



**Transportpolitiskt stöd till  
perifera regioner i Sveriges  
grannländer**

**Rapport  
2015:9**



**Transportpolitiskt stöd till  
perifera regioner i Sveriges  
grannländer**

**Rapport  
2015:9**

**Trafikanalys**

Adress: Torsgatan 30

113 21 Stockholm

Telefon: 010 414 42 00

Fax: 010 414 42 10

E-post: [trafikanalys@trafa.se](mailto:trafikanalys@trafa.se)

Webbadress: [www.trafa.se](http://www.trafa.se)

Ansvarig utgivare: Brita Saxton

Publiceringsdatum: 2015-05-20

# Förord

Trafikanalys har uppmärksammat landsbygdernas tillgänglighet och transportpolitiska utmaningar i rapport 2014:16. I denna rapport görs en utblick mot våra nordiska grannländer för att studera omfattningen och organisationen av transportpolitiskt motiverat stöd till perifera regioner i dessa länder.

Rapporten är framtagen av konsultföretaget WSP på uppdrag av Trafikanalys. Backa Fredrik Brandt har varit projektledare på Trafikanalys.

Stockholm i maj 2015

Brita Saxton

Generaldirektör



# Innehållsförteckning

<b>Förord</b> .....	<b>3</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>7</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>9</b>
1.1 Syfte.....	9
1.2 Genomförande.....	9
1.3 Rapportens upplägg .....	9
<b>2 Landspecifika förutsättningar</b> .....	<b>11</b>
2.1 Inledning .....	11
2.2 Danmark .....	11
2.3 Finland.....	11
2.4 Norge.....	12
<b>3 Organisation av stödet</b> .....	<b>13</b>
3.1 Inledning .....	13
3.2 Danmark .....	13
3.3 Finland.....	14
3.4 Norge.....	16
<b>4 Stödberättigad trafik och motiv för stöd</b> .....	<b>17</b>
4.1 Inledning .....	17
4.2 Danmark .....	17
4.3 Finland.....	17
4.4 Norge.....	20
<b>5 Stödets omfattning</b> .....	<b>23</b>
5.1 Inledning .....	23
5.2 Danmark .....	23
5.3 Finland.....	25
5.4 Norge.....	29
<b>6 Policyutveckling</b> .....	<b>31</b>
6.1 Inledning .....	31
6.2 Danmark .....	31
6.3 Finland.....	31
6.4 Norge.....	31
<b>7 Slutsatser</b> .....	<b>33</b>

7.1	Inledning .....	33
7.2	Översiktlig jämförelse .....	33
7.3	Några utvecklingslinjer.....	36
7.4	Vad kan Sverige lära? .....	37



# Sammanfattning

I såväl Sverige, Norge, Finland som Danmark används statliga medel för att stärka kollektivtrafik och transporter i perifera regioner. Skillnaderna mellan länderna vad gäller volym, motivering och kriterier för stöden är dock avsevärda. Bland de fyra länderna kan Danmark sägas avvika mest, då riktat regionalt stöd för kollektivtrafik och transporter inte är något framträdande transportpolitiskt verktyg. I Danmark särredovisas dessutom sällan anslag som lämnas till sådana ändamål i de ekonomiska uppföljningarna.

I Sverige och Finland ansvarar myndigheter för riktade stöd till kollektivtrafik och transporter på landsbygden. I Danmark sköts motsvarande funktion av både departement och myndighet. I Norge är det i stället regeringen och departementen som har ansvaret för riktade stöd. Detta kan emellertid komma att ändras genom en aviserad järnvägsreform.

Norge, Sverige och Finland kännetecknas av ett volymmässigt större och tydligare definierat statligt stöd till kollektivtrafik och transporter i perifera regioner. Stöd utgår i dessa länder till såväl järnväg som flyg, färje- och båttrafik, men inte i någon betydande grad till busstrafik. Därutöver subventioneras näringslivets transporter från perifera regioner, med regelverk som liknar det svenska transportstöd som administreras av Tillväxtverket. De regionalpolitiskt motiverade anslagen till kollektivtrafik och transporter är störst i Norge, medan Finland kan sägas ha de tydligast utarbetade stödkriterierna.

Ett generellt drag i samtliga länder är att stödets tydlighet och transparens skiftar med formen för stöd. Mest detaljerade föreskrifter om omfattning och kriterier finns för transportstödet till näringslivets transporter. Stöd till kollektivtrafik i olika former är i högre grad föremål för mera sammanvägda bedömningar inom ramen för upphandlingsprocesser eller andra tilldelningsförfaranden. Minst transparent är tillvägagångssättet för hur perifera regioners tillgänglighet vägs in i de insatser som görs för att vidmakthålla och utveckla transportinfrastrukturen. Att graden av transparens skiljer sig mellan olika insatsområden enligt ungefär samma mönster för samtliga länder, hänger troligen samman med vem som utgör mottagare av stödet.

Att länderna är medlemmar i EU eller nära knutna till samarbetet förefaller inte ha gett någon stark impuls till ökad likformighet och harmonisering. Om man jämför situationen 2015 med bilden 2012 är inte heller förändringarna särskilt stora. En viss utveckling mot bl.a. mer decentraliserat ansvar, mera marknadsorienterade upphandlingslösningar och ett ökat trafikslagsövergripande perspektiv på tillgänglighetsåtgärderna kan dock skönjas.

Det pågår således en policyutveckling i samtliga länder som kan komma att beröra organisationen av och stödet till transporter från statens sida. En gemensam nämnare förefaller vara att det är storstädernas trafikförsörjningsproblem som är mer i fokus än utkantsområdenas problem. Ju större uppmärksamhet som ägnas åt transporternas betydelse för regional utveckling och tillväxt desto mer koncentrerat verkar intresset bli för storstäderna och de största transportstråken. Någon drastisk förändring av nivån på regionalpolitiskt motiverat stöd i mer traditionell mening – det som går till att utjämna

förutsättningarna för transporter till, från och inom mer perifera regioner – förefaller däremot inte vara att vänta för något av de studerade länderna.

Länderjämförelsen visar att det finns flera saker som skulle vara intressanta att titta djupare på utifrån svenskt vidkommande. I Norge har exempelvis flera utredningar tittat på frågan vad som är ett optimalt stöd till kollektivtrafik. Resultaten från de utredningarna skulle kunna kasta ljus över en svensk diskussion om dimensioneringen av kollektivtrafiken. En djupare jämförelse mellan de svenska och finska tillgänglighetskriterierna för statligt stöd till interregional kollektivtrafik skulle visa på likheter och skillnader. Finns det några förklaringar till eventuella skillnader? Både Norge och Danmark ger särskilda stimulansbidrag för att utveckla kollektivtrafiken i olika avseenden. Ett sådant bidrag skulle kunna utgöra ett alternativ till direkta subventioner av vissa linjer.

# 1 Inledning

## 1.1 Syfte

Syftet med denna rapport är att beskriva inriktningen och omfattningen av regionalpolitiskt motiverat stöd till transporter inom och mellan perifera regioner i Danmark, Finland och Norge. Vidare redovisas de mål om tillgänglighet inom och mellan perifera regioner som formulerats i respektive land, samt vilka transportpolitiska styrmedel som används för att stödja den ifrågavarande trafiken. En jämförelse med förhållandena i Sverige genomförs också.

## 1.2 Genomförande

Underkonsulter i respektive land har använts för att kartlägga och beskriva sådant stöd till trafiken som bedömts vara relevant i sammanhanget. Underkonsulterna är väl förtrogna med situationen i respektive land och att utnyttja deras kunskap har bedömts vara ett kostnadseffektivt sätt att inhämta de uppgifter som efterfrågats i uppdraget.

För att ge en översikt över situationen i Norden redovisar WSP i det följande en sammanfattande analys som bygger på de tre länderrapporterna. Länderrapporterna finns med som bilagor.

För att säkerställa att material, metoder och analyserna utgår från någorlunda jämförbara utgångspunkter har frågeställningar formulerade av Trafikanalys diskuterats med respektive land och avstämningar har gjorts under olika steg i framtagandet av länderrapporterna.

## 1.3 Rapportens upplägg

Rapporten har lagts upp på följande sätt:

I kapitel 2 kommenteras kortfattat vissa landspecifika förutsättningar som påverkar utformningen av stödet till kollektivtrafiken i allmänhet och i synnerhet det stöd som kan anses ha regionalpolitiska motiv.

Organisationen av stödet till kollektivtrafiken behandlas i kapitel 3. Frågor som berörs är hur anslagsmedlen beslutas och administreras, hur rollfördelningen ser ut mellan departement och myndigheter, vilken ansvarsuppdelning som finns nationellt respektive regionalt/lokalt, om det finns en gemensam organisation för flera trafikslag, etc.

Kapitel 4 innehåller en beskrivning av vilken trafik som stöds och varför stödet ges. Bland annat beskrivs vilken typ av interregional kollektivtrafikförsörjning som får statlig finansiering, vilka skillnader respektive likheter som finns mellan olika trafikslag, samt huruvida det finns definitioner av perifera regioner.

Omfattningen av det regionalpolitiskt motiverade stödet till kollektivtrafiken redovisas och analyseras i kapitel 5. Bland annat diskuteras vad som kan anses vara regionalpolitiskt motiverat stöd och vad som kan betraktas som stöd som lämnas av andra skäl, detta eftersom gränsdragningen inte är självklar i samtliga fall. Tabeller med korta tidsserier visar hur stödet utvecklats under de senaste åren. Även de metoder som

används för att fastställa stödet analyseras och utvecklingen av sådana metoder i respektive land diskuteras.

I kapitel 6 ges en kort översikt över den policyutveckling som pågår i respektive land och vad som är i fokus transportpolitiskt när det gäller stöd till olika typer av trafik.

Kapitel 7 innehåller ett försök till jämförande analys av förhållandena i de nordiska länderna. Vidare redovisas ett antal övergripande slutsatser om likheter, skillnader och utvecklingstendenser i länderna. Särskild uppmärksamhet ägnas åt möjligheterna för Sverige att ta till sig erfarenheter från de övriga länderna.

## 2 Landspecifika förutsättningar

### 2.1 Inledning

Ett skäl att jämföra transportpolitiken i Norden – och däribland stödet till regionalpolitiskt motiverad trafik – är förstås att länderna liknar varandra mycket i fråga om historia, kultur, geografi och samhällsutveckling. När sådana jämförelser görs finns det ändå anledning att erinra om att det också finns institutionella och naturgeografiska skillnader mellan länderna som kan vara ganska utslagsgivande för utformningen av stödet till trafiken. Några sådana skillnader kommenteras nedan.

### 2.2 Danmark

De geografiska och institutionella förutsättningar som finns i Danmark påverkar vad som betraktas som interregional trafik och bedömningen av vilken trafik som bör få statligt stöd av regionalpolitiska och andra skäl. Faktorer som har betydelse i sammanhanget är att Danmark är mindre till ytan än övriga nordiska länder och delvis består av många större och mindre öar. Danmark är också jämförelsevis tätbefolkat. Att ansvar och uppgifter delvis fördelas på ett annat sätt mellan ministerier och myndigheter samt mellan nationell, regional och lokal nivå än exempelvis i Sverige påverkar också bilden. Detta kommer bl.a. till uttryck i att ministerstyre – till skillnad från i Sverige – är en legitim och accepterad företeelse i Danmark

Vidare har de statliga stöden och bidragen till trafik en annan struktur och fördelning på ändamål än i Sverige, vilket försvårar direkta jämförelser. Statsstödet till trafik innefattar t.ex. bidrag till rabatter för olika resenärsgupper (barn, ungdomar, pensionärer, funktionshindrade). Motivet för dessa bidrag är i första hand att stödja vissa trafikantgrupper och inte att utjämna skillnader i trafikunderlag och tillgänglighet mellan olika delar av landet. I viss utsträckning kommer dock stödet den interregionala trafiken till del och stödet finns därför med i redovisningen. Det ligger också i sakens natur att interregional trafik i Danmark i allmänhet är betydligt mera kortväga än i övriga nordiska länder.

