinten) Ny mötesstation		2012		1		
Vännäs-Brännland (Brattby) Ny mötesstation	2014	2010	4	375	429	54
Vännäs-Tväråbäck (Vännäs Norra) Ny mötesstation		2012		23		
Sunderbyns sjukhus, ny sidoplattform mm	2011	2011	0	-20	-20	0
Elektrifiering Nykroppa-Kristinehamn	2011	2012	-1	-26	-25	1
Medel 1,3						Summa 306

Kortare byggtid

Tabell 6.9 visar om och i så fall hur mycket byggtiden förkortades från det att beslutet om närtidssatsning kom i september 2008. Uppgifterna är hämtade från Trafikverkets material, t.ex. samlade effektbedömningar, kalkyler, uppföljningar och verksamhetsplaner. Observera att för vägprojekten är tiden mätt i månader medan för järnvägsprojekt är tiden mätt i år.

De flesta vägprojekt har fått en något förlängd byggtid, vilket illustreras med ett negativt värde. Några vägprojekt har fått byggtiden förkortad med 24 månader, det vill säga två år.

Detta tolkar vi som att närtidssatsningen har givit Trafikverket möjligheter att intensifiera genomförandet att vissa projekt och därigenom minska byggtiden. Detta är en viktig effekt av närtidssatsningen som innebär att de samhälls-ekonomiska effekterna av projektet kommer samhället tillgodo tidigare än annars. Det kan handla om restidsvinster, minskade olycksrisker miljöeffekter etc.

En kortare byggtid för genomförandet av ett projekt har däremot inga reala effekter på sysselsättningen i projektet. Det beror på att mängden arbete som krävs för att genomföra projektet är detsamma oavsett om arbetet genomförs snabbt eller långsamt. Anledningen till att en byggtid kan förkortas kan vara att vissa begränsningar försvinner, t.ex. budgetmässiga, materialmässiga, tillgång till järnvägsspår eller liknande. Tekniska eller organisatoriska innovationer kan dock göra att mängden arbete som behöver utföras minskar och på det sättet minskar byggtiden.

Tabell 6.9 Ändrade byggtider för väg- och järnvägsprojekt

Vägprojekt	Kortare byggtid månader	Järnvägsprojekt	Kortare Byggtid år
E45 Älvängen-Trollhättan	0	Haparandabanan (STAX 25, Lastprofil)	
Väg 73 Älgviken-Fors	7	Emmaboda-Karlskrona (spårupprustning mm)	1
E6 21/Väg 155 Göteborgs hamn	-	Kapacitetsåtgärder Bergslagen	
E18 Hjulsta-Ulriksdal	24	Kil - Skåre, ny mötesstation	0
E22 Skåne (Hurva-Gualöv)	-14	Domnarvet, Växelförbindelse	1
E6 Trelleborg-Vellinge	-2	Ställdalen-Kil/Hällefors fjärrblockering, mötesstationer, hastighetsanpassning, kraftförsörjning, spårbyte, STAX 25	-4
Väg 40 Rångedala-Hester	24	Kil/Mellerud - Öxnared, kraftförsörjningsåtgärder	0
Väg 25 Eriksmåla-Boda	-5	Kapacitetsåtgärder Ostkustbanan	
Väg 31 Tenhult	-11	Söderhamn-Kilafors, ökad kapacitet, STAX 25 och lastprofil C	-1
Södertörnsleden	12	Gävle-Sundsvall, ökad kapacitet	-2
E22 Sölve, Stensnäs + div objekt	-	Skutskär-Furuvik, dubbelspår	0
Älvsförbindelsen Göteborg	-	Kapacitetsåtgärder norra Sverige	
Väg 55/56, förbifart Katrineholm	-9	Abisko Östra, bangårdsförlängning	1
Väg 50 Motala	-	Harrå, bangårdsförlängning	0
E4 Sundsvall	-	Kopparåsen, bangårdsförlängning	0
E4/E12 Umeå	24	Boden-Sävast (Sävastklinten) Ny mötesstation	
E4 Enånger-Hudiksvall,	-	Vännäs-Brännland (Brattby) Ny mötesstation	2
E18 Enköping-Sagån	9	Vännäs-Tväråback (Vännäs Norra) Ny mötesstation	
		Sunderbyns sjukhus, ny sidoplattform mm	1
		Elektrifiering Nykroppa-Kristinehamn	0
		Åstorp-Teckomatorp	0

Anm Negativa siffror betyder förlängd byggtid.

Mindre välgåtgärder

De mindre välgåtgärderna omfattade tjålsåkring och bårighet, mittråcke, sidoområden och enskilda vägar. Åtgärder inom de två sistnåmnda genomfördes förhållandevis snabbt. Redan under 2009 hade det mesta av pengarna avsatta för sidoområdesåtgärder och enskilda vägar utbetalats. De åtgärder som skulle genomföras inom ramen för budgeten för mittråckesåtgärder genomfördes under 2009 och 2010.

Tabell 6.10 presenterar når och hur lång tid det tog att genomfåra åtgärder för tjålsåkring och bårighet. Övervågande delen av åtgärderna kom igång inom ett år från det att beslutet om de extra tilldelade pengarna kom (sept. 2008). För några av stråckorna tog det å andra sidan betydlig längre tid, nårmare två år. Den genomsnittliga startstråckan för de utvalda projekten blev lite drygt ett år (14 månader). För att genomfåra projekten tog det i genomsnitt drygt ett år (13,5 månader). Alla projekt utom två genomfördes innan utgången av 2010.

Tabell 6.10 Bärighetsåtgärder på väg.

<i>Region</i>	<i>Län</i>	<i>Sträcka</i>	<i>Byggstart</i>	<i>Klart</i>	<i>Månader från sept. 2008</i>	<i>Åtgärdstid</i>
Väst	O/P/R	Väg 164 Valex-Rämne	Höst 2010	sep-12	24	24
Väst	O/P/R	Väg 2163 Ed - Nössemark	jul-10	aug-11	22	13
Väst	S	Väg 553 By - Ekenäs	2009	jul-09	10	6
Väst	S	Väg 767 Stolpen - Anneberg	2009	sep-09	10	8
Mitt	W	Väg 245 Ulriksberg - Norhyttan	aug-09	nov-10	12	14
Mitt	W	Väg 1003 Bro över Unnån	Höst 2010		24	-
Mitt	X	Väg 736 Laforsen - Ramsjö	maj-10		8	-
Mitt	X	Väg 772 Svedjebo - Ängebo	2010		22	-
Mitt	Y	Väg 514 Erikslund - Grundsjö	Höst 2009	okt-10	12	13
Mitt	Y	Väg 533 Flataklocksvägen	Höst 2009	okt-10	12	13
Mitt	Z	Väg 772 Kompaniet - Skyttmon	aug-09	okt-10	11	14
Nord	AC	Väg 370 Renström - Kedträsk	2009	nov-10	10	16
Nord	AC	Väg 1098 Gaunasviken - Grundfors	aug-09	2010	11	11
Nord	BD	Väg 523 Julträsk - Hedberg	2009	nov-10	10	16
Nord	BD	Väg 825 Tjåmotis - Kvikkjokk	2009	nov-10	10	16
Genomsnitt					14	13,5

Anm uppgifter enligt Vägverkets uppföljning 2010-04-07. Där enbart uppgift för år är tillgänglig har utgångspunkt varit halva året, juni/juli.

