



Medfinansiering av statlig infrastruktur

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

Åtgärdsplaneringen resulterade i en nationell plan för transportinfrastrukturen för perioden 2010–2021 och ett antal regionala planer för samma period. Av regeringens fastställelsebeslut³ för den nationella planen framgår att satsningen på medfinansiering medförde att investeringsramen för den nationella planen, vilken uppgick till 184 miljarder kronor, kunde kompletteras med ca 65 miljarder kronor i form av bl.a. brukaravgifter och bidrag från kommuner m.fl.

Riksrevisionen har granskat den medfinansieringssatsning som genomfördes i samband med den senaste åtgärdsplaneringen och de senaste årens förskotteringsärenden. Skälen för att granska även förskottering är bland annat att förskottering kan ses som en form av medfinansiering och att man förhandlade om förskottering i ett antal finansieringsförhandlingar i senaste åtgärdsplaneringen.

1.1 Motiv till granskningen

I en förstudie inom ramen för denna granskning fann Riksrevisionen tecken på ett antal problem både med förskotteringar och med den medfinansieringssatsning som genomfördes i åtgärdsplaneringen under perioden 2008–2010. När det gäller förutsättningarna för, och själva arbetet med, att ta fram mer medfinansiering i den senast genomförda åtgärdsplaneringen identifierade vi brister och problem till exempel i form av målkonflikter i regeringens intentioner, oklarheter kring ett antal centrala begrepp (eg. medfinansiering och ansvar), och motstridiga signaler om huruvida medfinansiering skulle få påverka prioriteringen mellan investeringsprojekt eller inte. Om medfinansiering ger förtur till genomförande *minskar effektiviteten* i infrastrukturplaneringen vilket medför att det blir mindre infrastruktur för pengarna. I trafikverkens påföljande arbete, där stor tidspress var ett påtagligt problem, visade förstudien exempelvis att det saknades praktiska riktlinjer för förhandlingsarbetet. De två trafikverken valde olika arbetssätt och slöt olika slags avtal om medfinansiering.

Ett problemområde som är nära kopplat till effektivitetsfrågorna rör medfinansieringens *fördelningseffekter*. När det stod klart att regeringen avsåg utöka och systematisera den regionala medfinansieringen framförde Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, att deras medlemmar ansåg att det är staten som ska bekosta den statliga infrastrukturen och att de såg initiativet som "en

³ Näringsdepartementet (2010b).

kapplöpning om att köpa statens pengar till den egna kommunen/regionen”.⁴ Det faktum att ett stort antal avtal om medfinansiering ändå ingåtts av kommuner och regioner under senaste åtgärdsplaneringen har företrädare för SKL beskrivit som ”beslut under galgen”. Möjligheten till medfinansiering kan alltså innebära en risk att medfinansierade projekt konkurrerar ut andra, vilket medför en omfördelning från resurssvagare till resursstarkare kommuner.

En form av medfinansiering av infrastruktur som använts i stor utsträckning, inte bara i den senaste satsningen utan även tidigare, är (kommunal och privat) *förskottering*. En lokal/regional intressent lånar då ut medel räntefritt och på obestämd tid⁵ till trafikverken för att tidigarelägga ett för dem angeläget projekt i förhållande till den gällande planeringen. Det finns indikationer på att förskottering, tvärt emot dess ursprungliga intentioner, kommit att användas som ett instrument för att hantera förseningar och fördyringar i planerna och, från kommunernas sida, att försäkra sig om att utfästelser i planen verkligen realiserar. En ökande användning av förskottering parallellt med, och inom, satsningen på medfinansiering motiverar att även denna sorts alternativa finansiering granskas.

Tidigare granskningar (Riksrevisionen 2010:25 och Riksrevisionen 2011:6) har konstaterat problem inom infrastrukturinvesteringarna med stora kostnadsökningar, bristande kostnadskontroll och orealistiska åtgärdsplaner. Mot denna bakgrund är det angeläget att granska medfinansiering och förskotteringar eftersom det finns risk att dessa finansieringsinstrument förvärrar problemen.

Regeringen beslutade 9 september 2010 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag dels att lägga fram förslag till nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastrukturen, dels att föreslå riktlinjer och processer för medfinansiering av statlig infrastruktur. Utredningen antog namnet Medfinansieringsutredningen. I direktivet angavs att utredningen skulle utvärdera förhandlingsarbetet kring medfinansieringsavtal avseende åtgärdsplaneringen för perioden 2010–2021. Frågor som väckts till följd av det ökade inslaget av medfinansiering var, enligt direktivet, bland andra hur kopplingen till den statliga budgetprocessen bör regleras eftersom de offentliga finanserna (det offentliga sparandet) påverkas lika mycket oavsett om kommuner eller staten finansierar infrastrukturen. Man pekade också på det minskade framtida handlingsutrymmet som lånefinansiering (i samband

⁴ Gunilla Glasare, direktör och chef för avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad, Sveriges Kommuner och Landsting. Inledningsanförande vid seminariet ”Medfinansiering av transportinfrastruktur”, 9 mars 2011.

⁵ I Trafikverkets regleringsbrev för 2011 är detta uttryckt som ”avtal om förskottering får inte innehålla uppgifter som tidpunkt för återbetalning av förskottering, annat än att förskottering återbetalas när medel finns tillgängliga i Trafikverkets budget”.

med brukaravgiftsfinansiering) och förskottering ger upphov till. En annan fråga regeringen uppmärksammade i utredningsdirektivet är hur spelregler och roller mellan staten och intressenter kan tydliggöras. Medfinansiering innebär att ansvarsförhållandena blir mindre tydliga och utredningen skulle därför ta ställning till hur likabehandling ”av aktörer med olika förutsättningar bör och kan säkerställas”. Utredaren skulle också föreslå hur enhetlighet och effektivitet i brukaravgifter och trängselskatter ska säkerställas. Den 31 januari lämnade utredningen ett delbetänkande⁶ omfattande en utvärdering av förhandlingsarbetet under åtgärdsplaneringen och överväganden om brukaravgifter. Den 8 juni 2011 lämnade utredningen sitt huvudbetänkande.⁷ En sammanfattning av utredningens slutsatser och förslag med bäring på denna granskning återfinns i faktarutan nedan.

FAKTARUTA

Medfinansieringsutredningens slutsatser och förslag i sammanfattning

... nytt planeringssystem

En ny regering ska relativt omgående efter riksdagsval lägga fram förslag på inriktning av den framtida transportinfrastrukturpolitiken för riksdagens ställningstagande. Trafikverket och de regionala företrädarna tar sedan fram förslag till åtgärdsplaner för den kommande 12-årsperioden, som emellertid är indelad i tre fyraårsperioder med olika detaljeringsgrad där den närmast kommande fyraårsperioden är mest detaljerad. Åtgärdsvalet i planerna bör ske utifrån samhällsekonomiska överväganden och inte vara baserat på studier knutna till den fysiska planeringen. Den fysiska planeringen bör innehålla en eller flera kontrollstationer för att säkerställa att investeringsobjekten efter detaljplanering fortfarande visar på samhällsekonomisk lönsamhet och att de därmed får vara kvar i planen. Investeringsanslagen föreslås fördelas av riksdagen på storstadslänen respektive landet i övrigt. I varje års budgetproposition lämnas förslag om anslag och beräknade ramar för tre kommande år efter aktuellt budgetår.

... medfinansiering av statlig infrastruktur

Utredningen konstaterar att det är för åtgärder där statens och andra intressenters intressen korsar eller griper i varandra, exempelvis genomfartsleder och terminaler, som ett gemensamt finansiellt ansvar kan komma i fråga och listar ett antal situationer där de ser att det kan vara aktuellt med medfinansieringsdiskussioner – från situationer där en annan part passar på att genomföra sina investeringar samtidigt som staten bygger, till stora paketöverenskommelser kring transportförsörjningen i ett större område. Utredningen föreslår att huvudsyftet med medfinansiering av statlig infrastruktur ska vara att öka värdet av investeringarna, inte primärt att öka volymen av

⁶ SOU 2011:12.

⁷ SOU 2011:49.

investeringar. Trafikverket föreslås få träffa avsiktsförklaringar kring medfinansiering i åtgärdsplaneringen. Det är en åtgärds samhällsekonomiska lönsamhet och bidrag till de transportpolitiska målen som ska påverka om den kommer med i plan och huruvida den är medfinansierad eller inte ska inte vara utslagsgivande för denna prioritering. Om avtalen omfattar skatter och statliga avgifter ska de trafikekonomiska för- och nackdelarna med uttaget redovisas. Avsiktsförklaringarna följs sedan av genomförande- och finansieringsavtal samt entreprenadkontrakt i den fortsatta processen. Utredningen anser att dokumentationen bör förbättras och föreslår därför att Trafikverket i samarbete med SKL får i uppdrag att utarbeta mallar för avsiktsförklaringar, avtal och dokumentation avseende medfinansiering.

... brukaravgifter

Utredningens uppfattning kring brukaravgifter är att de kan medverka till ett effektivare utnyttjande av transportinfrastrukturen och ge ett finansiellt bidrag. Utredningen anser därför att ett brett uttag av brukaravgifter ska utredas. I första hand förordar utredningen generella brukaravgifter som är enhetliga i tekniskt och uppbördsmässigt avseende – ett utbyggt, omfattande, system med bompengar, kilometeravgift, drivmedelsavgifter, fordonsavgifter etc. I de fall finansierande avgifter införs bör de vara av ovanstående generella karaktär. Om de är partiella bör de ingå i en tydlig och konsekvent strategi, något som utredningen konstaterar saknas.

1.2 Granskningens syften

Granskningen har syftat till att bedöma om satsningen på medfinansiering i samband med den senaste åtgärdsplaneringen varit effektiv. Detta omfattar för det första de åtgärder som regeringen, Vägverket och Banverket vidtog för att genomföra satsningen, riksdagens och regeringens intentioner såsom de uttryckts i propositioner och direktiv, trafikverkens arbete med att utforma riktlinjer för förhandlingsarbetet och själva förhandlingsarbetet. Annorlunda uttryckt har vi frågat om *processen* kring genomförandet varit effektiv.

För det andra har Riksrevisionen granskat om satsningens *utfall* varit effektivt, dels i termer av de mål som regeringen angav för satsningen och dels i termer av samhällsekonomisk effektivitet. Det senare rör bland annat prioriteringsgrunden för infrastrukturinvesteringar.

Slutligen har Riksrevisionen granskat *förskotteringarna*. Revisionsfrågorna är om förskotteringar har använts enligt riksdagens intentioner och om trafikverken och regeringen efterföljt de samhällsekonomiskt motiverade riktlinjerna i myndigheternas regleringsbrev.

1.3 Utgångspunkter och centrala begrepp

1.3.1 Granskningens utgångspunkter

Riksrevisionen har tolkat regeringens och riksdagens intentioner med medfinansieringssatsningen som att en ökad, frivillig, medfinansiering skulle leda till mer medel till statlig infrastruktur och till bättre infrastruktur i form av en ökad samordning och regional förankring. Detta skulle uppnås utan att ändra den grundläggande ansvarsfördelning för samhällets infrastruktur som finns. Inte heller skulle förekomsten av medfinansiering påverka prioriteringsordningen mellan de olika investeringsobjekten i åtgärdsplaneringen. Vidare ska samma krav på beslutsunderlag ställas på medfinansierade som på övriga objekt. Tolkningen är baserad på 2008 års infrastrukturproposition (prop. 2008/09:35) och Trafikutskottets betänkanden bet. 2008/09:TU2 och bet. 2010/11:TU17 och har bekräftats i en intervju med dåvarande statssekreteraren för infrastrukturfrågor. Det är mot denna bakgrund som satsningen på medfinansiering utvärderas i granskningen.

Budgetlagen i sin tidigare (1996:1059) och i sin senaste form (2011:203) anger att anslagsfinansiering är huvudregel för infrastrukturinvesteringar. I förarbetena till den förra och i ett antal utskottsbetänkanden anges att motiven för alternativ finansiering ska anges i varje enskilt fall. Med anledning av Riksdagens revisorers förslag (förs. 2000/01:RR11) angående alternativa finansieringsformer tillkännagav Trafikutskottet till regeringen som sin mening att "...det krävs bl.a. en bättre analys och motivering av olika finansieringsbeslut, uppföljning och utvärdering av genomförda investeringar..." (bet. 2000/01:TU16). Samtliga former av medfinansiering, inklusive förskottering, som Riksrevisionen granskar i denna rapport utgör alternativ finansiering av infrastruktur, dvs. de finansieras inte enligt budgetlagens huvudregel. Därför behöver valet av alternativ finansiering motiveras i varje enskilt fall.

Riksdag och regering har vidare slagit fast ett antal principer som ska gälla för infrastrukturplaneringen vilka Riksrevisionen använder som kriterier i denna granskning. För det första har riksdag och regering slagit fast att prioriteringen av infrastrukturåtgärder i den långsiktiga planeringen ska göras med hänsyn till åtgärdernas *samhällsekonomiska lönsamhet* och den effekt de har på de *transportpolitiska målen*. Samhällsekonomiska analyser ska spela en viktig roll vid prioriteringen av infrastrukturinvesteringar.⁸ I ovanstående betänkande (bet. 2000/01:TU16) tillkännagav riksdagen till regeringen som sin mening att

⁸ Se t.ex. prop. 1987/88:50, bil. 1, bet. 1987/88:TU20, rskr. 1987/88:297, prop. 2008/09:35, bet. 2008/09:TU2, rskr. 2008/09:145.

den av revisorerna föreslagna planeringsöversynen skulle "ta sikte på att valet av investeringsprojekt skall baseras på samhällsekonomiska bedömningar [...] och på att samtliga väg- och järnvägsinvesteringar som helt eller delvis finansieras med statliga medel *skall prövas inbördes oavsett finansieringsform*" (vår kursivering). Vidare betonade Trafikutskottet i samband med den senaste infrastrukturpropositionen att en förutsättning för att analyserna ska kunna användas som beslutsunderlag är att de utgår från *relevanta förutsättningar och att kalkylerna och analyserna är jämförbara*.⁹ Trafikutskottet ansåg vidare att samlade effektbedömningar bör genomföras. Dessa kompletterar och ger en vidare bild till de samhällsekonomiska kalkylerna och bör enligt utskottet "ge en rättvisande bild av vad en åtgärd eller ett paket av åtgärder leder till". En samhällsekonomisk bedömning ska, enligt utskottet, "möjliggör[a] sakliga jämförelser mellan olika alternativ, är öppen med sina förutsättningar och begränsningar, innehåller *relevanta känslighetsanalyser och är tydligt och klart dokumenterad*" (vår kursivering).¹⁰

Den 1 januari 2009 infördes ett antal riktlinjer i trafikverkens regleringsbrev rörande motiv, maximal tidigareläggning och konsekvenser av förskottering. Dessa är utgångspunkter i Riksrevisionens granskning av förskotteringsärenden.

Alternativa finansieringsformer inbegriper större ekonomisk risk än anslagsfinansiering. Eftersom denna risk blir en integrerad del av alternativt finansierade investeringsprojekt bör det enligt Riksrevisionen i varje enskilt fall finnas relevanta och transparenta underlag för vad finansieringsformen innebär i termer av kostnader och risk. Detta gäller oavsett vem som ska bära denna risk.

Vidare är den transportpolitiska principen för prissättning av infrastrukturen, den s.k. *marginalkostnadsprincipen*, en utgångspunkt i granskningen. Marginalkostnadsprincipen innebär att de skatter och avgifter som tas ut inom transportsektorn ska motsvara de kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaderna som trafiken ger upphov till. Rättvisande priser på transporterna anses sammantaget leda till ett effektivt utnyttjande av transportsektorn. Regeringen och riksdagen har flera gånger ställt sig bakom dessa principer.¹¹

⁹ Prop. 2008/09:35, bet. 2008/09:TU2, rskr. 2008/09:145.

¹⁰ Bet 2008/09:TU2.

¹¹ Exempelvis prop. 1987/88:50 och prop. 2005/06:160.

1.3.2 Centrala begrepp

Alternativ finansiering av infrastruktur innebär att en viss statlig investering finansieras på ett annat sätt än vad huvudregeln om anslagsfinansiering anvisar. Ett tydligt exempel på detta är *lånefinansiering* som tidigare använts i stor utsträckning inom infrastruktursektorn.

Begreppet medfinansiering innebär att någon annan aktör än staten finansierar (delar av) den *statliga* infrastrukturen. Medfinansieringen kan dels bestå av att en aktör lämnar ett räntefritt lån till Trafikverket för att tidigarelägga genomförandet av en statlig investering. Detta kallas *förskottering*. Medfinansiering kan också lämnas i form av ekonomiska *bidrag* från kommuner, regioner, näringslivet eller EU.

Regeringen innefattade i sin definition av medfinansiering i infrastrukturpropositionen även *trängselskatter* – vars syfte är att optimera trafikflödena och begränsa trängsel – och *finansierande avgifter* – som utgörs av väg- respektive banavgifter – vilka vi i denna granskning benämner *brukaravgifter*. Riksrevisionen menar att brukaravgifter *inte* utgör medfinansiering eftersom de inte bygger på beslut av den finansierande aktören (brukaren) utan kräver beslut av riksdag respektive regering. Däremot utgör brukaravgifter alternativ finansiering eftersom de inte utgörs av anslagsmedel.

1.4 Granskningens genomförande

Riksrevisionen har granskat olika dokument knutna till medfinansiering i senaste åtgärdsplaneringen: avtal, samhällsekonomiska kalkyler och dito bedömningar, intressentanalyser och beräkningar av lokala/regionala nyttor. Riksrevisionen har även granskat den dokumentation som Trafikverket tillhandahållit för femton förskotteringsärenden som hanterats av trafikverken, Trafikverket och regeringskansliet mellan 2008 och 2010.¹² Dokumentationen utgörs av ingångna avtal om förskotteringar, trafikverkens yttranden till Näringsdepartementet i vilka man tillstyrker förskotteringen samt – i förekommande fall – regeringsbeslut i ärendet. Materialet beskrivs i bilaga 1.

