

Finansdepartementet
Fördelningsanalysenheten
Mats E Johansson

Vår referens	Diarienummer
Tom Petersen	Utr 2021/1
Er referens	Datum
Fi2020/03418	2021-04-07

Yttrande över Jämlikhetskommissionens betänkande SOU 2020:46

Trafikanalys har anmodats att yttra sig om det rubricerade betänkandet och vill med anledning av det lämna följande yttrande.

Sammanfattande kommentarer

Utredningen identifierar på ett intressant sätt orsakerna till att ojämlikheter uppstår. Den behandlar många områden för åtgärder i syfte att utjämna olikheter i medborgarnas förutsättningar, varav en del berör transporter och tillgänglighet. Förslagen i betänkandet är dock oftast allmänt hållna, medan skarpa förslag behöver beakta de samhällsekonomiska kostnaderna, befintlig lagstiftning, pågående trender och redan igångsatta initiativ. Samtidigt förstår vi att alla förslag inte kan präglas av samma djupa förståelse och detaljkunskap för respektive politikområde.

Trafikanalys kan genom vår årliga uppföljning av de transportpolitiska målen bekräfta bilden att tillgängligheten till skolor, gymnasieskolor och vårdcentraler utvecklats ojämnt i landet den senaste tioårsperioden. Vi stödjer förslaget om en strategi för högre utbildning på distans, eftersom det skulle inverka positivt på flera av de transportpolitiska målen och dessutom verka hämmande för smittspridning. Kostnadssidan och de samhällsekonomiska vinsterna av förslaget på lokala lärcentra behöver utredas. Vi kommer att fortsätta följa upp tillgängligheten även framgent.

Vi menar att förslaget om att utreda ett statligt administrerat system för laddning av elfordon inte är ändamålsenligt, givet de insatser som redan görs och har gjorts under flera år. Däremot ser vi en stor nätverksvinst för konsumenterna om staten kan få leverantörerna av laddningsmöjligheter att samordna sig vad gäller produkter och betalösningar, och ge tillträde till varandras kunder på motsvarande sätt som finns för tankning av fossila bränslen. Störst blir vinsten om detta kan samordnas i hela EU.

Vi stöder förslaget om utvecklad fördelningsanalys för transportpolitiken och har själva lagt förslag i den riktningen i våra byggstartsgranskningar.

Vi kommenterar, fördjupar och problematiserar här nedan ytterligare några av utredningens förslag på transportområdet. Kommentarer lämnas i tur och ordning, med kapitelnummer först i rubriken.

Detaljerade kommentarer

17.3.5 Regionala aspekter på utbildningsystemet

Kommissionen rekommenderar att regeringen utarbetar en strategi för högre utbildning på distans, att bygga upp ett rikstäckande nät av lärcentrum, och att lärarutbildningen koncentreras till färre lärosäten och erbjuds på distans. Trafikanalys stödjer dessa förslag på *tillgänglighet utan transporter*, som kan bidra till både det övergripande transportpolitiska målet och funktions- och hänsynsmålet, genom ökad transporteffektivitet, ökad jämställdhet mellan könen, minskat antal olyckor och minskad påverkan på miljö och klimat. Vi kan också notera att de rimmar väl med att begränsa smittspridningen vid pandemier.

Trafikanalys använder i sin uppföljning av transportpolitiska mål en metod för beräkning av tillgängligheten till grundskolor och gymnasier med gång, cykel, kollektivtrafik och bil. Denna metod kan vara användbar för fördjupade analyser och uppföljningar kring förslaget.¹

Enligt den senaste uppföljningen är tillgängligheten till skolor och arbetsplatser väsentligt lägre i landsbygdskommuner och pendlingskommuner jämfört med storstäder och större städer, och kvinnornas geografiska tillgång till arbetsmarknaden är lägre än männens.² Dessa skillnader skulle kunna motverkas genom distansutbildning och -arbete som t.ex. lärare på distans. Vi vill dock lyfta fram att det även finns en kostnadssida med förslag på lokala lärcentra, som behöver utredas närmare med avseende på finansiering och samhällsekonomiska nyttor.