6.3 Potentiell sysselsättning av vägåtgärder

En ambition med de extra tillsatta pengarna, under åren 2009 och 2010, var att skapa arbetstillfällen inom sektorer som det fanns ledig kapacitet inom. Särskilt de förstärkta satsningarna på infrastrukturunderhåll ansågs kunna ge jobb på relativt kort sikt (prop. 2008/09:97). I Trafikanalys (2012) visar siffror att sysselsättning och arbetslöshet utvecklades förhållandevis stabilt inom anläggningsbranschen. Byggbranschen däremot genomgick en ordentlig svacka under den ekonomiska nedgången 2008-2010.

För att beräkna sysselsättningseffekter har Trafikverkets uppskattade sysselsättningsfaktorer för olika vägåtgärder använts (se avsnitt 5.1). Dessa faktorer har inte gått att verifiera med annan källa. När det gäller sysselsättningseffekter av olika järnvägsåtgärder finns det inga faktorer framtagna och det har heller inte gått att inom ramen för uppdraget ta fram motsvarande sysselsättningsfaktorer för åtgärder inom järnväg. Med anledning därav finns inte motsvarande beräkningar för investeringarna i järnväg. Om det är intressant att även i framtiden använda infrastrukturinvesteringar som stabiliseringspolitiskt instrument för att dämpa nedgång i sysselsättning vore det bra om nya sysselsättningsfaktorer tas fram. En grundlig genomgång av typåtgärder inom alla trafikslag skulle ge en bättre träffsäkerhet, om ökad sysselsättning är målet med politiken.

Vilka sysselsättningseffekter kan då närtidssatsningen möjligen ha gett? Bland insatserna på väg har använts olika typer av åtgärder, vilka i varierande omfattning använder arbetskraft. I Tabell 6.11 beräknas potentiell sysselsättning av investeringsprojekten på väg inom närtidssatsningen. Investeringsprojekt på väg motsvarande 1 miljon uppskattas, enligt Trafikverket, ge 0,3 årsarbeten. Inom närtidssatsningen satsades 3,7 miljarder på att avsluta eller påbörja olika investeringsåtgärder inom väg. Den samlade projektkostnaden för att genomföra dessa åtgärder uppgår till 24,6 miljarder och byggtiden varierar mellan 1 till 4,4 år. De närtidssatsningspengar som satsades under 2009 och 2010 kan uppskattningsvis ha resulterat i närmare 500 årsarbeten per år. Detta utgör cirka en fjärdedel av det antal årsarbeten som projekten i genomsnitt kan komma att generera innan de färdigställs.

Tabell 6.11 Uppskattade sysselsättningseffekter från investeringar i väg

	<i>Byggtid år</i>	<i>Projektkostnad</i>	<i>Närtidssatsning, milj. kr</i>	<i>Projektkostnad, årsarbete, genomsnitt</i>	<i>Närtidspengar, årsarbete, genomsnitt</i>
E45 Älvängen-Trollhättan	2,8	2359	700	257	105
Väg 73 Älgviken-Fors	4,4	422	450	29	68
E6 21/Väg 155 Till Göteborgs hamn	2,8	340	150	37	23
E18 Hjulsta-Ulriksdal	5,3	2793	275	160	41
E22 Skåne (Hurva-Gualöv)	2,3	536,8	200	72	30
E6 Trelleborg-Vellinge	2,2	361,9	250	50	38
Väg 40 Rångedala-Hester	3,0	980	100	98	15
Väg 25 Eriksmåla-Boda	1,4	155	130	33	20
Väg 31 Tenhult	2,0	303	210	45	32
Södertörnsleden	3,0	2220	100	222	15
E22 Sölve, Stensnäs + div. objekt	2,6	671	150	78	23
Älvsförbindelsen Göteborg	-	4 621	200	-	-
Väg 55/56, förbifart Katrineholm	2,0	447	65	67	10
Väg 50 Motala	1,0	1 594	50	478	8
E4 Sundsvall	3,6	3 707	200	310	30
E4/E12 Umeå	-	1 651	300	-	-
E4 Enånger-Hudiksvall	3,8	611	200	48	30
E18 Enköping-Sagån	4,3	855		60	
Summa		24628	3730	2044	485

De mindre vägåtgärderna som genomfördes inom ramen för närtidssatsningen nyttjar överlag mer arbetskraft. Om 1 miljon kronor satsas inom respektive typåtgärd kan det ge 0,3 årsarbeten för bärighet, 1 årsarbete för mitträcke, 1,2 årsarbete för enskilda vägar eller 1 årsarbete för sidoområdesåtgärder.

Den åtgärd som ger störst sysselsättningseffekt är mötesseparering, varav de flesta genomfördes i södra och östra delarna av landet. Även när det gäller enskilda vägar och sidoområdesåtgärder genomfördes de flesta i södra halvan av Sverige. Två tredje delar av sysselsättningseffekterna från mindre vägåtgärder kom därför södra halvan av Sverige till gagn.

Tabell 6.12 Uppskattade sysselsättningseffekter av övriga vägåtgärder, genomsnittlig årsarbete

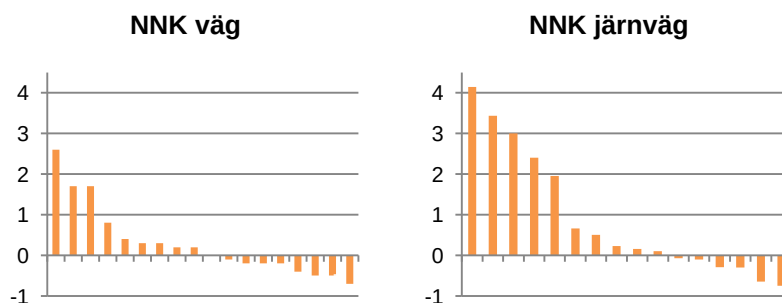
<i>Region</i>	<i>Bärighet</i>	<i>Mitträcke</i>	<i>Enskilda vägar</i>	<i>Sidoområde</i>	<i>Summa</i>
Nord	15	8	22	47	91
Mitt	17	15	31	29	92
Öst		73	31	30	134
Väst	8	23	61	31	122
Syd		93	40	33	166
Summa	40	210	185	170	605

Den här typen av åtgärder har betydligt bättre effekt på sysselsättningen än nyinvesteringar när det gäller väg. Drygt 1,1 miljarder investerades i övriga vägåtgärder under drygt två år vilket resulterade i uppskattningsvis 600 årsarbeten per år. 3,7 miljarder satsades på investeringar i väg som i sin tur gav närmare 500 årsarbeten per år.