Riksrevisionen har i granskningen gett Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, i uppdrag att utföra en systematisk beskrivning och analys samt, baserat på denna, en kvalitativ värdering av

¹² Riksrevisionen bad att få ta del av samtliga, men vi har indikationer på att minst ett ärende inte kommit med.

de cirka 50 avtal om medfinansiering i den nationella planen som förelåg vid halvårsskiftet 2011. Underlagsmaterialet för detta uppdrag beskrivs i bilaga 2 och VTI:s rapport från uppdraget finns tillgänglig på Riksrevisionens webbplats.

Vi har också genomfört ett antal intervjuer med företrädare för f.d. Vägverket, f.d. Banverket och Trafikverket, regeringskansliet (Näringsdepartementet och Finansdepartementet) och Näringsdepartementets politiska ledning vid tiden för satsningen. En intervjuförteckning återfinns i rapportens referenslista.

1.5 Avgränsningar

Riksrevisionens granskning fokuserar på de insatser för medfinansiering av den statliga infrastrukturen som regeringen tog initiativ till och trafikverken genomförde *inför och under den senaste åtgärdsplaneringen*. Denna planering genomfördes under 2008, 2009 och de första månaderna av 2010. Planeringsomgången ledde fram till beslut om nationell plan för infrastrukturen för perioden 2010–2021. När det gäller förskotteringen har vi granskat de ärenden i nationell plan trafikverken hanterat under åren 2008 till och med 2010.

Vi har avgränsat oss till att granska medfinansiering och förskottering av infrastrukturobjekt som varit aktuella i *nationella* åtgärdsplaner. Vid sidan av dessa finns också medfinansiering och förskottering av investeringar i *regionala* planer som Riksrevisionen – av resursskäl – inte har granskat. Inte heller medfinansiering i form av EU-bidrag har granskats. Ytterligare en avgränsning är att granskningen avser hur medfinansieringsarbetet genomfördes i dåvarande Banverket och Vägverket eftersom merparten av förhandlingarna rörde ban- respektive väginvesteringar.¹³

Den första april 2010 slogs Vägverket och Banverket ihop och bildade Trafikverket. Denna granskning avser både tiden före och efter denna tidpunkt. För tiden före benämns de två verken med sina dåvarande namn och ”trafikverken” som samlingsnamn.

Riksrevisionens granskning har ett samhällsekonomiskt fokus. Därmed har vi inte granskat vare sig avtalen eller mer principiella frågor utifrån *juridiska* eller *redovisningsmässiga* aspekter. Det har emellertid i andra fora rests farhågor utifrån dessa. Juridiska spörsmål när det gäller medfinansieringsavtalen behandlades i Medfinansieringsutredningens betänkanden. När det gäller

¹³ Bland de dryga 50 avtal kring nationella objekt som nämns gäller några enstaka investeringar i infrastrukturen för sjöfart.

redovisningsfrågorna utreddes¹⁴ först om kommuner lagligen kan lämna bidrag till infrastruktur utanför det egna geografiska området, vilket ledde fram till en ändring av lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter så att kommuner och landsting ges möjlighet att ge bidrag till statlig infrastruktur om det är till nytta för kommunens invånare, oberoende av var i landet som investeringen sker. Ändringen trädde i kraft 1 mars 2009. När det gäller hur kommuner ska redovisa sina bidrag till statens infrastruktur hanterades detta i en utredning¹⁵ och sedermera i en proposition¹⁶ där ny lagstiftning föreslogs i syfte att möjliggöra mer medfinansiering från kommunerna. En rad remissinstanser var kritiska till förslagen men riksdagen beslutade i enlighet med propositionen.¹⁷

För närvarande bereds i regeringskansliet ett antal förslag till nya system för fysisk och ekonomisk planering av infrastrukturen. Riksrevisionen förhåller inte sin granskning till dessa förslag utan fokuserar på de processer för medfinansiering och förskottering som tillämpats, på utfallet av detta samt ett antal principiella risker och problem med medfinansiering och förskottering. Förhoppningen är emellertid att analysen kan vara till nytta i framtagandet av nya planeringssystem.

1.6 Rapportens disposition

Rapporten inleds i kapitel 2 med en beskrivning av planeringssystemet och en historik över infrastrukturens finansiering i Sverige. Den som är någorlunda bekant med området kan gå direkt till kapitel 3 där vi beskriver den senaste satsningen på medfinansiering i den senaste åtgärdsplaneringen. I kapitel 4 beskriver vi mer utförligt för- och nackdelar med de former av medfinansiering som förekom inom den senaste åtgärdsplaneringen – intressenters bidrag och förskottering samt brukaravgifter – som vi granskar i denna rapport. Kapitel 5 utgör Riksrevisionens empiriska granskning av medfinansieringsavtal som varit aktuella för den nationella planen. I kapitel 6 återfinns Riksrevisionens granskning av de 15 förskotteringsärenden som hanterats av trafikverken mellan 2008 och 2010. I kapitel 7 knyts de tidigare kapitlen samman i en fördjupad diskussion, varefter, i kapitel 8, ett antal slutsatser och rekommendationer lämnas.

¹⁴ SOU 2007:72 samt Ds. 2008:11.

¹⁵ SOU 2009:21.

¹⁶ Prop. 2008/09:228.

¹⁷ Utom att man beslöt att kommunerna skulle kunna skriva av sin del av investeringen över 25 år mot de 15 som utgjorde förslaget i propositionen.

2 Planering och finansiering av infrastruktur

I detta kapitel redogörs för hur planeringen och finansieringen av transportinfrastruktur historiskt sett har gått till, motiven för detta samt principer om vilket beslutsunderlag som behövs för att riksdag och regering ska kunna fatta beslut om transportinfrastrukturens utveckling.

Traditionellt har det statliga åtagandet varit stort när det gäller att äga och finansiera infrastruktur och vägar och järnvägar har historiskt sett till största delen finansierats via statsbudgeten, såväl i Sverige som i många andra länder. På senare tid har dock frågan om alternativa sätt att finansiera och organisera transportinfrastrukturen aktualiserats både i Sverige och utomlands. Skälen för detta är bland annat att man sett ökade behov av satsningar på infrastruktur samtidigt som de tillgängliga offentliga medlen är knappa.

2.1 Staten har ansvaret för transportinfrastrukturen i Sverige

Transportinfrastruktursystemet i Sverige består av vägnätet, järnvägsnätet, hamnar och farleder samt flygplatser.¹⁸ Till största delen är detta system en statlig angelägenhet men det finns även andra infrastrukturhållare. En stor del av vägnätet ägs exempelvis av kommunerna, då omkring en tredjedel av det allmänna vägnätet är kommunalt. På vägsidan finns också ett mycket stort antal enskilda vägar, en del med statsbidrag, andra utan. I princip kan vem som helst bygga en enskild väg, till skillnad mot på järnvägssidan där det inte alls är lika enkelt till följd av de strukturella, och regelverksmässiga, skillnader som finns mellan väg- och järnvägssystemen. Järnvägssystemet är därför i det närmaste helt statligt ägt genom Trafikverket.

¹⁸ Detta avsnitt bygger till stor del på SIKA (2010).

2.1.1 *Motiv för det statliga åtagandet*

Traditionellt sett har ett antal motiv för det statliga åtagandet för transportinfrastrukturen angetts. Ett sådant är att produktion av såväl infrastruktur som trafik har *skalfördelar* och karaktären av ett *naturligt monopol*. Detta innebär att en vinstdrivande infrastrukturförvaltare kommer att sätta ett pris på nyttjandet av infrastrukturen som är för högt sett ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, vilket leder till underutnyttjande av infrastrukturen.

Infrastrukturen i sig har vidare karaktären av en *kollektiv nytthet*. En kollektiv nytthet karakteriseras dels av att en individs konsumtion av en vara inte begränsar andra individers möjligheter till konsumtion av samma vara, dels av att det är svårt eller kostsamt att utesluta individer från konsumtion på grund av att de inte betalar. Denna typ av varor är således svåra att tillhandahålla i tillräcklig utsträckning på en marknad eftersom det är svårt att ta betalt.

Nyttjandet av infrastrukturen ger också upphov till *externa effekter*, såväl positiva (exempelvis ökad tillgänglighet och i förlängningen ökad tillväxt) som negativa (exempelvis miljöeffekter). Förekomsten av externa effekter som inte avspeglas i marknadspriset gör att infrastrukturen under- eller överutnyttjas, dvs. inte blir optimal ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Sammantaget anförs ovanstående som skäl för att en offentlig ägd och finansierad infrastruktur ger lägre priser för konsumenten, ett större utbud och ett mer optimalt utnyttjande av detta utbud än vad en marknadslösning skulle medföra. Till detta kommer också *fördelningspolitiska motiv*, att medborgare och företag i hela landet ska ha grundläggande tillgång till transporter.

2.2 **Infrastrukturplaneringen utgår från de transportpolitiska målen**

De transportpolitiska målen är en utgångspunkt för den statliga styrningen inom transportområdet. Det övergripande målet för den svenska transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet. Det övergripande målet specificeras sedan i ett funktionsmål respektive ett hänsynsmål. Dessa anger å ena sidan att transportsystemet ska medverka till att alla medborgare ges grundläggande tillgänglighet till resor och transporter, å andra sidan att detta ska ske på ett sätt som främjar säkerhet, miljö och hälsa.¹⁹

¹⁹ Prop. 2008/09:93, s. 14, 16 och 30, bet. 2008/09:TU14, s. 1, rskr. 2008/09:257.

Planeringen inom transportområdet är indelad i två delar, en ekonomisk, långsiktig planering och en fysisk planering där de enskilda åtgärderna planeras mer i detalj. Riksrevisionens granskning gäller den långsiktiga, ekonomiska, planeringen.

Staten är, genom Trafikverket, ansvarig för en trafikslagsövergripande, långsiktig planering av det samlade transportsystemet i landet.²⁰ Den långsiktiga planeringen resulterar i dels en nationell åtgärdsplan för utveckling och underhåll av den statliga transportinfrastrukturen, dels länsplaner för regional transportinfrastruktur. Trafikverket är ansvarigt för att ta fram förslaget till nationell plan.

Regeringen lämnar direktiv och förutsättningar till Trafikverket och övriga planeringsansvariga inför planeringen och regeringen fastställer efteråt den slutliga nationella planen. Förutsättningar i direktiven, som övergripande mål och riktlinjer samt de finansiella ramarna, är beslutade av riksdagen. Den nationella planen för transportinfrastruktur ska vara ett underlag för hur de statliga medlen till infrastruktur ska fördelas, ett beslut som tas av regeringen.

Den senaste planeringsomgången resulterade i att regeringen beslutade om en nationell plan för perioden 2010–2021, i vilken de statliga satsningarna på infrastrukturåtgärder uppgår till 384 miljarder kronor – 184 miljarder till investeringar och ca 200 miljarder till drift- och underhållsåtgärder.²¹ Till detta kommer enligt regeringen medfinansiering i form av trängselskatter, vägavgifter, EU-medel och kommunala bidrag på omkring 65 miljarder kronor. Under planperioden 2010–2021 finansieras dock en del av medfinansieringsåtgärderna delvis genom lån i Riksgäldskontoret eftersom slutfinansiering kommer efter 2021.

Trafikverket är sedan ansvarigt för genomförandet av planerna, såväl den nationella som de regionala, och blir årligen via regleringsbrev från regeringen tilldelat anslag och låneramar för detta. Inför genomförandet behöver de föreslagna åtgärderna planeras mer i detalj, något som sker i den fysiska planeringsprocessen för vägar och järnvägar vilken regleras i väglagen (1971:948) respektive lagen om byggande av järnväg (1995:1649).

2.2.1 *Transparenta underlag och prioriteringsgrunder för investeringsbesluten*

För att kunna prioritera är det viktigt med *tydliga och transparenta beslutsunderlag* som visar de olika åtgärdernas nyttor och kostnader och hur de ska kunna motiveras i förhållande till andra möjliga åtgärder. Betydelsen av

²⁰ Förordning (2010:185) och Trafikverket (2011b).

²¹ Näringsdepartementet (2010b).

detta inom infrastrukturuområdet är något som lyfts fram vid ett flertal tillfällen av riksdagen och regeringen.²²

Riksdag och regering har slagit fast att prioriteringen av infrastrukturåtgärder i den långsiktiga planeringen ska göras med hänsyn till åtgärdernas *samhällsekonomiska lönsamhet* och den effekt de har på de transportpolitiska målen. Samhällsekonomiska analyser ska spela en viktig roll vid prioriteringen av infrastrukturinvesteringar.²³ Trafikutskottet betonade i samband med den senaste transportinfrastrukturpropositionen att en förutsättning för att analyserna ska kunna användas som beslutsunderlag är att de utgår från *relevanta förutsättningar och att kalkylerna och analyserna är jämförbara*.²⁴

Trafikutskottet anser också att *samlade effektbedömningar* bör genomföras. En samlad effektbedömning kompletterar, och ger en vidare bild till, den samhällsekonomiska kalkylen. Utskottets krav på bedömningen är att den ger en "rättvisande bild av vad en åtgärd eller ett paket av åtgärder leder till, möjliggör sakliga jämförelser mellan olika alternativ, är öppen med sina förutsättningar och begränsningar, innehåller relevanta känslighetsanalyser och är tydligt och klart dokumenterad".²⁵

Hur åtgärderna finansieras ska inte ändra dessa principer. I samband med riksdagsbehandlingen av regeringens skrivelse *Åtgärdsplanering för transportsystemet 2010–2021*²⁶ underströk Trafikutskottet det som regeringen framfört kring att samma krav på beslutsunderlag ska ställas på medfinansierade objekt som på övriga objekt.²⁷

²² Se t.ex. prop. 2001/02:20, bet. 2001/02:TU2, rskr. 2001/02:126 och prop. 2008/09:35, bet. 2008/09:TU2, rskr. 2008/09:145.

²³ Se t.ex. prop. 1987/88:50, bil. 1, bet. 1987/88:TU20, rskr. 1987/88:297 och prop. 2008/09:35, bet. 2008/09:TU2, rskr. 2008/09:145.

²⁴ Prop. 2008/09:35, bet. 2008/09:TU2, rskr. 2008/09:145.

²⁵ Bet. 2008/09:TU2.

²⁶ Skr. 2009/10:197.

²⁷ Bet. 2009/10:TU24.

FAKTARUTA

Kort om samhällsekonomiska analyser

Samhällsekonomiska analyser är ett systematiskt sätt att på förhand försöka jämföra effekterna av olika tänkbara åtgärder med varandra och/eller mot ett framtidsscenario där dessa åtgärder inte är genomförda. En samhällsekonomisk analys omfattar alla medborgare i ett samhälle och visar vilka effekter en åtgärd har för samhället i stort.

Metoden innebär mycket förenklat att kostnaden för att genomföra en åtgärd, inom exempelvis transportsektorn, vägs mot de nyttor som åtgärden förväntas medföra (som till exempel färre olyckor, minskade utsläpp och kortare restider). En så kallad nettonuvärdeskvot räknas först ut i en *samhällsekonomisk kalkyl* genom att inkludera alla kostnader och nyttor förknippade med åtgärden som kan beräknas i kronor. En kvot större än noll indikerar att åtgärden är lönsam, det vill säga att nyttorna är större än kostnaderna, medan en negativ kvot indikerar att investeringen är olönsam. Det är dock inte möjligt att ange monetära värden för alla nyttor och kostnader (för infrastrukturprojekt saknas bland annat sådana värden för intrång i natur- och kulturmiljö). För att den *samhällsekonomiska analysen* eller *samhällsekonomiska bedömningen* ska vara fullständig behöver således den samhällsekonomiska kalkylen kompletteras med beskrivningar och bedömningar av de effekter som inte beräknas.

Utifrån resultaten av de samhällsekonomiska bedömningarna kan i princip en rangordningslista över alla aktuella åtgärder upprättas. Genom att jämföra denna med vad regeringen slutligen beslutar går det att följa vilka prioriteringar som gjorts.

2.2.2 Planeringssystemen är under översyn

Både det långsiktiga och det fysiska planeringssystemet är för närvarande under översyn. Regeringens ambitioner är att åstadkomma en förenkling och uppsnabbning av planeringen.²⁸

När det gäller den långsiktiga planeringen har först Trafikverksutredningen²⁹ presenterat ett förslag³⁰ till nytt system, sedan trafikverken som ett resultat av ett gemensamt uppdrag³¹. Den nyligen avslutande Medfinansieringsutredningen³² hade också i uppdrag att föreslå ett nytt planeringssystem med utgångspunkt i det förslag som trafikverken redovisat. Medfinansieringsutredningen lämnade sitt slutbetänkande den 8 juni 2011.³³

²⁸ Näringsdepartementet (2010c).

²⁹ Dir. 2008:90.

³⁰ SOU 2009:31.

³¹ Vägverket (2010).

³² Dir. 2010:92.

³³ SOU 2011:49.

När det gäller den fysiska planeringen tillsatte regeringen 2009 en kommitté³⁴ vars uppdrag bland annat var att föreslå ändringar i regelverken kring processen för byggande av transportinfrastruktur. Kommittén, som antog namnet Transportinfrastrukturkommittén, lämnade sitt slutbetänkande till regeringen den 2 september 2010.³⁵

Ovanstående underlag bereds för närvarande i regeringskansliet. Regeringen avser att gå vidare med översynen av de långsiktiga och fysiska planeringssystemen, med utgångspunkt i trafikverkens förslag och Medfinansieringsutredningens slutsatser.