23.3.2 Jämlika levnadsvanor och arbetsmiljö

Kommissionen föreslår en utredning som ska ta fram ett konkret program med åtgärder för att främja fysisk aktivitet framför allt bland unga i alla socioekonomiska grupper. Enligt Trafikanalys måluppföljning är andelen barn i Sverige som uppfyller WHO:s rekommendationer för fysisk aktivitet låg, endast en femtedel gör det.³ Andelen flickor som får otillräckligt med motion är högre (87 procent) än andelen pojkar (82 procent). Skoldagen bidrar med cirka 35 procent av veckans totala fysiska aktivitet.⁴ Andelen barn som uppfyller rekommendationerna via fysiskt aktiva transporter (cykel och gång) är endast tre procent, vilket är en nedgång från fem procent 2005/2006.⁵ Vi stödjer därför förslaget och vill särskilt peka på betydelsen av trygga och säkra gång- och cykelvägar till skolor och fritids- och idrottsanläggningar, för att stimulera till fysiskt aktiva resor och förflyttningar i barns vardag.

¹ Se metod och exempel i Trafikanalys PM 2021:1, www.trafa.se/etiketter/transportovergripande/forslag-till-reviderat-index-for-lokal-tillganglighet-12001

² Trafikanalys Rapport 2020:5, avsnitt 3.3 www.trafa.se/etiketter/transportovergripande/uppfoljning-av-de-transportpolitiska-malen-2020-9232

³ Guthold, R., Stevens, G. A., Riley, L. M., och Bull F. C. (2019). Global trends in insufficient physical activity among adolescents: a pooled analysis of 298 population-based surveys with 16 million participants. *Lancet Child & Adolescent Health*, 2020(4), 23–35. doi.org/10.1016/S2352-4642(19)30323-2

⁴ Folkhälsomyndigheten (2019), Barns och ungas rörelsemönster, www.folkhalsomyndigheten.se/folkhalsorapportering-statistik/tolkad-rapportering/skolbarns-halsovanor/fysisk-aktivitet/

⁵ Trafikanalys Rapport 2021:6, avsnitt 3.8 (publiceras 15 april)

23.3.3 Jämlik och behovsbaserad hälso- och sjukvård

Kommissionen konstaterar att långa avstånd kan utgöra hinder för att söka vård och att vårdkonsumtionen är högre i områden med hög läkartäthet, samt att vårdvalsreformen har inneburit ett ökat antal vårdcentraler men ökningen har varierat kraftigt över landet.

Trafikanalys kan bekräfta att tillgängligheten till vårdcentral sedan 2010 har ökat i riket och i större städer, men har varit oförändrad eller minskat i mindre städer och landsbygdskommuner.⁶ Även när det gäller vårdcentraler har Trafikanalys metoder för användaranpassade tillgänglighetsanalyser⁷ och kommer att fortsätta följa upp tillgängligheten till vårdcentraler, vilket ger möjlighet att se effekter av eventuella reformer.

27.3.1 Infrastruktur

Jämlikhetskommissionen noterar diverse problem med förvaltningen av näten för järnväg, el, telefon och bredband, och föreslår att tekniska infrastruktursystem ska utredas med en standardlösning som referensram. Standardlösningen bör enligt kommissionen vara ett offentligt ägt och förvaltad nät med avgifter från operatörerna som är tillräckliga för att säkerställa en långsiktigt hållbar utbyggnad och förvaltning. Vidare föreslår jämlikhetskommissionen att nätet av laddstolpar bör drivas av en gemensam aktör med ett sammanhållet faktureringsystem för att åstadkomma ett enhetligt system som kan garantera att privatbilister i hela landet kan ställa om till eldrift.

Det är oklart om förslaget innebär en total, förutsättningslös utredning av alla befintliga infrastrukturnät, eller bara gäller nyetableringar av nät, t.ex. för laddinfrastruktur. I detta avsnitt lägger vi fokus på just laddinfrastruktur. Vad beträffar andra typer av nät anser vi att varje nät måste utredas för sig under sina egna förutsättningar, med hänsyn till deras mycket olika ålder och historia, stigberoende⁸, beroende av EU-lagstiftning m.m. Järnvägens organisation har exempelvis för inte länge sedan utretts grundligt.⁹

Det är riktigt att nyttan med de nät av laddstolpar som nu håller på att byggas ut skulle öka väsentligt om de var tillgängliga för alla. På dagens bensinmackar finns det inga tekniska restriktioner mot andra företags kunder i form av olika munstycken, bränslesammansättning eller tillgängliga betallösningar. Detsamma bör eftersträvas för den nya laddinfrastrukturen.