6.4 Samhällsekonomisk lönsamhet, förskottering och kvalitet

Det övergripande transportpolitiska målet är en samhällsekonomiskt effektiv och hållbar transportförsörjning. Ett verktyg som inom transportsektorn används för att utvärdera åtgärder utifrån effektivitet är CBA (kostnads-nyttö-analys). En kostnadsnyttöanalys kan inte fånga alla effekter som följer av en åtgärd inom transportsektorn men är det instrument som i dagsläget är bäst för att jämföra olika åtgärder med varandra. Ett mått som används i CBA är nettonuvärdeskvot, NNK. I NNK relateras nuvärdet av intäkter och kostnader till kostnaden av grundinvesteringen. Kvoten visar hur mycket vinst en investering genererar per investerad krona. Värdet över noll indikerar att intäkterna är större än kostnaderna för investeringen, det vill säga investeringen är lönsam. I Figur 6.1

visas grafiskt fördelningen av närtidssatsningens NNK för väg- respektive järnvägsprojekt. Siffrorna presenteras även i Tabell 6.13.



Figur 6.1 Nettonuvärdeskvot för väg- och järnvägsinvesteringar i Närtidssatsningen, enligt huvudanalys i de samhällsekonomiska effektbedömningarna.

Bland åtgärderna inom närtidssatsningen finns såväl lönsamma som olönsamma projekt. Det går också att notera en skillnad mellan väg och järnväg. Åtgärderna inom järnväg visar överlag en högre NNK än inom väg. För de åtgärder som uppvisar negativ NNK är skillnaden mellan väg och järnväg inte så stor. Järnvägsinvesteringarna genererar sammantaget en högre avkastning per investerad krona än vad väginvesteringarna gör.

Nettonuvärdeskvoten fångar inte alla effekter som åtgärden skapar. I de samlade effektbedömningarna har respektive upprättare även gjort en sammantagen bedömning av prissatta och icke prissatta effekter (se Tabell 6.13). För de åtgärder där NNK är positiv har även bedömningen av de icke prissatta effekterna resulterat i positivt utlåtande om lönsamhet. I flera fall av åtgärder där NNK är negativ men ligger nära noll verkar de icke prissatta effekterna vända de negativa kvoterna till en osäker bedömning huruvida åtgärden är lönsam eller ej. Det finns även ett exempel bland järnvägsåtgärderna där de icke prissatta effekterna har bedömts uppväga en NNK på -0,75 och resulterat i en positiv lönsamhetsbedömning.

Tabell 6.13 Väg- och järnvägsprojekt i närtidssatsningen, nettonuvärdeskvot

Väg	NNK 2004	NNK 2010	Bedömning 2010 Ja/Nej/Osäkert	Järnväg	NNK 2004	NNK 2010	Bedömning 2010 Ja/Nej/Osäkert
E45 Älvängen-Trollhättan		-0,7	Nej	Haparandabanan	0,9	0,5	Ja
Väg 73 Älgviken-Fors	-0,2	-0,2	Osäkert	Emmaboda-Karlskrona	-0,5	-0,3	Ja
E6.21/Väg 155 Till Göteborgs hamn	7,0	2,6	Ja	Kapacitetsåtgärder Bergslagen			
E18 Hjulsta-Ulriksdal	5,3	0,8	Ja	Kil - Skåre, ny mötesstation	2,8	2,4	-
E22 Skåne (Hurva-Gualöv)	0,3	0,0	Osäkert	Domnarvet, Växelförbindelse	0,1	3,0	Ja
E6 Trelleborg-Vellinge	2,0	0,4	Ja	Ställdalen-Kil, fjärrblockering, mötesstationer, hastighetsanpassning, kraftförsörjning, spårbyte, STAX 25	-0,1	0,1	Ja
Väg 40 Rångedala-Hester	-0,1	-0,2	Osäkert	Kil - Öxnered, kraftförsörjningsåtgärder		-	-
Väg 25 Eriksmåla-Boda	0,5	-0,5	Osäkert	Kapacitetsåtgärder Ostkustbanan			
Väg 31 Tenhult	1,2	1,7	Ja	Söderhamn-Kilafors, ökad kapacitet, STAX 25 och lastprofil C		-0,29	Nej
Södertörnsleden		0,3	Ja	Gävle-Sundsvall, ökad kapacitet	0	-0,65	Nej
E22 Sölve, Stensnäs	0,9	0,2	Ja	Skutskär-Furuvik, dubbelspår		0,23	Ja
Älvförbindelsen Göteborg		0,2	Ja	Kapacitetsåtgärder Norra Sverige			
Väg 55/56, förbifart Katrineholm	0,8	-0,5	Osäkert	Abisko Östra, bangårdsförlängning	1,4	0,66	Ja
Väg 50 Motala	1,9	0,3	Ja	Harrå, bangårdsförlängning	6,1	1,95	Ja
E4 Sundsvall	0,9	-0,2	Ja	Kopparåsen, bangårdsförlängning		3,43	Ja
E4/E12 Umeå	-0,2	-0,4	Osäkert	Vännäs-Tväråback (Vännäs Norra) Ny mötesstation		0,16	Ja
E4 Enånger-Hudiksvall,	0,2	-0,1		Vännäs-Brännland (Brattby) Ny mötesstation		4,14	Ja
E18 Enköping-Sagån	2,1	1,7		Boden-Sävast (Sävastklinten) Ny mötesstation	1,1	-0,07	Ja
				Sunderbyns sjukhus, ny sidoplattform mm		-0,75	Ja
				Elektrifiering Nykroppa-Kristinehamn		-0,1	Osäkert

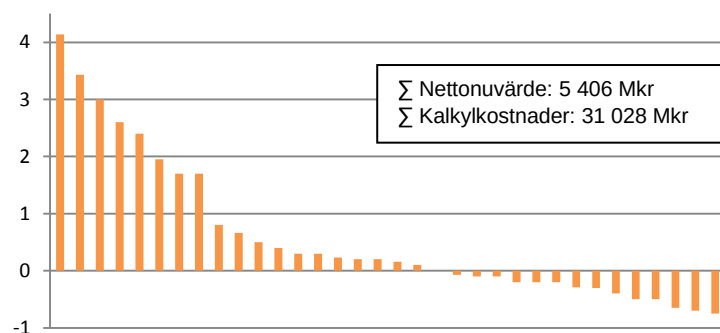
Beslut om närtidssatsningar fattades innan den nya åtgärdsplanen fastställdes i mars 2010. I direktiven till planen (bilaga 4 i Trafikverken, 2009) anges att närtidssatsningarna ska ingå som en del i planen tillsammans med andra namngivna projekt. Närtidssatsningspengarna som satsades extra under åren 2009-2010 täckte bara drygt 20 procent av den totala projektkostnaden för att genomföra listan av projekt. För att avsluta de igångsatta närtidssatsningarna införlivades resterande summor i totalbudgeten för den nya åtgärdsplanen.

Förutom närtidssatsningen inkluderas ytterligare namngivna och låsta objekt i planen, vilka tillsammans upptar större delen av budgeten. Resterande åtgärder som ingår i planen har huvudsakligen beslutats utifrån de prioriteringsgrunder som direktivet föreskrev och benämns här som basplan.

