

# FODRAL slutrapport

*Hinder och framgångsfaktorer*

*för lätt spårtrafik i Sverige*



#### Dokumentinformation

**Titel:** FODRAL slutrapport. Hinder och framgångsfaktorer för lätt spårtrafik i Sverige

**Serie nr:** 2008:73

**Projektnr:** 6126

**Författare:** Lena Winslott Hiselius, Trivector Traffic  
Daniel Svanfelt, Trivector Traffic

**Kvalitets-  
granskning** Per Gunnar Andersson, Trivector Traffic

**Beställare:** VINNOVA  
Kontaktperson: Emma Gretzer, 08-473 31 59

#### Dokumenthistorik:

Version	Datum	Förändring	Distribution
0.1	2008-10-05	Preliminärrapport	Internt
0.7	2008-11-28	Utkast inför slutseminarium	Internt och beställare
1.0	2009-01-13	Komplettering efter slutseminarium	Beställare

# Förord

---

Trivector Traffic fick hösten 2006 beviljat bidrag av VINNOVA, inom ramen för forskningsprogrammet ”Infrastruktur och effektiva transporter”, för en studie om organisatoriska aspekter av lokala och regionala spårtrafiksatsningar (oftast spår väg). Projektet FODRAL står för ”Organisation för finansiering och drift av lätt spår trafik i Sverige”.

Lätt lokal och regional spårtrafik är i en stark planeringsfas på många håll i Sverige liksom i övriga nordiska länder samt Europa. I många fall visar dessa projekt på mycket starka samhällsnyttor och goda uppfyllanden av transportpolitiska och andra mål. Dock måste organisatoriska och finansiella aspekter av främst nya infrastrukturinvesteringar måste klargöras innan sådana projekt kan realiseras.

Projektet FODRAL har syftat till att klargöra hinder och framgångsfaktorer för en användbar, framgångsrik och tydlig implementeringsprocess av spårvägar och annan lätt lokal och regional spårtrafik, med avseende på sådana organisatoriska och finansiella aspekter.

Projektet har utförts av en projektgrupp på Trivector Traffic AB, bestående av tekn.lic. PG Andersson (uppdragsansvarig), civ.ing. Daniel Svanfelt (intern projektledare), tekn.dr. Lena Winslott Hiselius samt civ.ing. Joel Hansson. Till gruppen har även knutits Thomas Lange, Marknadslänk Lange & Lange HB, som expertstöd. VINNOVA:s handläggare har varit Emma Gretzer och Åsa Vagland.

I denna slutrapport summeras de hinder och framgångsfaktorer som identifierats inom projektet. Utöver slutrapporten har 1 delrapport tagits fram; *Dagens finansieringsmodeller*.

Rapporter, och projektets övriga resultat, finns också tillgängliga på projektwebbplatsen Lätta spår, [www.lightrail.se](http://www.lightrail.se).



# Innehållsförteckning

---

## Förord

<b>1. Sammanfattning</b>	<b>1</b>
<b>2. Inledning och frågeställning</b>	<b>3</b>
2.1 Om FODRAL	3
2.2 Upplägg av rapporten	3
<b>3. Finansiering och organisation, dagsläget</b>	<b>5</b>
3.1 Finansiering av infrastruktur för lokal och regional spårtrafik	5
3.2 Driftfinansiering	6
3.3 Organisation	8
<b>4. Hinder och brister</b>	<b>9</b>
4.1 Utpekade problem från tidigare rapporter	9
4.2 Problem utpekade på regional/kommunal nivå	10
4.3 Den nya Infrastrukturpropositionen	12
4.4 Sammanfattning av hinder	12
<b>5. Framgångsfaktor: Finansiering</b>	<b>15</b>
5.1 Ökad lokal finansiering	15
5.2 Ökad statlig finansiering	17
5.3 Ökade medel genom medfinansiering	19
<b>6. Framgångsfaktor: Planering och Ansvar/organisation</b>	<b>21</b>
<b>7. Framgångsfaktor: Kunskap</b>	<b>25</b>
<b>8. Slutsatser</b>	<b>27</b>
8.1 Iakttagelser inom FODRAL	27
8.2 Framgångsfaktorer summerade	30



# 1. Sammanfattning

---

## ***Det finns inga Columbi ägg***

Erfarenheterna från FODRAL visar på att det inte finns några enkla lösningar för hur förutsättningarna för lätt spårtrafik skall kunna underlättas i Sverige. Lösningar ifrån utlandet har visat sig svåra att tillämpa eftersom dessa lösningar oftast inte är förenliga med svensk lagstiftning. Vad man kan göra i ett första skede är att låta sig inspireras och tillämpa de lösningar som är möjliga.

Den största bristen som identifierats inom FODRAL är bristen på pengar och annan finansiering måste till utöver den statliga medfinansieringen. Finansieringsansvaret kan alltså sägas läggas över på den regionala och lokala nivån. De lösningar som då måste till, som vi ser det, handlar om att öka och förtydliga det handlingsutrymme som den lokala och regionala nivån har vad gäller att dra in medfinansieringspengar till lokala och regionala projekt.

## ***Vad kan kommunerna själva göra redan idag utan några grundlagsändringar?***

Utöver att avsätta egna skattemedel kan kommunerna jobba mer med att hitta medfinansiering t.ex. genom markvärdesstegring vid försäljning av mark. Till viss del kan medel även tas in via exploateringsavgifter men här är gråzonen fortfarande väldigt grå och det finns behov av att klargöra spelreglerna. Kommunerna kan även vara mer öppna och tydliga gentemot privata aktörer vad för exploateringsalternativ som finns och vilka alternativ som är praktiskt möjliga med olika transportlösningar. Detta för att motivera bidrag till t.ex. lokala spårvägar.

## ***Organisatoriska och juridiska förändringar***

Den stora potentialen finns dock genom organisatoriska och juridiska förändringar. En lösning kan vara att utöka den kommunala beskattningsrätten genom en skatteväxling gentemot statligt skatteuttag.

En framgångsrik lösning från utlandet är att fastighetskatten differentieras med avseende på tillgång till högkvalitativ kollektivtrafik. En annan lösning från utlandet är att en del av arbetsgivaravgiften går till att finansiera bra kollektivtrafik som kommer anställda till godo. En annan lösning som kan vara på gång är att infrastrukturavgifter, så som trängselavgifter, definieras som en kommunal avgift och kan därmed användas av kommunerna till att finansiera kollektivtrafiklösningar.

På samma sätt som vi har identifierat brister inom finansieringsområdet har vi inom FODRAL även identifierat brister inom det organisatoriska området.

Den organisatoriska struktur som idag finns på regional och lokal är inte uppbyggd för att äga, driva och underhålla spårinfrastruktur. Ägandeansvaret och driftansvaret är t.ex. uppdelat på olika ansvarsenheter utan koppling dem emellan.

### ***Regionalt ansvar och regionala spårvägar***

Det är svårt att hitta några enkla lösningar för regionala spårvägar. Finansieringslösningarna som vi föreslagit tidigare är i stort tillämpbara även för regional spårtrafik, t.ex. markvärdesstegring och differentierad fastighetsskatt. Juridiska hinder måste dock undanröjas då det idag inte är tillåtet för en kommun att bidra till infrastruktur i en annan kommun.

Ett annat problem är den organisatoriska strukturen. Landstingen och regionerna har idag enbart ett ansvar för driften av kollektivtrafiken och det saknas alltså en organisatorisk struktur för att äga och driva infrastruktur.

En förutsättning för att regionala och även lokala spårvägar skall utvecklas är att den finns en dialog mellan den regionala och lokal nivå. Kollektivtrafiken i Stockholm har t.ex. utpekats som ett område där kommunerna och Stockholms landsting har svårt att komma fram till en samsyn.

## 2. Inledning och frågeställning

---

### 2.1 Om FODRAL

FODRAL står för ”Organisation för finansiering och drift av lätt spårtrafik i Sverige”. Lätt lokal och regional spårtrafik är i en stark planeringsfas på många håll i Sverige liksom i övriga nordiska länder, samt i övriga Europa. Det finns en önskan om att klarlägga finansieringsmöjligheter och ansvarsförhållanden innan planeringen kan gå vidare.

Huvuddelen av spårtrafiknätet i Sverige, det vill säga järnvägarna, bekostas idag till 100 % av staten genom Banverket, medan spårvägar, tunnelbanor och vissa lokala järnvägar finansieras av kommuner, regioner och trafikhusvudmän. Detta gör att vissa lokala och regionala satsningar oftast inte är möjliga även om de skulle ge en bättre samhällsekonomi än en enskild järnvägssatsning.