För Danmarks del har färjetrafiken till mindre öar räknats som interregional. När det gäller tågtrafiken på huvudbannätet görs det å andra sidan ingen skillnad mellan interregional och lokal trafik. Det statliga stöd till järnvägstrafik på huvudbanenätet som redovisas i rapporten omfattar således även mer kortväga resor. I redovisningen av det statliga stödet görs ingen skillnad mellan investeringar och driftsstöd. Stödet beräknas alltså som löpande årligt tillskott från staten till olika trafikrelaterade verksamheter.

### 2.3 Finland

Av övriga nordiska länder är kanske Finland det land som liknar Sverige mest ifråga om naturgeografiska förutsättningar och bebyggelsestruktur. Även i fråga om den offentliga verksamhetens organisation och ansvarsfördelningen mellan olika instanser finns betydande likheter. Exempelvis är förhållandet mellan regering och myndigheter likartat

och statsförvaltningens uppdelning mellan central och regional nivå är organiserat efter i huvudsak samma mönster. Den statliga regionförvaltningen reformerades 2007 varvid de tidigare länsstyrelserna ersattes av närings-, trafik- och miljöcentraler (NTM-centraler på svenska och ELY-keskus på finska). Det finns 15 NTM-centraler i landet.

Långväga kollektivtrafik benämns i Finland fjärrtrafik och innebär persontrafik med tåg-, buss-, eller flygtransportförbindelser som är längre än 100 kilometer i ena riktningen. Till långväga kollektivtrafik räknas också persontrafik som går mellan stadsregioner och anslutningsresor till internationella flygförbindelser. Tåglinjerna delas upp i fjärrtrafik och närtrafik, men en del av den köpta närtrafiken är långväga, till exempel sträckan Helsingfors-Lahtis. Det finns också ett betydande statligt stöd till skärgårdstrafik och färjetrafiken mellan Vasa och Umeå, den s.k. Kvarcentrafiken.

Något som utmärker Finland är Ålands särställning med betydande självstyrelse i många frågor. Som ett örike mitt emellan Finland och Sverige har naturligtvis Åland också särskilda förutsättningar från trafikförsörjningssynpunkt. Detta påverkar även i viss mån stödet till trafik.

## 2.4 Norge

Norge har en förvaltningstradition och institutionell uppbyggnad som uppvisar stora likheter med den som gäller i Sverige. Att Norge till skillnad från övriga här berörda länder står utanför EU kan dock innebära en skillnad i behovet av att anpassa sig till olika gemenskapsregelverk på bl.a. transportområdet. Norge är dock kopplat till EU, genom omfattande associationsavtal, så denna skillnad är kanske inte så betydelsefull.

De naturgeografiska förutsättningarna är också annorlunda än i övriga Norden med stora avstånd och från trafiksynpunkt svårforcerade hinder i form av fjällandskap och djupa fjordar. I kombination med låg befolkningstäthet utanför storstäderna och i vissa kustområden leder det till generellt höga transportkostnader som påverkar möjligheterna att upprätthålla en tillfredsställande transportförsörjning på marknadsmässiga villkor, särskilt i mer perifera områden.

Norge har också namn om sig att satsa stora resurser på att upprätthålla en levande bygd och livaktigt näringsliv även i landets mindre befolkade och mera otillgängliga delar. Detta är något som man kan anta påverkar även regionalpolitiskt motiverat stöd till olika typer av trafik.

## 3 Organisation av stödet

### 3.1 Inledning

I detta avsnitt lämnas en övergripande redovisning av hur stödet till trafik är organiserat i de olika länderna. Frågor som berörs är hur anslagsmedlen beslutas och administreras, hur rollfördelningen ser ut mellan departement och myndigheter samt hur ansvaret är uppdelat mellan nationell respektive regional/lokal nivå.

### 3.2 Danmark

I samband med den kommunreform som trädde i kraft år 2007 infördes också en lagstiftning som föreskrev att sex regionala trafikföretag skulle inrättas för att skapa bättre utvecklingsförutsättningar och en mera sammanhängande lokal och regional trafik. Kommunerna och regionerna köper alltså tjänster från sex regionala trafikbolag främst i form av busstrafik och spårtrafik på lokalbanor. Den lokala och regionala kollektivtrafiken finansierar i ungefär lika delar med biljettintäkter och skattemedel. År 2014 svarade biljettintäkterna för ca 45 procent av utgifterna i den offentligt organiserade busstrafiken.

Staten ansvarar för huvuddelen av järnvägsnätet och köper tågtrafiktjänster från olika tågoperatörer (DSB, DSB S-tog, DSB Øresund och Arriva). Staten äger också tunnelbanan i Köpenhamn tillsammans med Köpenhamns och Fredriksbergs kommuner medan själva trafiken på tunnelbanan är upphandlad.

Organisationen är särskilt invecklad i Köpenhamnsområdet, där busstrafikbolaget (Movia), tunnelbaneföretaget (Ansaldo), de statliga järnvägsoperatörerna DSB och DSB S-tog samt den statliga myndigheten Trafikstyrelsen delar på ansvaret för att lägga upp trafiken. Från 2014 har man inlett ett samarbete mellan dessa olika aktörer för att få till stånd en samordnad kundtjänst, trafikinformation och marknadsföring.

Det är som tidigare nämnts för Danmarks del inte alltid möjligt att särskilja vad som är regionalpolitiskt motiverat i det samlade statliga stödet till trafik eftersom staten i vissa fall finansierar eller lämnar stöd också till regional och lokal trafik. I redovisningen för Danmark har det heller inte alltid varit möjligt att skilja mellan anslag till drift av trafik respektive anslag till infrastrukturhållning. Uppgifterna avser i dessa fall löpande årliga utgifter till stöd för trafiken. De regionalpolitiskt motiverade anslagen till trafik i Danmark hanteras på varierande sätt mellan olika trafikslag och trafikuppgifter.

När det gäller huvuddelen av järnvägstrafiken görs ingen skillnad mellan nationell och regional och lokal trafik. Därmed blir det också omöjligt att urskilja vilka regionalpolitiska motiv som finns för stödet. Viss trafik (DSB) får direkt statsstöd utan upphandling medan annan trafik (Arriva på mellersta och västra Jylland samt DSB Øresund på sträckan från Helsingör till Öresundsförbindelsen) har upphandlats.

Den del av stödet till järnvägstrafiken som går till de statliga järnvägsbolagen DSB administreras direkt av Transportministeriet, medan Trafikstyrelsen, som är en myndighet under Transportministeriet, svarar för huvuddelen av styrningen och uppföljningen av det övriga stödet till interregional trafik. Trafikstyrelsen upphandlar tågtrafik och färjetrafik mellan landsdelar som inte kan drivas kommersiellt. Både bruttoavtal och

nettoavtal förekommer i den upphandlade trafiken och i vissa kontrakt finns klausuler om bonus och viten beroende på hur olika kontraktsparametrar faller ut.

Trafikstyrelsen utvärderar olika stödstrategier och ger råd om nya upphandlingar till Transportministeriet och man följer också upp den trafik som upphandlats i olika avseenden. Omfattande rapporter publiceras om upphandlade kontrakt och utfallet av kontrakten enligt de uppföljningar som görs. I denna del liknar Trafikstyrelsens verksamhet i hög grad den som Trafikverket övertagit från Rikstrafiken.<sup>1</sup>

Danmark har ett skatteutjämningsystem av liknande slag som finns i Sverige och Norge. Utjämningsystemet förefaller dock utgå från kommunernas samlade ekonomiska situation och enligt uppgift finns det inte någon särskild komponent i utjämningsystemet som tar hänsyn till behovet av kollektivtrafik eller de utgifter trafiken skapar. Dock kan man anta kollektivtrafiken ingår på något sätt i de "utgiftsbehov" som kommunerna totalt sett beräknas ha.

### 3.3 Finland

Finland delar in det statliga stödet till den köpta långväga kollektivtrafiken i direkt stöd och subventioner genom reseersättningar. Det direkta stödet till den långväga kollektivtrafiken kan jämföras med det svenska stödet. Reseersättningarna betalas ut av försvars- och arbetsmarknadsministeriet för reskostnader i samband med militär- eller civilförvarstjänst och utbildningsresor. Reseersättningarna omfattar även resor av social- och hälsovårdsskäl.<sup>2</sup>

Det operativa ansvaret för subventionerad kollektivtrafik flyttades från Kommunikationsministeriet till Trafikverket vid årsskiftet 2012/2013. Ett undantag utgörs av att det statliga järnvägsbolaget VR har ett särskilt avtal med Kommunikationsministeriet som reglerar stödnivån fram till slutet av år 2019. Under denna period har VR ensamrätt att trafikera de linjer som man trafikerade i december 2009. Monopolrättigheterna gäller till och med 2024.

Genom självstyret har Åland en egen organisation för stöd till kollektivtrafik. Ålands landskapsregering ger stöd till flyglinjen Mariehamn-Stockholm och förbindelser med det finska fastlandet via ett nätverk av färjor som trafikerar via Ålands östra skärgård.

Det finns ett antal fastlagda målsättningar för den långväga trafiken. Medborgarnas behov av långväga resor ska tillgodoseas på ett likvärdigt sätt i hela landet. I skrivningarna nämns även att regionernas näringslivsutveckling ställer krav på långväga förbindelser. Klimat- och transportpolitiska motiv anförs dessutom som skäl för att stärka den långväga kollektivtrafikens konkurrenskraft i förhållande till personbilresor.

Kollektivtrafiklagen från 2009 fastställer att det är Kommunikationsministeriets uppgift att definiera kriterier för servicenivån i fjärrtrafiken. Organisationsmässigt delas trafiken upp i nationell trafik, regional trafik och stadstrafik. Ministeriet och Trafikverket har ett särskilt ansvar för att samordna stadstrafiken med den regionala kollektivtrafiken så att den koordineras med fjärrtrafikens utvecklingsbehov och bildar ett heltäckande nätverk. Tabellen nedan sammanfattar de olika myndigheternas ansvar och organisation.

---

<sup>1</sup> I övrigt förefaller Trafikstyrelsen ha uppgifter som i Sverige hanteras av såväl Transportstyrelsen som Trafikverket.

<sup>2</sup> Liknande ersättningar för t.ex. värnpliktigas resor och riksfärdtjänst har förekommit och förekommer fortfarande i bl.a. Sverige men de betraktas inte som ett regionalpolitiskt inriktat stöd.



Tabell 1: Kollektivtrafikens organisatoriska ansvar efter geografi och trafikslag i Finland

Geografisk nivå	Definition/kriterier	Ansvar - Organisation	Finansiering
<b>Nationell</b>	>100 km, korsar landskapsgränser & trafik mellan stadsregioner Kriterier: Bas- och special-service Bestäms av: Ministeriet, NTM-centralerna <sup>3</sup> för trafik mellan stadsregioner	Ministeriet – avtal och linjeutbud med tåg (VR) NTM-centraler – sluter avtal med bussbolag (inkl. övergångsbestämmelser för köp av busstrafik 2014-2019)	I första hand marknadslösning I andra hand: Tåg – Ministeriet Buss – NTM, regioner och kommuner Flyg – Ministeriet, regioner och kommuner
<b>Regional</b>	Inomregional trafik Kriterier för serviceklasser  Bestäms av NTM-centraler	NTM – avtal enligt övergångsbestämmelser med bussföretag, ruttillstånd  Regionala myndigheter Storstädernas egna trafikmyndigheter	NTM & regionala myndigheter Staten har endast en liten roll
<b>Stadstrafik</b>	Trafik i städer Serviceklasser gäller huvudsakligen buss Ansvar städer och regioner tillsammans	Städernas trafikmyndigheter NTM- centraler	Städer och stat tillsammans

Statens roll är att garantera för regional och långväga kollektivtrafik, medan kommunerna ansvarar för de lokala kollektivtrafiktjänsterna. Kollektivtrafiklagen från 2009 är mer marknadsorienterad än tidigare lagstiftning. Vid beslut om stöd görs i ett första steg en bedömning av om avtal behöver tecknas eller om marknadens utbud i termer av kvantitet, kvalitet och andra funktioner är tillräcklig. I enlighet med den definierade servicenivån kommer det an på ansvarig organisation att handla upp och sluta avtal med operatörer. I avtalet regleras servicenivån och storleken på det offentliga stödet. Den marknadsbaserade trafiken styrs i enlighet med kollektivtrafiklagen med exempelvis trafikillstånd, registrering, yrkeskrav, tidtabell, rutt och konsumentskydd. De ansvariga organisationerna ingriper inte i den marknadsbaserade trafikens konkurrens- och utbudsförutsättningar. Den långväga (buss och flyg) trafiken är i huvudsak marknadsbaserad.

