



Näringsdepartementet, Analyssekreteriatet

PM – Kommentar till promemoria ”Transportutveckling och prognoser” daterad 2016-02-09

Näringsdepartementet har inkommit till Trafikverket med vissa frågeställningar, utgående från PM från departementets Analyssekreteriat (AS) ”Transportutveckling och prognoser” daterad 2016-02-09. I detta PM från Analyssekreteriatet kommenterar man och ställer frågor kring Trafikverkets trafik- och transportprognoser och hur de förhåller sig till historiska tillväxttakter i transportsektorn. Trafikverket ger inledningsvis en sammanfattande text och därefter en mer utförlig beskrivning som svar på de frågeställningar som lyfts i ovan nämnda PM.

Sammanfattning

Regeringens infrastrukturproposition i kombination med Trafikverkets riktlinjer mm är styrande när Trafikverket tar fram trafik- och transportprognoser. Enligt dessa riktlinjer så ska bland annat trafik- och transportprognoserna utgå från den senaste Långtidsutredningen (LU).

LU15 skriver om den ekonomiska utvecklingen som prognostiseras i densamma, att ”scenariot inte innehåller några konjunkturella variationer, eftersom det inte är möjligt att på förhand förutse dessa. I stället ligger fokus på att beskriva den strukturella utvecklingen framöver.” Trafikverkets trafik- och transportprognoser är liksom LU:s prognoser en beskrivning av den strukturella utvecklingen.

Analyssektariatet inleder med att belysa konjunkturella variationer och strukturell utveckling, detta ser Trafikverket som en viktig sak att framhålla. Utvärdering av prognoser måste grundas på långsiktiga trender och trendbrott. Kortsiktiga redovisningar av faktiskt utfall under några år återspeglar konjunkturella variationer snarare än att följa upp en prognos tillförlitlighet.

Analyssektariatet konstaterar i sin promemoria att det från åren som trafik- och transportprognoserna utgår ifrån har skett en utveckling som borde påverka prognosutfallet, befolkningsprognosen nämns särskilt.

Trafikverket konstaterar att Analyssektariatets iakttagelse, om att Trafikverkets nu gällande Basprognoser är baserade på en tidigare befolkningsprognos, är korrekt. I skrivande stund håller nya trafik- och transportprognoser på att tas fram, vilka är baserade på SCB:s befolkningsprognos från våren 2014.

Trafikverkets kommande Basprognoser tar dock ej hänsyn till SCB:s senaste befolkningsprognos från våren 2015¹. Anledningen är, som nämnts ovan, att enligt Trafikverkets gällande riktlinjer för trafikprognoser så ska socioekonomiska data i form av befolkning, sysselsättning, näringslivsutveckling etc. utgå från Långtidsutredningar där den senaste² publicerades av Finansdepartementet hösten 2015 och utgår från den befolkningsprognos som SCB publicerade våren 2014³.

Trafikverkets transport- och trafikprognoser utgår bland annat från LU, vilket t.ex. inkluderar prognoser på riksnivå från SCB vad gäller befolkning och prognoser från Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet vad gäller ekonomisk utveckling, branschutveckling mm. Denna helhet behöver beaktas vid tolkning av Trafikverkets prognoser.

Analyssektariatet konstaterar även att antalet förvärvsarbetande är lågt räknade i trafik- och transportprognoserna. Det förväntade antalet förvärvsarbetande 2030 överträffades redan 2014.

Trafikverket håller med Analyssektariatet om att förvärvsarbetande är lågt räknade i de nu gällande prognoserna och att det är orimligt att antal förvärvsarbetande inte ökar fram till år 2030 jämfört med dagens sysselsättningsnivåer. Det kan dock nämnas att i LU15 är den årliga genomsnittliga tillväxttakten ca dubbelt så stor som i LU08, vilket kommer påverka Trafikverkets nya Basprognoser.

¹ Enligt SCB:s befolkningsprognos från 2015-05-19

² Kallad LU15 (<http://www.regeringen.se/artiklar/2015/06/langtidsutredningen-2015/>)

³ Enligt SCB:s befolkningsprognos från 2014-04-15

Analyssekretariatet påpekar att persontransporterna i nuvarande prognos kommer att öka med i genomsnitt 1,1 % per år, samt funderar kring huruvida denna tillväxttakt verkligen kan förväntas inträffa. Detta främst kopplat till de frågeställningar man lyfter avseende de befolknings- och sysselsättningsdata som utgör indata till prognoserna. Trafikverket delar Analyssekretariatets uppfattning och vill framhålla att både sysselsättning och befolkning förväntas öka i snabbare takt än vad som har bedömts tidigare av SCB och LU.