Forskningsprojektet FODRAL syftar till att lyfta fram sådana frågor i ljuset och därefter ta fram förslag på hur ansvar och finansiering skulle kunna se ut. Resultatet förväntas ge ett bättre beslutsunderlag kring framtida regionala lätta spårtrafiklösningar. Situationen kommer annars i framtiden att vara som idag – en allmän rådvillhet, som gör att spårprojekten inte kommer längre än till planeringsstadiet.

Kollektivtrafiken roll betraktas i hög grad som ett medel att nå samhällsmål och kollektivtrafiken bör ges förutsättningar för detta även ekonomiskt och organisatoriskt. I föreliggande slutrapport koncentreras diskussionen kring de resultat som framkommit inom FODRAL.

### 2.2 Upplägg av rapporten

Rapporten har följande upplägg. I kapitel 3 görs en kort presentation av finansierings- och organisationsmodellerna som i dagsläget används i Sverige samt några utblickar mot Europa. I kapitel 4 diskuteras de hinder och brister som identifierats under arbetet med FODRAL. I kapitel 5-7 går olika framgångsfaktorer igenom inom följande områden:

- Finansiering (kapitel 5)
- Planering och Ansvar/Organisation (kapitel 6)
- Kunskap (kapitel 7)

Rapporten avslutas med slutsatser.



## 3. Finansiering och organisation, dagsläget

---

### 3.1 Finansiering av infrastruktur för lokal och regional spårtrafik

I dagsläget finns följande ”modeller” för finansiering av spårinfrastruktur för lokal och regional spårtrafik:

- Länstrafikansvariga äger, underhåller och driver – endast Stockholms län.  
*Exempel: tunnelbanan, Roslagsbanan, Tvärbanan.*
- Kommuner äger, underhåller och driver.  
*Exempel: Göteborg, Norrköping.*
- Statliga anslag genom Banverket – ”nationella” järnvägsprojekt.
- Statliga anslag genom Banverket med regional och lokal delfinansiering – ”regionala” järnvägsprojekt.  
*Exempel: de flesta järnvägsprojekt.*
- Statsbidrag till länstrafikansvariga/kommuner genom Banverket.  
*Exempel: SL, Göteborg.*
- Särskilda statliga anslag genom överenskommelser eller ”paket”.  
*Exempel: Dennispaketet, Malmöhusöverenskommelsen, Stockholmsför-söket.*
- OPS – Privat genom statligt beslut.  
*Exempel: Arlandabanan.*
- OPS – Privat genom koncession från länstrafikansvarig – ersättning per resenär (motsv.).  
*Exempel: Djurgårdslinjen.*

I många storstäder i Europa föreskriver lagen vilka finansieringsandelar som skall tillämpas för infrastrukturprojekt, vilket underlättar förhandlingar mellan staden och staten. Investeringarnas finansiering diskuteras utifrån en klar princip att finansieringsansvaret är ett delat ansvar.

I länder utan fördelningsprinciper är det ofta den statliga nivån som ansvarar för finansieringen av alla större transportinvesteringar.

De statliga budgeterna står för huvudfinansieringen av de flesta infrastrukturprojekt i EU. I mindre utvecklade regioner är också European Investment Bank European Regional Development Fund och the Cohesion Fund stora bidragsgivare. Beslut om investeringar i TEN-projekt fattas på nationell nivå i de olika medlemsländerna och finansiering via statliga nationella budgeterna står för huvuddelen av TEN-investeringarna.

För trettio år sedan hade staten huvudansvaret för att finansiera nya transportinvesteringar i nästan alla storstadsregioner. Nu tillämpas en mängd olika strategier på storstadnivå i många av Europas och världens storstäder. Regionerna har samtidigt fått ett allt större ansvar för finansieringen och driften av transportinfrastruktur av regional karaktär och ofta även ett samordningsansvar för lokala transportinvesteringar. De alternativa finansieringslösningarna används ofta som styrmedel för att påverka transportefterfrågan och för att föra över resande från biltrafik till andra transportslag samtidigt som investeringar görs i kollektivtrafik. Bakgrunden är lokala trafikproblem med trängsel och dålig miljö. Samtidigt är möjligheterna små att få loss statliga eller regionala medel till kostsamma lösningar för att exempelvis rusta upp och bygga ut kollektivtrafiken.

Nya finansieringslösningar tycks ofta innebära en ny ansvarsfördelning mellan staten, regionerna och kommunerna i kombination med en utvidgning av budgeten genom ökade insatser från resenärer och företag. I t.ex. Tyskland har decentraliseringen av ansvaret för den regionala kollektivtrafiken också medfört att finansieringskällorna kopplade till kollektivtrafiken har decentraliserats. I Zürich berörs Kantonens myndighet för kollektivtrafik av tre beslutsnivåer; staten, Kantonen och den kommunala. Den statliga nivån har i praktiken inget inflytande.

I många Europeiska länder har den spårburna trafiken i storstäderna överförts till respektive region/kommun och blivit inkorporerad i den transportansvariga myndigheten på regional/lokal nivå. Federala länder så som Tyskland och Schweiz var bland de första att utveckla en regionalisering av ansvaret för transportererna i tätorterna. De nordiska och länderna kring Medelhavet har först nyligen börjat förändra sin modell.

I det praktiska arbetet har lokala "Metropolitan Transport Organisation Authorities" skapats som ansvarar för planering, drift samt finansiering av transportsystemet.

## 3.2 Driftfinansiering

Det förekommer direkta statliga bidrag till drift av kollektivtrafik. Detta bidrag är dock enbart till företagsekonomiskt olönsam interregional kollektivtrafik, vilken handlas upp av myndigheten Rikstrafiken.<sup>1</sup> Det statliga stödet till långväga resor är således avsevärt högre än för mer kortväga resor. Regional och lokal kollektivtrafik, det vill säga kollektivtrafik innanför ett läns gränser, får finansieras helt och hållet av läns huvudmannen – se nästa avsnitt.

<sup>1</sup> Rikstrafiken har till uppgift att samordna och upphandla interregional kollektivtrafik, även flyg och sjöfart. Detta sker utmed sådana sträckor där det saknas förutsättningar för kommersiell drift. I södra Sverige ligger fokus på upphandling av tågtrafik, medan en förhållandevis hög andel flygtrafik subventioneras till Norrländska destinationer. Den allra största kostnadsposten utgör dock färjetrafiken till Gotland. Se mer på [www.rikstrafiken.se](http://www.rikstrafiken.se)

Utöver driftsbidraget finns en möjlighet för trafikhuvudmännen att ta del av statligt penningstöd via det ordinarie anslaget till infrastruktur. Det är Banverket som i sina ordinarie fyraårscykler med infrastrukturplanering ger möjligheten att löpande söka bidrag till inköp av fordon. Detta anslag kommer dock att slopas enligt den nyss lagda Infrastrukturpropositionen.

*Landstingens (inklusive regionernas) verksamhet* finansieras till största delen via landstingsskatten. Därutöver får landstingen inkomster från avgifter och försäljning av tjänster. Den största delen av landstingens budget går till hälso- och sjukvård samt tandvård. Medel till drift och utveckling av kollektivtrafik utgör i detta sammanhang en bråkdel av landstingens budgetar.

Drift av kollektivtrafik finansieras normalt både genom intäkter från biljettförsäljning och genom ett ekonomiskt bidrag från ägarna, normalt kommunerna och landstingen. Man kan se ägartillskottet som en direkt subvention, eller om man vill ett köp av en tjänst som ägarna bedömer att det är rimligt att skattekollektivet är med att betala.

Om medborgarna får något direkt tillbaka som en motprestation för sin betalning så är det en avgift istället för en skatt. Dessa avgifter kan både vara statliga och landstings- och primärkommunala. Det finns till exempel forskoleavgifter, vårdavgifter, tv-avgift, avgift för tillstånd för och distribution av körkort – och biljettpriser på bussar och tåg.

Avgifterna på den lokala och regionala kollektivtrafiken, det vill säga länstrafiken, finansieras till ungefär hälften av biljettintäkter. Resterande del bidrar alltså det allmänna (ägarna) med från skattsedeln. Detta kan dock variera från län till län. I Skåne, till exempel, är kostnadstäckningsgraden från biljettintäkterna 70 %.