En annan typ av marknadsmisslyckande är att infrastrukturen inte byggs ut där inte kundunderlaget är tillräckligt. Det var länge ett "moment 22" innan det fanns tillräckligt många laddbara elfordon som efterfrågade publika laddstationer. Banbrytande var när det privata företaget Tesla började installera laddstolpar 2012,¹⁰ och etableringen av

⁶ Trafikanalys Rapport 2020:5, tabell 3.4, www.trafa.se/etiketter/transportovergripande/uppfoljning-av-de-transportpolitiska-malen-2020-9232

⁷ I PM 2021:1 finns det kartor på kommunernas tillgänglighet med olika färd sätt, figur 5.11–5.12.

⁸ Med detta begrepp (på engelska *path dependence*) avses att teknisk och ekonomisk utveckling ofta är beroende av standarder för att ta vara på skalfördelar i stora nätverk, som förstärker utvecklingen genom positiv återkoppling. Bristen på standarder leder tvärtom till att utvecklingen hindras. Men standarder kan även leda till s.k. inlåsningseffekter som hindrar vidare utveckling. Exempel som brukar lyftas fram är järnvägars spårvidd, tangentbordslayout, videoformat, operativsystem. Fenomenet beskrevs ingående av ekonomerna Paul David och Brian Arthur på 1980-talet.

⁹ SOU 2015:110, www.sou.gov.se/jarnvagensorg/aktuellt/

¹⁰ Ny Teknik, 7 juli 2020, www.nyteknik.se/elbilar/tesla-nar-milstolpe-nu-upp-i-2-000-laddstationer-6998258

Green Highway som till största delen finansierades av elkraftbolag.¹¹ Idag är bristen på laddinfrastruktur störst i vissa delar av landsbygden. Det kan dock noteras att andelen laddbara bilar av nyförsäljningen är stor även i landsbygds-län; t.ex. nyregistrerades under 2020 en högre andel laddbara personbilar i Västerbotten än i Skåne eller Västra Götaland.¹² De län som har flest laddpunkter i förhållande till sin befolkning är Jämtlands och Gotlands län.¹³

Vi menar att det kan finnas problem med statligt ägande på ett område med en snabb teknisk utveckling, förutom att det i princip inte är tillåtet om det finns marknadsaktörer som själva är beredda att erbjuda tjänsterna. Samtidigt finns det många alternativ till statligt ägande för att hantera problem med t.ex. kompatibilitet och interoperabilitet mellan olika leverantörer avseende laddinfrastruktur, laddtjänster och betalning. Dessa kan hanteras genom reglering, standardisering och upphandling, på samma sätt som på t.ex. telekommunikationsmarknaden, eller för den delen för fordonsbränslen och tankmunstycken. Ett alternativ är att staten kräver att leverantörerna ska kunna erbjuda laddnings- och betalningslösningar åt varandras kunder, liknande *roaming* på den internationella telekommunikationsmarknaden, antingen via upphandling eller lagstiftning. Samtidigt finns det redan en mångfald av olika investeringsstöd, och det pågår flera initiativ från regeringen som syftar till att harmonisera marknaden och komma till rätta med "vita fläckar" i laddinfrastrukturen, i enlighet med Januariavtalet.¹⁴

Avslutningsvis vill vi påpeka att en vägledande princip länge har varit att användaravgifterna för offentligt förvald infrastruktur bör vara marginalkostnadsbaserade efter samhällets totala marginalkostnad, vilket inte är detsamma som utredningen föreslår (operatörsavgifter tillräckliga för att säkerställa en långsiktig hållbar utbyggnad och förvaltning). Marginalkostnaden täcker trafikberoende förslitning och externa kostnader, men inte utbyggnad eller administration.