Analyssekretariatet påpekar även att ökningstakten enligt Trafikverkets godstransportprognoser förväntas vara högre de närmaste 15 åren än den varit under de senaste 30-40 åren. Trafikverket delar Analyssekretariatets bedömning om att godsprognoserna i nuvarande prognos påvisar en kraftig ökningstakt, men vill samtidigt betona att dessa i hög grad bygger på de underlag som Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet tar fram om ekonomiska framtidsscenarios.

I Långtidsutredningen LU15 framhålls inledningsvis utmaningen med ekonomiska framtidsbedömningar. Eftersom det är flera myndigheter som tar fram olika typer av prognoser och dessa samtidigt i många fall är beroende av varandra, så är en översyn över hur man bland annat kan synkronisera prognosprocesserna ur ett helhetsperspektiv önskvärd.

PM – Kommentar till promemoria ”Transportutveckling och prognoser” daterad 2016-02-09

Inledning

Näringsdepartementets Analyssekretariat (AS) har inkommit med en PM ”Transportutveckling och prognoser” daterad 2016-02-09 till Trafikverket där man kommenterar och ställer frågor kring Trafikverkets trafik- och transportprognoser och hur de förhåller sig till de historiska tillväxttakter som påvisats i transportsektorn under de senaste 20 åren. Det man bland annat har funderingar kring är de befolknings- och sysselsättningsdata som fungerar som indata till Trafikverkets prognoser och hur dessa påverkar trafik- och transportvolymerna.

Denna PM syftar till att försöka besvara de frågeställningar som lyfts i ovan nämnda PM.

I ett första avsnitt ges en kort bakgrund till prognosmodellerna och hur de är uppbyggda. Därefter följer ett avsnitt innehållande beskrivningar och kommentarer kring de befolknings- och sysselsättningsdata som fungerar som indata till prognosmodellerna och som därmed ligger till grund för prognoserna. Kommentarer kommer ske kring de befolknings- och sysselsättningsdata som används i nu gällande Basprognoser (nulägesår 2010; prognosår 2030) samt kring motsvarande data som kommer att användas i Trafikverkets nya Basprognoser som publiceras 1 april 2016 (nulägesår 2014; prognosår 2040)

Slutligen följer vardera ett avsnitt med kommentarer kring hur ovanstående förutsättningar har påverkat och kommer att påverka persontrafik- respektive godstransportprognoserna.

Bakgrund till Trafikverkets trafik- och transportprognoser

Trafikverket har regeringens uppdrag att bland annat ta fram och tillhandhålla trafikprognoser för alla trafikslag. Syftet med dessa s.k. Basprognoser är bland annat att utgöra underlag för samhällsekonomiska analyser av åtgärder som påverkar transportsystemet. De utgör även grunden för de nationella och regionala transportplanerna. På regional och lokal nivå används trafikprognoser för exempelvis kapacitetsanalyser och dimensionering av infrastrukturprojekt.

I grunden finns godstransport- och persontrafikmodeller som är baserade på dagens transport- och resandemönster. Som indata till modellerna krävs uppgifter om nutida och framtida infrastruktur, trafikering och kostnader. De prognoser som sedermera tas fram med hjälp av modellerna baseras även på officiella prognoser om ekonomisk och demografisk utveckling, sysselsättning m.m. Samtliga dessa prognosförutsättningar är förknippade med tämligen stora osäkerheter. Prognoserna innehåller inte heller de konjunkturella variationer som uppstår i verkligheten. En trafikprognos innebär därmed alltid en förenkling och ska ses som en indikation på vilken utveckling som kan förväntas, givet att de förutsättningar som antagits inträffar.