SJ:s verksamhet baseras helt och hållet på företagsekonomiska principer, efter direktiv av ägaren svenska staten. Detta innebär att den långväga tågdriften som SJ svarar för helt finansieras av biljettpriset. På grund av detta företagsekonomiska grundkrav kan SJ ”när som helst” lämna en järnvägslinje otrafikerad om SJ finner den olönsam.

Om det finns samhällsekonomiska eller andra anledningar att ändå bibehålla tågtrafik på en sådan sträcka, får länshuvudmännen, eller den statliga myndigheten Rikstrafiken, eller dessa aktörer i ett samarbete, handla upp sådan trafik. Detta innebär att tågoperatörer ges ersättning av länstrafikbolagen eller staten för att upprätthålla tågtrafiken. SJ är i detta fall en operatör som har vunnit upphandlingar i konkurrens med andra tågoperatörer, och kan alltså träda in som operatörer på sträckor som man tidigare har lämnat, fast då under en annan huvudman!

Statsbidrag har gått att söka till spårfordon för regional kollektivtrafik. För att få statsbidrag krävdes att fordonet skulle användas i regional kollektiv persontrafik som tillgodosåg ett allmänt kommunikationsbehov. Statsbidrag gick att få även för fordon som betjänar både regional och lokal kollektivtrafik. Statsbidraget gick dels till nyinvestering eller hyra av fordon och dels till ombyggnad av fordon. Bidraget gavs med 50 % av investerings- eller hyres-

kostnaden. Enligt infrastruktur propositionen 2008<sup>2</sup> kommer dock bidraget till fordonsanskaffning att upphöra efter att de medel som redan beslutats av riksdagen har betalats ut.

### 3.3 Organisation

I dagsläget finns följande ”modeller” för organisering av lokal och regional kollektivtrafik:

- Länstrafikansvarig har egen förvaltning.  
*Exempel: Skånetrafiken (regionen = landstinget) och Gotland (kommunen = landstinget)*
- Länstrafikansvarig har samägd förvaltning enligt ”grundmodellen”.  
*Exempel: Endast Länstrafiken i Kronoberg (del av Regionförbundet i Södra Småland)*
- Länstrafikansvarig har helägt bolag.  
*Exempel: SL (ägs av Stockholms läns landsting)*
- Länstrafikansvarig har samägt bolag enligt ”grundmodellen” – traditionell underskottsfordelning landsting-kommuner (50-50).  
*Exempel: Hallandstrafiken*
- Länstrafikansvarig har samägt bolag – Gävleborgsmodellen för underskottsfordelning.  
*Exempel: X-trafik, Västtrafik*
- Länstrafikansvarig har delegerat ut ansvaret för lokal trafik till kommuner. *Exempel: Lund, Karlstad, Luleå*
- Statsbidrag till länstrafikansvariga för inköp av fordon.  
*Exempel: A32 för Tvärbanan*
- OPS – Privat genom statligt beslut.  
*Exempel: Arlanda Express*
- OPS – Privat genom koncession från länstrafikansvarig – ersättning per resenär (motsv.). *Exempel: Djurgårdslinjen*

<sup>2</sup> Proposition 2008/09:35 ”Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt.”

## 4. Hinder och brister

---

### 4.1 Utpekade problem från tidigare rapporter

Människors ökade rörlighet har inneburit att lokala arbetsmarknader vuxit och flätats in i varandra i vad som brukar kallas ”regionförstoring”. Det ställer krav på ett betydligt vidare perspektiv än den enskilda kommunen för att planera infrastruktur och kollektivtrafik. Den regionala nivåns ökade betydelse har i sin tur blottat en rad strukturella brister i det regionala utvecklingsarbete och samhällsorganisationen.

I Ansvarskommitténs slutbetänkande<sup>3</sup> beskrivs några av de problem som förknippas med planeringen och finansieringen av det svenska transportsystemet:

- Fragmenterad planeringsprocess där de enskilda trafiksystemen i huvudsak planeras separat inom respektive trafikverk.
- En osäker och ryckig finansieringsmodell där långsiktiga investeringsplaner utformas utifrån nationellt angivna ekonomiska ramar med där beslut om finansieringen tas från år till år i samband med statsbudgeten och ofta inte motsvarar det utrymme som angivits i planen.
- En obalans mellan finansieringsansvar och nytta. De flesta resor är lokala eller regionala till sin karaktär, medan investeringar i transportinfrastruktur i huvudsak finansieras nationellt. Eftersom regionen inte betalar själv upplever den nationella nivån att regionerna inte gör annat än kräver pengar till infrastrukturinvesteringar utan hänsyn tagen till vad finansieringen innebär för statskassan.

Dagens finansieringssystem kritiserar pga. användningen av investeringsmedlen inte anses vara rättvis eller effektiv. Det finns en skillnad mellan planeringsunder som tas fram enligt politiska direktiv och de grunder som besluten fattas på. En risk med dagens finansieringssystem är att det kan ge ineffektiva lösningar eftersom beslut om regionala projekt fattas nationellt. Problemet kan sammanfattas i att de som gynnas av ett projekt beaktar hela nyttan av de utgifter som föreslås medan de däremot bara väger in en bråkdel av de kostnader som fördelas över hela den nationella ekonomin. Det saknas därför incitament för att föreslå billiga lösningar eller att avstå från en investering. Det riskerar att leda till överinvesteringar eller att andra välmotiverade satsningar trängs undan.

<sup>3</sup> SOU 2007:13. ”Regional utveckling och regional samhällsorganisation”

I Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem,<sup>4</sup> framhålls att järnvägsnätet, i högre grad än det mer finmaskiga vägnätet, är ett sammanhängande system och kräver en sammanhållen planering. Man pekar även på det stora beroendet mellan investeringsobjekt i stamnätsplanen och länsplanerna. Enligt förslaget medför järnvägsprojektens storlek att de inte lämpar sig för jämförelsevis begränsade länsvisa planeringsramar. Därför föreslogs i propositionen att indelningen i stomjärnvägar och länsjärnvägar skulle avskaffas och att stamnätsplanen skulle omfatta åtgärder på hela det statliga järnvägsnätet. Detta förslag har också blivit verklighet.

Frågan om planeringsansvaret för investeringar i regionala järnvägar är dock högst levande. Flera län har uttryckt missnöje med upplevda underinvesteringar i de tidigare länsjärnvägarna, vilka sägs omöjliggöra satsningar på spårburen kollektivtrafik. Man pekar också på behovet av att utifrån ett territoriellt perspektiv ta ett samlat grepp om de olika transportsystemen. I en underlagsrapport till Ansvarskommitténs betänkande, Ansvarsfördelning på regional nivå – hur kan den se ut i praktiken?<sup>5</sup> föreslogs att regionerna skall ansvara inte endast för planeringen av investeringar i regionala järnvägar utan också för finansieringen.

Infrastrukturinvesteringar beslutas av Riksdagen för en period av 10 till 12 år. Medelstillelningen sker dock för ett år i taget inom ramen för den ordinarie statsbudgetprocessen. Den årliga anslagstillelningen medger sällan att investeringar kan genomföras i den takt och utsträckning som anges i planerna. Denna diskrepans kan innebära att samhällsekonomiskt nyttiga projekt skjuts på framtiden eller inte alls blir av. Ryckigheten skapar potentiella problem även för kommunal och regional planering, till exempel vad gäller beslut om industri- eller bostadsetableringar som baseras på förväntningar om nya väg- eller järnvägsförbindelser.

## 4.2 Problem utpekade på regional/kommunal nivå

Banverkets statsbidrag går i 4-årscykler. Har man missat ett ansökningstillfälle får man vänta 4 år på nästa. Detta är ett problem när behovet av snabba satsningar kan vara stort.

För att investeringsprojekt skall komma till stånd idag förutsätts att regioner och kommuner själva kan bidra med mycket pengar. Regionala spårvägs-satsningar är så investeringsstunga att de inte sällan läggs in i RTI-planerna. Dessa investeringar kräver ofta nya investeringspaket. Fler medfinansieringslösningar, liknande de 3 storstadssatsningarna, behövs således. Malmöhusöverenskommelsen var en del av 3 storstadssatsningar. Övriga var Göken i Göteborg och Dennispaketet i Stockholm. Fördelen med Malmöhusöverenskommelsen var att den inte byggde på en villkorad finansiering (övriga byggde på biltullar och politiska överenskommelser). Överenskommelser är

<sup>4</sup> Proposition 2001/02:20 "Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem"

<sup>5</sup> EuroFutures (2006) "Sveriges regionala indelning" Ansvarskommitténs skriftserie

dock ofta baserade på politiska överenskommelser. För infrastruktursatsningar krävs en bred organisatorisk lösning, typ Malmöhusöverenskommelsen, då satsningarna löper under lång tid (dvs. längre än 4 år) och försvåras av kortsiktiga politiska lösningar.