Elektrifieringen av fordonsflottan är ett av huvudspåren för att nå etappmålet för transporter i regeringens klimatpolitiska handlingsplan¹⁵, och utbyggnaden av laddinfrastrukturen är den kanske enskilt viktigaste förutsättningen för elektrifieringen. Prissättning och affärsmodeller för laddning behöver därför följas upp för att säkerställa att el framgångsrikt kan konkurrera med fossila bränslen. Trafikanalys kommer i ett regeringsuppdrag att

¹¹ www.greenhighway.nu

¹² Under 2020 var medelvärdet av andelen nyregistrerade laddbara personbilar utanför storstads-länen 23 procent, och den lägsta andelen i något län var 18 procent (Kalmar). Länsuppdelad nyregistrering av personbilar efter drivmedel finns i Trafikanalys Statistik 2021:3, Tabell 5, www.trafa.se/vagtrafik/fordon.

¹³ Gotland har mer än dubbelt så tätt mellan laddpunkterna som medelvärdet i Sverige, och Jämtland mer än tre gånger så tätt, i förhållande till befolkningen. Länsvis statistik om laddpunkter finns på www.elbilsstatistik.se/laddinfrastruktur (2021-03-31).

¹⁴ T.ex. rundabordssamtal med branschen (Teknikens Värld, 26 aug 2020, teknikensvarld.se/nyheter/bil-och-trafik/elbil-laddhybrid/antligen-ska-det-bli-enklare-att-betala-elbils-laddning); anslag för komplettering av laddinfrastruktur (www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/06/statligt-stod-ska-tacka-vita-flackar-pa-laddstationskartan); egenskapskrav i plan- och bygglagen och utökade kravnivåer vid flerbostadshus (www.boverket.se/sv/byggande/uppdrag/avslutade-uppdrag/andrade-kravnivaer-for-laddinfrastruktur); Regeringen inrättade i oktober en elektrifieringskommission med alla berörda aktörer för att snabba på elektrifieringen, och en elektrifieringsstrategi ska presenteras hösten 2021.

¹⁵ www.naturvardsverket.se/klimatmal (2021-04-06)

under 2021 och 2022 medverka till kunskapsunderlag och förslag på styrmedel till nästa klimatpolitiska handlingsplan.¹⁶

Utvecklade fördelningsanalyser

Jämlikhetskommissionen föreslår ett tydligt fördelningspolitiskt mål för transportpolitiken och i Trafikverkets uppdrag samt att fördelningsaspekter utvecklas (kvantifieras) i de samhällsekonomiska analysmodellerna.

Ett fördelningspolitiskt mål för en grundläggande tillgänglighet finns redan inlagt i det transportpolitiska målet, som är taget av riksdagen. Att höja ambitionsnivån inom transportområdet måste vägas mot de utökade samhällsekonomiska kostnader och eventuella negativa klimateffekter som kan följa. Samtidigt vill vi peka på att tillgänglighetsfrågor också påverkas av målsättningar inom andra politikområden, som digital tillgänglighet¹⁷ och klimatomål (mål om ett transporteffektivt samhälle). Coronapandemin har visat att tillgänglighet i allt högre grad går att tillgodose med digitala lösningar, vilket påverkar lönsamheten i investeringar i transportinfrastruktur och ökar möjligheten att nå klimatomålet.

Att öka antalet formulerade mål för ett politikområde innebär inte per automatik att frågan får större genomslag, om inte frågan om hur målkonflikter ska hanteras samtidigt adresseras. Forskning visar i själva verket att fler mål inte innebär en starkare, utan en svagare styrning, ett förhållande som fått namnet *detaljeringsparadoxen*.¹⁸

Trafikanalys anser att det finns en utvecklingspotential i de fördelningsmässiga analyserna av investeringar och underhåll av infrastruktur, vilket tidigare har förts fram bl.a. i vår granskning av Trafikverkets byggstartsförslag.¹⁹ I synnerhet möjligheten till *fördjupad fördelningsanalys* har blivit tydligare i senare versioner av instruktioner för den samlade effektbedömningen (SEB). Fördelningsanalyser ligger idag i den samlade effektbedömningen dvs. *utanför* den samhällsekonomiska analysen. De fördelningsaspekter som kan behandlas i SEB är kön, geografisk utbredning (från lokalt till internationellt), län, kommun, näringsgren, trafikslag, åldersgrupp, samt en åtgärdsspecifik aspekt där inkomstgrupp är ett exempel. Varje aspekt bedöms utifrån en tregradig skala.²⁰ I fördelningsanalysen kan även ingå en företagskonsekvensbeskrivning (FKB) för att beskriva företagsekonomiska effekter för näringslivet.