Befolkning- och sysselsättningsdata

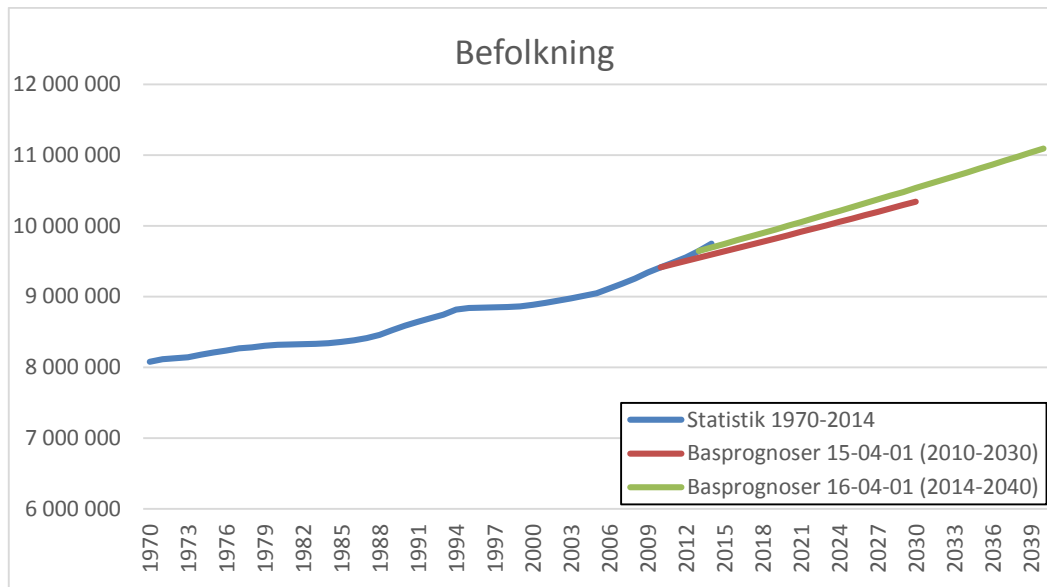
Befolkningsdata

Analyssekretariatet skriver följande kring befolkningsutvecklingen i våra prognoser

”Prognoserna baseras på en gammal befolkningsprognos. Det har på senare tid skett stora revideringar i befolkningsprognosen för Sverige. Så stora att det är värt att lyfta

här. Den befolkningsprognos som finns i transportprognosen säger att befolkningen ska öka med 10 procent mellan 2010 och 2030. I SCB:s senaste befolkningsprognos förväntas befolkningen öka med över 20 procent under denna period. Skillnaden mellan 10 och 20 procents ökning medför en skillnad i total folkmängd 2030 på ungefär en miljon personer.”

Nu gällande Basprognoser⁴, med nulägesår 2010 och prognosår 2030, utgår ifrån att den totala befolkningsmängden ökar med ca 930 000 invånare under prognosperioden till ca 10.3 miljoner invånare år 2030⁵, vilket motsvarar en ökning om ca 10 %. Ökningstakten uppgår därmed till ca 46 000 invånare eller 0.47 % per år (se Figur 1).



Figur 1. Total befolkning i riket. SCB-statistik för åren 1970-2014 samt av SCB prognostiserad befolkningsutveckling i Trafikverkets nu gällande respektive kommande Basprognoser

I de kommande Basprognoserna⁶ med nulägesår 2014 och prognosår 2040, där Trafikverket utgått från SCB:s befolkningsprognos från våren 2014, bedöms befolkningsökningen för hela prognosperioden bli ca 1 450 000 invånare motsvarande 15 %. Det innebär i sin tur en ökningstakt om ca 54 000 invånare eller 0.52 % per år. Således förväntas befolkningsmängden öka i något snabbare takt i de kommande Basprognoserna än i de nu gällande (se Figur 1).

Trafikverkets kommande Basprognoser tar ej hänsyn till SCB:s senaste befolkningsprognos från våren 2015⁷ som pekar på en ännu större befolkningsökning fram till 2040. Anledningen är att enligt Trafikverkets gällande riktlinjer för trafikprognoser så ska socioekonomiska data i form av befolkning, sysselsättning, näringslivsutveckling etc. utgå från s.k. Långtidsutredningar (LU) där den senaste⁸ publicerades av Finansdepartementet hösten 2015 och utgår från den befolkningsprognos som SCB publicerade våren 2014⁹. Att i det här skedet uppdatera befolkningsdata till Trafikverkets Basprognoser utifrån SCB:s