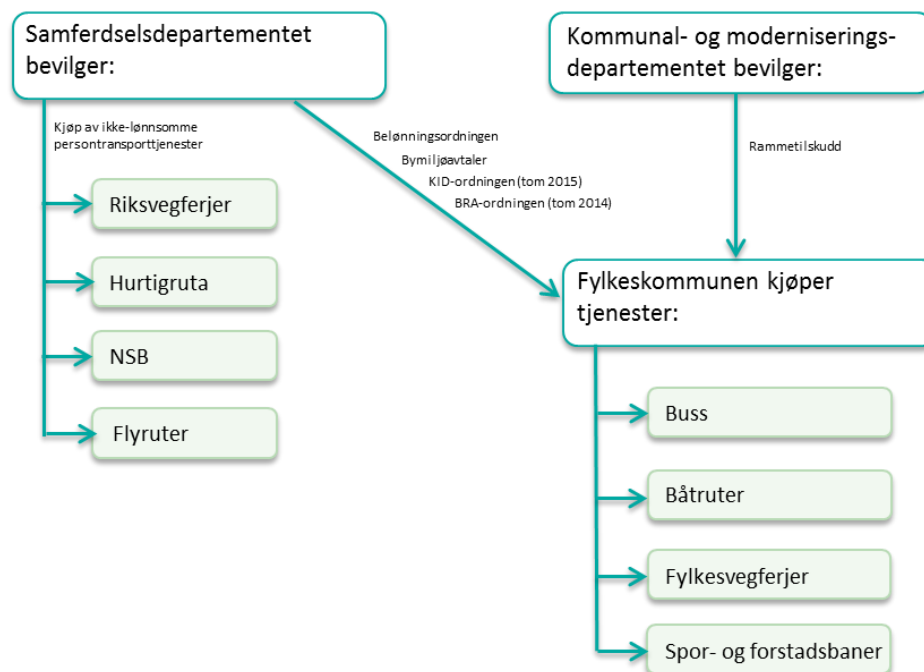
Stödet till busstrafiken kan utgöras av:

- upphandling av en hel linje
- endast en del av linjen handlas upp medan övriga delar kan vara företagsekonomiskt lönsamma eller ingå i det kommunala linjeutbudet
- resenärerna som använder linjen är till stor del reseersättningsresenärer

<sup>3</sup> NTM står för närings-, trafik- och miljöcentral.

## 3.4 Norge

I Norge ansvarar staten genom Samferdselsdepartementet för köp av olönsam persontransport inom järnväg, luftfart, vägfärjor och Hurtigruten. Det är dessa insatser som närmast motsvarar de regionalpolitiskt inriktade upphandlingarna av trafik i Sverige. Det överordnade målet för transportpolitiken, som formulerat i den nationella transportplanen för 2014-2023, är "Att tillhandahålla ett effektivt, tillgängligt, säkert och miljövänligt transportsystem som uppfyller samhällets behov av transport och främjar regional utveckling".



Figur 1: Schematisk bild över finansieringsansvar för kollektivtrafik i Norge

Den norska staten, genom Kommunal- og moderniseringsdepartementet (tidigare Kommunal- og regionaldepartementet), stöttar också lokal och regional kollektivtrafik genom omfattande ramanslag till fylkeskommunerna (länerna). Fylkeskommunerna har ansvar för den lokala kollektivtrafiken och även huvuddelen av vägnätet och vägfärjorna i enlighet med förvaltningsreformen från 2010. Ramanslaget är dock ett generellt stöd av samma slag som det svenska statsbidraget till kommuner och landsting som lämnas inom ramen för det s.k. skatteutjämningsystemet och som innehåller en komponent som tar hänsyn till kostnaderna för kollektivtrafik. Liksom i Sverige är det fylkena som planerar och upphandlar den lokala och regionala kollektivtrafiken, men den norska staten har genom vissa specialdestinerade statsbidrag möjlighet att styra inriktningen. Vissa fylken organiserar kollektivtrafiken genom ett helägt kollektivtrafikbolag, vissa inom den offentliga förvaltningen, och vissa tillämpar blandlösningar. Det är även fylkeskommunerna som beviljar transportstöd till företag.

Sammantaget kan sägas att den norska staten har inflytande över kollektivtrafiken på flera olika plan. Synen på kollektivtrafiksystemet som ett sammanhållet system som ska kunna erbjuda god tillgänglighet för alla kan därmed lättare genomsyra systemet.

## 4 Stödberättigad trafik och motiv för stöd

### 4.1 Inledning

Detta kapitel innehåller en redogörelse för vilken trafik som stöds och varför stödet ges. Bland annat beskrivs vilken typ av interregional kollektivtrafikförsörjning som får statlig finansiering och vilka likheter respektive skillnader som finns i behandlingen av olika trafikslag.

### 4.2 Danmark

En övervägande del av det statliga stödet till trafik går till persontrafik med tåg och färjetrafik. Stödet avser i dessa fall både driftsstöd till trafiken och stöd till viss infrastrukturell hållning, t.ex. drift och underhåll av banor och stöd till hamnverksamhet. Stöd av mindre omfattning lämnas till interregional busstrafik och vissa flygplatser.

En betydande del av det statliga stödet har regionalpolitiska motiv men stödet är inte alltid utformat så att det går att urskilja hur tungt regionalpolitiska motiv väger i förhållande till andra fördelningspolitiska motiv eller allmänna miljöpolitiska eller samhälls-ekonomiska skäl att stödja viss trafik. Stödet för att möjliggöra fria färjetransporter för invånare på mindre öar får bedömas ha övervägande regionalpolitiska motiv. Det samma gäller stödet till färjehamnarna och Bornholms flygplats, medan motiven för stödet till övriga flygplatser är mer svårbedömt.

Det relativt omfattande stödet till färjetrafiken mellan olika landsdelar (Jylland och de större öarna) kan säkert delvis ha regionalpolitiska bevekelsegrunder. Det kan emellertid lika väl ses som en mera generell transportpolitisk insats för att skapa en sammanhängande transportinfrastruktur när det saknas förutsättningar att ordna fasta väg- och järnvägsförbindelser. En jämförelse med vägfärjorna i övriga nordiska länder eller färjetrafiken till/från Gotland och skärgårdstrafiken mellan Åland och det finska fastlandet ligger således nära till hands i detta fall.

Stödet till den nationella järnvägstrafiken och lokalbanorna kan till viss del ha regionalpolitiska bevekelsegrunder men allmänna miljöpolitiska och samhällsekonomiska överväganden väger troligen tyngre i detta fall. Stödet till den långväga busstrafiken riktar sig till vissa resenärskategorier och har alltså allmänna fördelningspolitiska motiv snarare än regionalpolitiska.

### 4.3 Finland

De största statliga anslagen utgörs av stödet till tågtrafik och till skärgårdstrafiken. En stor del av den subventionerade skärgårdstrafiken utgörs av färjelinjer och resorna med färja är korta, men i och med att färjetrafiken binder ihop öar i stråk definieras den som en del av det finska vägnätet och betjänar både inomregional och långväga trafik.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Motsvarande stöd utgår i Sverige till de flesta färjor över Trafikverkets anslag.

Även den köpta tågtrafiken understiger i många fall 10 mils resavstånd. I statistiken går det dock att särskilja fjärrtågtrafik från annan tågtrafik som får stöd.

Det finns ett antal målsättningar definierade för den långväga trafiken. Medborgarnas behov av långväga resor ska tillgodoses på ett likvärdigt sätt i hela landet. Näringslivets utveckling ställer krav på långväga förbindelser. Det anføres även klimatpolitiska skäl för att stärka den långväga kollektivtrafikens konkurrenskraft i förhållande till personbilsresor.

De kriterier som används för att definiera stödnivåer innebär att den långväga buss-trafiken i huvudsak är självfinansierande och är därför inte berättigad till statligt stöd. Ett undantag är de reseersättningar till speciella resändamål eller resenärskategorier som betalas till bussresenärer som gör en långväga resa. Stödet till flyget har varierat under den senaste tioårsperioden. Motivet för flyglinjen Nyslott-Varkaus är till exempel näringslivets behov av tillgänglighet. Stöd för flygtrafik har diskuterats mellan till exempel Helsingfors och S:t Michel, men man har beslutat att flygtrafik endast kan köpas till orter vars reseavstånd med tåg överstiger 3 timmar från Helsingfors. Förutom flyglinjen mellan Mariehamn och Stockholm som finansieras av Ålands landskapsregering är de köpta flyglinjerna (Varkaus-Nyslott samt linjer från Seinäjoki, Björneborg och Villmansstrands flygplatser) samfinansierade mellan stat och kommun. För år 2015 har ett nytt avtal ingåtts för två tur- och returflyg under vardagar på linjen Helsingfors-Nyslott. Som motiv anges att flygtrafiken är betydelsefull för Nyslottregionens exportföretag.

Det statliga bolaget Finavia Abp driver inom ramen för nätverksprincipen 24 flygplatser. Om flygtrafiken upphör eller om en region vill axla ansvaret för flygplatsen kan Finnavia avstå sitt ansvar. Finnnavias verksamhet är självfinansierande genom den nätverksprincip och korssubventionering som är tillåtna enligt EU-direktiv. Den primära principen för att utveckla flygplatsnätverket utgår ifrån att Finavia Abp har operativt ansvar för flygplatsnätverket så länge som flygplatserna har reguljär kommersiell linjetrafik. Utöver Finnnavias flygplatsnät finns en kommunal flygplats i S:t Michel och en stiftelseägd flygplats i Seinäjoki (Östermyra). De senare trafikeras inte med reguljär trafik under 2014.

Målsättningen för finansieringen av den långväga tågtrafiken som regleras i avtalet mellan det statliga järnvägsbolaget VR och Kommunikationsministeriet är att inrätta bättre resevillkor och att säkerställa kontinuitet samt utveckling av tågtrafiktjänsterna. Storleken på anslaget fastställs genom att VR och Kommunikationsministeriet i förväg kommer överens om storleken på stödet i enlighet med ett beräkningssystem som är differentierat efter bana och tågtyp. Om stödet plus biljettintäkterna blir lägre än vad som behövs för kostandstäckning får VR ta en förlust och blir intäkterna större får VR behålla överskottet. Nuvarande köptrafikavtal stäcker sig över perioden 2012-01-01 till 2015-12-31.

Stödet till övriga trafikslag baseras på kriterier för basservicenivå och specialservicenivå. Vid beräkningen av stödet tar ministeriet hjälp av de 15 regionala NTM-centralerna (NTM står för närings-, trafik- och miljöcentral).<sup>5</sup> Medan basservicenivån främst är ett ansvar för den nationella nivån, har regionerna genom NTM-centralerna en större roll vid utformningen av specialservicenivån. Vid bestämningen av

---

<sup>5</sup> Den statliga regionförvaltningen reformerades 2007 varvid länsförvaltningarna ersattes av närings-, trafik- och miljöcentraler (ELY-keskus på finska, förkortningen NTM-centraler är den svenska översättningen).

specialservicenivån beaktas även näringslivets behov och näringslivet (alternativt regionen/kommun) förväntas av denna anledning stå för en del av finansieringen.

Kommunikationsministeriet och de berörda NTM-centralerna får själva använda anslaget. De kan också bevilja kommuner och samkommuner statsunderstöd för köp av kollektivtrafik. Beslut om beviljande av statsunderstöd fattas av den behöriga närings-, trafik- och miljöcentralen. I statsunderstöd kan beviljas högst 50 procent av de godtagbara kostnaderna. Som godtagbara kostnader betraktas nettokostnaderna för upphandling av trafiktjänsten. Det statsunderstöd som beviljas den kommunala nivån gäller huvudsakligen inomregional trafik.