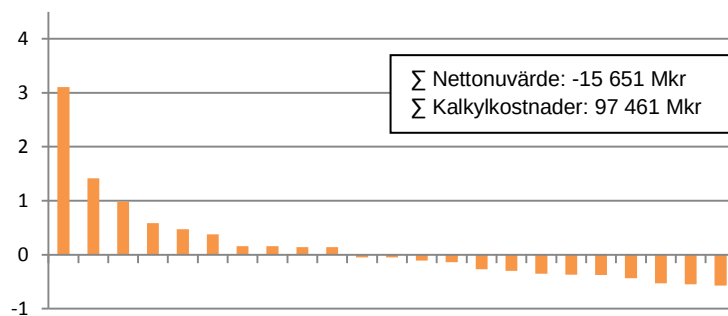
Majoriteten av åtgärder i närtidssatsningen hämtades från dåvarande plan för åren 2004-2015. Detta skulle underlätta för genomförandet av åtgärder eftersom det redan fanns framtagna underlag samt att projekten redan var godkända att genomföras. Samtidigt representerar åtgärder som inte var tillräckligt samhällsekonomiskt lönsamma för att komma med i den gamla planen.

Figur 6.2 visar en jämförelse mellan dels NNK och dels summan av nuvärden och kostnader för åtgärder i närtidssatsningen och de övriga namngivna objekten samt de åtgärder som ingår i basplanen. För närtidssatsningarna är det summerade nettonuvärdet, det vill säga den samhällsekonomiska nyttan (5 406 Mkr), högre än för de övriga namngivna objekten i åtgärdsplanen (-15 651 Mkr). Däremot har de övriga åtgärder i basplanen, som inte är låsningar, generellt betydligt högre nettonuvärde och NNK (23 062 Mkr).

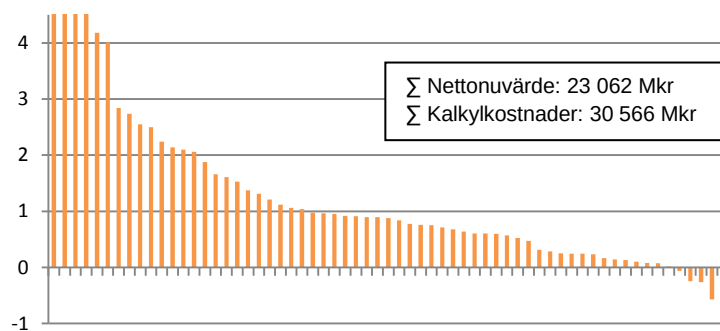
NNK Närtid



NNK övriga namngivna

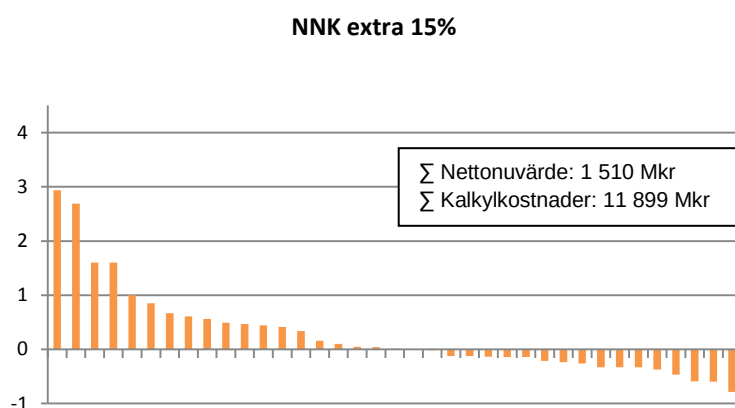


NNK basplan



Figur 6.2 Fördelningen av nettonvärdeskvot i närtidssatsning, övriga namngivna objekt samt basplan

Drygt 30 miljarder av den nya planens budget består av åtgärder från närtidssatsningen. Dessa pengar kunde alternativt ha använts till åtgärder som var näst på tur att inkluderas i budgeten. Det är därför intressant att jämföra den samhällsekonomiska lönsamheten i närtidssatsningen med gruppen av åtgärder som inte kom med i den beslutade planen. I planförslaget (Trafikverket, 2009) inkluderades även åtgärder som skulle rymmas om budgetramen utökades med 15 procent. I Figur 6.3 presenteras NNK och summa nettonuvärde för projekt med beräknad NNK som var tänkt att ingå i en utökad plan.



Figur 6.3 Fördelning av NNK för åtgärder i utökad plan (+15%)

Åtgärderna i Figur 6.3 representerar bara en kostnad på närmare 12 miljarder, vilket är en tredjedel av kostnaden för åtgärderna i närtidssatsningen. Det summerade nettonuvärdet, det vill säga den samhällsekonomiska nyttan av närtidssatsningarna (5 406 Mkr) är högre än för de åtgärder som fanns med i en eventuellt utökad ram (1 510 Mkr). Nettonuvärdet i förhållande till kostnaderna visar att närtidssatsningen på det hela taget har varit en mer lönsam satsning än gruppen av åtgärder i utökad plan.

I Tabell 6.14 presenteras åtgärdernas nuvärden i förhållande till kalkylkostnaderna uttryckt som genomsnittlig viktad NNK för de grupper av åtgärder där en kalkyl genomförts. Åtgärderna i närtidssatsningen har i genomsnitt högre NNK än de övriga namngivna åtgärder men inte högre än basplanens åtgärder. Järnvägsinvesteringarna inom närtidssatsningen hade högre NNK än vägåtgärderna men järnvägsåtgärderna som hamnade utanför planen har ett ännu högre genomsnittligt NNK. Det betyder att den samhällsekonomiska nyttan inom järnväg hade kunnat bli högre om åtgärderna utanför plan kommit med istället för en del av projekten inom närtidssatsningen.

Tabell 6.14 NNK Åtgärdsplan 2010-2021

<i>NNK (nationell)</i>	<i>Järnväg</i>	<i>Sjö</i>	<i>Väg</i>	<i>Genomsnitt</i>
Närtid	0,32		0,14	0,17
Övriga låsningar	-0,28	0,98	-0,01	-0,16
Basplan	0,5	0,10	1,27	0,75
Åtgärdsplan	-0,06	0,20	0,22	0,08
+15 %	0,44		0,06	0,13
Utökad åtgärdsplan	-0,05	0,20	0,20	0,08

Anm. Innehåller enbart de nationella åtgärderna i åtgärdsplanen

Förskottering

För- och nackdelar med förskottering har diskuterats utifrån ett mer principiellt perspektiv tidigare i denna rapport. Frågan är hur stor omfattningen på förskotteringen varit i de utpekade närtidssatsningarna? Det visar sig att de förskotterade medlen varit tämligen blygsamma i relation till investeringarnas storlek (Tabell 6.15). De knappa 460 miljoner som har förskotterats står för ungefär 5 procent av investeringsmedlen i närtidssatsningarna.