⁴ Med publiceringsdatum 2015-04-01

⁵ Enligt SCB:s befolkningsprognos från 2011-04-15

⁶ Med publiceringsdatum 2016-04-01

⁷ Enligt SCB:s befolkningsprognos från 2015-05-19

⁸ Kallad LU15 (<http://www.regeringen.se/artiklar/2015/06/langtidsutredningen-2015/>)

⁹ Enligt SCB:s befolkningsprognos från 2014-04-15

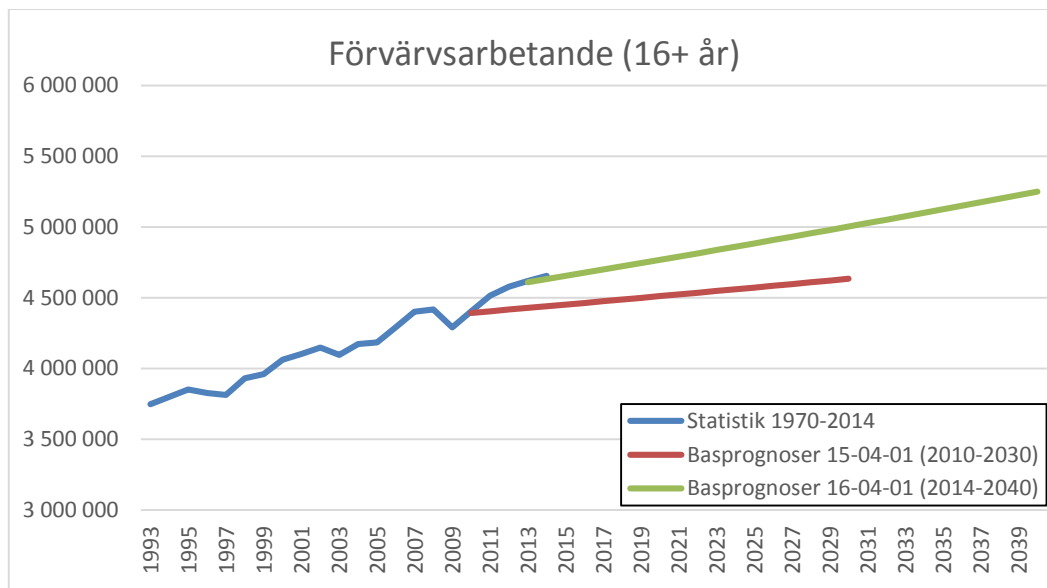
nyare befolkningsprognos från våren 2015 skulle medföra betydande förseningar av Basprognoserna, med efterföljande konsekvenser för arbetet med kommande Åtgärdsplanering mm. Vidare gäller att nedbrutna socioekonomiska indata till Trafikverkets Basprognoser normalt sett tas fram till i början av en mandatperiod, och däremellan uppdateras dessa endast i undantagsfall, om det är lämpligt med hänsyn till konsistensvillkor mellan data på olika aggregeringsnivåer, mellan olika Basprognoser etc.¹⁰

Sysselsättningsdata

Analyssektariatet skriver följande:

”Även antalet förvärvsarbetande är lågt räknade i transportprognosen. Det förväntade antalet förvärvsarbetande 2030 överträffades redan 2014. Även om andelen förvärvsarbetande av befolkningen förväntas minska fram till 2030 är det ändå orimligt att inte antalet förvärvsarbetande ska öka alls på 16 år. Särskilt som befolkningen förväntas öka med över 1,5 miljoner personer under denna tid.”

Antal förvärvsarbetande har bedömts öka med ca 240 000 från 2010 fram till år 2030 samtidigt som befolkningen ökar med ca 930 000 under samma tidsperiod. I Figur 2 visas historisk utveckling över totalt antal förvärvsarbetande¹¹ samt det prognostiserade antalet förvärvsarbetande i Trafikverkets nu gällande respektive kommande Basprognoser.



Figur 2. Totalt antal förvärvsarbetande (över 16 år) i riket. SCB-statistik för åren 1993-2014 samt prognostiserat antal förvärvsarbetande utifrån LU 2008 och LU 2015, vilka utgör underlag för Trafikverkets nu gällande respektive kommande Basprognoser.

Som Analyssektariatet mycket riktigt påpekar så överskreds det prognostiserade antalet förvärvsarbetande för år 2030 i nu gällande Basprognoser redan år 2014 (se Figur 2). Anledningen till detta är att sysselsättningen har ökat mer än vad som bedömdes i LU08, som ju Trafikverkets nu gällande Basprognoser baseras på.