2.3 Anslagsfinansiering är huvudregeln

2.3.1 Motiv till anslagsfinansiering

Anslagsfinansiering är huvudregeln för infrastrukturella investeringar enligt budgetlagen (2011:203). Anslagsfinansiering innebär att hela investeringsutgiften belastar statsbudgetens utgiftssida vid investeringstillfället och betalas med statens löpande inkomster, huvudsakligen skatter. Huvudskälet för anslagsfinansiering, vilket framförs i förarbetena till såväl nuvarande budgetlag som den tidigare lagen om stadsbudgeten (1996:1059), är att investeringarna i infrastruktur då *underkastas samma budgetprövning som andra utgifter*.³⁶

Anslagsfinansiering ger vidare *riksdagen en bättre överblick och större inflytande* än lånefinansiering som varit det huvudsakliga alternativet till anslagsfinansiering. Argumentet är att lånefinansiering av stora infrastrukturinvesteringar begränsar manöverutrymmet då en stor del av framtida anslag behöver användas för räntebetalningar och amorteringar. Trafikutskottet har exempelvis uttalat sig negativt till att ”infrastrukturkostnader på så vis vältras över på kommande generationer”. Anslagsfinansiering skapar därmed stabilare planeringsförutsättningar eftersom verksamheten inte blir beroende av räntelägen.

³⁴ Dir. 2009:16.

³⁵ SOU 2010:57.

³⁶ Bet 2010/11:KU14.

2.3.2 *Problem med anslagsfinansiering*

Finansiering via anslag kan medföra problem för genomförande av investeringar i transportinfrastruktur. Ett generellt problem för alla utgiftsområden är att alla investeringsutgifter som redovisas mot anslag belastar stadsbudgetens utgiftssida vid investeringstillfället och påverkar således utrymmet under utgiftstaket endast detta år. Detta gör det svårare att rymma riktigt stora investeringar vilket en del av investeringarna inom infrastrukturuområdet är. Ifall investeringen istället skulle finansieras genom lån belastas inte stadsbudgetens utgiftssida vid investeringstillfället utan räntorna och amorteringarna sprids ut under lånets återbetalningstid. Detta gör att belastningen på utrymmet under utgiftstaket också fördelas ut under hela denna tid.

2.4 **Alternativ finansiering av infrastruktur har förekommit och förekommer**

En knapphet på ekonomiska medel till statlig infrastruktur har diskuterats ända sedan staten tog över väg- och järnvägssystemen.³⁷ Problemet med att de statliga anslagen till infrastrukturverken inte räckte till behovet av nya infrastrukturinvesteringar uppmärksammades exempelvis i en transportpolitisk proposition under 1980-talet.³⁸ Riksdagens trafikpolitiska beslut 1988 medgav två nya möjligheter att finansiera väg- och järnvägsinvesteringar utanför statens budget. Dels med kommunal förskottering och dels med brukaravgifter. Men redan i en proposition året därefter, prop. 1989/90:88 om vissa näringspolitiska frågor, bedömde departementschefen i Kommunikationsdepartementet att dessa åtgärder var otillräckliga för att finansiera nödvändiga investeringar i väg och järnväg. Ett tiotal vägobjekt hade då tidigarelagts genom förskottering, och att antal vägprojekt förbereddes för avgiftsfinansiering. Förskottering har sedan använts frekvent, framför allt på vägsidan. I slutet av 2006 hade omkring 110 väginvesteringar förskotterats liksom ett 20-tal järnvägsobjekt.

Baserat på dåvarande utredningsläge menade departementschefen att det var nödvändigt att fortsätta att utreda fler nya finansieringsmöjligheter, främst från näringslivet och från utökade brukaravgifter.³⁹ Till följd av propositionen från

³⁷ Se eg. Hasselgren (2011).

³⁸ Prop. 1987/88:50.

³⁹ Anläggning av infrastruktur i storstäder och dess finansiering ansågs vid tiden särskilt komplicerad och utreddes i särskild ordning. I prop. 1989/90:88 föreslogs utredning av ett antal särskilda finansieringsformer för storstad och att det skulle tillsättas förhandlingsmän för de tre storstadsregionerna, se Riksrevisionens kommande granskning av Citybanan.

1989 infördes en möjlighet för Vägverket att ta upp lån i Riksgälden och teckna aktier i bolag för att möjliggöra investeringar som skulle finansieras med framtida avgiftsintäkter⁴⁰.

2.4.1 *Finansiering från näringsliv och privata aktörer*

En alternativ finansieringsform, eller snarare organisationsform, är offentlig-privat samverkan, OPS, vilken innebär att en offentlig tjänst tillhandahålls av en privat aktör. I ett renodlat exempel på OPS är det ett projektbolag som finansierar, bygger och sedan driver och underhåller investeringen under en lång tid. Staten betalar en ersättning till projektbolaget för tillhandahållandet av tjänsten under avtalstiden. Denna säkra betalningsström gör det möjligt för projektbolaget att lånefinansiera projektets planering och byggskede. Efter den avtalade tiden överförs objektet till det offentliga. I en infrastrukturinvestering går OPS ut på att utnyttja statens respektive privata aktörers komparativa fördelar för att på så sätt effektivisera byggandet och tillhandhållandet av infrastruktur. Den privata aktören står för de kostnadskontrollerande drivkrafterna (effektiviserande innovationer med mera). Eftersom det finns stora transaktionskostnader i samband med OPS krävs det att investeringen är tillräckligt stor för att de ekonomiska drivkrafterna som den privata aktören har ska kunna uppväga transaktionskostnaderna (och den högre lånekostnad privata aktörer regelmässigt har).

Arlandabanan är det hittills enda exemplet på offentlig-privat samverkan i Sverige.⁴¹ I detta projekt har svenska staten emellertid gjort ett antal finansieringsåtaganden utöver själva ersättningen för den offentliga tjänsten för att få ner kapitalkostnaden och göra projektet företagsekonomiskt attraktivt. Riksrevisionen påpekade i sin granskning *Insyn i ett samfinansierat infrastrukturprojekt* (RiR 2004:22) att det finns brister i styrningen och uppföljningen av statens intressen i projektet Arlandabanan.

Ett utökat användande av OPS i Sverige föreslogs tidigt och har sedan dess utretts vid två tillfällen: dels inför infrastrukturpropositionen 2001⁴² och nu senast 2007. Allianspartierna hade före valet lovat att öppna för alternativ finansiering av infrastruktur (Alliansen, 2006). Regeringen sökte därför också

⁴⁰ Lånefinansiering skulle dock i praktiken, efter riksdagsbeslut, komma att användas även i fall som saknat brukarfinansiering. 1996 finansierades tidigareläggning av fyra väginvesteringar omfattande 2 miljarder kronor i dåtida penningvärde med lån i Riksgäldskontoret. Motivet var trafiksäkerhet och sysselsättningspolitiska skäl.

⁴¹ I Storbritannien har man utvecklat en egen form av OPS kallad partnerskapsmodellen. Inom övriga OECD förekommer inte offentlig-privat samarbete lika frekvent (ESV, 2007).

⁴² Prop. 2001/02:20.

utreda om OPS kunde vara ett sätt att få mer infrastruktur för de offentliga medlen (Näringsdepartementet, 2007), men detta bedömdes inte av regeringen som en framkomlig väg att öka utväxlingen av statliga medel inom infrastrukturområdet.

2.4.2 *Lånefinansiering*

I sin transportpolitiska proposition år 1998 menade regeringen att lånefinansiering skulle kunna prövas från fall till fall när det var "lämpligt och ändamålsenligt", till exempel för väldigt stora investeringar i storstäder och stora objekt som inte kan etappindelas. I efterföljande infrastrukturproposition år 2001 anförde regeringen att lånefinansiering (i begränsad omfattning) kan användas "för att tidigarelägga projekt". Samma år genomförde regeringen en större närtidssatsning, för att komma ifatt med förseningar i gällande plan, och denna satsning finansierades till stor del med lån. I 2004 års ekonomiska vårproposition föreslog regeringen att ett antal angelägna järnvägsprojekt till ett värde av 17 miljarder kronor i dåvarande penningvärde (motsvarande 20 procent av den då gällande planens omfattning) skulle tidigareläggas med hjälp av lånefinansiering. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens proposition och uttryckte att omfattningen var godtagbar; man ansåg att budgetlagens huvudregel om anslagsfinansiering kunde anses vara upprätthållen.⁴³

Den nuvarande regeringen ansåg emellertid under sin förra mandatperiod (2006–2010) att lånefinansiering är olämplig. Tidigt under mandatperioden amorterade man ner en del av de utestående lånen för infrastruktur och aviserade att man inte kommer att ta upp nya lån annat än för investeringar finansierade med trängselskatter och brukaravgifter.⁴⁴ Lånefinansiering förekommer trots detta, efter riksdagens godkännande, även för särskilt prioriterade objekt i gällande plan som inte innehåller någon avgiftsfinansiering, t.ex. Citybanan.

2.4.3 *Nackdelar med alternativ finansiering*

2001 genomförde Riksdagens revisorer en granskning av väg- och järnvägsinvesteringar som helt eller delvis finansierats vid sidan om statsbudgeten. Revisorerna granskade bland annat det samhällsekonomiska beslutsunderlag som fanns för varje alternativt finansierad investering. Revisorerna drog slutsatsen att beslutsunderlagen oftast var av låg kvalitet.

⁴³ Prop. 2003/04:100, Bet. 2003/04:FiU21, Rskr. 2003/04:274.

⁴⁴ Det har framhållits, se ESV (2007) att det vid finansiering via framtida avgifter kan vara mer praktiskt att ta upp ett lån för att finansiera investeringen eftersom de räntor och amorteringar som ska täckas av framtida avgifter på detta sätt blir tydliga.

Man lade ett förslag till riksdagen som gick ut på att beslutsunderlagens omfattning och kvalitet skulle ensas för alla investeringar oavsett finansieringstyp. Riksdagen ställde sig bakom detta och beslöt att till regeringen tillkännage att "... det krävs bl.a. en bättre analys och motivering av olika finansieringsbeslut, uppföljning och utvärdering av genomförda investeringar och en årlig redovisning av statens samtliga finansiella åtaganden..." [bet. 2000/01:TU16]. Regeringens svarade i prop. 2001/02:20 "Vägledande för prioriteringen av åtgärder skall vara samhällsekonomisk lönsamhet för föreslagna åtgärder, där hänsyn också tas till hur mycket åtgärderna bidrar till uppfyllelse av de transportpolitiska målen. För att uppnå de transportpolitiska målen skall vid prioriteringen av åtgärder de mest samhällsekonomiskt lönsamma åtgärderna väljas. Kriterierna för prioritering skall gälla för alla projekt oavsett finansieringsform."

Angående alternativa finansieringsformer har regeringen senare varit tydlig med att sådana former endast ska föreslås i de fall de kan antas bidra till en ökad samhällsekonomisk och driftsekonomisk effektivitet, och då efter en noggrann bedömning.⁴⁵ Detta har också riksdagen deklarerat.⁴⁶

Sammanfattningsvis när det gäller alternativ finansiering så har lånefinansiering uteslutits i de fall där det inte finns en framtida intäcksström i form av brukaravgifter eller liknande som täcker lånekostnaderna. Offentlig-privat samverkan har också uteslutits som alternativ. Det som då återstår är således brukaravgifter, finansiella bidrag från intressenter och förskotteringar att komplettera anslagsmedlen med.

⁴⁵ Prop. 2007/08:1.

⁴⁶ 2007/08:TU1.

3 Medfinansieringssatsningen i senaste åtgärdsplaneringen

Vid tidpunkten för valet 2006 fanns ett antal stora eftersläpningar och fördyringar jämfört med den då gällande nationella planen. Den nyttillträdda regeringen tog då initiativ till att genomföra en närtidssatsning för att komma ifatt produktion och finansiering inför den instundande nya planeringsomgången. För 2008 ökades anslagen till vägar och järnvägar med 1 miljard kronor och i budgetpropositionen för 2009 aviserades ytterligare 8 miljarder kronor (fördelat på 2009 och 2010) till ett antal objekt i den då gällande nationella planen, den för 2004–2015. Vissa var pågående projekt som var försenade (Haparandabanan, E45 Älvängen–Trollhättan, Riksväg 73 Nynäshamnsvägen), andra kunde byggstartas i och med satsningen (E18 Hjulsta–Ulriksdal, Södertörnsleden, Riksväg 40 Rångedala–Hester med flera).

Flera av projekten i närtidssatsningen inbegrep medfinansiering. Vissa i form av framtida brukaravgifter (E4 Sundsvall, bro över Motala ström) och andra i form av bidrag från kommuner eller andra intressenter (exempelvis Umeåprojektet och Riksväg 73 Nynäshamnsvägen). Enligt Cars m.fl. (2011) signalerade Näringsdepartementet inför satsningen också tydligt att medfinansiering ökade sannolikheten att objekt skulle tas med i satsningen för att satsade statliga medel skulle räcka så långt som möjligt. Närtidssatsningen innebar en nettotillförsel av medel till infrastrukturinvesteringar, men medförde också att de första åren under den kommande planperioden, 2010–2021, blev in-tecknade redan på förhand.

3.1 Regeringens nysatsning på medfinansiering

I Näringsdepartementets analys av närtidssatsningen framkom att användandet av medfinansiering hade varit framgångsrikt.⁴⁷ Man ville därför vidareutveckla det redan etablerade arbetssättet med medfinansiering för att utveckla dess möjligheter.⁴⁸ Den bärande idén om en ökad medfinansiering är att det ska

⁴⁷ Intervju med dåvarande statssekreterare hos infrastrukturministern, 2011-06-09.

⁴⁸ Ibid.

komma ett nettotillskott av medel till den *statliga* infrastrukturen. Den nytta som uppstår i och med en statlig investering delar staten och medfinansiären på och därmed ska staten och medfinansiären även dela på kostnaden för investeringen.⁴⁹ I sin infrastrukturproposition hösten 2008 aviserade regeringen därför en bred satsning på ”medfinansiering” inför den kommande åtgärdsplaneringen. Enligt propositionen framgår att vad regeringen avser med medfinansiering är finansiella bidrag från intressenter, brukaravgifter, trängselskatter och EU-bidrag. Den senare kategorin behandlas inte i denna rapport, främst på grund av sitt ringa omfång. Förskottering, som förekommit i relativt stor omfattning sedan slutet av åttiotalet, omfattades inte av begreppet medfinansiering i propositionen. Vad gäller förskottering skriver regeringen i propositionen att förskotteringar fortsatt ska vara möjliga, hållas inom de ramar som riksdagen beslutat och vara räntefria. Regeringen beskriver också att de gör bedömningen att informationen till riksdagen om förskotterade objekt bör förbättras.⁵⁰

3.1.1 Satsningen aviseras i infrastrukturpropositionen

Den ökade satsningen på medfinansiering introducerades formellt i och med 2008 års infrastrukturproposition *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt* (prop. 2008/09:35). Regeringen föreslog i den en ekonomisk ram om 217 miljarder kronor för utveckling av transportsystemet (i huvudsak investeringar). Utöver dessa medel kan ”...[v]olymen åtgärder [...] utökas genom att den statliga satsningen kombineras med finansiering från andra intressenter” (s. 1). Regeringen föreslog därför att Vägverket, Banverket och Sjöfartsverket ”... som en permanent åtgärd, främst i samband med framtagande av underlag inför planering och beslut om genomförande av infrastrukturobjekt, [bör] pröva möjligheterna till medfinansiering från olika intressenter” (s. 98). Regeringen angav två huvudsakliga skäl för detta.

Mer statlig infrastruktur och bättre infrastruktur

För det första menade man att ett gemensamt ansvarstagande för infrastrukturinvesteringar leder till *bättre utformning och timing* (flera ställen, eg. s. 97). Regeringen skrev ”Samtidigt som staten har ett övergripande ansvar för väg- och banhållning på statliga vägar och järnvägar, så finns ett brett intresse från lokala och regionala aktörer att påverka planering och utformning av samhällets infrastruktur. Regeringen ser gärna att denna typ av samarbete ökar och aktivt söks eftersom ett gemensamt ansvarstagande bidrar till en

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Riksrevisionen har studerat, men inte granskat, Trafikverkets redovisning av förskotteringar i verkets årsredovisning för 2010. Redovisningen är mycket svårtillgänglig.

optimal utformning av investeringarna och till att de genomförs när det passar i tiden med andra åtgärder”.

För det andra kan en ökad medfinansiering leda till en *ökning av den totala volymen* av infrastrukturåtgärder (s. 98). Man skriver att ”Volymen åtgärder i långsiktsplanerna kan utökas genom att den statliga satsningen kombineras med finansiering från andra intressenter som är villiga att bidra med medel för att genomföra åtgärder av gemensamt intresse och nytta för staten och intressenten/intressenterna”. Exemplet Norra och Södra länken samt Citytunneln menade regeringen visar att medfinansiering leder till en större åtgärdsvolym.

Bibehållen samhällsekonomisk prioriteringsgrund och jämförbara underlag

Medfinansiering innebär inte, enligt propositionen, att andra objekt senareläggs eller prioriteras ned. De individuella åtgärderna ska väljas så att de bidrar till regeringens övergripande mål om att öka sysselsättning och tillväxt och till de transportpolitiska målen.⁵¹ Relevanta och jämförbara samhällsekonomiska analyser bör spela en viktig roll vid prioriteringen av infrastrukturinvesteringar och samma krav på beslutsunderlagen ska ställas på medfinansierade som andra objekt. Arbetssättet i den kommande åtgärdsplaneringen ska präglas av ett trafikslagsövergripande synsätt samt vila på tydliga och gemensamma utgångspunkter och prioriteringsgrunder (s. 46).