Tabell 6.15 Förskottering i samband med närtidssatsningarna

<i>Objekt</i>	<i>Förskotterat (miljoner kr)</i>	<i>Förskotteringsår</i>	<i>Återbetalningsår</i>
E6/Väg 155 till Göteborgs hamn	150+130=280	2011+2012	Prel. 2014
Väg 55/56, förbifart Katrineholm	40	2011	2014
E4/E12 Umeå	15	2011	2011
E18 Enköping – Sagån	22,4	2006	2011
Väg 73 (Nynäsvägen) Älgviken - Överfors	100	2010	2011
Summa	457,4		

Kvalitet i genomförande och påfrestning på organisation

Beslutet om Närtidssatsning kom i september 2008 och pengar för genomförande fördelades till åren 2009-2010, vilket krävde ett snabbt agerande av trafikverket för att hinna genomföra satsningen. Trafikverket anser ändå att kvaliteten på åtgärderna i närtidssatsningen inte har varit sämre än jämfört med genomförandet av andra åtgärder i den normala verksamheten. Det finns tydliga

bestämmelser för hur åtgärder ska genomföras och därför begränsade möjligheter att ta genvägar. Planeringen och genomförandet av satsningen innebar dock en påfrestning på organisationen, då det var tvunget att använda extra insatser från konsulter (Trafikverket, 2011).

7 Infrastrukturåtgärder som instrument för stabiliseringspolitik

Stabiliseringspolitik är ett omdiskuterat ämne som såväl förordas som avvisas. Syftet med stabiliseringspolitik är att jämna ut de djupa dalgångar och höga toppar i konjunktursvängningar som kan förekomma i ekonomin. Viktiga förutsättningar för att kunna göra detta är att önskvärda effekter får genomslag i rätt tid. Ofta rör det sig om att stimulera efterfrågan i ekonomin genom exempelvis att få fart på sysselsättningen. Infrastrukturpolitiken, å sin sida, karaktäriseras av långa genomförandetider, då det tar lång tid att planera objekt liksom att sedan bygga dem. Transportnätverk är kostsamma att bygga upp och de byggs därför för att ha en lång livslängd.

Inför urvalet av åtgärder som skulle ingå i närtidssatsningarna angavs från regeringen önskemål om att åtgärderna snabbt skulle kunna sättas igång, ge effekt på sysselsättningen och vara geografiskt spridda i hela landet.⁶ Detta är kriterier som huvudsakligen tar sin utgångspunkt i en stabiliseringspolitisk målsättning.

7.1 Samordning i tid

Tiden är viktig i stabiliseringspolitik. Det är samtidigt väldigt svårt att veta hur långvarig eller djup en ekonomisk nedgång blir. Insatser för att lyckas med stabiliserande åtgärder kräver att dessa kan sättas in i rätt tid och att effekterna gör nytta när de är tänkta att göra nytta. Om åtgärder får tänkt effekt vid fel tidsperiod kan åtgärderna snarare verka destabiliserande än att de jämnar ut svängningarna och stabiliserar ekonomin.

Genomförande av infrastruktur investeringar tar vanligtvis flera år, från planering till byggande och öppnande för trafik. De flesta av de investeringsprojekt som kom att inkluderas i närtidssatsningen fanns redan med i den dåvarande planen (den för perioden 2004-2015) och därmed hade de redan kommit en bit på väg i planeringsprocessen. Uppföljningen i avsnitt 6 visar att det tog i genomsnitt drygt 18 månader att börja bygga vägprojekten. Bland projekten finns dock en stor variation i tid. Något projekt kunde starta redan sex månader efter beslutet i september 2008 och andra har i början av 2012 fortfarande inte byggstartat. Orsaker bakom att det drar ut på tiden innan projekt kan byggstarta varierar, en vanlig orsak är att överklaganden stoppar processen. I genomsnitt har projekten sedan en byggtid på cirka 3 år. De åtgärder som inkluderades för järnväg kunde börja byggas efter knappt två år och hade i genomsnitt en byggtid på cirka två år.

⁶ Trafikverket, (2011), Minnesanteckningar, möte med Trafikverket 2011-12-13

De mindre vägåtgärderna som ingick i närtidsatsningen (mitträcke, sidoområde, bärighet och enskilda vägar) genomfördes under 2009 och 2010.

Sverige drabbades förhållandevis lindrigt av den ekonomiska nedgången 2008 (Konjunkturrådet, 2012). Tillväxten i Sverige började vända uppåt igen redan under 2009, arbetslösheten förbättrades under 2010 och 2011 men blev kvar på en tämligen hög nivå. De beslutade investeringsåtgärderna för väg och järnväg från september 2008 använder resurser i fyra till fem år efter beslutet och genererar därmed också effekter i ekonomin under minst lika lång tid. De mindre vägåtgärderna kunde komma igång snabbare och krävde inte lika lång tid för genomförande, vilket betyder att de direkta effekterna på ekonomin koncentrerades till åren 2009 och 2010.

Små och mindre åtgärder i infrastrukturen kan i större utsträckning snabbare sättas igång och de har en kortare genomförandetid. Dessutom finns det färre saker som kan stoppa eller försena genomförandet, som exempelvis överklaganden. I stabiliseringspolitiska sammanhang kan det vara fördelaktigt att använda åtgärder som har ett mer kontrollerat genomförande för att säkra att effekter materialiseras när de gör nytta och behövs.

7.2 Sysselsättning

I lågkonjunkturer med hög arbetslöshet finns det lediga resurser i ekonomin som är outnyttjade. De pengar som huvudsakligen satsades på drift och underhåll av vägar och järnvägar under perioden 2009-2011 motiverades utifrån att det fanns lediga resurser inom byggsektorn. Förstärkta satsningar på underhåll av infrastruktur skulle på kort sikt kunna ge sysselsättning (prop. 2008/09:97).

I Trafikanalys (PM 2012:1) beskrivs och analyseras anläggningsbranschen, bland annat i förhållande till den övergripande byggsektorn. Anläggningsbranschen har i relation till övriga byggbranschen haft en förhållandevis stabil utveckling. Investeringar i branschen har varit stabil liksom sysselsättning och arbetslöshet. Sysselsättningen sjönk i och för sig under 1990-talet men har sedan dess varit stabil. Antalet arbetslösa har sjunkit sedan mitten av 1990-talet och den senaste krisen 2008 påverkade inte arbetslösheten nämnvärt. Investeringar i byggnadssektorn har varierat betydligt mer. Även i byggsektorn har arbetslösheten sjunkit sedan mitten av 1990-talet men vid den senaste krisen steg arbetslösheten i likhet med andra sektorer i landet.

I byggsektorn fanns, vid den ekonomiska nedgången 2008, tillgång till lediga resurser medan anläggningsbranschen inte visade tecken på att beröras av konjunkturedgången. Det finns två möjliga tolkningar av anläggningsbranschens utveckling och stabiliseringspolitikens betydelse för sektorn. Den ena är att de extra satsningarna på infrastrukturen bidragit till att upprätthålla sysselsättningen och begränsa arbetslösheten. Stabiliseringspolitiken har i denna tolkning varit synnerligen framgångsrik eftersom det inte märks någon påverkan av konjunkturedgången. En alternativ tolkning är att anläggningsbranschen inte är lämplig att bedriva stabiliseringspolitik i eftersom den inte är särskilt konjunkturkänslig. Detta skulle kunna förklaras av att investeringar i

anläggningsbranschen hållits på en stabil nivå i många år vilket gör branschen förutsägbar och mindre ryckig. Detta i sig skapar en stabilitet som kan hålla i sig även när ekonomin i omvärlden fluktuerar.