¹⁰ ”Årliga uppdateringar av prognosförutsättningar och verktyg”, TRV 2013/83032, Trafikverket

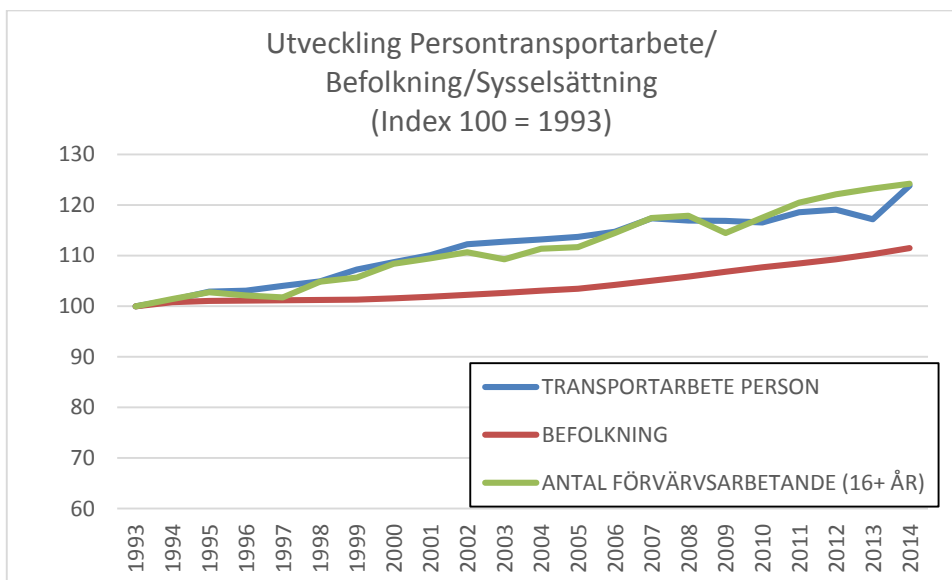
¹¹ Statistik från SCB:s hemsida

Det visas också av att den årliga ökningstakten hos antalet förvärvsarbetande enligt LU15, som ligger till grund för Trafikverkets kommande Basprognoser, är betydligt högre jämfört med i LU08 (0.48 % per år mellan 2013-2040 i LU15 jämfört med 0.27 % per år mellan 2010-2030 i LU08). Se Figur 2.

Persontrafikprognoser

Analyssektariatet påpekar att persontransporterna kommer att öka med i genomsnitt 1,1 procent per år mellan 2010 och 2030 enligt Trafikverkets nu gällande prognoser (från 2015-04-01) och att "det är nära den tillväxttakt vi sett de senaste 25 åren". Man funderar dock kring huruvida denna tillväxttakt verkligen kan förväntas inträffa, främst kopplat till de frågeställningar man lyfter avseende de befolknings- och sysselsättningsdata som utgör indata till prognoserna.

När det gäller påverkan på det totala persontransportarbetet så tycks det ha en starkare koppling till antalet förvärvsarbetande¹² snarare än till total befolkning om man studerar utfallet de senaste dryga 20 åren (se Figur 3).



Figur 3. Jämförelse mellan persontransportarbete, total befolkning samt totalt antal förvärvsarbetande under perioden 1993-2014. Källor: Trafikanalys samt SCB

Ur det hänseendet kan man möjligen ifrågasätta huruvida persontrafikarbetet i Trafikverkets nu gällande Basprognos för år 2030 är något för lågt. Samtidigt bör återigen poängteras att kvaliteten i Trafikverkets Basprognoser till mångt och mycket beror på för tillfället rådande Långtidsutredning över den svenska ekonomin samt på offentliga prognoser över bränslekostnadernas utveckling.

När verklig utveckling av dessa faktorer inte överensstämmer med de långsiktiga prognoserna så uppstår en avvikelse i trafikprognoserna. Betonas bör också att prognoserna inte heller innehåller de konjunkturella variationer som uppstår i verkligheten, vilket i sin tur innebär att även om en långsiktig prognos är aldrig så bra så kommer verkligheten att slingra sig som en orm kring trenden.

¹² I grunden därmed till ekonomisk utveckling.