Jämställdhet behandlas enligt en schablon som baseras på trafikarbete för män och kvinnor med respektive trafikslag. Metoden togs fram åt Trafikverket av WSP 2012 i syfte att analyseras och utvärderas, men det har så vitt vi känner till aldrig gjorts.

¹⁶ www.trafa.se/etiketter/transportovergripande/klimatuppdrag-12168

¹⁷ www.regeringen.se/informationsmaterial/2016/12/sverige-helt-uppkopplat-2025--en-bredbandsstrategi

¹⁸ Se Trafikanalys preciseringsöversyn 2017: PM 2017:3, *Preciseringsöversyn – Målstyrning i teori och praktik*, samt Alexius, S. (2017), *Att styra komplexa uppdrag mot mål och resultat – en forskningsöversikt*, www.trafa.se/uppdrag/transportpolitiska-mal/preciseringsoversynen

¹⁹ Trafikanalys Rapport 2019:12, avsnitt 4.5,

www.trafa.se/etiketter/transportovergripande/kvalitetsgranskning-av-trafikverkets-byggstartsforslag-2019-8628; Trafikanalys Rapport 2020:11, s. 48 ff, www.trafa.se/etiketter/transportovergripande/granskning-av-trafikverkets-byggstartsforslag-10778

²⁰ Störst nytta/fördel, Näst störst nytta/fördel och (Störst) negativ nytta/nackdel

Analysmodellerna (Sampers, Samkalk, Eva, Samgods) används för att få ut data till fördelningsanalysen. En fördelningsanalys som ligger inuti den samhällsekonomiska analysen ligger därför flera utvecklingssteg bort, och det är inte känt av Trafikanalys om en sådan är möjlig. Den kvantitativa analysmodell som utredningen hänvisar till är inte färdig, och får därför anses vara oprövad som tillskott i rutinmässiga analyser.²¹ Trafikverket arbetar med en ny version av SAMPERS, men det är okänt om den kommer att kunna hantera effekternas fördelning på inkomstgrupper. Det borde gå att göra mer utvecklade kvalitativa analyser, framför allt för systemförändrande objekt.

Fördelningsanalyser av infrastrukturprojekt för med sig kostnader och tidsåtgång då de kräver mer detaljerade data, och modellresultat för t.ex. olika inkomstgrupper. Kostnaderna är dock små i förhållande till investeringarnas storlek, även om initiala kostnader för modellutveckling, riggning och datainköp kan tillkomma.

Ett alternativt förslag till kommissionens är att initiera ett utvecklingsprojekt om lämpliga sätt att genomföra (fördjupade) fördelningsanalyser. T.ex. skulle det kanske vara intressantare att göra fördelningsanalyser för flera objekt sammantaget, istället för att begränsa dem till enskilda åtgärder.

Innan en omfattande fördelningsanalys eventuellt införs bör det hållas i åtanke vilka möjliga konsekvenser resultatet kan få, dvs om analyserna kan påverka beslutet i någon riktning. Det kan då behöva utvecklas vissa principer som hjälper beslutsfattarna att väga fördelningsaspekter mot andra faktorer, om det finns målkonflikter.

27.3.2 Sociala investeringar

Utredningen föreslår att en analysmyndighet bildas med uppdrag att tillsammans med kommuner och regioner standardisera metoder för att värdera kostnader och nyttor med sociala investeringar. Ett särskilt anslag i statsbudgeten föreslås för experiment och utvärdering av sociala investeringar.