Regeringen anförde vidare att ”de förbättrade möjligheterna till medfinansiering som regeringen eftersträvar *förändrar inte den grundläggande ansvarsfördelningen* (vår kursivering), mellan statliga, regionala, kommunala och privata aktörer för samhällets infrastruktur. Att lämna bidrag till statlig infrastruktur är en *frivillig* uppgift för kommuner, landsting och företag.” (sid 98, vår kursivering).

Samordning med lokal och regional nivå tar tid

Den ny tillträdde infrastrukturministern och hennes politiska stab hade sedan sitt tillträde identifierat att regionala aktörer har mycket god kännedom om lokala infrastrukturbehov. Regeringen avsåg därför låta de regionala preferenserna genomsyra den kommande åtgärdsplaneringen i högre grad än tidigare.⁵² För detta ändamål valde regeringen två tillvägagångssätt. Dels skulle regionerna uppmanas lämna in så kallade regionala systemanalyser inför åtgärdsplaneringen och dessutom uppmanade man alltså till medfinansiering

⁵¹ De senare var när propositionen skrevs under revidering.

⁵² Intervju med dåvarande statssekreterare hos infrastrukturministern, 2011-06-09.

från regionerna. Samtidigt inbegriper, enligt regeringen "[p]laneringsprocessen [...] ett samspel mellan lokala, regionala och nationella intressen där det hela tiden måste göras sammanvägda bedömningar och prioriteringar där behov och önskemål kan skilja sig åt. *En sådan process måste ges tid* (vår kursivering), för att det ska vara möjligt att jämkä samman analyser på alla nivåer."

Riksdagen fattade beslut i enlighet med regeringens förslag

Riksdagen ställde sig bakom regeringens förslag och bedömningar rörande satsningen på medfinansiering (bet. 2008/09:TU2, s. 66). Under den allmänna motionstiden 2010 lämnades i riksdagen en rad motioner som luftade i huvudsak tre farhågor förknippade med den utökade möjligheten till medfinansiering. För det första befarade man att medfinansierade investeringar skulle få gå före andra i trafikverkens och regeringens prioritering. För det andra menade andra motionärer att ett ökat inslag av kommunala bidrag till statlig infrastruktur "grumlar gränsen mellan det statliga och det kommunala åtagandet" på infrastrukturområdet. Slutligen anfördes att kommunal medfinansiering med nödvändighet innebär mindre resurser till annan angelägen kommunal verksamhet.

Trafikutskottet upprepade vad man tidigare anförut nämligen att "frivillig medfinansiering kan vara ett angeläget sätt att öka investeringsvolymen och att ökat samarbete också kan ge en bättre utformning av åtgärderna och skapa utrymme för fler förbättringar av den statliga infrastrukturen" (Bet. 2010/11:TU17, s. 14). Vad gäller farhågorna underströk utskottet att medfinansiering är en frivillig uppgift och ska inte kunna bli en förutsättning och grundläggande del av finansieringen av den statliga infrastrukturen. Man hänvisade också till den då pågående Medfinansieringsutredningen som skulle behandla dessa frågor.

Målkonflikt och starkt begränsande villkor

Regeringen och riksdagen angav två mål för medfinansieringssatsningen och ingen prioritering dem emellan. Detta leder till att det faller på den som ska utföra uppdraget, dvs. trafikverken, att föreslå och motivera hur dessa två mål förhåller sig till varandra och hur detta ska hanteras. Om villkoren om bibehållen samhällsekonomisk prioriteringsgrund och att det ska vara frivilligt för intressenterna att lämna medfinansiering ska efterföljas, innebär det att satsningen inte kan inbringa något större tillskott till den statliga infrastrukturen eftersom potentiell medfinansiering av statens infrastruktur inte ska leda till en upprioritering av projektet jämfört med andra. Intressentens betalningsvilja sjunker därmed påtagligt.

3.1.2 Trafikverkens föreberedelser inför förhandlingar om medfinansiering

Strax efter riksdagsbehandlingen av infrastrukturpropositionen gav regeringen trafikverken i uppdrag att inleda åtgärdsplanering för infrastrukturåtgärder (N2008/243/IR). I uppdraget skriver regeringen att trafikverken ska "... utarbeta modeller och metoder som ska tydliggöra förutsättningar för och förbättra möjligheterna till regional, kommunal och privat medfinansiering av investeringsobjekt som kommer att inrymmas i åtgärdsplaneringen. Syftet är att skapa förutsättningar för redovisning av intressenter, deras respektive möjligheter till åtagande och villkor samt, där så bedöms möjligt, en gemensam avsiktsförklaring för respektive objekt".

Vägverket, Banverket, Sjöfartsverket och Luftfartsstyrelsen bildade en arbetsgrupp för att arbeta med uppdraget. Uppdraget utmynnade i rapporten *Finansiell samverkan i infrastrukturprojekt – modeller och metoder*⁵³ (fortsättningsvis benämnd *Modeller och metoder*). Regeringen lämnade senare trafikverken direktiv att tillämpa huvuddragen ur denna rapport i åtgärdsplaneringen. Därför redogörs i det följande för det huvudsakliga innehållet i rapporten.

Bidrag och förskottering på frivillig grund

Begreppet medfinansiering omfattar, enligt *Modeller och metoder*, två typer: *intressenters finansiella bidrag och intressenters förskotteringar*. Medfinansiering i dessa former bör även fortsättningsvis vila på frivillighetens grund. Begreppet samfinansiering används i rapporten ibland som synonymt med medfinansiering och ibland som ett specialfall av medfinansiering (eg. s. 17 jfr s. 22).

Medfinansiering baseras på lokal nytta

I *Modeller och metoder* anförde trafikverken inledningsvis att "medfinansiering [...] motiveras av att lokala parter ser ett värde av en investering som går utöver de allmänna trafikintressen som trafikverken har att bevaka och tillgodose". När det gäller de frivilliga bidrag intressenter kan lämna till den statliga infrastrukturen angav trafikverken som princip att bidragens storlek skulle baseras på den nytta som respektive part får av investeringen. Detta återspeglar den politiska grundtanke som funnits i Näringsdepartementet och som kommunicerats med Vägverket under närtidssatsningen.⁵⁴ En intressent skulle alltså betala för eventuella standardhöjningar och tillägg som inte motiveras av det allmänintresse trafikverken har att tillgodose och därutöver en andel av det

⁵³ Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket och Luftfartsstyrelsen (2008).

⁵⁴ Intervju med dåvarande statssekreterare hos infrastrukturministern, 2011-06-09, och intervju med Vägverkets samordnare, 2011-05-19.

som är den statliga delen av investeringen. Trafikverket valde att i rapporten inte ange några riktlinjer för hur stor denna andel skulle behöva vara. Detta kom också att i praktiken hanteras olika i olika fall i förhandlingsarbetet, vilket beskrivs nedan.

Prioriteringsordningen i planeringen

Vad gäller att tillåta medfinansieringen att påverka prioriteringsordningen är *Modeller och metoder* tvetydig. I avsnittet 4, s. 9, anges att "En utebliven medfinansiering får således inte rubba denna grundprincip [samhällsekonomisk lönsamhet] för prioritering av objekt". Men i avsnittet som sammanställer modeller för olika medfinansieringsprojekt anger man i tre fall av fyra att förekomsten av medfinansiering *påverkar* prioriteringen.

De fyra kategorier av namngivna investeringar⁵⁵ i den nationella planen där medfinansiering från en lokal intressent bör aktualiseras är enligt rapporten: projekt med stark påverkan på regional och lokal utveckling, projekt med särskilda effekter på möjligheter till alternativ markanvändning, projekt där lokala krav går utöver trafikverkens grundansvar och slutligen projekt där det finns lokala krav på tidigareläggning och/eller samordning med andra investeringar. Trafikverket menar att alla utom den tredje typen – då det finns lokala krav som går utöver allmänintresset – bör påverka prioriteringsordningen i åtgärdsplaneringen. Man anförde att "Den typ av effekter av infrastrukturåtgärder som rubriceras som regional eller lokal utveckling är svårbedömbara i den samhällsekonomiska kalkylen och i viss utsträckning tas de inte omhand i kalkylen. En lokal, regional eller privat medverkan i finansieringen ger ett uttryck för hur starkt intresset är och kan därmed spela en betydelsefull roll i prioriteringen" (sidan 18). Detta står, enligt Riksrevisionens bedömning, i kontrast till vad regering och riksdag angivit om att medfinansiering inte ska få påverka prioriteringsordningen mellan projekten inför fastställandet av den nationella planen.⁵⁶ Om medfinansiering tillåts påverka prioriteringen inom åtgärdsplaneringen försvinner frivilligheten med medfinansiering.

Brukaravgifter

När det gäller brukaravgifter anger *Modeller och metoder* att dessa "bör ägnas stor uppmärksamhet som en del av den samlade finansieringen av infrastruktur". Man poängterar dock att "det måste finnas ett mervärde för

⁵⁵ Rapporten tar också upp en femte kategori som utgörs av smärre, i planerna icke-namngivna projekt med stora krav på flexibilitet för att svara på akuta trafik- och stadsbyggnadsfrågor. Riksrevisionens granskning avser endast namngivna objekt i nationell plan.

⁵⁶ Trafikverket delar däremot inte denna bedömning, enligt e-post från Trafikverket, 2011-11-14. Man anför emellertid ingen förklaring till den avvikande uppfattningen.

trafikanten och godskunden som följer med den förhöjda avgiften”. Trots att man anförde att brukaravgifter skulle ägnas stor uppmärksamhet som finansieringsinstrument fanns inga skrivningar om på vilka principer uttag av brukaravgifter bör vila eller vilka underlag som skulle behöva tas fram rörande intäktsströmmarna, eller riskanalys och riskhantering kring dessa.

Ansvarsfördelningen för samhällets infrastruktur

När det gäller hur ansvaret för nya investeringar bör fördelas upprepade trafikverken i *Modeller och metoder* villkoret i infrastrukturpropositionen, det vill säga att den grundläggande ansvarsfördelningen mellan olika offentliga aktörer (och privata) inte skulle rubbas till följd av medfinansieringen. Dessvärre, menade trafikverken, är denna grundläggande ansvarsfördelning ofta oklar i praktiken och därmed bör den förhandlas fram inom ramen för varje enskild medfinansieringsförhandling (sidan 9).

Målkonflikten hanterades inte av trafikverken

Ovan beskrevs att regeringens och riksdagens båda målsättningar med en medfinansieringssatsning innebar en viss målkonflikt. I uppdraget att "... utarbeta modeller och metoder som ska tydliggöra förutsättningar för och förbättra möjligheterna till regional, kommunal och privat medfinansiering av investeringsobjekt som kommer att inrymmas i åtgärdsplaneringen..." ligger därmed att identifiera, föreslå en hantering och utarbeta riktlinjer för hanteringen av denna målkonflikt i förhandlingarna. Detta inslag saknas helt i *Modeller och metoder*.

Dokumentationskrav och andra formalia

När det gäller formalia angav trafikverken i *Modeller och metoder* att de avsiktsförklaringar och avtal om medfinansiering som upprättas skulle innehålla uppgifter om projektets syfte och omfattning, tidsplan och finansiering. Vidare borde alla väsentliga kostnadspåverkande faktorer regleras och läggas fast. Avsiktsförklaringar och genomförandavtal skulle baseras på realistiska kalkyler över projektets slutkostnad. Däremot sade rapporten ingenting om att dokumentera medfinansieringarnas syfte, eller om vilka underlag avseende den lokala nytta som skulle bestämma medfinansieringens storlek som behövde tas fram. Det angavs heller inga övriga dokumentationskrav och inga skrivningar om att varje avtal eller hela medfinansieringsarbetet skulle kunna följas upp. Rapportens bilaga 1 utgjorde en mall i form av en blankett för att dokumentera samverkan i finansieringen. Denna kom emellertid inte att användas i trafikverkens arbete med förhandlingarna.

Trafikverken förankrade rapporten med Näringsdepartementet

Under rapportarbetets gång hade man frekvent kontakt med handläggare i Näringsdepartementet.⁵⁷ Rapporten överlämnades till Näringsdepartementet som, med ett undantag, var nöjda med dess innehåll.⁵⁸ Rapporten utgjorde ett underlag till regeringens direktiv till trafikverken om att inleda åtgärdsplanering.⁵⁹ För trafikverkens arbete med medfinansiering under planeringen anger regeringen i detta direktiv: ”I samband med arbetet med medfinansieringsfrågor bör trafikverken i övrigt tillämpa huvuddragen i rapporten *Finansiell samverkan i infrastrukturprojekt – modeller och metoder*, som trafikverken utarbetat på regeringens uppdrag.”⁶⁰ Regeringen modifierade med andra ord ingenting konkret i trafikverkens förslag.

3.2 Verken förhandlar om medfinansiering under åtgärdsplaneringen 2009–2010

Omfattningen av den medfinansiering som drivits före denna åtgärdsplanering varierade över landet. Dels på grund av trafikverkens tradition med starka regioner och svag centralstyrning och dels på grund av att lokala intressen för medfinansiering varierat. I vissa fall hade även regeringen lämnat direktiv om att lokal medfinansiering skulle sökas i enskilda fall. Regeringens initiativ till en utökad och systematiserad medfinansiering gav därför möjlighet att bringa mer ordning och transparens i frågan. Både inom Vägverket och inom Banverket var man positiva till att regeringen såg en möjlighet att få mer medel till statlig infrastruktur och det samlade grepp som åtgärden innebar.⁶¹

Tiden för förhandlingar om medfinansiering i åtgärdsplaneringen var mycket knapp: den innebar i princip våren och hösten 2009 och de första månaderna under 2010. Det är värt att notera att ett antal förhandlingar om medfinansiering inom ramen för åtgärdsplaneringen redan hade påbörjats när trafikverken överlämnade sin rapport *Modeller och metoder* för medfinansiering till Näringsdepartementet. Rapporten kom därmed att få mindre praktisk

⁵⁷ Intervju med tjänsteman i före detta Banverket som ledde arbetet med rapporten, 2011-04-18.

⁵⁸ Ibid. Undantaget var att företrädare för Näringsdepartementet valde bort en av trafikverken föreslagna modeller för medfinansiering där intressenten föreslogs få lämna ett årligt bidrag över ett antal år. Modellen var i allt väsentligt ett slags sätt att komma runt problemen med den kommunala redovisningen av medfinansiering. Denna fråga löstes emellertid med ny lagstiftning på området.

⁵⁹ Intervju med tjänstemän i Näringsdepartementet, 2011-05-20.

⁶⁰ Näringsdepartementet (2008b).

⁶¹ Intervju med tjänsteman i före detta Banverket, 2011-04-18.

betydelse. Inom de två trafikverken arbetade man på delvis olika sätt i processen med att *välja ut objekt* för, *inleda förhandlingar* och *sluta avtal* om medfinansiering med lokala intressenter.

3.2.1 Vägverkets förhandlingsarbete kring medfinansiering

Inom Vägverket hade arbetet med E4 Sundsvall inom ramen för närtidssatsningen lett fram till att denna förhandlingsprocess och dess avtal blev förlaga till medfinansieringsarbetet inom åtgärdsplaneringen.⁶² I enlighet med vad som angavs i *Modeller och metoder* avsåg man inom Vägverket ta fram en intressentanalys för varje objekt som kom i fråga för medfinansiering. Inom Vägverket förordade man att frångå frågan om vems ansvar infrastrukturen är. I finansieringssammanhang ansåg man det mer relevant att se vem som får nytta av en investering.⁶³ För att kunna föra en diskussion om hur stora de lokala nyttorna är, och därmed hur mycket lokal medfinansiering man skulle kunna förhandla om, hade Vägverket i Sundsvallsfallet låtit en konsult göra beräkningar av den lokala nytta som projektet skulle innebära för Sundsvalls kommun. För vissa, men långt ifrån alla, förhandlingar man inledde gjordes liknande nyttoberäkningar. Dessa uppfattades av de lokala intressenterna ofta som både överdrivna och alltför osäkra (SKL och Trafikverket, 2010, och SOU 2011:12), men tjänade ändå som ett ingångsvärde till förhandlingarna (intervju Trafikverket 20 maj 2011). Inom Vägverket ville man inte ställa något minimikrav på medfinansieringens andel av projektets totala kostnad; detta för att få så förutsättningslösa förhandlingar som möjligt. Man inledde förhandlingsarbetet och prövade sig fram, hanterade problem vartefter de dök upp. Regler och rutiner sattes sedan upp efter vad som upplevdes fungera i sammanhanget.⁶⁴

Trots ambitionen att pröva medfinansiering för alla objekt som var aktuella för den nationella planen behövde ett urval göras. Inom Vägverket var det någorlunda uppenbart sedan tidigare samtal med lokala parter i vilka fall det kunde finnas ett tillräckligt stort intresse för lokal medfinansiering.⁶⁵ Största delen av förhandlingsarbetet för Vägverkets räkning bedrevs på regional nivå av verkets regionchefer. Man hade också tillsatt en central samordnare som själv drev och var behjälplig i ett antal enskilda förhandlingar.⁶⁶ Verkets regionala direktörer tog inledande kontakter med kommunala företrädare för

⁶² Intervju med Vägverkets samordnare av medfinansieringsarbetet, 2011-05-19.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Samordnaren var emellertid engagerad i ett antal förhandlingar.

att diskutera objekt möjliga för medfinansiering. Det var främst i storstäder och tätorter det fanns tillräckligt stora lokala nyttor att basera en medfinansiering på och därmed kom man att sluta flest och störst avtal om medfinansiering i storstadsregionerna.⁶⁷

Många kommuner ville förhandla om fler objekt samtidigt. Vägverket tillämpade dock som vägledande princip att förhandla objektsvis eftersom åtgärdsplanen är objektsbaserad. I storstadsområdena förhandlade man emellertid om paket av åtgärder. Västsvenska infrastrukturpaketet, som omfattade drygt 30 miljarder kronor fördelat på objekten Västlänken, Marieholmstunneln, satsningar på kollektivtrafiken och ett antal smärre investeringsobjekt som inte hade specificerats vid avtalets ingång, är exempel på ett sådant framförhandlat paket.