#### *Glesbygd*

Det finns olika exempel på hur man definierar glesbygd i Finland. Rätt till statsbidrag gäller i vissa fall för kommuner som är exceptionellt gles bebyggda (<2 invånare/km<sup>2</sup>). Mot bakgrund av att det pågår en kommunreform i Finland är det sannolikt att definitionen kommer att omarbetas. I transportsammanhang har NTM-centralerna i uppgift att se till att glesbygden försörjs med basservice. I statsrådets förordning om statsandel för kommunal basservice finns tre kriterier för bidrag vid extrem lokalisering:

- Skärgård (8 kommuner)<sup>6</sup>
- Befolkningstäthet (20 kommuner med exceptionellt gles befolkning (<2 invånare/km<sup>2</sup>))
- Fjärrortstal (avlägset läge)

Det fjärrortstal som avses i 26 § i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009) består av summan av två befolkningsunderlagsindex, vardera med minimivärdet 0. Det första, lokalt befolkningsunderlagsindex mäter folkmängden på 25 kilometers avstånd och det andra, regionalt befolkningsunderlagsindex på 50 kilometers avstånd från kommunens demografiska mittpunkt.

#### *Långsiktiga planer*

Under 2010-2011 tog det nybildade Trafikverket fram en långsiktig plan för trafiksystemet: Trafikförhållanden 2035. Den långsiktiga planen utgjorde Trafikverkets expertsyn på framtidens trafiksystem och trafikledshållning inom ramen för budgeterade medel. Planen godkändes dock inte av ministeriet. De objekt som föreslogs har försenats. Året därpå redovisade Trafikverket en utvecklingsplan för trafiknätverket 2012-2022. Trafikverket skriver att målsättningen varit att redovisa en politiskt godtagbar helhet. Viktiga kriterier för val av objekt som nämns är: samhällsekonomisk lönsamhet, främjande av ekonomisk tillväxt, trafiksäkerhet, utsläppsreduktioner och regionalt viktiga objekt. Utöver detta nämns att hänsyn även tagits till regional jämlikhet, näringslivets konkurrenskraft, nätverksfunktion (stomnät och knutpunkter) samt tillväxtregioner. På samma sätt som i Sverige framgår det inte exakt vilken betydelse regionalpolitiska hänsyn tillmätts i prioriteringen av åtgärder.

#### *Transportstöd*

Den finska staten beviljar transportstöd för transport av produkter som små och medelstora företag bearbetat i landskapen Lappland, Norra Österbotten, Mellersta Österbotten, Kajanaland, Norra Karelen, Norra och södra Savolax, samt i kommunerna Kannankoski, Karstula, Kinnula, Kivijärvi, Kyyjärvi, Pihtipudas, Saarijärvi och Viitasaari.

---

<sup>6</sup> Lag om främjande av skärgårdens utveckling, 26.6.1981/494

Transportstöd kan beviljas för sådana bil- och järnvägstransporter som börjar på bearbetningsplatsen, för den del av transporten som utförs i Finland.

Syftet med transportstödet är att upprätthålla och utveckla verksamhetsförutsättningarna för små och medelstora företag i glesbygdsregioner genom att minska den kostnadsbelastning som föranleds av långa transportsträckor för produkter.

Transportsträckan ska vara minst 266 km. För de stödberättigade regionerna kan transportstöd också beviljas om transporten går till en hamn vid Bottniska viken i Saastmola kommun eller norr om denna, eller i en hamn eller ett skeppningsställe inom Saimens vattendragsområde och då är transportsträckans minimilängd på väg eller järnväg 101 km.

Transportstödet utgör den procentandel av de godtagbara kostnaderna som beräknas på basis av transportsträckans längd av beloppet som betalas till transportören, se tabell nedan.

**Tabell 2: Transporter från stödområde, stödprocent efter transportsträcka på väg eller järnväg**

Transportsträcka i Finland (km)	Stödprocent
266-400	7
401-600	10
601-800	14
801-	17

När hamnverksamhet ansluter till en järnvägs- och biltransport, bestäms stödet för järnvägs- och biltransporten enligt följande:

**Tabell 3: Transporter från stödområde via hamn, stödprocent efter transportsträcka på väg eller järnväg**

Transportsträcka i Finland (km)	Stödprocent
101-400	7
401-600	10
601-800	14
801-	17

## 4.4 Norge

I Norge är all tågtrafik som inte är kommersiellt lönsam finansierad genom avtal mellan Samferdselsdepartementet och operatören NSB (som har ensamrätt till huvuddelen av trafiken). De lönsamma linjerna är Flytoget AS, gränsöverskridande linjer samt linjer som förbinder Oslo med de större städerna (Bergen, Trondheim).

Staten köper också färjetrafik på sträckan Bergen-Kirkenes genom ett avtal med Hurtigruten. Motiveringen är att "säkra ett dagligt transportutbud mellan Bergen och Kirkenes under hela året". Kontrakt finns även med två mindre rederier om sjötransporter på samma sträckning.

Inom luftfarten köper Samferdselsdepartementet olönsamma flygplatstjänster från det norska flygplatsbolaget Avinor, och olönsamma flyglinjer från flygbolagen. Köpet sker genom upphandling och motiveringen är att "för befolkningen och näringslivet säkerställa en snabb och effektiv tillgänglighet till regionala centra för vidare förbindelser till andra landsändar och till utlandet". Flyglinjerna ska uppfylla vissa krav på kapacitet, restider, frekvens, flygplanstyp och maximal taxa. Huvuddelen av de upphandlade linjerna är mellan distrikt och närmaste regionala centrum. Det statliga företaget Avinor förvaltar 46 flygplatser, varav 4 går med överskott. Överskottet används till att underhålla icke lönsamma flygplatser. Avinor är självfinansierande, men tillämpar alltså kors-subsventionering med olönsamma flygplatser som nettomottagare. Icke-statliga flygplatser får direkt statligt stöd, främst till finansiering av flygledningstjänster.

Förutom ovanstående trafik lämnar staten också bidrag till de nationella vägfärjorna som en del i det nationella vägnätet. Detta stöd motsvarar i princip Trafikverkets drift av vägfärjor i Sverige och bör alltså mera ses som en del i väghållningen än som ett regionalpolitiskt stöd till trafik.

I Norges nationella transportplan för 2014-2023 finns ett helt kapitel om regional utveckling och mobilitet på landsbygden. De satsningar som görs innefattar ökad turtäthet och trafik med färjor, åtgärder på Nordlandsbanen, kapacitetsutbyggnad på Ofotbanen och nya navigationssystem för snabbåtar som trafikerar kustorter.

Samferdseldepartementet arbetar efter en bred definition av kollektivtrafik, och skiljer t.ex. inte ut interregional och långväga trafik. Det finns inte heller någon fast definition på vad som är tillräcklig tillgänglighet, bedömningar görs löpande. Även miljöhänsyn kan vara motivationsgrund för statligt stöd till kollektivtrafik.

I statliga sammanhang delas Norge upp i fem kategorier av regioner, baserat på invånarantal och tillgång på tjänster, varav en kategori är glesbefolkade områden. Kategoriseringen av kommunerna påverkar huruvida kommunen kan få extra statligt stöd till investeringar, stadsutveckling, kompetensförstärkning m.m. eller ej. Indelningen används alltså delvis för transportrelaterade avvägningar av statliga stöd, men har också en bredare tillämpning.

Den norska staten riktar även stöd direkt till näringslivets godstransporter, i syfte att bidra till goda villkor för näringslivet i hela Norge. Transportstöd utgår till företag i vissa regioner och inom vissa branscher, som producerar egna varor och fraktar dessa över 340 kilometer. Transporten kan ske med såväl tåg som båt, flyg eller lastbil.

Därutöver ersätter den norska staten sedan 2010 fylkeskommunerna för ränteutgifter för kollektivtrafikåtgärder som man vill genomföra. Samtliga fylken har utnyttjat möjligheten till räntekompensation.

Staten ger också särskilt riktade stöd till lokal kollektivtrafik som kompletterar fylkeskommunens anslag. Den s.k. "*belöningsordningen*" är inriktad på att uppnå bättre framkomlighet, miljö och hälsa i storstäderna, och en överflyttning från bil till kollektivtrafik är ett särskilt mål. Medel tilldelas vanligen över fyraårsperioder, för att stimulera långsiktig planering. *Kollektivtransport i distriktene* (KID) är ett program där staten medfinansierar regionala projekt för resurssamordning inom kollektivtrafik. KID avvecklas emellertid från 2016. Ett annat program, "*Bedre infrastruktur. Rullande materiell. Aktiv logistikkforbedring*" beviljar medel till tillgänglighetsförbättrande utvecklingsprojekt med fokus på tillgänglighet för resenärer med nedsatt rörlighet, och innehåller t ex anpassning av terminaler och fordon. Programmet avvecklas från 2015. *Bymiljøavtaler* framhålls i

Nasjonal Transportplan 2014-2023 som grundläggande för utveckling av transport-systemet. Målet med avtalen är att samordna transportpolitikens verktyg över alla förvaltningsnivåer, och främja gång-, cykel- och kollektivtrafikens marknadsandelar. Finansieringen kommer direkt från staten och består delvis av medel från belönnings-ordningen, men kan också innehålla direkta stöd till infrastrukturåtgärder.

I en nyligen publicerad studie har OECD i ett antal rapporter samlat in erfarenheter om kollektivtrafikförsörjningen i glesbygd.<sup>7</sup> Studien omfattar fem olika länder. Av de nordiska länderna ingår Norge och Finland som fallstudier. Syftet är att belysa erfarenheter av kollektivtrafikförsörjningen i områden med begränsat trafikunderlag, sanarare än att studera hur länderna arbetar för att utjämna transportvillkoren mellan olika delar av landet. Den norska rapporten beskriver bland annat hur medel som finansierats via KID använts för att utveckla anropsstyrd kollektivtrafik i glesbygden<sup>8</sup>. Författarna konstaterar att de pilotprojekt som genomförts har blivit populära hos användarna och att de därför också är kostsamma. Den framtida utmaningen i glesbygden handlar istället om att samordna befintligt transportutbud för olika grupper av användare. Planer på att koordinera färdtjänsten med andra transporter har dock visat sig vara svåra att förverkliga bland annat på grund av att transporterna organiserar sig under olika huvudmän, men också på grund av motstånd från brukarna.

---

<sup>7</sup> <http://www.internationaltransportforum.org/Pub/new.html> Pressmeddelande 2015-05-11

<sup>8</sup> Dotterud Leiren, M & Skollerud, K. (2015) Public transport provision in rural and sparsely populated areas in Norway, ITF discussion paper 2015:08, <http://www.internationaltransportforum.org/jtrc/DiscussionPapers/DP201508.pdf>



# 5 Stödets omfattning

## 5.1 Inledning

I detta kapitel belyses omfattningen av det regionalpolitiskt motiverade stödet till kollektivtrafik och transporter. Bland annat diskuteras vad som kan anses vara regionalpolitiskt motiverat stöd och vad som kan betraktas som stöd som lämnas av andra skäl, detta eftersom gränsdragningen inte är självklar i samtliga fall. Indikationer ges på hur anslaget har förändrats över tiden. Även de metoder som används för att fastställa stödet beskrivs och det diskuteras i vilken utsträckning det pågår utveckling av sådana metoder i respektive land.

## 5.2 Danmark

Huvuddelen av statens stöd till trafik går till nationell järnvägstrafik. Driftbidraget till DSB, DSB Øresund (som trafikerar sträckan Helsingör - Pepparholmen) och Arriva har budgeterats till knappt 3,9 miljarder kronor (DKK) under 2015, vilket kan jämföras med de närmare 3 miljarder kronor 2012. Det går inte att avgöra hur stor del av detta bidrag som avser olika typ av trafik.<sup>9</sup> En bedömning är dock att endast en mindre del av stödet har regionalpolitiska motiv.