På lokal nivå kan det även vara svårt att få stöd till större spårtrafiksatsningar eftersom dessa ses som en nationell angelägenhet. Ett stöd för lokal medfinansiering kan då vara svårt att få eftersom man förutsätter att de nationella banorna skall finansieras med statliga medel. I vissa fall krävs således det inte en ändring av regelverket för att investeringar skall komma i gång, snarare en synsättsändring. Ett exempel är Helsingborgs kommuns finansiering av Södertunneln genom försäljning av byggrätter.

Vidare kan man anmärka att i städer med spårväg (Göteborg och Norrköping) är det professionella engagemanget för just denna trafikform fortfarande till viss del begränsat till kommunernas tekniska förvaltningar och kollektivtrafiknämnder eller motsvarande. I Stockholm är det främst politiska drivkrafter (från landstingets sida) som är orsaken till den nuvarande expansionen av spårvägsnätet.

Det finns även problem kopplade till att banavgifterna inte motsvarar marginalkostnaden. Dagens banavgifter på de banor som Banverket ansvarar för speglar inte den faktiska marginalkostnaden per fordonskilometer. Detta medför att kostnaden för att bedriva spårtrafik är avhängig vem som ansvarar för banan. För en trafik huvudman som bedriver spårtrafik på en bana ägd av Banverket är således kostnaden lägre än om trafik huvudmannen bedriver spårtrafik på en egen bana.

Idag kan det vara svårt att genomföra ett projekt. Det är många olika aktörer som måste samverka, men som av olika skäl i stor utsträckning planerar sektorsvis. Dålig samordning leder till lågt utnyttjande av kompetens och resurser. För att lyckas behöver planeringens aktörer enas och projektets genomförande och finansiering klargöras. Det minskar risken för stuprörstänkande. Frågor om långsiktigt hållbart och fyrstegsprincipen i våra städer kräver optimering på andra grunder än sektorsansvar. Detta blir särskilt tydligt när kollektivtrafikens framkomlighet skall prioriteras i våra städer.

Ett ytterligare hinder är den långa planeringsprocessen. Man räknar i dagsläget med en planeringstid på 20 år. För spårvägsprojekt krävs formellt sett järnvägsplan. Detta medför att såväl en detaljplan och järnvägsplan måste göras vilket i sin tur innebär att det finns två överklagandeinstanser. Vid överklaganden blir således planeringsprocessen mycket lång.

### 4.3 Den nya Infrastrukturpropositionen

Enligt Infrastrukturpropositionen som kom under hösten 2008 sker det inga förändringar (förbättringar) med avseende ansatta medel till spårvägar och annan lätt spårtrafik.

Enligt infrastrukturpropositionen är ansatsen för inriktningsplaneringen transportslagsövergripande. Detta innebär att det finns en gemensam pott som Banverket och Vägverket får dela på för nästa planperiod. I detta arbete behandlas spårvägssatsningar som vilka projekt som helst och inga särskilda pengar finns alltså avsatta till spårvägar eller annan lätt spårtrafik. Fortsättningsvis är det Banverket (och Vägverket) som i fortsatt dialog med kommuner, landsting och regioner får komma överens om sådana nysatsningar.

Enligt Infrastrukturpropositionen skall den transportslagsövergripande prioriteringen i hög grad baseras på samhällsekonomisk effektivitet. Frågan är hur detta kommer att påverka spårvägsinvesteringarna. Om hög samhällsekonomisk effektivitet kan påvisas, kommer verkligen dessa lokala/regionala investeringar att prioriteras? Om hög samhällsekonomisk effektivitet inte kan påvisas innebär detta att spårvägslösningar är uteslutna?

Den slopade medfinansieringen till rullande materiel innebär vidare en försämring för spårvägstrafiken. Slopandet motiveras med att fordonen blir en konkurrensfaktor när persontrafiken på järnväg konkurrensutsätts och att staten därmed inte kan gå in och sponsra trafikhuvudmännen med detta. En annan förklaring kan vara att Banverket vill förtydliga sin roll som enbart infrastrukturförvaltare.

### 4.4 Sammanfattning av hinder

Hinder för regional och lokal spårvägstrafik har fortlöpande diskuterats inom FODRAL. De hinder som identifierats kan kortsammanfattas i följande punkter:

- Brist på pengar
- Brist på kunskap om kostnader
- Osäkerhet hur långsiktigt finansiera reinvesteringar och drift och underhåll
- Osäkerhet kring hur avgifter från vägtrafik kan användas. Juridiska hinder/administrativa hinder som måste undanröjas. Bristande acceptans från allmänheten.
- Osäkerhet kring statsbidragen
- Statbidrag ger politiska låsningar
- Brist på eldsjälar och visioner
- Brist på kunskap lokalt (och nationellt) dels om hur sätta igång processen dels hur driva den

- Osäkerhet kring ansvar
- Osäkerhet kring Banverkets roll
- Allt för långsam planeringsprocess med både detaljplan och järnvägsplan
- Ingen möjlighet till löpande ansökning av statsbidrag
- Finns ingen arena för urbana spårinvesteringar
- Ej likabehandling av kollektivtrafik investeringar så som bussgator/buss-prioritering och investering i spårinfrastruktur. Krav på samhällsekonomisk effektivitet för spårtrafiken.



## 5. Framgångsfaktor: Finansiering

---

### 5.1 Ökad lokal finansiering

#### ***Eget lokalt åtagande av skatteintäkter***

På samma sätt som vägar, badhus, etc. finansieras av kommunens investeringspengar kan en spårväg delvis finansieras av bidrag från kommunen. Denna finansieringskälla användes t.ex. till viss del vid den tidigare investeringen i bussgatan Lundalänken då förberedelser för spårtrafik gjordes. Lunds kommun delfinansierade investeringen med 100 miljoner kronor, nära 60 % av investeringskostnaden.

#### ***Markvärdesstegring***

Spårvägssatsningar bör vara en integrerad del av samhällsbyggandet och förutsätter ett stort kommunalt engagemang, både planeringsmässigt och ekonomiskt. Ett sätt för kommunen att få fram sin del av finansieringen är att nyttja delar av de exploateringsintäkter som erhålls när nya områden utvecklas längs den tänkta spårsträckningen.

Goda möjligheter till kommunikation med omgivning kan antas bidra till högre fastighetsvärden.<sup>6</sup> Spårbusen trafik har en långsiktig och stabil utformning som gör att exempelvis fastighetsmarkandens aktörer kan betrakta den framtida stadsstrukturen som mindre osäker och välja lokalisering nära befintlig infrastruktur. Spårvägen i Göteborg brukar benämnas som en "fast ryggrad" som gör det enklare att förverkliga en planerad förtätning av staden.

Ny infrastruktur kan öppna områden för exploatering som annars inte hade kunnat komma till nytta. Ägaren av denna mark kan göra betydande vinster på **markvärdestegringar**. En aktiv dialog mellan fastighetsägare och representanter för samhället skulle kunna öka möjligheten att hitta finansieringslösningar som båda parter tjänar på. Sannolikt återfinns denna typ av investeringar i större och expansiva städer.

En förutsättning för att en markvärdesstegring skall ske utan att en åtgärd så som spårväg utlovas i *avtal*, är att ambition att investera i en spårväg är så uttalad som möjligt och även tidsatt. Det är även centralt att man pedagogiskt kan visa på den ökade vinstmarginal exploitörerna kan uppnå då spårvägen medför att man kan bygga tätare och avsätta mindre yta till parkeringsplatser etc.

<sup>6</sup> Se t.ex. markvärdesmodellen i Hagget (1983) "Geography A Modern Synthesis", HarperCollins New York

### **Exploateringsöverskott**

Det finns också en mängd olika sätt att låta dem som drar nytta av en investering vara med och bekosta den genom olika former av engångsbidrag. Exempelvis är avgift för byggrätt, bidrag från fastighetsägare eller anslutningsavgifter.

Finansierande avgifter innebär att användaren får betala för att nyttja infrastrukturen och att intäkterna används för att betala den. **Exploateringsavgifter** är avgifter som kan tas ut för att få företag att vara med och betala för kommande vinster som uppstår för företagen till följd av infrastrukturåtgärder (de som drar nytta får också vara med och betala). Strategin förekommer ofta i form av samprojektering av exploateringsområden och tillhörande transportinvesteringar.