3.2.2 *Banverkets förhandlingsarbete kring medfinansiering*

Inom Banverket valde man att arbeta på ett i vissa avseenden annorlunda sätt. Man tillsatte en nationell samordnare för uppgiften och denne inledde arbetet med att ställa samman en idépromemoria⁶⁸ där medfinansiering som metod preciserades och ett antal principer för Banverkets arbete presenterades. Gemensamma interna rutiner och avtalsmallar utarbetades bl.a. med Banverkets juridiska enhet för att förhandlingsarbetet skulle ske så enhetligt som möjligt. Liksom i Vägverket valde de regionala direktörerna ut vilka objekt som skulle komma i fråga för medfinansieringsförhandling, men det fanns också inom verket en ambition om att åstadkomma en mix av medfinansieringsavtal avseende olika medfinansierare (kommuner, regioner och näringsliv), storlek och typ av investeringsprojekt samt att man önskade en jämn regional fördelning.⁶⁹

På bansidan togs inga explicita intressentanalyser eller nyttoberäkningar fram inför förhandlingarna. I den interna idépromemorian identifierades en målkonflikt mellan statens önskan "att stärka infrastrukturen" (dvs. målet om mer pengar) och det mer allmängiltiga kravet om att staten bör behandla sina motparter likvärdigt. En sådan målkonflikt kräver, enligt promemorian, en ökad transparens "för att kunna föra en diskussion kring varför vissa intressenter genom medfinansiering kan 'köpa sig före i kön' eller liknande argument"⁷⁰. I promemorian sökte man därför precisera statens normalansvar på baninfrastrukturområdet. Man anförde också att eftersom arbetet med

⁶⁷ Intervju med Vägverkets samordnare, 2011-05-19.

⁶⁸ Banverket (2009a)

⁶⁹ Intervju med Banverkets samordnare av medfinansieringssatsningen, 2011-04-26.

⁷⁰ Banverket (2009a), s. 9.

medfinansiering har betydande kostnader behöver medfinansieringen täcka ungefär tjugo procent av den statliga delen i investeringen för att medfinansieringen skulle innebära något egentligt nettotillskott till den statliga infrastrukturen. Promemorian antogs inte officiellt av verksledningen, varför det är svårt att bedöma hur stort genomslag den fick i förhandlingarna. Man lyckades i de flesta fallen, enligt Banverkets nationella samordnare, inte fullt ut att nå den enhetlighet man strävade efter och det berodde bland annat på att många förhandlingar redan hade inletts när samordningsarbetet påbörjades. En annan anledning kan vara att den nationella samordnaren inte hade något beslutsmandat över hur de övriga regionala direktörerna valde att driva förhandlingsarbetet.

3.2.3 *Verkens samverkan sinsemellan och avstämning med Näringsdepartementet*

Avstämningar och samverkan mellan verken inleddes så snart Banverkets samordnare utsetts och under den intensiva perioden av förhandlingar rapporterades och förankrades arbetet med Näringsdepartementet. De båda samordnarna uppger att det rådde olika organisationskultur och ”tänk”, även kring medfinansieringsfrågan, i de två verken. Det var delvis därför och delvis på grund av tidspress man inte lyckades åstadkomma ett enhetligt arbetssätt mellan verken.⁷¹

Framförhandlade avtal lämnades enligt Trafikverket⁷² fortlöpande till Näringsdepartementet och det upptäcktes allteftersom att verken genomförde förhandlingarna på olika sätt och att de skrivit olika slags avtal. Det blev exempelvis tydligt att man inte hade en gemensam uppfattning om vad som skulle anses behöva ingå i en avsiktsförklaring.⁷³ Under processens gång kom Näringsdepartementet successivt att ställa allt högre krav på avtalens utformning. En hypotes skulle, enligt Banverkets samordnare, kunna vara att impulser till de strängare kraven kom från Finansdepartementet som önskade tydlig dokumentation över gjorda utfästelser om finansiering medan Näringsdepartementet kanske var mer angeläget om att det skulle slutas så många avtal som möjligt. Även många kommunala företrädare i förhandlingarna uppgav att Näringsdepartementet och Finansdepartementet sände sådana olika signaler.⁷⁴

⁷¹ Intervju med Banverkets samordnare, 2011-04-26.

⁷² Tjänstemännen i Näringsdepartementets bild av detta är att regeringskansliet informerades om vissa av avtalen, men inte alla. Uppgift i e-post från Näringsdepartementet 2011-11-14.

⁷³ Intervju med Banverkets samordnare, 2011-04-26.

⁷⁴ TRV och SKL (2011), s. 19.

Vägverket och Banverket satte utifrån sina respektive avtal ihop varsin lista över medfinansierade objekt som skulle komma ifråga för den nationella planen. Sedan samordnades denna till en trafikverksgemensam lista i samband med trafikverkens förslag till nationell plan för 2010-2021.

I en studie som SKL och Trafikverket lätit göra under våren 2010, samt i Medfinansieringsutredningens intervjustudie framgår tydligt att trafikverken kommunicerat olika budskap, vid olika tillfällen, på central respektive lokal nivå kring vilka förutsättningar som fanns för att medfinansieringen skulle påverka prioriteringar i planen.

Riksrevisionen har begärt att få ta del av samtliga intressentkartläggningar som enligt *Modeller och metoder* ska göras inför förhandlingar om medfinansiering (sid 16). Vi har även bett att få ta del av de bedömningar/beräkningar av de lokala nyttor som, enligt rapporten och Vägverkets samordnare,⁷⁵ legat till grund för trafikverkens medfinansieringsförhandlingar. Baserat på det material vi fick in drar Riksrevisionen slutsatsen att sådana kartläggningar och nyttobedömningar gjorts i vissa fall, men oftast inte. Exempelvis arbetade man inom Banverket varken med specifika intressentanalyser eller med specifika nyttoberäkningar över huvud taget och även inom Vägverket saknas dessa underlag i ett antal fall. En översiktlig granskning av de intressentanalyser och nyttoberäkningar vi tagit del av ger vid handen att deras omfattning och kvalitet varierar. En sammanställning av detta arbete kan fås på begäran. Riksrevisionens granskning av själva avsiktsförklaringarna och ingångna medfinansieringsavtal återfinns i kapitel 5 nedan.

3.3 Sammanfattande iakttagelser

Regeringens och riksdagens intentioner var att en ökad, frivillig, medfinansiering skulle leda till mer medel till statlig infrastruktur och till bättre infrastruktur främst i form av bättre samordning och bättre regional förankring. Detta skulle uppnås utan att rubba den ansvarsfördelning för samhällets infrastruktur som finns. Inte heller skulle förekomsten av medfinansiering påverka prioriteringsordningen mellan de olika investeringsobjekten i åtgärdsplaneringen.

3.3.1 Regeringens uppdrag

Riksrevisionen konstaterar att det finns en målkonflikt mellan de två målsättningarna i regeringens uppdrag. Relationen mellan de två huvudsakliga motiven för en ökad medfinansiering – en ökad volym för infrastrukturåtgärder

⁷⁵ Intervju med Vägverkets samordnare, 2011-05-19.

respektive en bättre utformning av infrastrukturåtgärderna – går svårigen att förena utan att man överordnar ettdera målet. Om till exempel en nationell plan, där de ingående åtgärderna sammantaget ska ge en så stor investeringsvolym som möjligt till följd av medfinansiering, skulle tas fram så skulle man behöva göra avkall på målet om att åtgärderna ska väljas så att de ger så stor samlad nytta som möjligt.

Den tidläggning av förhandlingarna som regeringen förespråkade – i samband med åtgärdsplaneringen – leder vidare till drivkrafter för att ”köpa sig förbi” kön och frivilligheten i satsningen faller.

3.3.2 *Modeller och metoder*

Målkonflikten mellan satsningens två mål identifierades och analyserades inte i rapporten *Modeller och metoder*. Tvärtemot skrivningarna i proposition och riksdagsbetänkande föreslog trafikverken att medfinansiering ska påverka projektens prioritering jämfört med andra projekt (eftersom medfinansiering signalerar förekomsten av en lokal nytta), men man angav inga principer eller riktlinjer för hur detta ska utföras i praktiken. Vidare föreslog trafikverken att ansvarsfördelningen ska förhandlas mellan trafikverken och intressenten i varje enskilt fall. Inte heller på denna avgörande punkt finns några principer eller riktlinjer angivna i rapporten.

Riktlinjedokumentet föreslog möjligen *modeller* men *inte metoder* för medfinansiering, enligt Riksrevisionens bedömning. Dokumentet var mycket vagt i frågor om praktisk tillämpning. Trafikverken stipulerade heller inte några särskilda dokumentationskrav som skulle kunna möjliggöra uppföljning av olika slag. En Banverksintern idépromemoria var mer tydlig i en rad viktiga hänseenden, men det är oklart i vilken utsträckning den kom att tillämpas i förhandlingarna.

3.3.3 *Förhandlingsarbetet*

Under trafikverkens förhandlingsarbete var det oklart, möjligen till följd av de olika dokumentens olika ståndpunkter i frågan, om och i vilken omfattning medfinansiering skulle få påverka prioriteringen eller inte. Det rädde under hela arbetet med medfinansiering stor tidspress. Många förhandlingar hade inletts och pågick redan när riktlinjedokument och regeringens direktiv kom på plats. Arbetssätten och avtalens utformning kom att variera betydligt både mellan verken och mellan enskilda förhandlingar.

4 Beskrivning av olika former av finansiering

Inom den senaste åtgärdsplaneringen förekom (utöver EU-bidrag) fyra typer av alternativ finansiering. Dessa är: direkta bidrag från intressenter och förskottering från intressenter – vilket Riksrevisionen definierar som medfinansiering – samt trängselskatter och finansierande avgifter – vilket regeringen också ser som medfinansiering. I detta kapitel beskriver vi dessa olika *typer* av finansiering och vilka för- och nackdelar som kan vara förknippade med dem.

4.1 Intressenters finansiella bidrag

En vanlig form av medfinansiering är att en lokal intressent lämnar finansiella bidrag till genomförandet av en statlig investering. Som ersättning för detta får intressenten bättre insyn under genomförandet och inflytande över utformningen av åtgärden, kanske i form av en högre standard än vad Trafikverket bedömt vara samhällsekonomiskt motiverad eller något tillägg till den ursprungliga versionen. Detta inflytande möjliggör en bättre samordning mellan den nationella infrastrukturplaneringen och de lokala planeringsprocesser som finns, särskilt i de fall där projektet kan beskrivas som en samordning mellan en lokal och nationell investering. Sammantaget menar regeringen att den ökade samordningen och förändrade utformningen innebär att investeringarna blir bättre än utan intressentens bidrag.

Såsom framgick i kapitel 3 byggde Näringsdepartementets och Vägverkets grundtanke med denna sorts medfinansiering på att delvis frånga den tidigare principen om att infrastrukturens finansiering sker efter *ansvar* till att det är rimligt att den som får *nytta* av en investering är med och finansierar den i motsvarande mån. En fördel med detta är också att kommuner när de tvingas realisera sin betalningsvilja kommer att ha mer realistiska krav och förväntningar på utformning och kostnad för investeringen. Därmed skulle möjligheten att lämna bidrag till statlig infrastruktur få kostnadsdämpande effekter.⁷⁶

⁷⁶ Detta är en uppfattning som ofta uttalats, men ingen skriftlig källa finns. I SOU 2011:12, anförs att "...förändringar och tillägg kunnat diskuteras med större delaktighet, legitimitet och trovärdighet", s. 87.

En uppenbar fördel med medfinansiering i denna form är, såsom regeringen anför i infrastrukturpropositionen, att man kan få till stånd en bättre utformning med en större total nytta om de lokala företrädarna från början kan vara med och påverka planeringen. Lokala företrädare inbjuds redan idag tidigt i processen, men ofta låser sig situationen genom att intressenterna kommer med orealistiskt dyra krav på tillägg och standardökningar. Via det kommunala planmonopolet kan de därmed blockera andra, mer kostnadseffektiva lösningar. Att föra in den lokala intressentens plånbok i förhandlingen om utformning och genomförande av statliga infrastrukturprojekt kan därför leda till att dennes krav och intressen kan förhandlas mot finansiella medel och att lämna nödvändiga tillstånd. Detta kan öppna upp låsta förhandlingslägen och möjliggöra att man kan komma vidare i utvecklingen av infrastrukturen.⁷⁷

En nackdel är emellertid att i en förhandling mellan två offentliga aktörer har ingendera parten egentligen några skarpa kostnadskontrollerande drivkrafter. Ingendera parten har en strikt budget utan har varsin ganska diffus finansieringskälla i form av "skattebetalarna" (kommunala respektive statliga), se till exempel Riksrevisionen 2010:25. I de fall man förhandlar om att finansiera en investering med brukaravgifter eller trängselskatt är sannolikt drivkrafterna ännu svagare för förhandlingsparterna att hålla nere på kostnader eftersom kostnaden inte betalas ur kommunens egen budget. Detta torde därmed verka *kostnadsdrivande* på den lösning som slutligen förhandlas fram. Det är rimligt att anta att ju fler parametrar en förhandling omfattar desto större blir det kostnadsdrivande inslaget. Samtidigt leder alltså ett större förhandlingsutrymme till att öka sannolikheten för att nå en lösning som accepteras av parterna.⁷⁸

En nackdel med att kommunerna via den kommunala budgeten betalar för statens investeringar är att detta inte innebär några "nya pengar" till infrastruktur. Medlen tas ur den lokala budgeten, antingen avsatta för lokal infrastruktur (mindre pengar till lokal infrastruktur) eller avsatta för annan kommunal verksamhet (mindre pengar till exempelvis förskola, skola, socialtjänst, äldreomsorg och liknande som 2009 utgjorde ca 80 procent av de kommunala utgifterna).

⁷⁷ Cars m fl, (2011), s. 45 ff.

⁷⁸ Ibid.

4.2 Intressenters förskottering

Enligt den Kommunala kompetensutredningen (Fi 2006:4) hade till och med år 2006 förskotteringar använts i 110 statliga väginvesteringar och i ca 20 statliga järnvägsprojekt. Möjligheten för externa intressenter att förskottera för dem angelägna infrastrukturinvesteringar infördes i och med 1988 års trafikpolitiska beslut. Departementschefens argumentation kring detta påminde mycket om dagens argument för medfinansiering i form av bidrag. Vederbörande menade att det i enskilda fall kan finnas en lokal nytta/vinst för kommuner eller företag förknippad med ett statligt (väg-)investeringsprojekt samtidigt som det inte står sig i konkurrensen med andra investeringar rent samhällsekonomiskt. Man förordade därför att olika intressenter, efter beslut av regeringen i varje enskilt fall, skulle få betala för ett tidigareläggande av en investering om de bedömde att nyttan/vinsten var så stor att de var villiga att låna ut pengar räntefritt till dess investeringen skulle ha byggts enligt gällande plan. Med denna restriktion ansåg departementschefen att förskotteringar inte äventyrade den gängse planeringsprocessen eller att andra enskilda projekt skulle försenas till följd av gjorda förskotteringar. Riksdagen beslutade i enlighet med propositionens förslag.

Från och med 1991 utvidgades möjligheten till förskottering till att även gälla järnvägsinvesteringar och man införde också principen att endast objekt dyrare än 20 miljoner kronor skulle behöva beslutas av regeringen. Vid denna tid ansåg man, och beslutade, att omfattningen av förskotteringar inte får överstiga 20 procent av Vägverkets respektive Banverkets investeringsanslag. Denna gräns höjdes till 30 procent av investeringsanslagen i samband med budgetpropositionen för 2001 för att möjliggöra ännu fler förskotteringar, vilket regeringen då såg som fördelaktigt. Ett genomgående krav har varit, och är fortfarande, att avtal om förskottering inte får innehålla någon skarp tidsgräns för när myndigheten betalar tillbaka eller något slags ränte- eller indexuppräknung. Kommunen, eller den privata aktören, lånar ut pengarna räntefritt "tills medel finns tillgängliga" i respektive verks budget.

Enligt Kommunala kompetensutredningen var intressenternas främsta skäl för att förskottera medel till investeringarna att utöka den faktiska investeringsvolymen i regioner där de lokala beslutsfattarna gjort stora infrastruktursatsningar (väg) respektive att samordna den förskottrade investeringen med andra (järnväg). Utredningen lät även göra en närmare undersökning av ett urval av förskotteringsärenden av väg- och järnvägsinvesteringar. Enligt undersökningen togs initiativet till förskottering oftast av den lokala intressenten, men detta kunde i en del fall bero på att trafikverken sänt signaler om att ordinarie tidläggning inte skulle komma att hålla. Trafikverken själva anger i sin rapport *Modeller och metoder* (se kapitel 3)

att det senare syftet – att undvika förseningar i förhållande till den ursprungliga planeringen – ofta är förskotteringsärendenas primära syfte.