De anslag till stöd för trafik och trafikanläggningar som är tydligare specificerade på ändamål beräknades uppgå till närmare 400 miljoner kronor (DKK) 2012. I budgeten för 2015 beräknas denna summa ha växt till knappt 470 miljoner kronor. Härav bedöms omkring 370 miljoner kronor kunna hänföras till åtgärder som syftar till att öka tillgängligheten i perifera områden eller till att stödja förbindelser med litet trafikunderlag och som alltså har utpräglat regionalpolitisk inriktning.

Under de senaste tio åren har de specificerade driftbidragen till trafik och trafikanläggningar (dvs. exklusive bidragen till nationell tågtrafik) ökat med knappt 170 miljoner kronor (DKK), vilket motsvarar en sammanlagd ökning med ca 56 procent och en årlig tillväxttakt på drygt 5 procent per år. Vissa stöd har varit tämligen oförändrade över tiden medan andra har ökat relativt kraftigt. I några fall har utgifterna minskat över tid. Detta gäller framförallt stödet till vissa hamnar.

Det finns av allt att döma inga formaliserade gemensamma kriterier för på vilka grunder statsstödet till olika typer av trafik ska utgå. Stödet utformas och dimensioneras genom politiska bedömningar som dock i vissa fall baseras på analyser och konsekvensbedömningar som genomförs av Trafikstyrelsen. Trafikstyrelsen följer också på olika sätt upp de trafikkontrakt som varit föremål för upphandling. Dessa kontrakt är av såväl brutto- som nettotyp och Trafikstyrelsen följer upp trafikproduktionen med avseende på tidhållning m.m. och mäter även kundtillfredsställelsen. I vissa kontrakt finns bonus- och vitesklausuler för att ge trafikutövarna extra incitament att driva och utveckla trafiken i enlighet med avtalens intentioner.

En stor del av de specificerade driftbidragen till trafiken utgår i enlighet med kontrakt som utformats efter en upphandlingsprocess. Driftbidragen till det nationella järnvägsnätet har dock till största delen formen av direktstöd från Transportministeriet. Detta förefaller även förekomma när bidrag ges till flygplatser och hamnar. Delvis är dessa

<sup>9</sup> Den pendeltågstrafik som drivs av DSB S-tog ingår dock inte.

sistnämnda bidrag ett statligt åtagande som gjorts i samband med att ansvarsgränserna mellan stat och region/kommun har ändrats. Färjetrafiken upphandlas men utförs trots det i många fall av statligt ägda färjerederier och med stöd av bestämmelser om trafikplikt.

Det finns alltså knappast några gemensamma trafikslagsövergripande riktlinjer eller kriterier för stödet till trafik utan stödet förefaller i hög grad vara situationsanpassat och stödets omfattning och konstruktion kan även variera inom samma trafikslag, t.ex. för olika färjeförbindelser. Införandet av stödet till långväga busstrafik har dock motiverats av att resande med busstrafik ska kunna åtnjuta samma fördelningspolitiskt motiverade rabatter som tågresenärer. Det utvecklingsarbete beträffande upphandlingen av viss färje- och tågtrafik som utförs av Trafikstyrelsen synes också sikta mot att få till stånd en mer enhetlig form för upphandlingen av trafiken.

I Danmark finns inget stöd till näringslivets transporter motsvarande det svenska transportstödet. Det finns inte heller någon direkt motsvarighet till de svenska stöd-områdena. Man har dock avgränsat s.k ”ytterområden” som kännetecknas av låga genomsnittliga förvärvsinkomster och låg befolkningstillväxt. Sexton av totalt 98 kommuner uppfyller dessa kriterier och i dessa kommuner bor drygt 10 procent av Danmarks befolkning. Därutöver är 27 småöar utpekade som ytterområden. En särskild lag – ”Östödslagen” – ger invånarna på dessa öar rätt till fria färjetransporter. Detta stöd ingår bland de specificerade stöd som beskrivits ovan.

Tabell 4: Årliga anslag för olika statliga program, miljoner DKK (2014 års priser<sup>10</sup>)

År	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Gratis färgetransport till små öar</b>	8	8	9	8	9	9	9	9	9	9	9
<b>Samfundsbegrundade färgeoverfarter</b>	33	34	34	28	20	19	20	19	19	28	39
<b>Bornholm färgetrafik</b>	84	152	151	152	155	155	155	204	204	208	210
<b>Færgeudbud Spodsbjerg -Tårs</b>		17	10	10	9	12	10	27	37	37	37
<b>Bornholm Havn</b>	6	8	8	8	10	7	6	2	2	5	3
<b>A/S Storebælts Havne</b>		9	7	5	10	8	2	5	2	2	2
<b>Privatbanerne og Lille Nord</b>	101	102	103	103	107	107	105	105	105	104	108
<b>Fjernbusser</b>					3	13	10	10	16	16	26
<b>Lufthavne Odense &amp; Sønderborg</b>			5	5	5	5	5	5	5	5	5
<b>Bornholms Lufthavn</b>	23	18	24	23	23	22	22	22	25	25	27
<b>Samtliga ovanstående</b>	255	345	350	341	351	355	345	408	424	438	467

Ett nytt initiativ är också de medel till förbättring av kollektivtrafik i ytterområden som avsattes genom beslut år 2012 och som omfattar en pott på i genomsnitt 57 miljoner DKK under vart och ett av åren 2013 – 2015. Stödet, som lämnas efter ansökan, syftar

<sup>10</sup> Priser omräknade med konsumentprisindex för Danmark.

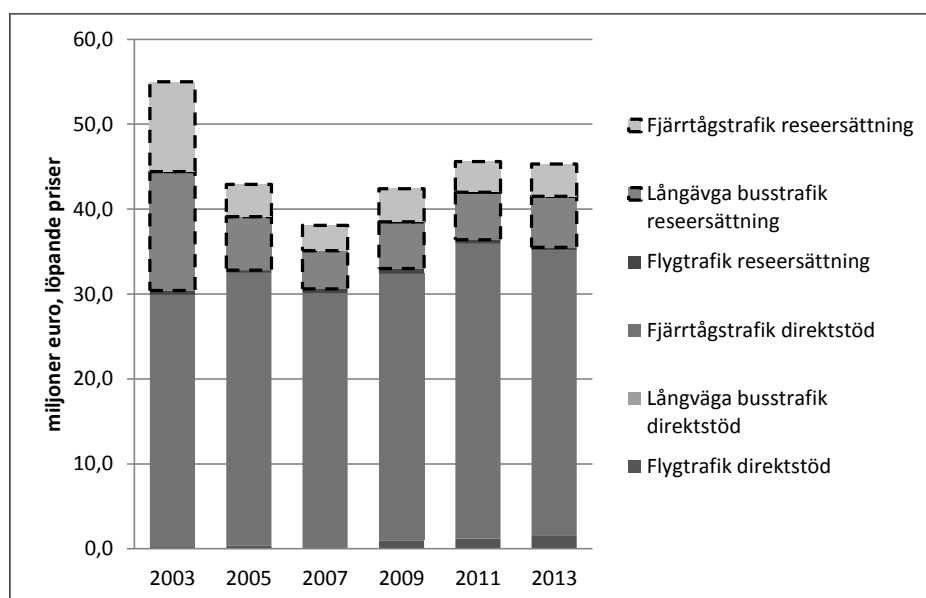
till att främja utvecklingen av nya kollektivtrafiklinjer mm. och kan utgöra såväl driftsstöd som investeringsstöd.

I Danmark finns för närvarande inte någon formaliserad långsiktig planeringsprocess för utvecklingen och vidmakthållandet av infrastrukturen. Det går därför inte att avgöra i vilken utsträckning explicita regionalpolitiska avvägningar görs i planeringen av investeringarna och drift- och underhållsinsatserna inom de olika trafikslagen. År 2012 redovisade dock Danmarks sex regioner, dvs. Nordjylland, Mittjylland, Syddanmark, Själland, Hovedstadsregionen samt Bornholm, utvecklingsplaner som beskriver hur man vill utveckla respektive region. I dessa planer anger också regionerna vilka större infrastrukturprojekt som man önskar att den danska staten ska investera i. Dessa projekt uppges dock på inget sätt vara orienterade mot trafikförsörjningen till perifera regioner.

## 5.3 Finland

Figuren visar prestationsstatistikens uppgifter om hur mycket statliga budgetmedel som använts för buss, tåg och flyg i fjärtrafik. Direktstödet omfattar cirka 33 miljoner euro per år under tidsperioden 2003-2013. Mellan 2003 och 2013 växte direktstödet med cirka 1,5 procent per år. Stödet som betalas ut som reseersättning har under samma period minskat från cirka 25 miljoner till cirka 10 miljoner euro.

Den del av anslaget som gäller reseersättningar har minskat kraftigt i samband förbättrad kontroll och att det från och med 2004 går att samordna resor som betalas genom reseersättning.

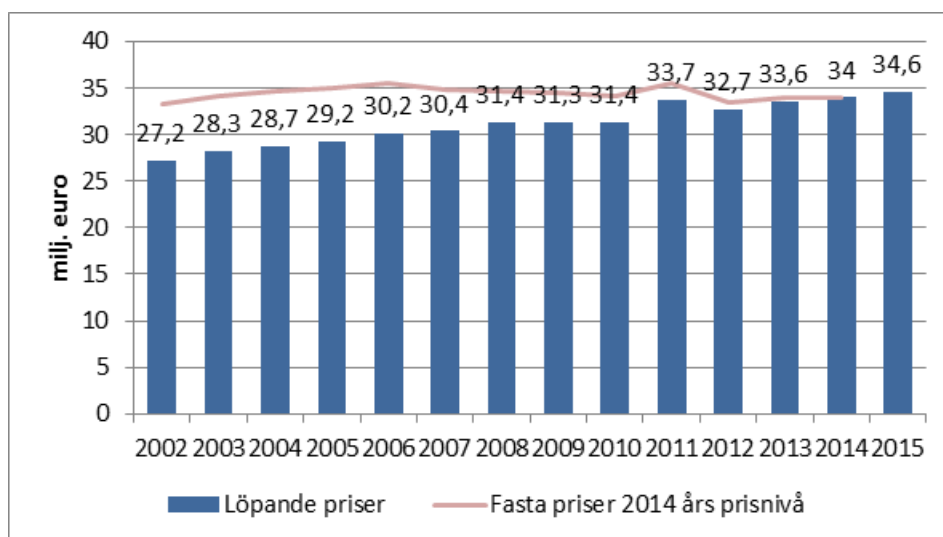


Figur 2: Statlig finansiering av långväga kollektivtrafik (direkt finansiering och reseersättning) efter trafikslag, miljoner euro löpande priser

Den årliga utgiften för färjetrafiken består av flera poster som tyvärr inte går att dela upp efter resans längd. Stödet till skärgårdstrafiken uppgår till cirka 48 miljoner euro år 2015. Till detta ska läggas Ålands anslag på cirka 16 miljoner euro för 2015 och det statliga anslaget till Kvarkenstrafiken på 0,25 miljoner euro. Det senare, det vill säga

stödet till Kvarkestrafiken, fördelas mellan Vasa stad, Österbottens förbund, Umeå kommun samt länsstyrelsen och landstinget i Västerbotten. Om alla ovan nämnda utgifter för sjötrafik som den finska staten står för räknas som långväga kollektivtrafik uppgår anslaget för sjötransporter till 64,25 miljoner euro under 2015.

I löpande priser har utgifterna för köp av tågtrafikens fjärrtrafiktjänster ökat i långsam takt, men om man tar hänsyn till prisutvecklingen har utgifterna tvärtom sjunkit. En möjlig förklaring till minskningen kan vara det transportpolitiska målet om att den långväga trafiken ska, så långt det är möjligt, vara självfinansierande. För tågtrafiken har målet sannolikt inte haft någon betydande styreffekt eftersom Kommunikationsministeriet och det statliga järnvägsbolaget VR redan hade ett avtal som reglerade köpen under perioden 2007-2011. Ett nytt avtal har upprättats och det ger VR ensamrätt att driva persontrafik med fjärrtåg till 2019. Statsbudgetens uppgifter om utgifter för köp av fjärrtrafiktjänster med tåg visas i figuren nedan i löpande och fasta priser.