Staffanstorp har sedan tidigare haft en policy att ta ut en exploateringsavgift per byggrätt vid nyexploatering för att finansiera infrastruktur i kommunen. Detta förfarande har dock fått kritik eftersom kostnaden har tagits ut sent i processen efter köp av mark har genomförts. Staffanstorp har därför utvecklat ett annat förfarande som nu har börjat tillämpas. I den nya "Staffanstorpsmodellen" avtalas i samband med att begäran om planläggning, om bidrag ifrån entreprenören om t.ex. 100.000 kronor per byggrätt innan man börjar planlägga.

Man kan således tänka sig att exploatören skall bekosta delar av anläggandet av infrastruktur, vilken efter färdigställandet skall överlåtas till kommunen på samma sätt som idag kan göra för anslutningsvägar och VA. Kommunen kan också ta ut högre exploateringskostnader, till exempel i form av högre avgifter för VA och gator. Kommunen är dock beroende av att någon bygger det som efterfrågas.

### **Kommunal fastighetsskatt**

För att möjliggöra regional medfinansiering med egna regionala medel kan t.ex. öronmärkta skatter införas som **kommunal fastighetsskatt**. Alternativt kan det totala skatteuttaget i regionen höjas. Den 1 januari ersattes den statliga fastighetsskatten med en kommunal fastighetsavgift enligt Lag om kommunal fastighetsavgift. Pengarna från de nya avgifterna kommer att tillfalla kommunerna, men statsbidragen kommer att minska med motsvarande belopp.

När lägre taxeringsvärden stiger, eller när ytterligare bostäder tillkommer, eller avgifterna stiger till följd av indexeringen, kommer avgifterna till kommunerna att bli större. Till exempel om ett hus, som i dag har lägre fastighetsavgift än maxgränsen på 6 000 kronor, får höjt taxeringsvärde och därmed högre avgift. Dessa pengar kommer att tillfalla kommunerna utan att statsbidragen sänks. Kommunerna kan inte ändra avgiften, utan det är riksdagen som fattar beslut om avgiftens storlek efter förslag från regeringen. För närvarande ligger schablonavgiften på cirka 1 300 kronor per invånare. För småhus blir den kommunala fastighetsavgiften 6 000 kronor, men högst 0,75 procent av det totala taxeringsvärdet. För flerbostadshus uppgår avgif-

ten till 1 200 kronor per bostadslägenhet, men högst 0,4 procent av taxeringsvärdet.

Enligt en rapport från Svenska Kommunförbundet<sup>7</sup> kan en kommunal fastighetsskatt kopplas till finansiering av infrastruktur. Kommunala investeringar i infrastruktur kan förväntas påverka fastighetsvärdena i kommunen positivt. I en situation med en statlig fastighetskatt är det staten som så att säga tar hem vinsten om kommunen investerar i infrastruktur.

### ***Trängselavgifter, vägavgifter och öronmärkta skatter.***

Den regionala/lokala planeringsramen kan förstärkas/kompletteras med olika former av medfinansiering till exempel brukaravgifter och trängselskatt. Det finns dock vissa juridiska hinder som måste undanröjas.

Regeringen har utsett en förhandlingsman som bl.a. skall utvärdera hur uttag av regionalt eller kommunalt beslutade vägavgifter kan göras i syfte att finansiera transportinfrastruktur. Grundlagsutredningen har dock inte tagit ställning till expertgruppens rapport men ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2008. Först efter det att Grundlagsutredningen (Ju 2004:11) slutfört sin översyn av normgivningsmakten, kan regeringen lämna eventuella förslag om grundlagsändringar som möjliggör kommunalt beslutade föreskrifter om trängselskatter.

### ***Inkludera spårvägs kostnader i gatuavgiften***

Med stöd av Plan- och bygglagen kan kommunerna ta ut en gatuavgift av fastighetsägarna för att bekosta gatanätet. En möjlig tillämning skulle kunna vara att denna betalning även kopplas till den lokala spårvägstrafiken på gatan.

Ett uttagande av gatuavgift istället för t.ex. en mer differentierad fastighetsavgift (mer korrelerad till det faktiska fastighetsvärdet) har den fördelen att avgiften är direkt kopplad till det man betalar för vilket kan öka acceptansen hos fastighetsägarna för den ökade utgiften. Ett ökat utnyttjande av skatter har kritiserats eftersom denna koppling inte är lika tydlig.

## **5.2 Ökad statlig finansiering**

### ***Ökning av statens medfinansiering***

En framgångsfaktor för spårtrafik kan vara att den statliga finansieringen ökar och att större belopp går att söka för trafikhuvudmännen till lokala och regionala projekt, även för viss infrastruktur. Statens medfinansiering skulle kunna ändras så den även gäller för lokala lösningar. 50 % medfinansiering ges till *regionala* kollektivtrafiklösningar, d.v.s. ej till *lokala* lösningar.

Grundstatsbidraget är idag 50 %. Vid särskilda skäl kan 75 % utbetalas, t.ex. om kostnaden utfaller i en kommun och nyttan i en annan. Reglerna skulle

<sup>7</sup> Johansson och Lind (2000) "Kommunal fastighetsskatt", KTH, Stockholm.

kunna ändras/tolkas annorlunda så att medfinansiering på 75 % av ”särskilda skäl” skulle kunna omfatta spårväg/innovativa miljöanpassade spårlösningar i städer och regioner.

En diskussion som dock bör föras är vilket skattekollektiv som skall finansiera lokala och regionala spårvägsprojekt. Är det önskvärt att nationella skatteintäkter används till att finansiera större delar av lokala och regional projekt?

Oavsett storleken på den statliga medfinansieringen ser vi det som en framgångsfaktor att statens medfinansiering är förutsägbar och faller ut i samband med projektens förverkligande. Medfinansieringssystemet bör utformas så man undviker framtvungad ”förhandlingsplanering” som ställer den vedertagna planeringsprocessen ur spel.

Ett klart ställningstagande från Banverket om deras roll och tidsplan avseende medfinansiering till spårtrafik, bidrar även till att politiska låsningar undviks lokalt och regionalt.

### ***Omdirigering av investeringsmedel från Banverket till Regionen***

En framgångsfaktor kan vara att medel omdirigeras från den nationella nivån till den regionala och att finansieringsmöjligheterna på så sett ökar regionalt. Denna förändring av tillgång till planeringsmedel diskuteras även vidare i nästa kapitel, avsnitt *Fördelning av planeringsmedel och ansvar mellan nationell och regional nivå*.

### ***Skapa en arena för urbana spårinvesteringar LIP/KLIMP pengar***

Staten har tidigare lämnat bidrag till miljöförbättrande åtgärder genom satsningarna KLIMP och LIP. I samma anda skulle ett särskilt investeringsprogram för infrastruktur för miljöanpassad trafik kunna införas liknande TIF i England. TIF står t.ex. för Transport Innovative Fund och är ett särskilt statligt program där städer och regioner får ansöka om pengar särskilt för att, under förutsättning att trängselavgifter prövas, lösa trafikproblem med hjälp av innovativa transportlösningar som initialt kräver stora investeringar, t ex modern spårväg.

Genom att skapa en specialdestinerad fond för investeringar i lokal infrastruktur etableras en area för lokala projekt som inte kan genomföras på grund av bristande finansieringsmöjligheter lokalt.

En exempel på lösningar kan vara så som föreslås i Infrastrukturpropositionen:

*För att ytterligare sätta fokus på behovet av en hållbar stadsutveckling har regeringen aviserat en omfattande satsning på hållbara städer inom ramen för den s.k. klimatmiljarden. Satsningen innehåller bl.a. sammanlagt 340 miljoner kronor i ekonomiskt stöd till hållbart stadsbyggande. Stödet avses införas 2009 och ska stimulera hållbara stadsbyggnadsprojekt som huvudsakligen bidrar till att minska utsläppen av växthusgaser. Avsikten är att satsningen ska bidra till att skapa goda exempel på stadsbyggnadsåtgärder*

*som med integrerad stadsplanering och applicerad miljöteknik, inklusive åtgärder inom transportområdet, visar på potentialen för utveckling av hållbara städer och som kan utgöra demonstrationsobjekt som underlättar spridning och export av miljöteknik och kunnande.*

### **Lånefinansiering/förskottering**

Dagens finansieringsmodell är osäker och ryckig. Långsiktiga investeringsplaner utformas utifrån nationellt angivna ekonomiska ramar där beslut om finansieringen tas från år till år i samband med statsbudgeten och ofta inte motsvarar det utrymme som angivits i planen. För att utjämna dessa svängningar när projekt hoppar i och ur planerna kan lånefinansiering i mer generella termer tillåtas.