I sitt huvudbetänkande, SOU 2007:72, konstaterade utredningen tre huvudsakliga nackdelar med systemet med förskotteringar. För det första ansåg utredaren att ansvarsfördelningen för infrastrukturen grumlas i och med att kommunala skattemedel betalar för investeringar som är statens ansvar. För det andra såg utredaren en orättvisa i det faktum att alla kommuner och landsting inte har reella möjligheter att förskottera. Det blir därmed delvis en inkomstfråga vilka kommuner eller landsting som får statlig infrastruktur byggd i sin region. För det tredje bedömde utredningen att förskotteringarnas omfattning (år 2007) var så stort att intentionen om att inte störa ut den ordinarie infrastrukturplaneringen var i fara. När många objekt förskotteras kommer det som byggs inte att spegla den samhällsekonomiska värderingen som, enligt ett antal propositioner och riksdagsbeslut, ska vara en grund för prioriteringen i infrastrukturplanerna.

Utredningen bedömde att ”det finns flera orättviseaspekter i och med otydligheten i systemet med förskotteringar, att det saknas tydliga politiska ställningstaganden från regering och riksdag och att man i praktiken frångått de ursprungliga intentionerna med förskotteringen”. Att helt avveckla systemet med förskotteringar ansåg emellertid utredningen var för dyrt eller att det skulle få för stora realekonomiska negativa effekter, varvid man istället lämnade förslag på fem riktlinjer för Vägverket och Banverket som skulle bidra till att öka rättvisan och transparensen i förskotteringssystemet. Dessa var:

1. Ett projekt som förskotteras får maximalt tidigareläggas med fem år.
2. Skälen för behovet av förskottering ska anges i den förskotterande aktörens ansökan till respektive verk.
3. För att sluta avtal om förskottering ska kommunen eller landstingen uppvisa fullmäktigebeslut i ärendet.
4. Konsekvenserna för fullgörandet av den långsiktiga planen ska utredas innan avtal ingås och eventuell påverkan på andra objekt ska klargöras.
5. Avtal om förskottering får inte innehålla uppgifter om tidpunkt för återbetalning av förskottering, annat än att förskottering återbetalas när medel finns tillgängliga i Trafikverkets budget.

Dessa infogades i sin helhet i myndigheternas regleringsbrev från och med 1 januari 2009 (och 1 april 2010 för Trafikverket).⁷⁹

⁷⁹ Riktlinjernas exakta formulering är hämtad från Trafikverkets regleringsbrev för 2011. Samma krav har emellertid funnits med sedan 2009, men den femte strecksatsen var i tidigare års regleringsbrev formulerad i löpande text.

Förskottering – likt vanlig lånefinansiering – har nackdelen att den minskar det framtida utrymmet inom investeringsanslaget. Förskotteringar innebär visserligen att någon annan betalar en andel av kostnaden för statlig infrastruktur, men det innebär inte att det kommer mer pengar i systemet eftersom medlen ska betalas tillbaka när projektet skulle ha byggts. Om en kommun kan låna till 2,5 procents ränta och man förskotterar byggandet av ett projekt som totalt kostar 50 miljoner kronor kommer den totala räntekostnaden för kommunen att uppgå till 6,25 miljoner kronor förutsatt att den maximala tidigareläggningen om fem år inte överskrids. Detta utgör en ”medfinansiering” på drygt 11 procent av projektets totala kostnad och innebär dessutom en fördyring av projektet med 12,5 procent. Trafikverket får bekosta maximalt 30 procent av sin pågående investeringsproduktion med förskotterade medel. 2011 kommer man att ligga mycket nära det taket. Med en kommunal låneränta på 2,5 procent uppgår samhällets årliga räntekostnad för förskotteringar 2011 till 117 miljoner kronor.⁸⁰ Detta är en tillkommande kostnad för alternativ finansiering av infrastrukturen (oavsett vem som betalar den).

4.3 Brukaravgifter inklusive trängselskatter

Ytterligare ett sätt att finansiera infrastruktur är genom avgifter för nyttjande av infrastrukturen. Brukaravgifter har diskuterats länge i Sverige men det är först på senare tid som det blivit aktuellt i större skala inom vägsektorn i och med införandet av trängselskatt i Stockholm och beslut om införande i Göteborg samt det planerade införandet av finansierande vägavgifter för två objekt i den nationella transportplanen för 2010–2021, en bro över Sundsvallsfjärden och en över Motalaviken. I senaste åtgärdsplaneringen framfördes också ett förslag om särskilda banavgifter, som komplement till de banavgifter som Trafikverket tar ut för användningen av järnvägsnätet, som en medfinansieringslösning för enskilda investeringsobjekt på järnvägssidan.

Syftet med att införa brukaravgifter kan vara av två slag. Trafikstyrande avgifter används för att optimera trafiken och internalisera externa effekter, exempelvis trängsel eller negativa miljöeffekter. Finansierande avgifter har till huvudsyfte att generera intäkter för att finansiera byggande av infrastrukturen. Dessa syften behöver i sig inte vara motstridiga och ofta fyller en avgift båda funktionerna, en styrande avgift genererar intäkter som kan användas för att finansiera infrastrukturen och en finansierande avgift har styrande effekter på trafiken. Vilket av syftena som är överordnat påverkar emellertid hur avgiften bör utformas.

⁸⁰ Det sammanlagda anslaget för väg- och baninvesteringar 2011 var enligt uppgift från Trafikverket 15 601 miljoner kronor. Räntekostnaden kan då beräknas som: $0,3 * 0,025 * 15\ 601$ miljoner kronor = 117 miljoner kronor.

4.3.1 *Trängselskatter*

I ett område där det finns trängsel och en brukaravgift utformas för att på ett effektivt sätt minska trängseln (och därmed ger trafikanterna incitament att avstå att resa, byta färdväg eller restidspunkt) så är en trängselskatt samhällsekonomiskt effektiv och ger upphov till tidsvinster som uppväger undanträngningseffekterna. En trängselskatt ligger också i linje med principen om marginalkostnadsprissättning. Trängsel är en extern effekt som ingår i trafikens marginalkostnad och som enligt denna princip därmed bör åsättas ett pris. Detsamma gäller banavgifterna för järnvägstrafik, dvs. tanken med banavgifterna är att de ska motsvara de externa kostnader som trafiken orsakar. Banavgifterna är därför idag till viss del differentierade efter olika typer av trafik, sträckor och tid på dygnet. Om bedömningen är att banavgifterna går att höja, och dessutom eventuellt differentiera ytterligare, för att bättre spegla järnvägstransporternas faktiska samhällsekonomiska kostnader, är detta en effektiv lösning. Intäkterna från en trängselskatt, eller höjda banavgifter, kan sedan användas för att finansiera satsningar inom transportsektorn.⁸¹

Det är viktigt att det görs analyser över framtida trafik och avgifternas inverkan på denna och att det tas fram prognoser över de resulterande framtida intäktsströmmarna. I och med att trängselskatten ska fungera över en längre tidsperiod är det viktigt att risken för att skatteintäkten inte blir så stor som planerat bedöms och att det finns en beredskap för hur en sådan situation ska hanteras om den uppstår. Trängselskatten har särskilda kostnader; dels i form av en kostnad för systemet som behöver byggas upp och drivas för att skatten ska kunna tas ut och dels i form av en kostnad för undanträngd trafik. Den totala kostnaden för trängselskatten behöver uppvägas av nyttor. Det är således viktigt att räkna på kostnadseffektiviteten i en planerad trängselskatt och jämföra den med kostnadseffektiviteten hos andra åtgärder.

4.3.2 *Finansierande avgifter*

Om en avgift sätts högre än den samhällsekonomiska marginalkostnaden, exempelvis en s.k. trängselskatt där det inte förekommer trängsel i någon större utsträckning eller en vägtull, så kommer de undanträngningseffekter som uppstår till följd av avgiften inte kompenseras av tidsvinster. Resultatet blir en samhällsekonomisk förlust då trafik "tvingas" välja en annan väg eller avstå från att resa helt. Utnyttjandet av trafiksystemet kommer därmed inte att bli optimalt. En avgiftsbeläggning av en ny väg kan exempelvis leda till att fordon väljer andra vägar med sämre egenskaper vilket leder till ökade utsläpp och fler olyckor, samtidigt som den nya vägen underutnyttjas.

⁸¹ Trängselskatten är en statlig skatt och kan i princip inte öronmärkas för investeringar i transportinfrastruktur.

En risk med finansierande avgifter är vidare att det i ett läge, där de planerade intäktsnivåerna inte nås, kan verka lockande att se till att projektets alternativ – redan befintliga vägar – blir mindre attraktiva för resenärerna. Detta kan exempelvis ske genom att göra hastighetsdämpande åtgärder som ändrar relativförhållandena när det gäller restid till den nya vägens fördel, dvs. alternativen görs helt enkelt sämre än vad de skulle kunna vara för att styra trafiken till den avgiftsbelagda vägen för att på så sätt garantera avgiftsintäkterna.

Det finns emellertid situationer där en finansierande avgift kan införas utan att ge ett ineffektivt utfall, främst i fall då trafiken inte är priskänslig. För att så ska vara fallet krävs exempelvis att alternativen till att åka på den nya vägen är begränsande eller att den nya vägen innebär mycket stora tidsbesparingar och trafiken som går där har höga tidsvärden (exempelvis mycket yrkestrafik).⁸²

Liksom när det gäller trängselskatter är det av stor vikt att det finns ett gediget beslutsunderlag som belyser de tänkta avgifternas samtliga effekter och kostnader. Kostnader för eventuella försämringar av alternativen till en avgiftsbelagd väg bör också framgå tydligt av ett sådant underlag.

De grundläggande förutsättningarna för att införa olika finansierande avgifter är avhängiga den lagstiftning som finns, såväl i Sverige som inom EU. Som nämndes inledningsvis togs under åtgärdsplaneringen fram förslag om att finansiera vissa järnvägsinvesteringar med särskilda banavgifter. Detta var exempelvis den föreslagna lösningen för åtgärder på Dalabanan.⁸³ I efterhand har Trafikverket i dialog med bl.a. Transportstyrelsen funnit att det inte är förenligt med järnvägslagen att ta ut särskilda banavgifter för att finansiera investeringar i befintliga banor utan endast vid nybyggnad.

Vid införande av finansierande avgifter på vägsidan måste hänsyn tas till det s.k. Eurovinjettdirektivet.⁸⁴ Enligt detta direktiv får inte distansbaserade avgifter (kilometerskatt) tas ut för tunga lastbilar samtidigt som tidsbaserad eurovinjettavgift tas ut för dessa fordon. Det som är möjligt är att ta ut särskilda avgifter för byggandet av nya broar, bergspass eller tunnlar, dock maximalt motsvarande investeringskostnaden för just dessa vägavsnitt.

⁸² SOU 2011:12, bilaga 2.

⁸³ Banverket (2009b).

⁸⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/76/EU av den 27 september 2011.

4.3.3 *Gemensamt för trängselskatter och finansierande avgifter*

Avgifter på trafiken kan ur ett rättviseperspektiv ses som en attraktiv lösning, det vill säga att den som nyttjar en väg också är med och betalar för den. Å andra sidan kan brukaravgifter tvärtom upplevas som orättvisa om de införs på vissa ställen i landet för att finansiera särskilda objekt medan liknande objekt byggs för statliga pengar i andra delar av landet.⁸⁵ Ett tidigare exempel på det senare är Rödöbron i Jämtland som öppnades för trafik 1993 och då var avgiftsbelagd. Tanken var att avgift skulle tas ut under 20 år. När inga andra nybyggda broar avgiftsbelades uppstod en stark lokal opinion mot avgiften och riksdagen beslöt att lösa in bron 1999 och avgiften avskaffades.⁸⁶ Att lokal acceptans är centralt vid införande av brukaravgifter har brett stöd i forskningen.⁸⁷

I takt med att avgifter blir allt vanligare blir det lättare för lokala och regionala politiker att stå bakom ett införande av avgifter i sin kommun eller region utan att detta innebär någon större politisk risk. Ännu enklare kan det vara att från lokalt politiskt håll föreslå avgifter på genomfartstrafik och infartstrafik då detta i högre utsträckning drabbar grannkommunens invånare. Förhandlingarna utgår alltså i det senare fallet ifrån att det är någon annan som betalar, tillresande bilister och staten, vilket innebär sämre drivkrafter från lokalt håll att ta ansvar för att hålla nere kostnader m.m.

4.4 **Sammanfattande iakttagelser**

Förhandlingar om medfinansiering kan skapa en insyn och delaktighet för lokala intressenter i den nationella investeringsplaneringen som gör att medfinansiären får möjlighet att dels påverka investeringsobjektens utformning men kanske framför allt möjlighet att samordna sina egna planerade åtgärder med de statliga planerna. Även för förskottering kan samordningsvinster vara ett motiv för viljan att förskottera.

När det gäller förhandlingar om medfinansiering generellt finns risk för att olika intressenter har olika möjlighet att bidra. Resursstarka kommuner – antingen med en större skattebas, ett större resande som underlag för avgiftsuttag, lokalpolitisk enighet eller övrig förhandlingsstyrka – har i sammanhanget en fördel framför mer resurssvaga kommuner när det gäller att få statliga infrastrukturinvesteringar till den egna regionen.

⁸⁵ SOU 2011:12, bilaga 2.

⁸⁶ SOU 2006:33.

⁸⁷ Se t.ex. SOU 2011:12, bilaga 2 och SOU 2006:33.

Medfinansiering i form av kommunala bidrag och kommunal förskottering innebär att kommunernas kärnverksamhet får mindre resurser än annars. En sådan allokering av resurser beslutar kommunerna själva om, men om medfinansieringen inte uppfattas som frivillig utan som ett sätt att försäkra sig om att få ta del av statliga infrastrukturmedel, innebär spelreglerna en suboptimal resursfördelning på kommunnivå.

Förskottering innebär, förutom administrativa kostnader, även räntekostnader, vilket inte framgår tillräckligt tydligt. Även brukaravgifter har kostnader som beror på själva finansieringsformen. Det rör sig dels om systemkostnader och dels kostnader till följd av effektivitetsförluster på grund av avgifternas trafikpåverkande egenskaper. Kostnader knutna till olika finansieringsformer behöver beskrivas och analyseras mer explicit.

Vad gäller såväl finansiella bidrag som brukaravgifter kan Riksrevisionen se betydande risker för att de kostnadsdämpande inslagen är små. Vad gäller bidragen så har det framförts att kraven på medfinansiering skulle dämpa orealistiska krav på investeringsutformningen. Riksrevisionen ser snarare den omvända risken. För att alla parter ska vara överens om en framförhandlad lösning ska överenskommelsen innehålla något som attraherar samtliga parter. Detta tenderar att både driva upp antalet objekt som täcks av överenskommelsen och att den innehåller tillägg och alternativa utformningar som kostar extra i förhållande till vad som annars skulle varit fallet. När det gäller brukaravgifter är denna risk ännu större eftersom brukaravgifterna inte avsätts ur kommunens egna medel. Därför är det olämpligt att föra in brukaravgifter i medfinansieringsförhandlingar. Brukaravgifter kan emellertid under vissa betingelser vara en lämplig finansieringskälla. Det är då viktigt att välja system med breda baser, få undantag, likformighet och förutsägbarhet.

5 Avtal om medfinansiering i åtgärdsplaneringen 2010

Som framgick av beskrivningen i kapitel 3, angavs framför allt två huvudsakliga målsättningar med medfinansieringsförhandlingarna som regeringen satt upp – att den *statliga satsningen på infrastruktur utökas med mer pengar samt ett ökat gemensamt ansvarstagande och ett bättre utfall*.

I detta kapitel redogör vi för utfallet av förhandlingarna om medfinansiering utifrån dessa två huvudsakliga målsättningar. Genomgången bygger på vad som går att utläsa ur avtalen om medfinansiering och tillhörande beslutsunderlag, där Statens institut för väg- och transportforskning, VTI, granskat underlagen på uppdrag av Riksrevisionen, samt vad tidigare utvärderingar lyft fram. Vid sidan av om det blev mer pengar till den statliga infrastrukturen fokuserar vi i detta kapitel på om underlagen kan anses ge de förutsättningar som krävs för att ett ökat gemensamt ansvarstagande och bättre utfall ska kunna komma till stånd. En fördjupad diskussion om ifall så verkligen också har skett, samt om de övriga villkor som angavs av regeringen för medfinansieringen – orubbad ansvarsfördelning, frivillighet och att medfinansieringen inte skulle påverka prioriteringen – kan anses ha uppfyllts, behandlas i kapitel 7.

5.1 Regeringen om medfinansieringssatsningens utfall

Av regeringens fastställelse av nationell transportplan i mars 2010 framgick att intresset för att medverka med medfinansiering varit stort under åtgärdsplaneringen.⁸⁸ Intresset var större än vad regeringen hoppats och räknat med.⁸⁹ Vidare framgick enligt fastställelsebeslutet att den statliga finansieringsramen för infrastruktur på 417 miljarder kronor (varav 184 går till statliga investeringar i nationell plan), genom medfinansiering – brukaravgifter, EU-medel och kommunala bidrag – har kompletterats med ca 65 miljarder kronor och totalt kan således 482 miljarder kronor satsas på transportsystemet

⁸⁸ Näringsdepartementet (2010b).

⁸⁹ Intervju med dåvarande statssekreteraren till infrastrukturministern, 2011-06-09.

under perioden 2010–2021. Av tillskottet på 65 miljarder uppgavs ca 42 miljarder kronor vara trängselskatter och vägavgifter och EU-medlen utgjorde ca 4 miljarder kronor⁹⁰. Regeringen skrev vidare att utöver de 65 miljarderna i medfinansiering så kommer länen genom s.k. samfinansiering omfördela 2 miljarder kronor av länens pengar (som ingår i den totala ramen på 417 miljarder kronor) från länsplanerna till objekt i den nationella planen. Det totala nationella utrymmet för investeringar utökades således från 184 till 251 miljarder kronor. Antalet undertecknade avtal om medfinansiering av objekt som ingick i den nationella planen angavs vid denna tidpunkt uppgå till 51 stycken.