Figur 3: Budgetpropositionens utgifter för köp av tågtrafikens fjärrtågstjänster för respektive år, miljoner euro i löpande priser och i 2014 års prisnivå

Källa: Budgetpropositionerna 2002-2015 och Statistikcentralen

Målet för stödet är att nödvändiga långväga resor ska kunna genomföras med kollektivtrafik (basservicenivå) och att avsaknad av långväga kollektivtrafik inte får hindra näringslivets utveckling (specialservicenivå).

Den långväga kollektivtrafikens basservicenivå definieras som sådana nationella förbindelser som tillgodoser medborgarnas behov och möjlighet att göra tjänsteresor mellan särskilt definierade centra. Som nödvändiga mobilitetsbehov har även bedömts vara möjligheten att genomföra dagligt arbets- och utbildningsresande, tillgänglighet till internationella trafikförbindelser samt besöksresor under veckoslut, som tillgodoser till exempel studenters behov.

Basservicenivån uppfattas som det utbud som måste säkerställas. Om basservicenivån inte uppnås med hjälp av marknadskrafterna har staten ett ansvar för att se till att den kommer till stånd. Basservicenivån anses som uppfylld när åtminstone ett transportslag

tillgodoser kraven. Det innebär att om bussförbindelse redan finns, har staten inget ytterligare ansvar att ordna basservice med exempelvis tåg.

Utgångspunkten för basservicenivåns definition är lika villkor oavsett region. Från olika platser i landet bör det finnas förbindelser till huvudstadsregionen och från huvudstadsregionen ska det gå att resa till olika orter i landet. För tvärförbindelser är de större städerna (Tammerfors, Åbo, Uleåborg, Lahtis, Jyväskylä och Kuopio) prioriterade. Tanken är att de långväga linjerna som utgår från de större städerna utgör ett nationellt stamnät, till vilket övriga regioners knutpunkter kan anslutas. För att resekedjorna ska fungera och trafiken samordnas behövs samarbete mellan berörda myndigheter.

Med specialservicenivå menas kollektivtrafiktjänster som behövs för att stödja landskapens och regionernas mål om ekonomisk tillväxt. Specialservicens tillgänglighetsbehov baseras på att det ska gå att upprätthålla och utveckla regionernas näringsliv.

I första hand tillhandahålls specialservicenivån på marknadsmässiga villkor. Enligt den transportpolitiska redogörelsen ansvarar regionerna för den service som kvalitetsmässigt överstiger basservicenivån. Om det för att få till stånd ett sådant utbud krävs offentlig finansiering, förutsätts delfinansiering från regionen eller från näringslivet. I särskilda fall kan regeringen stödja trafik med till exempel regionalpolitiska utvecklingsmedel.

Baserat på regionernas behov kan det inom ramen för specialservicenivån ingå:

- Förbindelser till arbetsplatser med regional betydelse, vars upptagningsområde är omfattande eller som har särskilda behov från lokaliseringssynpunkt:
  - Åretruntförbindelse som anländer till målpunkten och återvänder i enlighet med arbetstidens förläggning och har direkt förbindelse med knutpunkt eller centra.
- Anslutningsresor till internationella flygförbindelser från regioncentra till Helsingfors-Vanda flygplats eller till annan flygplats med internationella flyglinjer. Anslutningsresan ska ge tillgänglighet som innebär:
  - Resa med maximalt en övernattnig
  - Tillgodoseende av turismens (turistorter, passagerarhamnar) behov av kollektivtrafikanslutningar
  - Tillgodoseende av sådana verksamheters behov som stöder regionens utveckling
  - Tillgodoseende av behov av tjänsteresor till följd av till exempel förändringar i det nationella servicenätet som leder till ändrat resbehov

Exempel på förverkligad specialservicenivå är flygtrafik som utvecklats av kommunala utvecklingsbolag i Seinäjoki, Björneborg och Villmanstrand flygplatser samt bussanslutningar till Kemijärvis nattågstrafik samt anslutningar mellan Rovaniemi och turistorterna i Lappland.

Tabell 5: Den offentliga sektorns utgifter för kollektivtrafik, miljoner euro (2014 års priser<sup>11</sup>)

År	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013
Fjälltrafik	63	62	66	52	44	48	49	47
Kollektivtrafik i storstäder	124	127	131	128	137	185	210	218
Kollektivtrafik i andra städer	41	48	38	43	47	59	61	69
Övrig kollektivtrafik	175	180	211	220	243	262	236	242
Beställd trafik	189	203	225	262	292	341	419	475
Samtliga ovan	593	619	672	704	763	895	976	1051

Källa: Trafikverkets statistik 2/2015 och konsumentprisindex (KPI) för Finland

Tabell 6: Statlig finansiering av långväga kollektivtrafik, miljoner euro (2014 års priser)

År	2003	2005	2007	2009	2011	2013
Flyg reseersättning	0,6	0,4	0,6	0,7	0,5	0,4
Flyg direktstöd	0,2	0,5	0,0	1,1	1,3	1,5
Långväga buss reseersättning	16,9	7,5	5,2	6,1	5,9	6,1
Långväga buss direktstöd	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fjärrtåg reseersättning	12,8	4,6	3,4	4,3	3,8	3,8
Fjärrtåg direktstöd	35,9	38,5	34,6	34,6	36,6	34,0
Samtliga ovan	66,6	51,4	43,7	46,8	48,1	46,1

Källa: Trafikverkets statistik 2/2015 och konsumentprisindex (KPI) för Finland

Tabell 7: Regionalt transportstöd, miljoner euro (2014 års priser)

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Transportstöd	5,5	5,4	6,2	5,1	5,1	5,0

Källa: Bokslut 2010-2012 och budgetpropositionerna 2013-2015 och KPI för Finland

Sammanställningen i tabell 5 visar att den långväga kollektivtrafiken (fjälltrafiken) endast utgör en mindre del av den offentliga sektorns totala kostnader för stöd till kollektivtrafik. I den tidigare nämnda OECD studien framkommer i rapporten om Finland<sup>12</sup> att det statliga direktstödet till kollektivtrafiken uppgick till cirka 110 miljoner euro år 2013 och av denna summa fördelades 31,3 miljoner euro<sup>13</sup> till kollektivtrafik på landsbygden (buss och taxi).

<sup>11</sup> Priser omräknade med konsumentprisindex för Finland

<sup>12</sup> Kauppila, J. (2015) Publicly funded passenger transport services in Finland, ITF discussion paper 2015:10, OECD. <http://www.internationaltransportforum.org/jtrc/DiscussionPapers/DP201510.pdf>

<sup>13</sup> Uppgifterna har räknats om till 2014 års priser genom att tillämpa KPI för Finland (0,9896).

## 5.4 Norge

I Norge har frågan om den optimala storleken på statliga stöd till kollektivtrafiken studerats i en rad utredningar<sup>14</sup>. Resultatet visar att dagens stödnivå kan motiveras, men att den optimala nivån beror på vad man gör på andra områden som t ex avgifter på biltrafik och parkering samt satsning på infrastruktur.<sup>15</sup>

En sammanställning av de olika statliga programmen finns i Tabell 8. Köp av persontransporter med tåg uppgick 2014 till 3047 miljoner NOK, och har kontinuerligt ökat år för år. Någon uppdelning görs inte på avstånd eller vilken politisk grund som finns för stödet. Anslaget ges generellt för den trafik som inte är kommersiellt lönsam.

Tabell 8<sup>16</sup>: Årliga anslag för olika statliga program, miljoner NOK (2014 års priser<sup>17</sup>).

År	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Persontransport med tåg</b>	1815	1876	1860	1914	1907	1895	2360	2642	2635	2936	3047	3197
<b>Sjötransport Bergen-Kirkenes</b>	0	259	288	308	320	340	317	306	770	790	763	756
<b>Riksfärjetjänster Inrikes flygrutter</b>	0	1387	1543	1690	1720	1934	463	468	513	536	516	695
<b>Belönningsordningen</b>	91	137	174	124	180	351	354	452	427	748	945	976
<b>KID</b>	0	0	0	0	22	23	23	21	23	26	18	4
<b>BRA</b>	0	0	58	58	58	61	61	44	47	47	22	0
<b>Stöd icke-statliga flygplatser</b>	0	0	17	20	14	14	40	28	28	32	35	36
<b>Stöd statliga flygplatser</b>	0	0	0	0	0	163	159	0	0	0	0	
<b>Samtliga ovanstående</b>	1906	4187	4499	4663	4778	5346	4424	4689	5179	5802	6027	6363

Statens köp av trafik på Hurtigruten följer ett avtal för åren 2012-2019 som har en total ram på drygt 5 miljarder kronor (NOK). Det årliga anslaget trappas gradvis ned mot slutet av avtalsperioden. Anslaget till Hurtigruten får ses som helt och hållet regionalpolitiskt motiverat.

Satsningar på kollektivtrafik genom belönningsordningen har ökat kraftigt på årsbasis. Det finns som tidigare nämnts i Norge även andra specialdestinerade program för att utveckla kollektivtrafiken i olika avseenden (KID, BRA). Även om vissa av dessa program är inriktade mot kollektivtrafik i områden med begränsat trafikunderlag har de dock inte primärt som motiv att utjämna transportvillkoren mellan olika delar av landet.

<sup>14</sup> Exempelvis: Else 1985 :Optimal pricing and subsidy for scheduled transport services. In Journal of transport economics and policy 1985, Vol. 19, no. 3, side 263. [http://www.bath.ac.uk/e-journals/itep/pdf/Volume\\_X1X\\_No\\_3\\_263-279.pdf](http://www.bath.ac.uk/e-journals/itep/pdf/Volume_X1X_No_3_263-279.pdf), Larsen 1993: Samfunnsnytte av tilskudd til kollektivtrafikk. TØI rapport 208/1993, Bakken og Nordheim 2006: Optimale tilskudd til kollektivtrafikk i byområder. TØI-rapport 829/2006, Frizen og Nordheim 2010: Samfunnsnytte av økte tilskudd til kollektivtransporten i Ruter-området. Urbanet notat 32/2010.

<sup>15</sup> Liknande studier har även gjorts i Sverige, bl.a. av WSP.

<sup>16</sup> Transportstöd ingår inte i tabellen då beloppen inte har särredovisats av fylkeskommunerna.

<sup>17</sup> Priser omräknade med konsumentprisindex för Norge.

De flyglinjer som norska Samferdselsdepartementet handlar upp är helt och hållet regionalpolitiskt motiverade och är regionala till sin karaktär eftersom de syftar till matning från perifera områden till regionala centra. Stödet är på 680 miljoner kronor (NOK) och har ökat minskat något under de senaste åren.

Några gemensamma trafikslagsövergripande riktlinjer för att bestämma stödets storlek tycks inte finnas, inte heller för fördelningen mellan trafikslagen. Summerar man stödet till upphandlad färje- och flygtrafik som är regionalpolitiskt motiverad uppgår det till närmare 1,4 miljarder kronor (NOK). Till detta ska läggas en sannolikt inte obetydlig del av det statliga stödet till olönsam tågtrafik.

De näringslivstranporter som får transportstöd i Norge ersätts till 30 procent för transportavstånd mellan 340 och 700 kilometer, och 40 procent från 700 kilometer. Årliga belopp för transportstöd är emellertid inte tillgängliga, då fylkeskommunerna inte redovisar dessa separat.

Som nämnts ovan finns det flera olika statliga stöd till kollektivtrafiken i Norge. Ett statligt ramanslag på 29,9 miljarder kronor (NOK) ges till länen, som tillskott till deras egen skattefinansiering. Detta anslag ökade kraftigt 2010 när länen tog över ansvaret för större delen av vägnätet och vägfärjorna. Dessutom infördes en räntekompensation på 2 miljarder per år, som i nuläget föreslås öka till 3 miljarder kronor (NOK). Eftersom det handlar om ett stöd till lokal kollektivtrafik kan dessa medel endast till en mindre del anses handla om regionalpolitiskt motiverat stöd. De har också som nämnts sin svarighet i Sveriges skatteutjämningsbidrag och betraktas här vanligen inte som en del i ett regionalpolitiskt stöd till trafiken.