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

Fördelen med utspridd betalning är att angelägna åtgärder kan genomföras tidigare och att nackdelen är att man låser framtida medel och att de totala utgifterna oavsiktligt kan öka. Många av de senaste årens större infrastrukturprojekt innehåller en blandning av anslagsfinansiering och lånefinansiering, t.ex. Botniabanan. Principen är att staten betalar av lånet med anslagsmedel under en viss period, som maximalt får sträcka sig över investeringens ekonomiska livslängd. En annan form av lån som blivit vanligare under senare tid är så kallad förskottering från kommuner m.fl. aktörer, t.ex. projektet förbifart Norrtälje.

## **5.3 Ökade medel genom medfinansiering**

### ***EU-finansiering***

Enligt infrastrukturpropositionen uppskattas EU-finansieringen till förbättrad tillgänglighet till ca 0,6 miljarder kronor för transportområdet under anslagsperioden. På transportområdet handlar det t.ex. om att utveckla hållbara och effektiva transportsystem för såväl person- som godstrafik.

### ***Regional medfinansiering***

Ett system med samhällskontrakt kan utvecklas. En kommun kan förbinda sig till att planera för en viss mängd bostäder och arbetsplatser förutsatt att staten eller landstingen investerar i t.ex. en spårväg.

### ***Medfinansiering från aktörer som drar nytta av investeringen***

Berörda aktörer kan ges möjlighet att finansiellt bidra till en konvertering till spårväg. För att minska osäkerheten kring huruvida en spårväg kommer att komma till stånd kan kommunen/regionen förbinda sig att använda bidraget från markförsäljningen och frivilliga bidrag från aktörer till att finansiera t.ex. en spårväg. Incitament för privat medfinansiering kan eventuellt kopplas till drifts- och intäktsrättigheter till anläggningen i fråga.

### ***OPS***

Det nuvarande finansierings- och genomförandesystemet kan även ändras genom ökad medverkan från den privata sektorn. Det kan innebära att vald anbudsgivare får ansvara för både utformning, byggande, finansiering och drift, genom s.k. **Offentlig Privat samverkan** (OPS), eller på engelska Public Private Partnership (PPP).<sup>8</sup>

Kärnan i OPS kan sägas vara ett långsiktigt kontrakt mellan den offentliga sektorn och en privat part, som kan vara ett företag eller ett konsortium, om tillhandahållande av en offentlig tjänst. Tjänsten kan till exempel vara att tillhandahålla en järnväg, ett sjukhus etc. Kontraktet specificerar att den offentliga sektorn förbinder sig att betala en ersättning till projektbolaget i utbyte mot att få en tjänst levererad över en förutbestämd tidsperiod, ofta 25–30 år. Alternativt får projektbolaget rätt att själv ta ut avgifter från brukarna under den stipulerade tidsperioden. Projektbolaget ansvarar för att med egna medel bygga den infrastruktur som kommer att leverera den efterfrågade tjänsten.

### ***Skapa större paket och överenskommelser utan villkorade finansieringslösningar***

En framgångsfaktor är att större paket och överenskommelser skapas liknande de 3 storstadssatsningarna, Malmöhusöverenskommelsen Göken i Göteborg och Dennispaketet i Stockholm. Detta arbetssätt behövs då investeringar och finansieringslösningar innebär långsiktiga åtaganden över tid och blockgränser.

För att lyckas behöver planeringens aktörer enas och projektets genomförande och finansiering klargöras. Det minskar risken för stuprörstänkande. Finansieringen (investeringar såväl som drift) är nyckeln till allianser. Planeringsprocessen har ett avgörande delmål i att skapa medfinansiärer för att kunna säkra genomförandet. Genomförandebeslut bottenar normalt i färdigbildade partnerskap.

<sup>8</sup> Ett antal rapporter har behandlat finansieringslösningar med medverkan från den privata sektorn, t.ex. VTI 2007:588; "OPS- En svensk modell för offentlig-privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar"; WSP (2007) "Finansiering av infrastruktur i Västra Götaland – inventering av alternativa finansieringskällor".

## 6. Framgångsfaktor: Planering och Ansvar/organisation

---

### ***Snabba upp planeringsprocessen***

En framgångsfaktor för att öka möjligheterna till lokal och regional spår-  
vågstrafik är att planeringsprocessen snabbas upp. Man räknar i dagsläget  
med en planeringstid på 20 år. I syfte att korta ledtiderna görs nu en översyn  
av hela processen enligt lagen om byggande av järnväg. För spårvägsprojekt  
krävs formellt sett järnvägsplan. En tolkning som framförs är att det i prakti-  
ken räcka med att spårvägen finns med i detaljplanen. För att minska osä-  
kerheten kring planeringsprocessen bör denna tolkning omvandlas till klara  
direktiv.

### ***Fördelning av planeringsmedel och ansvar mellan nationell och regional nivå***

Lyft ansvaret för urban spårtrafik från lokalt till regionalt så som i Europa.  
Den regionala nivån kan då samordna stadsutvecklingsfrågorna med kollekti-  
vtrafikens uppgifter. Kommuners, landstings och regioners lokalkännedom,  
helhetstänkande och möjlighet att prioritera mellan olika satsningar tas till-  
vara.

En lösning kan vara på väg i och med att den slutliga fördelningen av statlig  
planeringsram mellan nationell och regionala planer görs efter åtgärdsplane-  
ringen. Regeringen anser att det inte som i tidigare planeringsomgångar på  
förhand bör låsas hur mycket av den statliga planeringsramen som ska gå till  
regionala respektive till nationella planer.

För att ytterligare uppmuntra samspelet avser regeringen att låta den regio-  
nala nivån ange prioriteringar för en större andel av planeringsramen. Ge-  
nom att hålla denna fråga öppen tills åtgärdsplaneringen är genomförd får  
planeringsansvariga på den regionala respektive nationella nivån incitament  
att noga överväga vilka åtgärder som ska lyftas fram i prioriteringen. Kritik  
har dock framförts mot detta arbetssätt. Rikstrafiken konstaterar att underla-  
gen i delar av landet tas fram regionalt och gemensamt för trafikslagen, me-  
dan för övriga landet tas underlagen fram av respektive trafikverk och utan  
större samordning. Rikstrafiken anser att det är olämpligt att ha olika model-  
ler i olika delar av landet för detta. Dessutom blir de regionala underlagen  
enligt Rikstrafiken i hög grad fokuserade på inomregionala problem och åt-  
gärder. Rikstrafiken menar att det i stor utsträckning saknas ett nationellt  
perspektiv.

### **Trafikslagsövergripande ansats och tillämpning av fyrstegsprincipen**

En framgångsfaktor kan vara att trafiksystemet behandlas som en enhet och att en samverkan sker mellan kommuner, regionala samverkansorgan (i vissa fall län), trafikverken, trafikhuvudmännen samt näringslivet och resenärsorganisationer. En bättre samordning kan leda till ett bättre utnyttjande av kompetens och resurser. En optimering efter långsiktigt hållbart och fyrstegsprincipen i våra städer innebär att kollektivtrafiken bättre kan hävda sig.

### **Om stark trafikhuvudman – organisation troligen inget problem**

Enligt en utredning om lätt spårtrafik i Skåne<sup>9</sup> finns det skäl till att skilja mellan ansvar och finansiering av trafikeringen och den fasta infrastrukturen (spår med tillhörande el- och signalsystem etc.). Trafikeringen av lätt spårtrafik torde, enligt utredningens, bäst skötas av den befintliga trafikhuvudmannen. Finansieringen skulle kunna skötas på i princip samma sätt som i dag med biljettintäkter samt skattemedel från landsting och kommuner (eller regionen). Exempel på andra lösningar finns dock, t.ex. från Madrid, där ett privat företag dock kontrakt på såväl byggandet och trafikeringen av en ny snabbspårväg.

För spårstrukturens finansiering och byggande samt underhåll är det inte klart hur den lämpligaste modellen ser ut. Möjliga huvudaktörer är kommunerna, trafikhuvudmannen samt Banverket.

Om/när det blir aktuellt med spårvägssatsningar i fler kommuner i Skåne kan man tänka sig att kommunerna går samman med Skånetrafiken i en särskild förvaltning eller bolag. Förvaltningen eller bolaget skulle således motsvara dagens organisation för spårvägstrafiken i Stockholm, Norrköping och Göteborg fast med flera kommuner som ägare.