Med tanke på att persontransportarbetet inte i så hög grad tycks bero av befolkningsmängd så är det svårt att göra en välgrundad bedömning av hur mycket den kommande Basprognosen för persontrafik år 2040 skulle förändras utifrån SCB:s reviderade befolkningsprognos från våren 2015. Det är troligt att prognosen för persontrafikresandet år 2040 skulle bli högre, men hur mycket högre resandet skulle bli och hur denna ökning i så fall skulle fördelas mellan de olika trafikslagen är dock svårt att bedöma utan att bryta ned och anpassa den nya befolkningsprognosen till det format som Trafikverkets prognosmodeller erfordrar. Än viktigare för persontrafikprognoserna är dessutom att i så fall bedöma hur antalet förvärvsarbetande påverkas av en alternativ befolkningsprognos.

Att göra känslighetsanalyser med alternativa socioekonomiska indata, t ex vad gäller befolknings- och sysselsättningsnivåer, är tids- och resurskrävande beroende på konsistenskrav samt detaljeringsgrad i de data som erfordras för att kunna göra trafik- och transportprognoser. Vid Trafikverkets samhällsekonomiska analyser av transportsystemspåverkande åtgärder görs för persontrafiksidan alltid känslighetsanalyser med högre respektive lägre trafiktillväxt än vad som ges av den Basprognos som analyserna ifråga utgår ifrån (se ASEK:s rekommendationer¹³). Exakt vad som ligger bakom de reviderade tillväxttakterna i dessa känslighetsanalyser anges inte men de skulle kunna tänkas innefatta reviderade befolknings- och/eller sysselsättningsutvecklingstakter.

Godstransportprognoser

Analyssektariatet skriver:

”Godstransporterna förväntas enligt Trafikverket öka med 1,85 procent per år från 2006 till 2030... Det betyder att ökningstakten i godstransporterna förväntas vara högre de närmaste 15 åren än den varit under de senaste 30-40 åren... Utfallen fram till 2014 har varit klart svagare än utvecklingen i prognosen... För att uppnå den nivå på transportarbetet 2030 som prognosen anger behövs en snabbare tillväxttakt från 2014 till 2030 för att ”ta igen” den avvikelser från prognosen som skett fram till 2014.”

När det gäller efterfrågan på godstransporter i nu gällande Basprognos för år 2030, så baseras denna bland annat på Långtidsutredningens scenario för Sveriges ekonomi för perioden 2005-2030¹⁴. Denna Långtidsutredning togs fram under år 2008 av Finansdepartementet, innan den ekonomiska nedgången som har skett på senare år var ett faktum.

Som tidigare påpekats beror kvaliteten i Trafikverkets prognoser till stor del på den för tillfället rådande Långtidsutredningen för den svenska ekonomin. Det gäller inte minst för godsprognosen. För att illustrera vilken effekt Långtidsutredningen kan ha i det sammanhanget, kan tillväxten i utrikeshandeln för varuhanterande branscher under den senaste 10-årsperioden studeras och jämföras med motsvarande utveckling enligt Långtidsutredningen.

En jämförelse av SCB:s utrikeshandelsstatistik mellan 2005-2015 och varuexport- och varuimporttillväxten enligt Långtidsutredningen från 2008 (LU08) under samma period, visar på en relativt god överensstämmelse fram till slutet av år 2008 (se [Figur 4](#)). Sedan dess har exporten enligt LU08 legat över det faktiska utfallet under alla år. När det gäller importen finns en överensstämmelse under år 2008, samt under 2010 och 2011, då