## 6 Policyutveckling

### 6.1 Inledning

I detta kapitel ges en kort översikt över den policyutveckling som pågår i respektive land och vad som är i fokus transportpolitiskt när det gäller stöd till olika typer av trafik. Det anges också om det förekommer viktiga skiljelinjer mellan olika politiska partier i fråga om stödets storlek och inriktning.

### 6.2 Danmark

Transportpolitiska mål formulerades senast i dokumentet "En grön transportpolitik" från år 2009. Det finns dock inget mål för geografisk tillgänglighet, vare sig generell eller för perifera regioner. I transportpolitiska sammanhang används begreppet tillgänglighet endast när det gäller funktionshinder tillträde till stationer.

I förhållande till redovisningen i den förra rapporten 2012 har det inte skett några större förändringar när det gäller det regionalpolitiskt motiverade stödet till kollektivtrafik och näringslivstransporter, varken när det gäller omfattningen eller strukturen. Inte heller har det skett någon påtaglig utveckling av trafikpolitiken på detta område.

Politiken inriktas i första hand på att säkra service och sysselsättning i de mer perifera delarna av landet och i långt mindre utsträckning på infrastruktur och kollektivtrafik. Det bedöms i hög grad bero på att avstånden är korta i Danmark och att även de mest perifera delarna av landet har en jämförelsevis hög tillgänglighet.

År 2012 avsattes dock som nämnts en pott på ungefär 60 miljoner kronor (DKK) för vart och ett av åren 2013 - 2017 för utveckling av nya linjer och tjänster i kollektivtrafiken i de s.k. ytterområdena. Härigenom vill man försöka utveckla nya lösningar som kan göra kollektivtrafiken i glesbygdsområdena mera självbärande.

### 6.3 Finland

Politiken under den förra regeringen hade fokus på att lösa transportproblemen i storstadsområdena. Den nya centerledda regeringen är mer landsbygdsinriktad, vilket troligen innebär att glesbygdsfrågorna prioriteras upp. Arbetet att reformera social- och hälsovården är i startgroparna och reformen kommer att leda till att antalet kommuner minskar radikalt från 320 till mellan 50 och 100 kommuner. Det innebär att de fysiska och ekonomiska beslutsgränserna på det lokala planet kommer att omformas betydligt under de kommande åren. Samtidigt finns det ett tryck på att göra besparingar i den offentliga ekonomin utan att samtidigt försämra servicen.

### 6.4 Norge

Den norska regeringen har som regionalpolitiska mål bl.a. att uppehålla dagens bosättningsmönster och att värdeskapande ska möjliggöras över hela Norge där mänskliga och naturgivna resurser finns idag. Inom denna ambition ingår exempelvis satsningar på fjärrtåg.

I dagsläget är både kommunreform och järnvägsreform under arbete, vilka kan få stora konsekvenser för organisering och finansiering av kollektivtrafiken i Norge. Reformerna är i nuläget i ett tidigt skede, men några av målen med reformerna kan nämnas. Järnvägsreformen syftar till ett mer effektivt järnvägssystem med större utbud för resenärer och godsföretag. Jernbaneverket föreslås delas in i ett transportdirektorat med transportslagsövergripande planlägningsansvar och upphandlingsansvar för transporttjänster, samt ett statligt järnvägsföretag som ska äga stationer och terminaler. På vissa sträckor ska trafiken upphandlas med långfristiga kontrakt. Detaljerna kring kommande upphandlingar är ännu oklara.

Vidare arbetar regeringen med en kommunreform där kommunerna avses bli färre och ska ges större ansvar. Ett ansvarsområde som kan komma att utvidgas är den lokala kollektivtrafiken.

Det råder i Norge en bred politisk enighet om att det behöver göras ett lyft i infrastrukturen för såväl väg som spår. Detta gäller särskilt i de större städerna där befolkningstillväxten väntas leda till trafikproblem. Från 2016 sker fördelning av ramtillskottet till fylkeskommuner enligt en ny fördelningsmodell, vilket kan påverka finansieringen av kollektivtrafik.

# 7 Slutsatser

## 7.1 Inledning

Detta kapitel innehåller en översiktlig jämförande analys av förhållandena i de nordiska länderna. Vidare redovisas ett antal övergripande slutsatser om likheter, skillnader och utvecklingstendenser i länderna. Möjligheterna för Sverige att inspireras av eller dra lärdom av erfarenheter från de övriga länderna kommenteras särskilt.

## 7.2 Översiktlig jämförelse

I uppställningen nedan görs ett försök att sammanfatta situationen i Danmark, Finland och Norge utifrån ett antal övergripande frågeställningar, och jämföra med Sverige. Det bör också sägas att utöver vad som framgår av sammanställningen satsas i samtliga länder stora resurser på att bibehålla och utveckla den statliga infrastrukturen. Dessa insatser avser också – möjligen med undantag för Danmark – i inte obetydlig utsträckning att öka tillgängligheten inom och till och från perifera regioner.

Tabell 9: Översiktlig jämförelse mellan de nordiska länderna.

Fråga	Sverige	Danmark	Finland	Norge
<b>Storlek på budgeten</b>		< Sverige	< Sverige	> Sverige
<b>Förändring över tid</b>		Ökning	Svag ökning	Ökning
<b>Trafik som stöds</b>	Järnväg Färja till öar Flyglinjer Flygplatser Kvarkentrafiken Transportstöd	Järnväg Färja till öar	Järnväg Färja till öar Kvarkentrafiken Flyglinjer Transportstöd	Järnväg Färja längs kusten Anslutningsflyg Flygplatser Transportstöd
<b>Metod att bestämma storleken på stödet</b>	Upphandling Kriterier för servicenivå Stödregler	Politiska bedömningar Upphandlingskriterier Stödregler	Upphandling Kriterier för servicenivå Stödregler	Politiska bedömningar inom ramen för mål för systemet Stödregler (Upphandling)
<b>Finns tydliga motiv</b>	Ja	Variérande	Ja	Relativt tydliga
<b>Organisation</b>	Trafikverket Tillväxtverket	Departement och Trafikstyrelsen	Departement – 2012 Trafikverket 2013	Departement
<b>Tydlig rollfördelning stat/region/kommun</b>	Ja	Nej	Ja	Ja
<b>Policyutveckling</b>	Förhandlingsplanering	Ingen stort fokus på transporter och regional utveckling. Nytt stimulansbidrag har dock tillkommit.	Kommunreform Ökat fokus på trafikslagsövergripande perspektiv.	Kommun- och järnvägsreform

En viktig utgångspunkt är att förutsättningarna skiljer sig åt mellan de olika länderna. Naturgeografin, befolkningstätheten, reseavstånden och de institutionella förhållandena skiljer sig åt och påverkar bilden av det regionalpolitiska stödet till trafiken.

### *Stödets omfattning och nivå*

I fråga om omfattningen av insatserna för att överbrygga regionala skillnader i transportförutsättningarna är vår bedömning att Norge satsar avgjort mest resurser av länderna. Om man ställer insatserna i relation till motsvarande satsningar i Sverige är bedömningen att Norge satsar mer resurser till dessa ändamål medan insatserna i Finland är något mindre än i Sverige. Minst omfattning har de regionalpolitiskt motiverade anslagen i Danmark.

Definitionen av perifer region är tydlig i Finland. I övriga länder är definitionen mindre tydlig, eller i vart fall beroende av sammanhang.

I fråga om kostnadsutvecklingen är bilden likartad. Anslagen har vuxit snabbast i Norge medan ökningstakten har varit betydligt lägre i Finland och Danmark. I Danmark verkar anslagen till många av de skilda ändamålen ha varit reellt oförändrade eller till och med sjunkit något över tiden.

Den trafik som får stöd av regionalpolitiska skäl omfattar i samtliga länder järnväg, båt/färja och flyg/flygplatser. I den mån långväga busstrafik får stöd tycks det mera vara av andra fördelingspolitiska skäl (skolungdom, äldre, funktionshindrade) än regionalpolitiska. Om man bortser från Sverige<sup>18</sup> går i alla länderna mest resurser i absoluta tal till att stödja järnvägstrafik och ett gemensamt drag för övriga nordiska länder är också att den ekonomiska redovisningen inte gör det möjligt att fastställa exakt hur stor del av detta stöd som har regionalpolitiska motiv. Även färjor och båttrafik får i alla tre länderna stora bidrag. I såväl Norge som Finland stöds dessutom långväga godstransporter från perifera regioner på ungefär samma sätt som i Sverige. Här är kriterierna för stöd detaljerade, och klart inriktade mot att definiera perifera regioner.

Principerna och metoderna för att bestämma storleken på det regionalpolitiskt motiverade stödet skiftar mellan länderna och det finns också stora variationer inom respektive land beroende på vilken trafik som stödet avser. Den övergripande ramen för stödet bestäms, liksom i Sverige, genom en politiskt styrd budgetprocess. Men i alla tre länderna bestäms också fördelningen av anslagen delvis på politiska grunder. Det gäller särskilt stödet till järnvägstrafik där det med några undantag saknas allmänt tillgängliga uppgifter om hur stödet bestäms och fördelas. Finland är det enda av länderna som har utarbetat ett system av tillgänglighetskriterier liknande de svenska för regionalpolitiskt motiverat stöd. Kriterierna tycks dock tillämpas på en mindre del av trafiken än i Sverige. I Finland har man också särskilda kriterier och andra krav på regional/lokal medfinansiering när stödet motiveras av näringslivets behov.

I Danmark har Trafikstyrelsen utvecklat en öppen redovisning och uppföljning av viss upphandlad trafik inom järnvägsområdet och i fråga om större färjeförbindelser. Några trafikslagsgemensamma stödkriterier tycks dock inte förekomma vare sig i Danmark eller i Norge. Trafikslagsövergripande regler för att stödja regionalpolitiskt motiverad trafik förekommer alltså inte i någon stor utsträckning idag. En viss rörelse i denna riktning kan dock skönjas i den policyutveckling som sker för närvarande. Särskilt i Finland finns en ambition att arbeta över trafikslagsgränserna. I Norge väntas järnvägsreformen ge planeringen ett trafikslagsövergripande perspektiv.

### *Mål och motiv till stöd*

Allmänna politiska mål och motiv för att stödja trafik av bl.a. regionalpolitiska skäl finns formulerade i alla tre länder. Vår bedömning är att de är tydligast i Finland och relativt tydliga i Norge medan bilden är mer blandad i Danmark. Norges nuvarande nationella transportplan

---

<sup>18</sup> Någon detaljerad kartläggning av de aktuella förhållandena i Sverige har inte gjorts och vi är inte säkra på att statlig upphandling av olönsam järnvägstrafik beloppsmässigt överstiger andra upphandlingar av trafik.

framhåller regional utveckling och mobilitet mellan glesbebyggda områden och förespråkar satsningar på väg, järnväg, färjor och båtar. För den trafik som administreras genom Trafikstyrelsen i Danmark är dock intrycket att motiven för att stödja en viss trafik är tydligt formulerade i de upphandlingsunderlag som tas fram.

#### *Organisation och rollfördelning*

Organisationen och administrationen av stödet skiljer sig åt mellan länderna. I Norge har regeringen/departementet huvudansvaret för i princip allt regionalpolitiskt stöd till trafiken. En kommande järnvägsreform kan innebära att Jernbaneverket delas i en planerande myndighet som upphandlar persontågstrafik, och ett statligt järnvägsföretag som förvaltar stationer och terminaler. I Finland har delar av det direkta ansvaret för anslagen överförts till det nybildade Trafikverket. Organisationen blir genom detta mer lik den nuvarande svenska. I Danmark finns ett delat ansvar mellan regering/departement och myndighet (Trafikstyrelsen). Trafikstyrelsens verksamhet uppvisar i fråga om trafikstöden stora likheter med den som bedrevs av Rikstrafiken i Sverige (numera Trafikverket) såväl i fråga om uppgifternas art som i fråga om tillvägagångssättet.