Överlag framställdes medfinansieringssatsningen som ett lyckat inslag i åtgärdsplaneringen. Regeringens promemoria⁹¹ om beslutad plan var tydlig med att investeringsutrymmet kunnat utökas väsentligt, det blev ca 65 miljarder kronor mer till infrastruktursatsningar. I och med detta kan fler investeringar bli verklighet än vad som annars skulle vara möjligt. Fler aktörer är i och med medfinansiering delaktiga i uppgörelsen vilket är positivt då ett ökat samarbete kan ge en bättre utformning av åtgärderna.⁹²

5.2 Två utvärderingar av medfinansieringsförhandlingarna gjorda

Tidigare har två kartläggningar/utvärderingar av medfinansiering i den senaste åtgärdsplaneringen genomförts. Dels har Trafikverket tillsammans med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) initierat ett sådant arbete (i fortsättningen refererat till som TRV & SKL (2010)), och dels har den statliga Medfinansieringsutredningen (i fortsättningen i detta kapitel benämnd utredningen) låtit en konsult genomföra en kartläggning och analys av de genomförda förhandlingarna.⁹³ I detta avsnitt redogör vi för de slutsatser som dessa två kartläggningar dragit dels vad gäller omfattningen på medfinansieringen, dels hur förutsättningarna varit för ökat gemensamt ansvarstagande och bättre utfall.

⁹⁰ I och med att delar av finansieringen blir tillgänglig först på sikt så kommer en del av medlen under planperioden från lån i Riksgäldskontoret.

⁹¹ Regeringskansliet (2010).

⁹² Regeringens skrivelse 2009/10:197.

⁹³ Trafikverket och SKL (2010), samt SOU 2011:12.

5.2.1 *Blev det ett tillskott till statens satsningar på infrastruktur?*

När det gäller omfattningen av medfinansieringen i den nationella planen kom båda dessa kartläggningar – TRV & SKL (2010) genomförd strax efter planens fastställande i mars 2010, och utredningens genomförd i december samma år – fram till liknande siffror kring omfattningen av medfinansieringen som regeringen. Merparten av medfinansieringen, ca 45 miljarder kronor, utgörs av brukaravgifter, framför allt trängselskatt i Stockholm och Göteborg som tillsammans står för ca 37 miljarder kronor. En stor andel, omkring tre fjärdedelar, av den totala medfinansieringsvolymen står fyra mycket stora projekt för – Förbifart Stockholm, Citybanan i Stockholm, Västsvenska infrastrukturpaketet och Norra länken i Stockholm. Tillsammans kostar dessa objekt omkring 92 miljarder kronor varav omkring 50 utgörs av medfinansiering, främst brukaravgifter.

TRV & SKL (2010) uttryckte inte att det fanns skäl att ändra regeringens beskrivning av att medfinansiering lett till en betydande utökning av den statliga ramen för nationella investeringar och att detta medfört att fler objekt kunnat genomföras än vad som annars varit möjligt. I utredningens utvärdering konstaterade man emellertid för det första att objekten i flera fall inte kommit så långt i den fysiska planeringen, vilket gör att objekten saknar detaljplanering. Detta gör det svårt att bedöma hur det initiala ansvaret för objektet fördelas mellan kommunerna och staten, dvs. hur mycket som egentligen är medfinansiering. För det andra konstaterade utredningen att medfinansiering också gått till tillägg och standardökningar utöver det som är statens ansvar, exempelvis en ny påfart eller en extra fil. Tillägg och standardökningar ger nytta för kommunen men det är tveksamt om det blir mer pengar till statlig infrastruktur. Utredningen konstaterade således att kommuner sannolikt i viss mån har kunna tillgodoräkna sig satsningar i vad som egentligen är kommunal infrastruktur under rubriken medfinansiering. Utredningen konstaterade dock också att det är mycket svårt att kvantifiera detta inslag.

5.2.2 *Har medfinansiering lett till ett ökat gemensamt ansvarstagande och ett bättre utfall?*

Utredningen konstaterade att beslutsunderlaget för medfinansieringsförhandlingarna varierat betydligt mellan enskilda förhandlingar. I flera fall skedde förhandlingar på ett tidigt stadium i den fysiska planeringen vilket gjorde att konkret utformning av objekten saknades liksom uppskattningar av kostnader och samhällsnytta. Annars har underlagen för förhandlingarna bestått i samma dokument som tas fram för alla objekt i åtgärdsplaneringen – projektbeskrivningar, samhällsekonomiska kalkyler

och samlade effektbedömningar m.m. Underlag som tagits fram specifikt för medfinansieringsförhandlingarna, som beskrivningar av lokala nyttor och liknande, uppges vara ovanliga.

TRV & SKL (2010) skrev även att avtalen är knapphändiga. Det övergripande syftet med investeringen i sig är ofta specificerat men inte syftet med att den externa parten, kommunen eller regionen, går in och medfinansierar. De tillkommande lokala/regionala nyttorna som kan ligga bakom medfinansiärens motiv beskrivs inte alls i majoriteten av avtalen. Därmed saknas också i flertalet fall en koppling mellan den uppskattade nyttan och nivån på medfinansieringen.

Avtalen varierar vidare stort sinsemellan när det gäller såväl längd som innehåll. Poster som varierar är beskrivningar av objekten, organisation och arbetssätt, finansiering och ekonomi och om och hur kostnadsöverdrag ska hanteras. Både utredningen och TRV & SKL (2010) tar upp att det oftast är trafikverken som står för den finansiella risken i avtalen medan medfinansiären ofta betalar ett fast belopp. TRV & SKL (2010) konstaterade vidare att det inte görs några direkta riskbedömningar i avtalen. Tjänstemän i Trafikverket har anfört att det i det närmaste är självklart att staten står för den huvudsakliga risken när en utomstående part medverkar till finansiering av statlig egendom.⁹⁴

5.3 Riksrevisionens granskning av avtal och underlag om medfinansiering

Riksrevisionen har gett Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, i uppdrag att göra en genomgång av alla de avtal om medfinansiering som slöts kring namngivna objekt som var aktuella för att komma med i den nationella planen.⁹⁵ Sammantaget rör det sig om drygt 50 avtal.⁹⁶ Merparten av dessa, ca 40 avtal, gäller objekt som sedan kom med i den slutligt fastslagna planen medan resterande, ca tioalet avtal, rör objekt som inte rymdes i planen. Då flera av *avtalen*, framför allt storstadsöverenskommelserna, omfattar flera *objekt* så är antalet medfinansierade objekt som studerats betydligt fler än avtalen. I några fall med fler medfinansiärer har separata avtal skrivits med varje medfinansiär kring ett objekt. Om dessa räknas som ett avtal så uppgår antalet unika avtal i genomgången till 43 varav 39 gäller objekt som kom med i den av regeringen fastställda planen. Riksrevisionen har fått underlag i form av alla

⁹⁴ Uppgift i e-post från Trafikverket, 2011-11-14.

⁹⁵ VTI:s underlagsrapport avseende detta uppdrag finns tillgänglig på Riksrevisionens webbplats.

⁹⁶ En förteckning över de avtal som ingått i översynen återfinns i bilaga 2.

avtal från Trafikverket. Detta underlag har krävt betydande bearbetning från Riksrevisionens sida för att skapa en entydig bild av vilka medfinansieringsavtal som är giltiga och hur avtalen är fördelade på objekt i den nationella planen respektive på olika regionala planer. I Trafikverket har man inte upprättat någon aktuell sammanställning över medfinansieringsavtalen, deras omfattning och status och fördelning på regional respektive nationell plan.⁹⁷ Avtalen har sedan kompletterats med information om objekten från de samlade effektbedömningar som finns tillgängliga via Trafikverkets webbplats. De två tidigare genomförda utvärderingar som refererats ovan har haft fokus på *genomförandeprocessen* och arbetssätt medan Riksrevisionens genomgång har fokuserat på *utfall* och *effektivitet*.

Förutom VTI:s genomgång har Riksrevisionen också granskat underlagen ur vissa aspekter, framför allt hur brukaravgifter analyserats samt vilka specifika nyttoanalyser som tagits fram som underlag för medfinansieringsförhandlingarna och hur detta underlag interagerar med övrigt beslutsunderlag i åtgärdsplaneringen. Redovisningen i detta avsnitt följer samma uppdelning som den för de två tidigare refererade utvärderingarna så att först kommenteras omfattningen på medfinansieringen och sedan förutsättningar för ökat gemensamt ansvarstagande och bättre utfall.

5.3.1 *Blev det ett tillskott till statens medel för ny infrastruktur?*

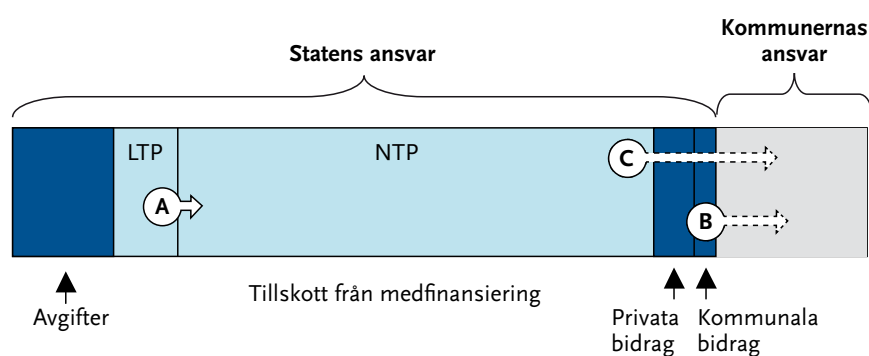
Även Riksrevisionens genomgång av avtalen landar i att regeringen har lyckats med sina ambitioner att öka den samlade volymen investeringar i statlig transportinfrastruktur. De 39 studerade avtalen som rör objekt som kom med i den slutliga åtgärdsplanen innehåller namngivna medfinansierade investeringar vilka sammanlagt kostar ca 146 miljarder kronor. Med regeringens definition av medfinansiering har olika intressenter bidragit med 70 miljarder kronor, 48 procent, av denna investeringskostnad. Länen har bidragit genom att omfördela statliga medel från länsplanerna till den nationella planen med i storleksordningen 7 miljarder kronor.⁹⁸ Detta innebär att den statliga investeringsramen på 184 miljarder kronor utökas med omkring 40 procent.

⁹⁷ Att relevanta sammanställningar inte är tillgängliga ser Riksrevisionen som problematiskt från effektivitetssynpunkt. Dokumentation som är relevant och tillgänglig är nödvändig för att underlätta myndighetens interna arbete och för att kunna följa upp och utvärdera arbetet. Det krävs också för att revision ska kunna genomföras. Enligt god förvaltningspraxis ska det som krävs för att följa ett ärendes gång och det som kan ha betydelse för ärendets utgång dokumenteras. JO 1976/77 s. 269, JO 1979/780 s. 334.

⁹⁸ De avtal som Riksrevisionen erhållit och som VTI gått igenom är enligt uppgift från Trafikverket de avtal som var aktuella 2011-06-30 och de skiljer sig något i antal från de avtal som förelåg vid tidpunkten för fastställelsen av planen i mars 2010.

De olika transportplanerna och deras finansiering illustreras schematiskt i den något förenklade figuren nedan.⁹⁹ Staten ansvarar för infrastrukturen som ingår i den nationella planen (NTP) och finansierar investeringar i de regionala planerna (eller länsplanerna, LTP). Vid sidan av den statliga infrastrukturen finns den kommunala infrastrukturen. Målet med medfinansieringssatsningen var att utöka det statliga investeringsutrymmet (de ljusa delarna), dels med bidrag från olika intressenter, dels med olika typer av brukaravgifter (de mörkare delarna).

Figur 1. Schematisk bild av medfinansieringen i senaste åtgärdsplaneringen



Not: NTP=Nationell transportplan, LTP=Länstransportplan

Regeringens definition av medfinansiering, och därmed deras redovisning av medfinansieringens omfattning, kan dock ifrågasättas på ett antal punkter. För det första bör man enligt Riksrevisionen dra bort medfinansieringsmedel till objekt som antingen är medfinansiärens egna åtagande eller helt och hållet sker på initiativ från medfinansiären. Ett sådant objekt är Södertunneln i Helsingborg där Helsingborgs kommun står för i princip hela investeringskostnaden. Stockholms stads medfinansiering av E18 Hjulsta–Ulriksdal kan också tas bort av samma anledning då detta avser en kostnad för en ren tilläggsåtgärd som kommunen initierat och som annars inte skulle ha genomförts. Dessutom exkluderar Riksrevisionen väg- och järnvägsinvesteringarna vid Kiruna då de helt bekostas av LKAB och syftar till att återställa väg och järnväg till den standard de hade innan de försämrats till följd av gruvbrytningen. Den totala investeringskostnaden för de återstående medfinansierade objekten uppgår till 141 miljarder kronor och medfinansiering samt länsplanemedel till 72 miljarder kronor.

⁹⁹ Medfinansiering i form av EU-bidrag är inte utsatta i figuren.

Den sistnämnda posten, statliga medel som överförts från länstransportplanerna till den nationella planen, räknades inte ursprungligen som medfinansiering av regeringen men har ibland återfunnits som medfinansiering i avtalen, ibland som samfinansiering. Detta är alltså inte kommunala/regionala medel utan statliga pengar som riksdagen avsatt för regionala åtgärder i transportsystemet som regionerna själva beslutar om. Ur statens perspektiv är det emellertid inga nya pengar utan enbart en omfördelning av statens resurser, tillskottet till den nationella planen motsvaras av en lika stor minuspost i de regionala planerna. Denna finansiering från länstransportplanerna uppgår till 6,8 miljarder kronor (omfördelningen syns vid bokstaven A i Figur 1).¹⁰⁰

Merparten av den sammanlagda medfinansieringen utgörs som sagt av brukaravgifter – trängselskatt och vägavgifter. Eftersom det är statens anläggningar som avgiftsbeläggs så är det fråga om statliga avgifter. Det är dessutom inte den i förhandlingarna ingående medfinansiären som betalar utan de framtida brukarna. Intäkterna från trängselskatterna kan också användas för andra ändamål än infrastrukturinvesteringar. Riksrevisionen menar därför att brukaravgifterna inte ska räknas med i medfinansieringen. Den planerade finansieringen som kommer från brukaravgifter är 40,6 miljarder kronor (den mörka ytan längs till vänster i Figur 1). Om omfattningen av medfinansieringen korrigeras ned med ovanstående belopp, så återstår ett tillskott till de statliga medlen till infrastruktur som uppgår till ca 25 miljarder kronor. Sett till andel av totala nationella investeringsbudgeten, som enligt vår beräkning uppgår till 256 miljarder kronor (de ursprungliga 184 + 72 miljarder kronor i tillskott i form av länsplanemedel, brukaravgifter och medfinansiering), så uppgår medfinansieringen till ca 10 procent. Även denna siffra är dock sannolikt en överskattning av andra parter bidrag till det *statliga åtagandet* då det är troligt att insatser som egentligen härrör till *kommunala åtaganden* i avtalen rubricerats som medfinansiering (B i Figur 1). Riksrevisionen menar att det i flera fall är så att, samtidigt som den statliga infrastrukturen byggs, också andra åtgärder genomförs som egentligen skulle ha betalats av kommuner eller andra och att detta är en del av motivet bakom de kommunala och regionala bidragen. Som en konsekvens av detta finns en uppenbar risk att även en del av de statliga medlen går till kommunala åtaganden, till tilläggsåtgärder eller till ändrad utformning utöver det som är statens ansvar (C i Figur 1). Sådan medfinansiering leder till en minuspost

¹⁰⁰ I fastställelsebeslutet för planen uppgick denna post, omflyttning av statliga pengar från länsplaner till nationell plan, till ca 2 miljarder kronor enligt regeringen. I de avtal som tillkommit efter fastställelsebeslutet måste denna möjlighet ha utnyttjats i större utsträckning då storleken på posten växt till närmare 7 miljarder kronor vid tidpunkten för Riksrevisionens genomgång.

för staten. Exempel på detta finns i medfinansieringsöverenskommelsen för Stockholm där VTI påpekar att en del av medfinansieringen från kommunerna och länet föranleds av att staten tar på sig större kostnader än om man byggt enbart för att tillgodose statens egna behov. I överenskommelsen finns också exempel på att man låter objektet som sker i statens regi också omfatta åtgärder i det kommunala vägnätet. Ett tredje exempel är dubbelspårsutbyggnaden i Varberg som sker i tunnel genom Varberg, vilket är den lösning som förordats av kommunen framför en annan linjedragning längre ut från centrum och framför en ytspårslösning. Ett fjärde exempel är riksväg 50 vid Mjölby–Motala där objektet även omfattar åtgärder för gång- och cykeltrafik och för omläggning av fjärrvärme- och VA-anläggningar som normalt hör till kommunens åtagande.

Mot bakgrund av detta menar Riksrevisionen att även de 25 miljarder kronor som återstår sedan brukaravgifterna räknats bort, är en överskattning av medfinansieringssatsningens nettotillskott. Att avtal (eller andra underlag) inte är transparenta kring hur investeringarna är utformade, vem som betalar för vad och motiven för detta är ett problem i sig. Därmed omöjliggörs uppföljning och utvärdering av statsmakternas mål och intentioner.

5.3.2 *Har medfinansiering lett till ett ökat gemensamt ansvarstagande och ett bättre utfall?*

Riksrevisionen kan konstatera att det är svårt att vid en genomgång av avtalen och tillhörande beslutsunderlag bestämt kunna säga huruvida regeringens uppdrag kring medfinansiering, och Trafikverkets genomförande av detta, verkligen leder till ett bättre utfall vad gäller vilken infrastruktur som enligt plan ska byggas. De medfinansieringsavtal som tecknats har mycket olika ambitionsnivå, vilket även de två tidigare utvärderingarna konstaterade.