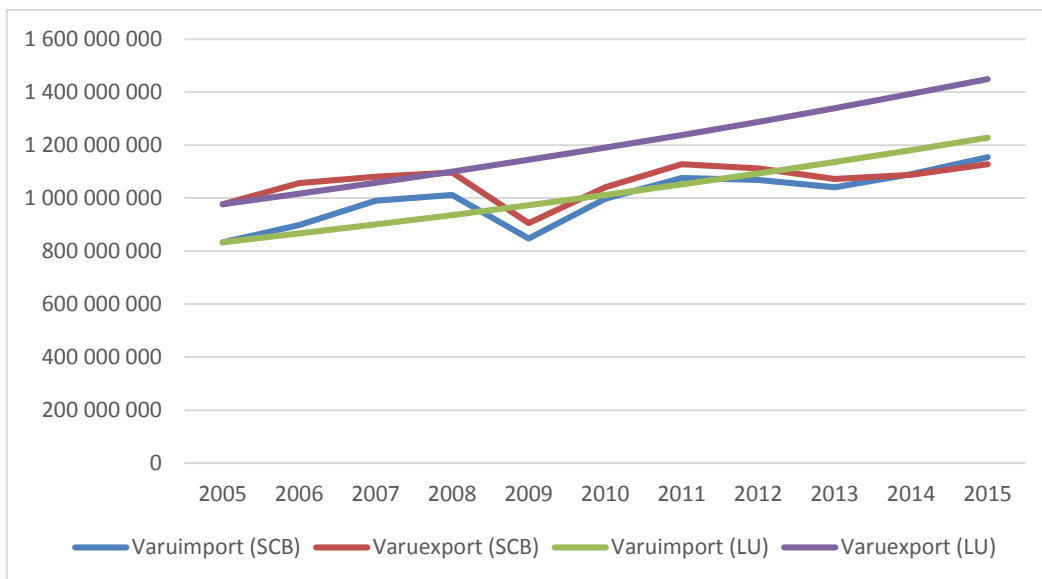
Formaterat: Teckensnitt: Geo

¹³ <http://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planerings--och-analysmetoder/Samhallsekonomisk-analys-och-trafikanalys/ASEK---arbetsgruppen-for-samhallsekonomiska-kalkyl--och-analysmetoder-inom-transportområdet/>

¹⁴ SOU 2008:108.



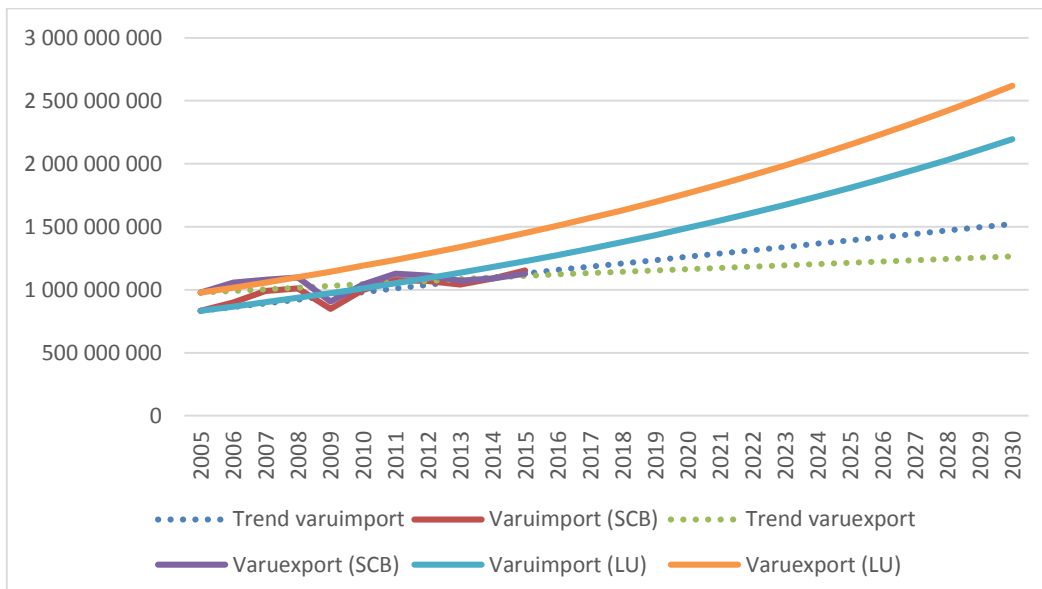
ekonomin återhämtade sig något. Därefter har importen enligt LU2008 legat över utfallet enligt statistiken.



Figur 4. Ökning av varuexport och varuimport (tkr) enligt Långtidsutredningen (LU08) respektive statistik från SCB för åren 2005-2015.

Ser man till hela prognosperioden fram till år 2030, blir bilden ännu tydligare (se [Figur 5](#) [Figur 5](#)). Skillnaden år 2030 blir avsevärd mellan utrikeshandeln enligt LU08 och utrikeshandeln enligt den statistiska trenden. För varuexporten uppgår skillnaden år 2030 till 1 355 miljarder kr per år. För varuimporten är skillnaden något mindre, men ändå stor, 672 miljarder kronor per år.

Formaterat: Teckensnitt: Ge...