Användningen av arbetskraft varierar beroende på vilken typ av åtgärd som genomförs i infrastrukturen. I avsnitt 5.1 presenterades Trafikverkets uppskattade sysselsättningsfaktorer för olika typåtgärder inom väg. Investeringsåtgärder, tillsammans med bärighet och beläggningsunderhåll, är de minst sysselsättningsskapande åtgärderna. För den här typen av åtgärder används istället mycket maskiner och teknik och även materialkostnaden är betydande i relation till behovet av arbetskraft. De vägåtgärder som genererar mest arbetstillfällen är brounderhåll och insatser på enskilda vägar. Arbetet med enskilda vägar har dessutom en starkare lokal förankring eftersom det är de lokala vägföreningarna som sköter eventuella upphandlingar och kontrakt med entreprenörer. Här gynnas även småföretagen mer än de stora.

Små och mindre åtgärder är mer sysselsättningsskapande på kort sikt. Det är också den typen av åtgärder som kan sättas igång förhållandevis snabbt och genomföras på kort tid. Investeringsåtgärder ger mer begränsad omfattning av sysselsättning på kort sikt. Det är först efter en längre tid när de långsiktiga effekterna av nyinvesteringar materialiseras som investeringar kan påvisa en mer omfattande sysselsättningseffekt.

7.3 Samhällsekonomisk lönsamhet

I stabiliseringspolitik är tid och effekter som påverkar efterfrågan i ekonomin viktiga utgångspunkter. Genom att öka offentliga utgifter i kristider vill regeringen kunna stimulera efterfrågan i ekonomin. Ökade investeringar i infrastruktur har ofta använts som lämpligt område att påverka efterfrågan genom. Extra satsningar på infrastruktur kan på kort sikt ge sysselsättning i branscher som kan ha lättare för att drabbas av nedgången i lågkonjunkturer, samtidigt som det finns mer långtgående positiva effekter av förbättrad infrastruktur.

Med de stabiliseringspolitiskt motiverade extra pengarna till infrastruktur tidigare lades investeringsåtgärder, avslutades pågående projekt samt gjordes extra satsningar på drift och underhåll för att göra transportnätverket mer pålitligt. Den typen av insatser har också positiva effekter på den samhällsekonomiska nyttan.

En tidigareläggning av en lönsam åtgärd innebär en positiv samhällsekonomisk nyttoeffekt eftersom åtgärdens fördelar kommer samhället tillgodo tidigare än annars. En tidigareläggning innebär en större nytta ju närmare nuläget den görs och ju lönsammare åtgärden är. Lönsamma åtgärder ska därför genomföras så tidigt och så snabbt som möjligt. En tidigareläggning av en olönsam åtgärd innebär däremot en negativ samhällsekonomisk nyttoeffekt.

I vår analys blev den sammanlagda nyttan av tidigare-/senareläggningar av åtgärderna 172 miljoner kronor för vägåtgärderna och 306 miljoner för järnvägsåtgärderna, det vill säga totalt cirka 478 miljoner kronor.

Det finns naturligtvis hinder för tidigareläggning, såsom bristande budgetutrymme och andra flaskhalsar. Men givet den mängd åtgärder som ska genomföras bör de mest lönsamma åtgärderna genomföras först och de minst lönsamma åtgärderna genomföras sist. Olönsamma åtgärder bör senareläggas så mycket som möjligt och helst inte genomföras alls.

Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att det är den samlade effektbedömningen som ska vara vägledande för vilka åtgärder som prioriteras. Åtgärder som har ett negativt nuvärde i kalkylen kan ändå vara samhälls-ekonomiskt motiverade att genomföra utifrån en samlad bedömning, där även de icke prissatta effekterna inkluderas. Det kan också finnas åtgärder där den samlade effektbedömningen visar att åtgärden ur ett transportpolitiskt perspektiv inte är motiverad att genomföra, men däremot utifrån ett bredare politiskt perspektiv som sträcker sig utanför transportpolitiken. I det sammanhanget är det viktigt att underlaget är heltäckande och att beslutet att genomföra åtgärden tydligt motiveras.

Förskottering utgör inget hinder för att driva en aktiv stabiliseringspolitik. Stabiliseringspolitik bör dock vara ett i huvudsak statligt ansvar och det kan ifrågasättas om förskottering ska tillåtas få den omfattning att den kan ha en stabiliserande effekt. Om staten anser att det finns ett behov av att använda infrastrukturområdet som ett stabiliseringspolitiskt instrument bör de även kunna anslå tillräckliga medel för detta, istället för att söka vältra över ansvaret på någon annan. Det finns dock ingen anledning att helt förbjuda förskottering vid denna typ av extra satsningar, utan en nyttobetonad hållning är att föredra. Positiva synergieffekter kan uppmuntras, såsom att kommuner koordinerar sina planerade åtgärder med statens insatser. Viss försiktighet bör iaktas så att kommunal utlåning till staten inte minskar verksamhet som är mer personalintensiv, exempelvis inom vård, skola och omsorg.

När åtgärder och insatser valdes ut till närtidssatsningen var kanske inte den samhälls-ekonomiska lönsamheten den främsta ledstjärnan. De flesta av åtgärderna var ändå godkända att genomföras eftersom de redan var inkluderade i åtgärdsplanen för 2004-2015, men de mer samhälls-ekonomiskt lönsamma projekten var redan igång. Paketerande av åtgärder som i närtidssatsningen, vilka bara finansierades till viss del, skapar låsningar i systemet. Den samhälls-ekonomiska nyttan av förbättrad infrastruktur inträffar huvudsakligen först när åtgärden är avslutad. Många åtgärder påbörjades med pengarna från närtidssatsningen och måste sedan avslutas med ytterligare pengar. Dessa kostnader införlivades i budgeten för den nya åtgärdsplanen för 2010-2015. Låsningsen med närtidsobjekten kunde ha inneburit att andra mer lönsamma objekt inte kom med inom ramen för åtgärdsplanens budget. Jämförelsen i Tabell 6.14 visar dock att närtidssatsningens åtgärder i genomsnitt hade högre nettonuvärdeskvoter än de som precis hamnade utanför plan. Nettonuvärdet i förhållande till kostnaderna visar att närtidssatsningen på det hela taget har varit en mer lönsam satsning än gruppen av åtgärder utanför plan.

8 Slutsatser och rekommendationer

Uppdraget är att analysera infrastrukturåtgärder som en del av stabiliseringspolitiska åtgärder vid kraftiga lågkonjunkturer. De pengar som satsades under den senaste konjunkturedgången gick till såväl större investeringar i väg och järnväg som små och mindre åtgärder för att förbättra driftsäkerhet och pålitlighet i respektive transportnät. Sammanlagt satsade regeringen närmare 11,1 miljarder kronor extra på infrastruktur under perioden 2009-2011, varav 7,6 miljarder gick till en närtidssatsning och resterande till drift och underhåll av väg och järnväg. Beroende på tillgången till underlag från Trafikverket har rapporten fokuserat på närtidssatsningen.