Det vore bra ur flera aspekter att det gjordes samhällsekonomiska bedömningar av en mängd olika åtgärdsförslag i samhället för att hushålla med våra gemensamma resurser, och för att bättre kunna ge fler i samhället en bättre service och en större välfärd.

Trafikanalys menar dock att det inte är självklart att en sektorsövergripande myndighet är en bättre lösning än t.ex. samverkan mellan befintliga analys- och sektorsmyndigheter. Det är också vår bedömning att det är myndigheter med hög sakkunskap som kan ta fram underlag som ger största möjliga nytta och mest relevans för regeringen.

27.3.2 EU-relaterade frågor

Utredningen menar att tillsynen av EU-regelverkets efterlevnad måste stärkas och nya tillsyns- och analysinstrument behöver utredas. Som exempel på ett område med systematiska överträdelser anges transportsektorn, och utländska åkeriers verksamhet i Sverige.

Trafikanalys håller med om att lagstiftning måste åtföljas av relevant tillsyn, men menar samtidigt att det även finns svensk lagstiftning där tillsyn och efterlevnad behöver

²¹ Av Isacson och Börjesson, betänkandet s. 917 (vol. 2). Epost från Maria Börjesson 2021-03-30.

stärkas. Angående den specifika frågan om cabotage konstaterar vi att den s.k. cabotagestudien från 2015 har blivit ifrågasatt²², och att vi i våra studier av ämnet inte funnit några anmärkningsvärda avvikelser. Vi konstaterar också att det gjorts en del sedan 2015 för att stävja missförhållanden, så som stärkt beställansvar och förlängd klampning²³ samt utredning om effektivare kontroller av yrkestrafik på väg.²⁴

27.3.5 Dataunderlag för analys och forskning

Utredningen föreslår en utredning av behovet av kompletterande dataregister för uppföljning, tillsyn, utvärdering och forskning inom bl.a. arbetsmiljö för exempelvis chaufförer. Särskild uppmärksamhet bör riktas mot områden där datainsamling under senare år har försvårats till följd av nya "styrregimer" (outsourcing och privatisering, t.ex. inom SJ och Trafikverket). Här finns avvägningsproblem mellan kunskapsintresse, personlig integritet, och kommersiell sekretess.

Trafikanalys har inom transportområdet föreslagit en modell för nationell, samlad dataförvaltning.²⁵ Vi föreslår där följande:

- Trafikverket bör få utökat ansvar och mandat att förvalta grunddata om järnvägstransporter i samverkan med Transportstyrelsen och Trafikanalys.
- Dataförvaltning på transportområdet skiljer sig idag mellan trafikslag. En generell översyn bör göras för att samordna och effektivisera myndigheternas dataförsörjning.
- Att regeringen tar fram en nationell strategi för offentlig-privat samverkan om transportsystemets digitalisering och "big data". Syftet är att möta en växande efterfrågan på kunskapsunderlag om multimodala och intermodala transportflöden.

Våra förslag omfattar statistik om trafik och transporter, men inte primärt om chaufförernas arbetsmiljö, som mer är en fråga för Transportstyrelsen och Arbetsmiljöverket. Men utredningens förslag skulle kunna samordnas med annan utveckling av gemensam dataförvaltning.

Under våren 2021 har härvidlag viktiga steg tagits mot en s.k. grunddatadomän på transportområdet, med Trafikverket som ansvarig myndighet i samverkan med övriga transportmyndigheter. En förstudie är planerad för genomförande under 2021.

Vi hänvisar i övrigt till direktiv och förordningar från EU: PSI, ITS och Inspire.

²² <https://transportnytt.se/nyheter/stark-inrapportering-till-cabotagestudien>;

www.trailer.se/cabotagestudien-moter-kritik-i-danmark/

²³ www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/yrkestrafik-och-bestallansvar_H501TU14

²⁴ www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2019/08/effektivare-kontroller-av-yrkestrafik-pa-vaag

²⁵ Trafikanalys Rapport 2018:10, www.trafa.se/bantrafik/regeringsuppdrag-om-okad-kunskap-om-jarnvagstransporter-6524

Detta ärende har beretts av Tom Petersen. Avdelningschef Per-Åke Vikman har också deltagit i beredningen.

Mattias Viklund
Generaldirektör