Figur 5. Ökning av varuexport och varuimport (tkr) enligt Långtidsutredningen (LU08) respektive statistik från SCB för åren 2005-2015, med trender fram till 2030.

Enligt LU08 växer utrikeshandeln med totalt 166 % mellan 2005-2030, medan den statistiska trenden pekar på en tillväxt som ligger runt 54 %. Den årliga tillväxten 2005-2015 enligt den statistiska trenden uppgår till +1.0% per år för varuexporten och 2.4% per år för

varuimporten. Detta kan jämföras med den årliga varuexporttillväxten enligt LU08, 4 % per år, och motsvarande för varuimporten, 3.9% per år¹⁵.

	Varuexport	Varuimport
LU08	4.0%	3.9%
SCB	1.0%	2.4%

Tabell 1. Årlig tillväxt av varuexport och varuimport enligt Långtidsutredningen (LU08) respektive SCB:s statistik för åren 2005-2015.

I Trafikverkets godsprognoser omvandlas den ekonomiska utvecklingen i kronor till en utveckling i ton genom användning av så kallade varuvärden. Dessa anges i enheten kronor per ton. Över tid förändras varuvärdena på grund av kvalitetsförändringar, men även genom en förändrad sammansättning per varugrupp av ingående varor med olika varuvärden. Den varuvärdesprognos som använts i Trafikverkets nu gällande Basprognos för år 2030 bygger på framskrivning av statistik för perioden 1990-2010. Effekten av den i Basprognosen är att utvecklingen i såväl godsmängd (ton) som godstransportarbete (tonkm) är betydligt lägre än LU08:s utveckling i kronor.

På grundval av detta kan slutsatsen dras att den viktigaste orsaken till avvikelserna mellan den långsiktiga trenden för transportarbetet och godsprognosen är scenariot för Sveriges ekonomiska utveckling i Långtidsutredningen.

I Trafikverkets nu gällande "Riktlinjer för framtagande av prognoser" (TRV2012:045)¹⁵ står skrivet i kapitel 3 på sid 16 under krav 3.8, punktsatsen Makroekonomiska antaganden "Den makroekonomiska utvecklingen kan variera mycket och kan vara relativt svårprognostiserad i vissa tidsperspektiv. Det finns därför starka skäl att ansluta sig till de officiella bedömningar som trots allt görs främst i de regelbundna återkommande långtidsutredningarna. Det är ett ska-krav för Trafikverket att relatera till den senaste långtidsutredning som redovisar scenarier för svensk ekonomi. För övriga prognosutgivare är kravet att avvikelser ska dokumenteras och motiveras." Det står även i regeringens förutsättningar till Trafikverket gällande prognoserna (prop. 2012/13:25) att TRV ska:

- Utgå från nu beslutade förutsättningar, styrmedel och planer för infrastrukturen.
- Beakta arbetet hos andra statliga aktörer.

Dessa riktlinjer har följts i fallet med de godsprognoser för 2030 som gäller fram till 1/4 2016. Ett undantag finns dock i fallet järnmalm, som har en kraftigare ökning än vad som erhålls av LU08 i kombination med varuvärdesprognosen. Detta avsteg från prognosriktlinjerna beslutades av Trafikverket för att ta hänsyn till de omvärldsförändringar som kunde noteras fram till 2014 med en kraftigt ökad efterfrågan på järnmalm.

Trafikverkets kommande Basprognoser för 2040 som publiceras den 1 april 2016 är som beskrivits tidigare baserade på LU15. Den årliga tillväxttakten för varuexporten och varuimporten enligt det nedbrutna underlaget för LU15 uppgår till +3.5% respektive +3.8%. Detta är något lägre än i LU08, men fortfarande betydligt högre än den statistiska trenden för perioden 2005-2015.

Avvikelser mellan trender och scenarierna i Långtidsutredningen skulle exempelvis kunna hanteras med alternativa scenarier. Krav på konsistens och detaljeringsgrad i de data som

¹⁵Påpekas bör att valet av period naturligtvis är av stor betydelse för tillväxttakten enligt den statistiska trenden.



både person- och godsmodellerna erfordrar gör dock processen för att ta fram dessa tämligen resurs- och tidskrävande, vilket även påverkar möjligheterna att göra känslighetsanalyser med avseende på befolkning, sysselsättning, ekonomisk utveckling, strukturomvandling etc.