Det tog i genomsnitt cirka 1,5-2 år innan investeringarna i väg och järnväg nådde fram till byggstart. Byggtiden för dessa projekt är i genomsnitt 2-3 år innan åtgärderna är färdiga för att öppna för trafik. Detta betyder att projekten använder resurser i fyra till fem år efter beslutet om satsning och påverkar ekonomin under minst lika lång tid. De mindre vägåtgärderna (enskilda vägar, mitträckes-, bärighets och sidoområdesåtgärder) kunde komma igång snabbare och krävde inte lika lång tid för genomförande. Alla insatser genomfördes och avslutades under 2009 och 2010. Dessutom använder de mindre vägåtgärderna mer arbetskraft och gör det lättare att få en spridning av sysselsättningen i fler delar av landet. Större investeringar kräver ofta arbetskraft med specialistkompetens, mer av tekniskt avancerade maskiner och mycket material. Sysselsättning i större omfattning och på kort sikt är därför inte främsta meriten för den typen av åtgärder. Sysselsättningseffekter och andra positiva effekter i ekonomin visar sig istället på lite längre sikt.

Större investeringar och små och mindre åtgärder skiljer sig åt beträffande tid för genomförande och potential för sysselsättning. Detta gör att de har olika användningspotential i stabiliseringspolitiska sammanhang. Små och mindre åtgärder kan ge mer sysselsättning och kan lättare användas för att försöka få resultat på kort sikt och under ett mer förutsägbart genomförande. Genomförandet av underhållsåtgärder har egenskaper som passar i stabiliseringspolitiska sammanhang. Större investeringar bidrar på längre sikt till en stabilare ekonomi genom att skapa bättre förutsättningar för ekonomisk tillväxt. En av underlagsrapporterna (INA, 2012) indikerar dock att investeringar i infrastruktur inte har någon kortsiktig stabiliserande effekt utan bidrar huvudsakligen till positiv långsiktig utveckling av BNP.

Paketerande av åtgärder som i närtidssatsningen skapar låsningar i systemet. Låsningen med närtidsobjekten kunde ha inneburit att andra mer lönsamma objekt inte kom med inom ramen för åtgärdsplanens budget. Vid jämförelse visar det sig dock att närtidssatsningens åtgärder i genomsnitt hade högre netto-

nuvärdeskvoter än de som precis hamnade utanför plan. Nettonuvärdet i förhållande till kostnaderna visar att närtidssatsningen på det hela taget har varit en mer lönsam satsning än gruppen av åtgärder i utökad plan. Tillskottet av extra pengar till större investeringar i närtidssatsningen innebar också att resurser i ordinarie budget kunde hållas intakta och användas till de åtgärder som redan fanns inplanerade.

Trafikverkets möjligheter att förbereda genomförandet av närtidssatsningen var begränsade. Trafikverket bedömer ändå att kvaliteten på åtgärderna i närtidssatsningen inte har varit sämre jämfört med genomförandet av andra åtgärder i den normala verksamheten. Det finns tydliga bestämmelser för hur åtgärder ska genomföras och därför begränsade möjligheter att ta genvägar. Planeringen och genomförandet av satsningen innebar dock en påfrestning på organisationen, då det var tvunget att använda extra insatser från konsulter.

Möjligheten till förskottering, dvs. räntefria lån från kommuner till staten, ökar möjligheterna för kommunerna att tidsmässigt samordna sina utvecklings- och exploateringsplaner med statliga infrastrukturinvesteringar. Förskotteringen kan därför ge samhällsekonomisk nytta genom tidigareläggning av projekt och genom de synergieffekter som samordningen mellan kommunal och statlig planering innebär. Förskottering kan fungera som smörjmedel för att påskynda arbetet med en del objekt men det är tveksamt om man ska låta det få den omfattningen att det blir ett viktigt bidrag till stabiliseringspolitiken.

Användning av investeringar i infrastruktur i sammanhang utanför transportpolitikens sfär kan ställa andra krav på eftersökta effekter och genomförande i tid än vad transportplanering vanligen utgår från. Den här rapporten har utvärderat infrastrukturåtgärder som stabiliseringspolitiskt instrument. Det är troligt att användning av infrastrukturinvesteringar för att dämpa konjunkturella nedgångar återkommer, därför behövs det bra underlag innan stabiliseringspolitiska beslut genomförs. Trafikanalys rekommenderar som förberedelse för framtida lågkonjunkturer att;

- Det görs en ordentlig genomgång av sysselsättningseffekter och tid till byggstart och för genomförande av olika typåtgärder för alla trafikslag. Det är bra om metoden för en sådan kartläggning är jämförbar med motsvarande inom andra politikområden.
- Trafikverket får i uppdrag att utreda förutsättningarna att ha ett uppdaterat lager med förprojekterade åtgärder som snabbt kan genomföras och/eller utveckla en metod för att snabbt kunna ta fram lämpliga åtgärder. En given utgångspunkt ska vara att åtgärderna är samhällsekonomiskt lönsamma.
- Trafikverket får i uppdrag att utveckla hur de kan använda sitt periodiserade underhåll av infrastruktur för att snabbt kunna välja insatser som gör nytta.

Under uppdragets genomförande har det blivit tydligt hur viktigt det är att underlagen för infrastrukturplaneringen hålls uppdaterade och väl dokumenterade för att ge möjligheter till uppföljning, utvärdering och forskning.

9 Referenser

- Andersson R, (1993), *Bygga Sverige ur krisen?*, SNS Förlag, Kristianstads Boktryckeri AB
- Andersson ÅE och D Andersson, (2002), *Sveriges regionala organisation*, Grafo Tryck AB, Simrishamn 2002
- Aschauer D A, (1989), "Is Public Expenditure Really Productive?", *Journal of Monetary Economics* 23, pp 177-200
- Barro R J och Sala-i-Martin X, (1992), *Economic Growth*, McGraw-Hill, New York
- Berndt E R och B Hansson, (1992), "Measuring the Contribution of Public Infrastructure in Sweden", *Scandinavian Journal of Economics*, 94, supplement, pp 151-168
- Eliasson, I (1993a), "Kartläggning av pågående infrastrukturprojekt" – Rapport 1, *Ds 1993:7*, Regeringskansliet, Stockholm
- Eliasson, I (1993b), "Åtgärder för att anpassa infrastrukturprojekt till stabiliseringspolitik mm", *Ds 1993:89*, Regeringskansliet, Stockholm
- Fujita, Krugman and Venables, (1999), *The Spatial Economy*, MIT Press Cambridge
- Gramlich, E, (1993), "Infrastructure Investment: A Review Essay", *Journal of Economic Literature*, Vol 32, No 3, pp. 1176-1196
- INA, (2012), "Infrastruktur, transporter och stabilisering av BNP-svängningar", *kommande*
- Johansson B och F Snickars, (1992), *Infrastruktur; byggsektorn i kunskapssamhället*, Byggforskningsrådet, Ljunglöfs Offset AB, Stockholm
- Kommunala kompetensutredningen (2007): Kommunal kompetens i utveckling, *SOU 2007:72*, Stockholm.
- Konjunkturrådet, (2012), *Enkla regler, svåra tider – behöver stabiliseringspolitiken förändras?*, SNS, Stockholm
- Medfinansieringsutredningen (2011): Medfinansiering av transportinfrastruktur; ett nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur samt riktlinjer och processer för medfinansiering, *SOU 2011:49*, Stockholm.
- Munnell, A H, (1992), "Infrastructure Investment and Economic Growth", *Journal of Economic Perspectives*, American Economic Association, vol. 6(4), pp 189-98
- Nadiri M I och T P Mamuneas, (1994), "The Effects of Public Infrastructure and R&D Capital on the Cost Structure and Performance of US Manufacturing Industries", *Review of Economics and Statistics* 76(1), pp 22-37
- Produktivitetskommittén N 2009:10, Dir 2009:92, se www.sou.gov.se
- Prop. 2000/01:1, Budgetpropositionen för 2001
- Prop. 2008/09:1, Budgetproposition för 2009
- Prop 2008/09:93, Mål för framtidens resor och transporter
- Prop. 2008/09:97, Åtgärder för jobb och omställning
- Prop. 2009/10:1, Budgetproposition för 2010
- Prop. 2009/10:2, Höstilläggsbudget för 2009
- Prop. 2009/10:99, Vårstilläggsbudget för 2010