En fråga som ställs i utredningen om lätt spårtrafik i Skåne, är om kommunerna och eller landstingen är redo att satsa på ett driftbolag eller liknande för att hålla spårinfrastrukturen och signalsystemet etc. i drift. Ett argument till varför Banverket inte skulle ha ansvaret är att man hittills inte varit direkt involverade i utbyggnaden och finansieringen av spårvägens infrastruktur. Spårvägssystemet byggs dessutom för en annan typ av fordon än de som annars trafikerar Banverkets banor. Även strömstyrkan och signalsystemet på spårvägarna skiljer sig ifrån dagens system på Banverkets banor. Banverket skulle ändå kunna fungera som tillsynsmyndighet och genomföra de formella prövningarna av spårplanläggningarna.

Som tidigare nämnts kan ett ökat lokalt finansieringsansvar för spårinfrastrukturen vara en framgångsfaktor. En förlängning av detta ansvar kan då vara att kommunerna får huvudansvaret för den lokala spårinfrastrukturen medan själva trafikeringen utförs av trafikhuvudmannen. En viktig aspekt är dock de samordningsvinster som kan uppstå om regionen även ansvarar för

<sup>9</sup> Skånetrafiken, kommuner i Skåne och Banverket (2007) "Lätt spårtrafik i Skåne"

infrastrukturen. Ett sådant övergripande ansvar kan underlätta såväl kunskapsuppbyggnad som kunskapsöverföring.

### ***Långsiktiga strategier inom kommuner och breda politiska överenskommelser***

Sträva efter långsiktiga strategier inom kommuner och breda politiska överenskommelser kring strategiska utvecklingsfrågor. Strategier behöver formuleras och uttryckas utifrån en gemensam vision för stadsutveckling och kollektivtrafik. Eftersom många aktörer är inblandade krävs att arbetsprocessen klargörs och att man definierar vem som äger vilken fråga.

Här finns problem att överbrygga med de olika tidsperspektiv och nivåer kollektivtrafikens aktörer och stadsbyggandets aktörer arbetar med. Trafikhuvudmännens strategiska planer, blickar kanske 4-5 år framåt medan kommuners strategier och översiktsplaner sträcker sig 10-15 år framåt, ofta med utblickar på än längre sikt. Ett uppdrag för trafikhuvudmännen kan vara att medverka i den fysiska översiktsplaneringen för att överbrygga glappet.

### ***OPS löser till viss del organisationsfrågan***

Ett sätt att snabbt få igång spårtrafik kan vara att man överlåter till en privat intressent att bygga och driva spårvägen. Som ersättning för detta kan intressenten erhålla biljettintäkterna plus en eventuell övrig del. Denna typ av koncession är tänkt att tillämpas på förlängningen av Djurgårdslinjen i Stockholm (Offentlig Privat Samverkan, OPS-lösning).

Det är viktigt att poängtera att en OPS-lösning av spårtrafiken inte är en finansieringslösning i sig eftersom lösningen inte medför mer pengar till investeringen. Istället för att låta en privat aktör bära kostnaderna och ta del av biljettintäkterna som ersättning kan kommunen själv bära kostnaden och ta del av biljettintäkterna.

En OPS-lösning har dock andra fördelar som måste nämnas. En OPS-lösning av spårtrafiken kan vara ett alternativ som ger en snabb genomförandeprocess och organisationslösning. I dagsläget rådet det stor osäkerhet kring hur en nyetablering av lokal spårtrafik skall bedrivas. Osäkerhet finns t.ex. kring vem som skall äga, driva och ansvara för spårtrafiken. Genom att använda OPS inbjuds privata aktörer med erfarenhet kring andra spårtrafikprojekt i andra städer i t.ex. övriga Norden. Det är därmed troligt att genomförandet av konverteringen till spårtrafiken samt driften av spårtrafiken snabbare kan komma igång snabbare än om en speciellt kommunal enhet skall etableras för denna uppgift.

En OPS-lösning kan samtidigt minska osäkerheten då finansiering genom försäljning av byggrätter används. En större trovärdighet kan då uppnås för att en trafikering skall komma till stånd inom en viss tidsram om man kan hänvisa till ett OPS-avtal.

Slutligen måste man även ta i beaktande att en OPS-lösning kan komma att bli dyrare än om konverteringen och driften av spårtrafiken sker i kommunal regi, speciellt med tanke på omfattande administrativa och juridiska proces-

ser då ett OPS-kontrakt tas fram. Enligt de riktlinjer för en svensk OPS-modell som tagits fram av Vägverket, Banverket och VTI<sup>10</sup> är projekt i storleksordningen 1-3 miljarder kr lämpliga för en OPS-lösning. En OPS-lösning ger således troligen ett snabbare men troligen dyrare genomförande av spårtrafik.

Spårtrafik innebär med största sannolikhet att ett antal finansieringslösningar måste kombineras. Osäkerhet råder dock kring huruvida en OPS-lösning kan kombineras med statsbidragsansökan. Kan t.ex. ett privat konsortium söka statsbidrag eller är det enbart kommun och region som kan göra det?

### ***Klara besked om Banverkets roll***

Ett klart ställningstagande från Banverket om deras roll avseende spårtrafik, kan bidra till att politiska låsningar undviks lokalt och regionalt. Idag finns det stora frågetecken kring ägande och ansvar av lokal spårtrafik skall organiseras. Vem skall ha tillsynen, ägandet och driften av spårvägen? Är det skillnad om spårvägen fyller lokala eller regionala behov?

<sup>10</sup> VTI Rapport 588, 2007, En svensk modell för offentlig-privat samverkan vid infrastruktursatsningar.

## 7. Framgångsfaktor: Kunskap

---

### ***Spridning av visioner om möjliga lösningar/kunskap om kostnader och möjlig organisation.***

Skapa nätverk där kunskap förmedlas om integrering av trafik- och bebyggelseplaneringen, spårväglösningar, kostnadsuppskattningar inkl drift och underhåll samt organisationslösningar. Nätverk kan t.ex. byggas i en kommun eller region eller nationellt för att skapa gemensam kunskapsbas och gemensam syn på spårvägens utveckling. Insatser behöver även göras för att öka kunskapen om lokal spårtrafik även hos allmänheten för att öka acceptansen för sådana satsningar.

### ***Kunskap om kollektivtrafikens behov***

Det krävs investeringar i och underhåll av såväl infrastruktur som färdmedel. Till det kommer behov av resurser till att driva den ökade kollektivtrafiken. Det är då särskilt viktigt att kollektivtrafiken ges sådana fysiska förutsättningar att den kan bedrivas på effektivast möjliga sätt. Det kräver att man tillgodoser behoven av kapacitet vid planering och utformning av våra städer. Det krävs framförhållning, bl.a. i form av reserverade utrymmen för spårvägslinjer.



## 8. Slutsatser

---

### 8.1 Iakttagelser inom FODRAL

#### ***Det finns inga Columbi ägg***

Erfarenheterna från FODRAL visar på att det inte finns några enkla lösningar för hur förutsättningarna för lätt spårtrafik skall kunna underlättas i Sverige. Lösningar ifrån utlandet har visat sig svåra att tillämpa eftersom dessa lösningar oftast inte är förenliga med svensk lagstiftning. Vad man kan göra i ett första skede är att låta sig inspireras och tillämpa de lösningar som är möjliga.

Den största bristen som identifierats inom FODRAL är bristen på pengar. Så som situationen är idag, och som den verkar vara i den närmaste framtiden enligt Infrastrukturpropositionen, kommer statlig medfinansiering till lokala och regionala spårvägsprojekt att vara mycket begränsad. Vad intressenterna kan hoppas på är speciella riktade satsningar och kanske paketlösningar, eventuellt genom Banverket, som kan hjälpa till att delfinansiera projekt. Som situationen är idag finns det dock fortfarande osäkerhet kring Banverkets roll vad gäller spårvägar.

En fundamental fråga är vilket skattekollektiv som skall betala lokala och regionala spårvägsinvesteringar. Dagens 50 % statsbidrag (dvs. skatteintäkter från hela riket) utgör kanske ett oproportionerligt stort statligt bidrag sett till det lokala utfallet av nyttan? En finansieringsmodell där kommunen tar huvuddelen av det finansiella ansvaret, kan eventuellt vara mer relevant för Sverige. I jämförelse med de olika utländska exempel som analyserats inom FODRAL, där stora statliga stöd varit viktiga för projektens genomförande, får kommunerna i Sverige en större andel av de totala skattemedlen. Ett större finansiellt ansvar kan därmed vara rimligt.