När det gäller rollfördelningen mellan nationell, regional och lokal nivå förefaller denna vara mest renodlad och lik den svenska i Finland. Rollfördelningen är relativt tydlig även i Norge, men den norska staten förfogar över flera medel än den svenska eftersom man fortfarande använder sig av specialdestinerade anslag för att främja utvecklingen av kollektivtrafiken i olika avseenden. Sådana medel fanns tidigare även i Sverige men har nu avvecklats sedan ett antal år. I Danmark är ansvarsfördelningen allt annat än tydlig, åtminstone om man utgår från indelningen nationellt, regionalt och lokalt. I huvudstadsområdet har t.ex. staten ett stort ansvar för trafiken i samverkan med trafikoperatörer och regionala och lokala myndigheter.

#### *Stödets transparens*

Ett generellt drag i samtliga länder är att stödets tydlighet och genomskådlighet skiftar med formen för stöd. Mest detaljerade föreskrifter om omfattning och kriterier finns för transportstödet. Givet att transporterna uppfyller villkoren utgår stöd, annars inte. Stödet till kollektivtrafik och kollektivtrafikanläggningar som flygplatser och hamnar är i högre grad föremål för mera sammanvägda bedömningar inom ramen för upphandlingsprocesser eller andra tilldelningsförfaranden. Utfallet förefaller här mera vara beroende av bl.a. tillgången på anslagsmedel och de politiska bedömningar som görs från tid till annan. Minst tydligt och genomskådligt är hur perifera regioners tillgänglighet vägs in i de insatser som görs för att vidmakthålla och utveckla transportinfrastrukturen. I Sverige är det t.ex. uppenbart att regionalpolitiska överväganden väger tungt i fördelningen av investeringar och drift- och underhållsinsatser, särskilt inom väg och järnväg.<sup>19</sup> Här, liksom i övriga nordiska länder, framgår detta i bästa fall genom allmänna målformuleringar och exemplifiering av insatser i planerna. Att avgöra hur stora delar av investerings- och drift- och underhållsbudgetarna som går till regionalpolitiskt motiverade insatser är däremot inte möjligt.

Att graden av precision och tydlighet skiljer sig mellan olika insatsområdet enligt ungefär samma mönster för samtliga länder, hänger troligen samman med vem som utgör mottagare av stödet. När stödet går till konkurrerande privata aktörer, som i fallet med transportstödet, har det sannolikt bedömts viktigt att ha tydliga regler och kriterier så att inte misstankar om godtycke eller diskriminering kan uppkomma. När stödet gått till offentliga aktörer, vilket av tradition varit fallet inom kollektivtrafik- och järnvägssektorn, har kanske inte detta behov framstått som lika uppenbart. Som minst har behovet av tydlighet framstått när staten

---

<sup>19</sup> Vill man se de svenska och finska utgifterna för isbrytning som en insats för att utjämna tillgänglighetsskillnader inom länderna måste regionalpolitiska överväganden anses väga tungt även inom sjöfarten.

genomför verksamheten i egen regi, vilket i allt väsentligt gäller för utvecklingen och vidmakthållandet av den statliga transportinfrastrukturen. Man borde kunna förvänta sig att den gemensamma konkurrenslagstiftning som successivt utvecklats inom EU-samarbetet skulle ha skärpt kraven på tydlighet och genomskådlighet i dessa avseenden.

## 7.3 Några utvecklingslinjer

Att samtliga länder är medlemmar i EU eller, som i Norges fall, nära knutna till samarbetet, skulle för övrigt kunna ge anledning att förmoda att formerna och omfattningen av ländernas insatser på dessa områden skulle utvecklas mot en ökad likformighet och harmonisering. Någon stark sådan effekt kan dock inte spåras i de uppgifter vi samlat in. Såväl Norge, Finland och Danmark stödjer exempelvis nationella järnvägsoperatörer med bidrag som inte framstår som särskilt genomskådliga. I Danmark har det dock tagits vissa initiativ för att bredda järnvägsmarknaden och en reform i denna riktning uppges också vara på gång i Norge. Om man jämför situationen nu med den bild som redovisades i en tidigare rapport för Trafikanalys år 2012 är inte heller förändringarna särskilt stora. En viss utveckling mot bl.a. mer decentraliserat ansvar, mera marknadsorienterade upphandlingslösningar och ett ökat trafikslagsövergripande perspektiv på tillgänglighetsåtgärderna kan dock skönjas.

När det gäller rollfördelningen mellan olika planeringsnivåer i administrationen av stöd för perifera regioners tillgänglighet är vår slutsats att samtliga övriga länder har mer av ansvaret förlagt till den centrala nivån än vad som är fallet i Sverige. Starkast tar detta sig uttryck i Danmark genom den annorlunda förvaltningstradition man har där med bredare uppgifter för ministerierna än i övriga Norden. Men även i Finland och Norge ligger fler uppgifter på transportministerierna än vad som är fallet i Sverige. Det finns dock tecken på att detta kan komma att förändras i viss utsträckning. Både i Norge och Finland förbereds kommunreformer och den regionala planeringsnivån har stärkts i olika grad i samtliga länder även om det kanske är tydligast i Danmark. Troligen kan man se det som en förberedelse för att flytta över en större del av ansvaret för transportfrågorna på regional och lokal nivå.

I Norge och Finland pågår också en process för att skapa trafikslagsövergripande myndigheter av liknande slag som det svenska Trafikverket. Detta kan tänkas ge förutsättningar att flytta över en del av de uppgifter som nu ligger på regeringsnivå till myndighetsnivå så att man får en ansvarsfördelning som i högre grad liknar den svenska. En mer trafikslagsövergripande organisation kan också påverka synsätten och ge förutsättningar för stödformer som är mer likformiga över trafikslagen.

Det pågår således en policyutveckling i samtliga länder som kan komma att beröra organisationen av och stödet till transporter från statens sida. En gemensam nämnare för alla tre länderna förefaller dock vara att det är storstädernas trafikförsörjningsproblem som är mer i fokus än utkantströmdens problem. Det kan verka lite paradoxalt men ju större uppmärksamhet som ägnas åt transporternas betydelse för regional utveckling och tillväxt desto mer koncentrerat verkar intresset bli till storstäderna och de största transportstråken.

I Sverige har detta bl.a. kommit till uttryck i ett antal storstadspaket inriktade på att försöka exploatera trafik- och infrastrukturåtgärdernas förmenta tillväxteffekter. Nu senast har denna form av förhandlingsplanering utsträckts till ett nationellt geografiskt perspektiv inom ramen för den s.k. Sverigeförhandlingen som syftar till att ge utrymme för en storskalig satsning på höghastighetståg mellan landets storstadsregioner. Hand i hand med denna nya inriktning går också en allt närmare integrering av olika planeringsnivåer – lokal, regional och statlig – och en strävan att finna nya finansieringskällor för att utveckla och förvalta transportsystemen. Kommuners och regioners medfinansiering av statlig infrastruktur växer i omfattning och

staten går nu också in och finansierar lokal/regional infrastruktur som tunnelbanan i Stockholm.

Vårt underlag ger ingen klar bild av om ovan beskrivna tendenser går att spåra i övriga nordiska länder. Möjligen kan man ana att de danska regionernas utvecklingsplaner har en liknande inriktning eftersom de bl.a. uppges innehålla olika önskemål om statliga investeringar. Någon drastisk förändring av nivån på regionalpolitiskt motiverat stöd i mer traditionell mening – det som går till att utjämna förutsättningarna för transporter till, från och inom mer perifera regioner – förefaller hur som hels inte ligga i korten för något av de studerade länderna.

## 7.4 Vad kan Sverige lära?

Ett skäl för att göra översikten över hur regionalpolitiskt motiverat stöd till trafiken är ordnat i övriga nordiska länder är att försöka utröna om Sverige kan ha något att lära av hur stödet är organiserat och utformat. När det gäller organisationen av stödet och hur det administreras är dock huvudintrycket att övriga nordiska länder har kvar en uppläggningsform som i många avseenden överensstämmer med vad som tidigare tillämpats i Sverige. Även i Sverige har det tidigare funnits ett allmänt stöd till ett statligt järnvägsmonopol ungefär av det slag som fortfarande gäller i Norge och Finland och delvis även i Danmark. För svensk del är det knappast möjligt att återgå till ett sådant system. Före Rikstrafikens tillkomst utgick också stödet i Sverige till olika typer av trafik i huvudsak från trafikslagsvisa utgångspunkter, vilket alltså är den övergripande bilden i övriga Norden. Inte heller i detta avseende kan det finnas anledning för Sverige att återgå till ett läge som man tidigare beslutat att överge till förmån för en mer trafikslagsövergripande ansats.

Slutsatsen att Sverige inte har så mycket att lära i fråga om övergripande organisation och administration hindrar emellertid inte att det kan finnas andra aspekter på det regionalpolitiska stödet i övriga länder som kan vara intressanta för svenskt vidkommande. Inom ramen för detta uppdrag har det inte varit möjligt att göra några djupdykningar i det nordiska materialet men följande iakttagelser kan ändå göras.

Enligt redogörelsen för situationen i Norge (bilaga 3) har det gjorts olika utredningar i frågan om vad som är en optimal omfattning av stödet till kollektivtrafiken. En stor del av dessa studier är inriktade mot att fastställa vilken omfattning av lokal och regional kollektivtrafik som är önskvärd under olika förutsättningar. De samhällsekonomiska teorier och hypoteser som används i det sammanhanget kan dock delvis vara tillämpliga på interregional trafik och vilket stöd som kan vara motiverat för att upprätthålla sådan trafik när trafikunderlaget är otillräckligt. I Sverige har vissa sådana studier gjorts<sup>20</sup> men som underlag för ställningstaganden i fråga om hur ett fortsatt stöd bör dimensioneras och utformas borde det kunna vara av intresse att komplettera med resultaten av de norska studierna.

I Norge finns också särskilda stimulansbidrag som är inriktade mot att främja utveckling av kollektivtrafiken i olika avseenden. Huvudsakligen går det om dessa stimulansbidrag till lokal och regional kollektivtrafik, även för det stöd som har kollektivtrafik i trafiksvaga områden som främsta mottagare. Nyligen har även Danmark infört ett sådant stimulansbidrag till kollektivtrafik i de mest trafiksvaga områdena. Liknande bidrag har tidigare funnits i Sverige och då även kunnat utnyttjas för att stimulera utvecklingen av interregional kollektivtrafik. Denna typ

---

<sup>20</sup> Eliasson, J, Hildingsson, M, Johansson, J, Karlström, A, Lundberg, M, och Sandberg, L, (2009) *När bör kollektivtrafik subventioneras?* WSP Analys & Strategi 2009:9.

av bidrag utgör i viss mån ett alternativ till direkta subventioner av vissa linjer och trafikupplägg och fördelarna och nackdelarna av olika stödsystem av detta slag kan naturligtvis övervägas i en mera övergripande utredning.

I Finland har tillgänglighetskriterier utvecklats som stöd för beslut om vilken interregional trafikförsörjning som bör säkerställas genom statligt stöd. Dessa kriterier liknar motsvarande svenska kriterier som utvecklades av f.d. Rikstrafiken och det borde kunna vara intressant att göra en noggrannare jämförelse av i vilken utsträckning de överensstämmer respektive skiljer sig åt och vad förklaringen till detta i så fall kan vara. I Finland finns även krav på medfinansiering från företag eller lokala och regionala myndigheter när det är näringslivets behov av tillgänglighet som är utslagsgivande för stödbehovet. Möjligen kan en sådan medfinansiering övervägas även i Sverige för att få en indikation på vilken lokal betalningsvilja som finns för att upprätthålla eller inrätta en viss trafikförbindelse av näringslivsskäl.

I Danmark pågår inom ramen för Trafikstyrelsens verksamhet en utveckling av upphandlingsformer, avtalskonstruktioner och utvärderingsinstrument i samband med köp av interregional trafik m.m. som förefaller vara väl värd att studera mera i detalj och jämföra med motsvarande svenska praxis på området.





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.