- Riksrevisionen (2011): Medfinansiering av statlig infrastruktur, RiR 2011:28, Stockholm
- Romer P, (1986), "Increasing Returns and Long run Growth", *Journal of Political Economy*, 94:1002-1037
- Schulz H A och M H Burmeister, (2009), "Offentlige investeringar og Økonomisk stabilitet", Roskilde Universitet
- SIKA (2007), Den nationella resvaneundersökningen 2005-2006, *SIKA statistik 2007:19*, SIKA, Östersund
- SIKA (2009), "Värden och metoder för transportsektorns samhällsekonomiska analyser – ASEK 4", *SIKA Rapport 2009:3*, Östersund
- Tillväxtanalys, (2010), "Städer och tillväxt - Vad säger forskningen?", *WP 2010:04*
- Trafikanalys, (2011), "Dynamiskt samspel mellan utvecklingen av infrastruktur och BNP", *Rapport 2011:2*
- Trafikanalys (2012), "Anläggningsbranschen – utveckling, marknadsstruktur, konjunktürkänslighet", *Trafikanalys PM 2012:1*, Stockholm
- Trafikanalys (2010), "Lastbilstrafik 2010", *Trafikanalys Statistik 2011:7*
- Trafikverket, (2009), Förslag till nationell plan för transportsystemet 2010-2021, Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen
- Trafikverket, (2011), Minnesanteckningar, möte med Trafikverket 2011-12-13, Trafikanalys dnr utr 2011/42

Bilaga

Uppdrag till Trafikanalys om att analysera infrastrukturåtgärder som stabiliseringspolitiskt instrument

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Trafikanalys att genomföra en analys av infrastrukturåtgärder som en del av stabiliseringspolitiska åtgärder vid kraftiga lågkonjunkturer. Trafikanalys ska senast den 1 mars 2012 redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Näringsdepartementet).

Trafikanalys ska vid genomförandet av uppdraget samråda med Trafikverket, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser samt andra aktörer som Trafikanalys finner relevanta för uppdraget.

I uppdraget ingår att utvärdera de infrastrukturåtgärder som vidtagits i hela Sverige, både lokalt och regionalt, i syfte att påverka efterfrågan i ekonomin, i första hand under den senaste lågkonjunkturen. Exempel på frågeställningar som bör belysas är:

- hur lång tid förflöt från det att regeringen respektive riksdagen fattade beslut till det att åtgärderna startades respektive slutfördes?
- under vilken tidsperiod genomfördes de stabiliseringspolitiskt motiverade åtgärderna?
- hur omfattande blev de faktiskt genomförda åtgärderna; kostnader, antal projekt, antal personer sysselsatta etc.?
- vilka eventuella hinder fanns för ett snabbt genomförande av åtgärderna?
- vilka direkta sysselsättningseffekter kan härledas till åtgärderna?
- hur påverkades kvaliteten på åtgärderna jämfört med satsningar som inte genomförts i särskild ordning med uttalat syfte att påverka konjunkturen?
- övriga effekter, exempelvis kostnadsökningar i sektorn till följd av åtgärderna?

- hur påverkar möjligheten till s.k. *förskottering*, dvs. räntefria lån från kommuner till staten för den initiala finansieringen av infrastrukturinvesteringar, möjligheterna att bedriva en aktiv kontracyklisk stabiliseringspolitik via statsbudgeten?
- hur skiljer sig resultaten avseende investeringsverksamheten mot drift- och underhållsverksamheten i de analyserade frågeställningarna?
- vilka regionala skillnader kan identifieras vad gäller åtgärdernas effekter på bl.a. sysselsättningen?
- hur påverkades organisationen av stabiliseringspolitiskt motiverade infrastrukturåtgärder och hur fungerade återgång till normal verksamhetsnivå?

Vidare ingår i uppdraget att göra en analys av lämpliga förberedelser inför en framtida lågkonjunktur. Exempel på frågeställningar som bör belysas är:

- vilken typ av åtgärder har störst effekt utifrån ett stabiliseringspolitiskt perspektiv, exempelvis investeringar eller drift och underhåll?
- vad krävs för att om så bedöms nödvändigt korta tiden från regeringens och riksdagens beslut till genomförande av åtgärderna?
- vad i övrigt krävs för att på ett framgångsrikt sätt vidta stabiliseringspolitiska åtgärder på infrastrukturuområdet om så bedöms lämpligt?

Bakgrund

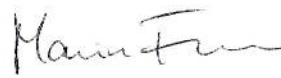
Särskilda satsningar på infrastruktur har både i Sverige och andra länder använts som ett verktyg för att bedriva kontracyklisk stabiliseringspolitik. Under den senaste lågkonjunkturen beslutade riksdagen om särskilda stabiliseringspolitiskt motiverade infrastrukturåtgärder i samband med regeringens proposition Åtgärder för jobb och omställning (prop. 2008/09:97), hösttilläggsbudgeten för 2009 (prop. 2009/10:2), budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1) och vårtilläggsbudgeten för 2010 (prop. 2009/10:99). Under tidigare lågkonjunkturer har liknande satsningar gjorts.

Det finns ett behov av att utvärdera statsmakternas åtgärder under den senaste lågkonjunkturen i syfte att dra lärdomar och stå väl förberedd inför kommande konjunkturedgångar.

På regeringens vägnar



Catharina Elmsäter-Svärd



Marina Fransson

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM

Finansdepartementet/BA

Näringsdepartementet/KLS och RT

Arbetsmarknadsdepartementet/A

Trafikverket

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser



Trafikanalys är en kunskapsmyndighet för transportpolitiken. Vi analyserar och utvärderar föreslagna och genomförda åtgärder inom transportpolitiken. Vi ansvarar även för officiell statistik inom områdena transporter och kommunikationer. Trafikanalys bildades den 1 april 2010 och har huvudkontor i Stockholm samt kontor i Östersund.