I stort är alltså slutsatsen den att annan finansiering måste till utöver den statliga medfinansieringen. Ett förslag är att finansieringen delas mellan privata aktörer (t.ex. fastighetsägare), stat, kommun och region. Mer finansieringsansvar kan alltså sägas läggas på den regionala och lokala nivån. De lösningar som då måste till, som vi ser det, handlar om att öka och förtydliga det handlingsutrymme som den lokala och regionala nivån har vad gäller att dra in medfinansieringspengar till lokala och regionala projekt.

Arbetet inom FODRAL har även visat på att arbetsgången för att finansiera lokala spårvägar (eller stora kollektivtrafikprojekt i allmänhet) bör ändras. Den arbetsgång som i stort används idag är att kommunerna först söker statliga bidrag till investeringen och att man sedan försöker få ihop övriga medel på egen hand lokalt. Arbetet inom FODRAL pekar istället på en arbets-

gång som inleds med ett stort finansiellt åtagande på det lokala planet (t.ex. kommunalt avsatta skattemedel) som ger kommunen ett bättre förhandlingsläge med avseende på medfinansiering såväl gentemot privata aktörer som staten.

### ***Vad kan kommunerna själva göra redan idag utan några grundlagsändringar?***

Utöver att avsätta egna skattemedel kan kommunerna jobba mer med att hitta medfinansiering t.ex. genom markvärdesstegring vid försäljning av mark. Till viss del kan medel även tas in via exploateringsavgifter och eventuellt kan t.ex. gatuavgiften utvidgas till att även inkludera lokal spårväg men här är gråzonen fortfarande väldigt grå och det finns behov av att klargöra spelreglerna. Kommunerna kan även vara mer öppna och tydliga gentemot privata aktörer vad för exploateringsalternativ som finns och vilka alternativ som är praktiskt möjliga med olika transportlösningar. Detta för att motivera bidrag till t.ex. lokala spårvägar.

### ***Organisatoriska och juridiska förändringar***

Den stora potentialen finns dock genom organisatoriska och juridiska förändringar. Om nu det finansiella ansvaret av spårtrafik läggs på det lokala planet bör även befogenheterna att ta in medel till dessa investeringar utökas. En lösning kan vara att utöka den kommunala beskattningsrätten genom en skatteväxling gentemot statligt skatteuttag. Förändringen har det positiva med sig att beskattningen då ökar där nyttan av de gjorda investeringarna utfaller.

En framgångsrik lösning från utlandet är att fastighetskatten differentieras med avseende på tillgång till högkvalitativ kollektivtrafik. En annan lösning från utlandet är att en del av arbetsgivaravgiften går till att finansiera bra kollektivtrafik som kommer anställda till godo. En annan lösning som kan vara på gång är att infrastrukturavgifter, så som trängselavgifter, definieras som en kommunal avgift och kan därmed användas av kommunerna till att finansiera kollektivtrafiklösningar.

Totalt sett bör den kommunala skatterätten kunna ge stora möjligheter för storstäderna att finansiera spårvägsprojekt (även nybyggnationer). För mindre kommuner är resurserna från den kommunala beskattningen begränsade och här är det kanske svårt att klara rena nybyggnationsprojekt. Förlängningar av befintligt spårnät kan kanske inrymmas.

Något som man måste komma ihåg är att finansieringslösningar och organisationslösningar är intimt förknippade. På samma sätt som vi har identifierat brister inom finansieringsområdet har vi inom FODRAL även identifierat brister inom det organisatoriska området. Den organisatoriska struktur som idag finns på regional och lokal är inte uppbyggd för att äga, driva och underhålla spårinfrastruktur. Ägandeansvaret och driftansvaret är t.ex. uppdelat på olika ansvarsenheter utan koppling dem emellan. Av de finansieringsmodeller som t.ex. används i utlandet inrymmer dock vissa även en organisatorisk lösning genom att finansiering, byggande, och drivande läggs på en utpekad part.

Som tidigare nämnts behövs ett ökat lokalt finansieringsansvar för spårinfrastrukturen. En förlängning av detta ansvar kan då vara att kommunerna får huvudansvaret för den lokala spårinfrastrukturen medan själva trafikeringen utförs av trafikhuvudmannen. En viktig aspekt är dock de samordningsvinster som kan uppstå om regionen även ansvarar för infrastrukturen. Ett sådant övergripande ansvar kan underlätta såväl kunskapsuppbyggnad som kunskapsöverföring.

### ***Regionalt ansvar och regionala spårvägar***

Diskussionen har hittills fokuserats mycket kring lokal spårvägstrafik. Om det har varit svårt att identifiera några enkla lösningar för den lokala spårvägstrafiken kan vi nog påstå att det varit ännu svårare att hitta några enkla lösningar för regionala spårvägar.

Finansieringslösningarna som vi föreslagit tidigare är i stort tillämpbara även för regional spårtrafik, t.ex. markvärdesstegring och differentierad fastighetsskatt. Juridiska hinder måste dock undanröjas då det idag inte är tillåtet för en kommun att bidra till infrastruktur i en annan kommun.

Ett annat problem är den organisatoriska strukturen. Landstingen och regionerna har idag enbart ett ansvar för driften av kollektivtrafiken och det saknas alltså en organisatorisk struktur för att äga och driva infrastruktur.

Ett sätt att öka möjligheten till regional medfinansiering av lokala och regionala spårvägsprojekt är att minska behovet/kravet på regional medfinansiering till statlig infrastruktur. Om inte regionen behöver betala till statlig infrastruktur kan pengarna i stället koncentreras till lokala och regionala projekt.

En förutsättning för att regionala och även lokala spårvägar skall utvecklas är att den finns en dialog mellan den regionala och lokal nivå. Kollektivtrafiken i Stockholm har t.ex. utpekats som ett område där kommunerna och Stockholms landsting har svårt att komma fram till en samsyn.

## 8.2 Framgångsfaktorer summerade

Arbetet med FODRAL har resulterat i ett antal förslag/framgångsfaktorer för hur finansieringen och organisationen av spårtrafiklösningar kan förbättras och lösas. De viktigaste punkterna kan sammanfattas som:

- Staten kan vara tydligare vad gäller tilldelningen av pengar till lokal och regional spårtrafik.
  - Det kan t ex uppnås genom att Banverket får i uppgift att dela ut statsbidrag eller upprätta ett nationellt program för lokala och regionala spår-satsningar.
- Finansiering av regional och lokal spårtrafik underlättas genom att inte bara staten, utan även kommuner, regioner, landsting och privata företag, får bidra med pengar.
  - Den typen av lösning kan kräva en skatteväxling, så att staten som kompensation t ex överlåter vissa beskattningsrättigheter till kommunerna (jämför med turerna kring fastighetsskatten).
  - Denna lösning kan med fördel kombineras med att lokala avgifter – markexploateringsavgifter, kommunala fastighetsavgifter, parkeringsavgifter m m – helt eller delvis används till finansiering av ny spårtrafik.
  - Privata företag som drar nytta av investeringar i spårtrafik bör även vara med och finansiera den.
  - Hitta sätt för att använda avgifter från vägtrafiken, t ex trängselavgifter, till att förbättra kollektivtrafiken.
  - En nödvändig åtgärd i sammanhanget är att ta bort diverse juridiska och administrativa hinder. T ex skulle man kunna göra om trängselskatten från en statlig skatt till en kommunal avgift.
- Genom att planera in kollektivtrafiken i tidigare skeden i samhällsbyggnadsprocessen kan kommunerna ta del av kommande stegringar av markvärdet och företagen kan t.ex. vara med och betala för de anställdas möjlighet att ta sig till och från arbetet med kollektivtrafiken.
- Arbeta trafikslagsövergripande med bättre tillämpning av fyrstegsprincipen. Ett och samma anslag för alla trafikslag gör att man enligt fyrstegsprincipen i många fall borde gynna kollektivtrafiken framför rena vägprojekt.
- Skapa olika kanaler – nätverk, webbplatser, konferenser m m – för att sprida kunskap om dessa trafikformer, deras nyttor och kostnader. Målgruppen bör vara så bred som möjligt och omfatta både politiker och allmänhet, och både den privata och offentliga sektorn.

- Den kanske viktigaste insikten att sprida är hur planeringsprocessen genom tydliga organisations- och finansieringsmodeller mynnar ut i att planerna verkligen genomförs.