Av de två tidigare utvärderingar som gjorts samt Cars m.fl. (2011) kan Riksrevisionen konstatera att förekomsten av ett antal möjliga positiva utfall nämns som följd av förhandlingarna om medfinansiering. TRV & SKL (2010) tar exempelvis upp att förhandlingarna medfört att förhandlingsparterna kunnat sluta överenskommelser om projekt som länge diskuterats men av olika skäl inte genomförts, s.k. gamla ”surdegar”. Som skäl för att projekten inte blivit av tidigare angavs i flera fall att det handlar om att kommunen haft andra, mer kostsamma, önskemål kring utformning än vad trafikverken tyckt varit motiverat i sina grundförslag. Även Cars m.fl. (2011) anför att medfinansieringsförhandlingarna kan lösa dödlägen som uppstått kring vissa investeringsobjekt. De ingående parterna anges således som nöjda med överenskommelserna, men huruvida detta bidrar till en effektivare nationell plan är svårt att uttala sig om då detta beror på effektiviteten i den

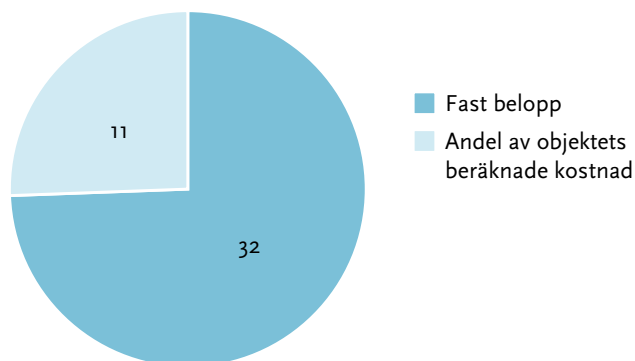
överenskomna lösningen jämfört med andra alternativa lösningar och i jämförelse med effektiviteten hos de investeringsobjekt som trängts ut ur planen till förmån för den överenskomna investeringen.

Ett annat positivt utfall som realiserats är att kommunerna blivit mer delaktiga i projekten och fått möjlighet att dels påverka utformning av objekten (vilket bl.a. bidrar till att förklara det ovanstående), dels samordna sin egen planering med trafikverkens. Att detta är något som faktiskt skett och som är positivt nämndes av såväl de två utvärderingarna som Cars m.fl. (2011). Även i dessa fall är det emellertid svårt att skatta omfattningen av samordningsvinsterna och vad de innebär i samhällsekonomiska termer.

Enligt Riksrevisionens bedömning behöver vissa grundläggande förhållanden klargöras, antingen i avtalen eller i tillhörande dokumentation som avtalen kan hänvisa till. Riksrevisionens granskning visar att varken medfinansieringsavtalen eller tillhörande underlag är transparenta kring vilka alternativ som funnits till medfinansiering, vilka avvägningar som gjorts eller vilka motiv som ligger till grund för medfinansieringsbesluten. Som nämndes i föregående avsnitt går det ofta inte att utläsa vad kommunen får för sitt bidrag eller hur kostnaderna fördelar sig mellan åtgärder som faller under det kommunala respektive det statliga ansvaret. Sammantaget gör detta att medborgarna inte kan genomskåda innebörden av avtalen. Detta försvårar såväl riksdagens kontroll och insyn som för enskilda medborgare och lever inte upp till de krav som riksdag och regering framhållit ska gälla för beslutsunderlagen kring infrastrukturinvesteringar (se avsnitt 2.2.1). Det försvårar vidare verkets egen uppföljning och utvärdering.

Ett ökat gemensamt ansvarstagande för infrastrukturen skulle kunna leda till bättre underlag, mer realistiska bedömningar av kostnader och nytta och en väl avvägd fördelning av risk och ansvar för fördröningar m.m. De granskade medfinansieringsavtalen är dock i allmänhet inte konstruerade på ett sätt som ger drivkrafter för detta ansvarstagande. Vi kan utifrån VTI:s utvärdering konstatera att tre fjärdelar av avtalen, 32 stycken, där kommunen går in med medfinansiering är konstruerade så att kommunen betalar ett fast belopp, se Figur 2. Om inte kommunens medfinansiering förändras vid en förändrad kostnad för objektet finns således inga drivkrafter för kommunerna att hålla nere kostnaderna. Vi återkommer till en diskussion om medfinansiering och kostnadskontroll i kapitel 7.

Figur 2. Medfinansieringens konstruktion i avtalen – andel av beräknad investeringskostnad eller fast belopp.

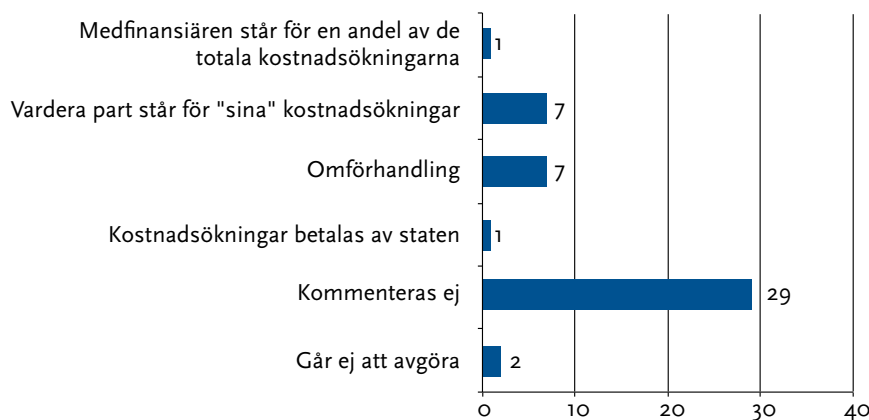


Källa: VTI:s underlagsrapport (tillgänglig på www.riksrevisionen.se).

I och med att så många avtal innehåller fasta medfinansieringsbelopp skulle man kunna tänka sig att avtalen innehåller explicita skrivningar om hur eventuella kostnadsökningar ska hanteras och att medfinansiären på så sätt har ett tydligt intresse att hålla nere kostnaderna för genomförandet av ett objekt. Endast i ett (1) fall bidrar emellertid medfinansiären till de samlade kostnadsökningarna för investeringsobjektet genom att det skrivits in i avtalet att medfinansiären ska betala en viss andel av kostnadsökningen, se Figur 3. I sju fall finns vissa kostnadsdämpande inslag då respektive part ansvarar för de kostnadsökningar som går att hänföra till dennes del av investeringen. I ytterligare sju fall ska betalningsansvaret för kostnadsökningar hanteras genom en omförhandling av avtalet. I närmare två tredjedelar av avtalen (29 stycken) kommenteras eventuella kostnadsöverdrag överhuvudtaget inte, vilket i praktiken ger samma utfall som i det enda fall där eventuella kostnadsöverdrag enligt skrivningarna helt är statens ansvar. Som nämnts tidigare så menar Trafikverket att denna riskfördelning är rimlig då det rör sig om en statlig investering som Trafikverket ansvarar för.¹⁰¹

¹⁰¹ Uppgift i e-post från Trafikverket, 2011-11-14.

Figur 3. Avtalens reglering av hur eventuella kostnadsöverdrag ska hanteras.



Not: Siffrorna i figuren summerar till mer än 43 eftersom flera lösningar kan ingå i ett och samma avtal.

Källa: VTI:s underlagsrapport (tillgänglig på www.riksrevisionen.se).

Avtalen innehåller vidare inget om *finansieringsrisker* när det gäller olika vägavgifter. Som beskrevs i kapitel 4 har avgifter påverkan på trafiken. I de fyra överenskommelser kring vägavgifter som granskats redovisas inte någon diskussion kring effekterna på trafiken och risken för att trafiken väljer omvägar för att slippa använda den nya avgiftsbelagda vägen, något som gör att intäkterna därmed blir längre än beräknat och medför att någon av parterna måste skjuta till medel.

Något som flera avtal däremot innehåller vid sidan om överenskommelser om medfinansiering i form av bidrag och brukaravgifter, är överenskommelser (sju stycken) och "diskussioner" (ytterligare sju) om medfinansiering i form av *förskottering*. Trafikverket pekade i *Modeller och metoder* ut förskottering som en form av medfinansiering som skulle kunna utnyttjas vid sidan av andra former. I 14 fall har alltså förhandlingar om förskottering skett integrerat i den övriga finansieringsförhandlingen. Tillämpningen av förskottering har en egen reglering i verkens regleringsbrev och det här beskrivna användandet av förskottering – att trafikverket förhandlar om förskottering för att komplettera de statliga medlen till infrastruktur – ligger inte i linje med denna reglering, bedömer Riksrevisionen. Därför behandlas förskotteringar i mer detalj i kapitel 6.

Riksrevisionen bad Trafikverket att få ta del av samtliga specifika intressent- och nyttoanalyser som, enligt uppgift, har gjorts för alla objekt som grund för medfinansieringsförhandlingarna. För järnvägsobjekt har vi inte erhållit några dylika analyser¹⁰² och vi har endast tagit del av sådana för ett mindre antal av de vägobjekt som ingått i förhandlingarna. Riksrevisionen drar därför slutsatsen att denna typ av analyser endast gjordes för ett urval av förhandlingarna om medfinansiering av objekt i nationell plan. Baserat på de analyser vi studerat kan vi vidare konstatera att dessa tenderar att fokusera på exploateringsvinster. De innehåller oftast ett underlag kring exploateringsvinster framtaget av konsulter. Underlagen ger dock ingen uppenbar information om hur bedömningen av dessa konsultunderlag sedan gjorts.

Utvärderingen av avtalen, i kombination med de samlade effektbedömningarna för dessa objekt och de ovan nämnda intressent- och nyttoanalyserna, visar på en risk för att det samlade beslutsunderlag som ska ligga till grund för *prioriteringen* av vilka objekt som kommer med i den nationella planen grumljas. Det förekommer åtminstone ett exempel (dubbelspår genom Varberg) på fall då tillkommande nyttor angetts som motiv för medfinansiering (i exemplet exploateringsvinster) och att dessa nyttor också återfinns i den samlade effektbedömningen av objekten, dvs. de adderas till de traditionella samhällsekonomiska kalkylerna. Detta trots att såväl Banverket som kommunen i fråga bedömt dem som för höga.¹⁰³

Trafikverkens tanke i *Modeller och metoder*, som sedan regeringen ställde sig bakom i planeringsdirektiven till trafikverken, var att i förhandlingarna fokusera på förekomsten och storleken på tillkommande lokala nyttor för att på så sätt få ett underlag på lokal nivå för hur en lämplig finansieringsfördelning kan se ut. Syftet var inte att dessa nyttor också skulle plockas in i beslutsunderlaget för vilka objekt som ska prioriteras gentemot andra för att komma med i den långsiktiga planen. Risken för dubbelräkning av vissa nyttor blir istället stor, något som påverkar beslutsunderlaget och i förlängningen bedömningen av om objekten ryms i den nationella planen eller inte. Även om vissa av dessa nyttor är sådana att de idag saknas i den samhällsekonomiska kalkylen och därmed skulle kunna adderas, så blir underlagen inte längre jämförbara då sådana nyttor inte systematiskt har sökts och bedömts för anslagsfinansierade objekt.

¹⁰² Företrädare för Trafikverket anför att motsvarande material finns i tidigare genomförda förstudier och järnvägsutredningar, uppgift i e-post från Trafikverket, 2011-11-14. Trafikverket har beretts möjlighet att sammanställa detta underlag och låta Riksrevisionen ta del av det, men verket avböjde.

¹⁰³ Samlad effektbedömning för Varberg dubbelspår (tunnel) inklusive resecentrum, *bvgb_015_o_090519_seb_varberg*.

Riksrevisionens uppdrag till VTI avgränsades till att gälla avtal om medfinansiering av namngivna objekt aktuella för nationell plan. Därutöver finns även en del avtal som avser medfinansiering av förstudier och utredningar kring järnvägsobjekt (exempelvis för sträckan Sundsvall–Härnösand, Ostlänken, och Simrishamnsbanan). Detta är i och för sig inget nytt i och med den senaste satsningen på medfinansiering, utan medfinansiering av utredningar och annat beslutsunderlag har skett även tidigare. Enligt företrädare för Trafikverket föreligger en risk att vissa objekt och åtgärder för dessa blir mer utredda än övriga.¹⁰⁴ En risk med det senare är enligt Riksrevisionen att det är kostnadsdrivande och också indirekt påverkar prioriteringen om alternativa lösningar inte belyses, något vi redogör för utförligare i kapitel 7.

Riksrevisionen bedömer att det finns en risk för att *vissa beslutsunderlag inte är objektiva*. I den samlade effektbedömningen av E4 Sundsvall har exempelvis omfattande regionalekonomiska nyttor tillförts den traditionella samhällsekonomiska kalkylen. Dessa nyttor bygger inte på trafikverkens underlag utan på en analys framtagen av en konsult på uppdrag av Sundsvalls kommun. Riksrevisionens bedömning är att merparten av de regionala nyttor som förs fram i den analysen inte ska räknas med i den samlade effektbedömningen eftersom det rör sig om rena *omfördelningseffekter*; de regionalekonomiska nyttorna för Sundsvall motsvaras av minskade nyttor för andra regioner. Att den regionalekonomiska analysen är framtagen på uppdrag av en kommun och i ett annat syfte än vad Trafikverket ska ha i sin planering framgår inte av trafikverkens samlade effektbedömning. Ett annat exempel, som visserligen ligger utanför den senaste åtgärdsplaneringen men som visar hur kommuner och regionala företrädare kan försöka påverka beslutsunderlagens innehåll, är en av en länsstyrelse nyligen genomförd konsultupphandling. Man söker en konsult som ska granska trafikverkens befintliga bedömning av dubbelspårsutbyggnaden mellan Gävle och Sundsvall i syfte ”att ta fram ett underlag som kan övertyga regering och riksdag om att en investering i dubbelspår på Ostkustbanan Gävle-Härnösand är den bästa samhällsekonomiska investeringen de kan besluta om”.¹⁰⁵ En eventuell återanvändning av sådana underlag i en framtida nationella planering måste ske med stor försiktighet.

¹⁰⁴ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2011-04-18.

¹⁰⁵ Kravspecifikation samhällsekonomi Ostkustbanan Gävle-Sundsvall, 2011-10-13, Dnr 341-6043-11, Länsstyrelsen Västernorrland.

5.3.3 Brukaravgifter har inte motiverats och konsekvensbelysts tillräckligt väl

Som redan framgått innehåller överenskommelserna kring brukaravgifter, inklusive trängselskatt, ingen beräkning och redovisning av tänkbara negativa effekter. Överlag är ett generellt problem att förhandlingarna om medfinansiering skett parallellt med åtgärdsplaneringen och i sådan tidspress att kostnader och risker med olika typer av finansiering inte funnits med i underlagen. Vare sig i avtal eller i övrigt underlag återfinns några motiveringar till varför finansiering ska ske med brukaravgifter, vilka andra alternativ som har funnits och varför de har avförts.

I de överenskommelser som studerats där vägavgifter skulle utgöra hela eller delar av medfinansieringen – E4 Sundsvall, bron över Motalaviken, E4 Örnköldsvik och E22 Förbi Norrköping – så har avgifterna i varierande grad ingått i de samhällsekonomiska analyserna, se Tabell 1. I fallet E4 Sundsvall har två kalkyler gjorts, en med och en utan vägavgifter. Det är uppenbart utifrån de två kalkylerna att den valda finansieringen – införandet av en avgift för tung trafik – gör den samhällsekonomiska kalkylen än mer olönsam än med sedvanlig anslagsfinansiering. Detta kommenteras emellertid inte av Vägverket och inga konsekvenser av detta faktum tydliggörs heller. Under framtagandet av underlaget upptäckte man att det fanns problem med att avgiftens trafikstyrande effekter: avgiften skulle göra att trafiken skulle välja den ”gamla” vägen. Lösningen blev, enligt vad Riksrevisionen erfar, att förbjuda tung trafik att färdas genom centrum. För bron över Motala ström har den samhällsekonomiska analysen gjorts under antagande om finansiering genom vägavgift och åtgärden bedöms som svagt lönsam. Då det inte finns någon samhällsekonomisk kalkyl *utan avgiftsfinansiering*, dvs. med traditionell anslagsfinansiering, att jämföra avgiftskalkylen med går det emellertid inte att göra någon bedömning av huruvida avgiftsfinansieringen i sig ger ett bättre eller sämre utfall. När det gäller E4 Örnköldsvik var vägavgift enligt uppgifter från Trafikverket en förutsättning i ett tidigt skede av analysen, men inte i de slutliga analyserna. Det finns således inga jämförbara kalkyler av objektet med och utan avgiftsfinansiering. I fallet E22 Förbi Norrköping har avgifter inte varit en förutsättning i kalkylen. Såväl E4 Örnköldsvik som E22 Förbi Norrköping var objekt med medfinansiering i form av vägavgift som fanns med i trafikverkens slutliga förslag till ny plan men som hamnade utanför planen i och med regeringens fastställelsebeslut.

Tabell 1 Investeringsobjekt aktuella för nationell plan 2010–2021 där medfinansieringsavtalen innehåller vägavgifter

Objekt	Total kostnad (miljoner kr)	NNK	Netto-nuvärde (miljoner kr)	Avgift belyst i kalkyl	Objekt med i slutlig plan
E4 Sundsvall	3707	-0,2/-0,3	-788/-1236	Ja	Ja
Rv 50 Mjölby-Motala	1594	0,3	454	Nej	Ja
E4 Örnsköldsvik	809	-0,8	-749	Ja, men ej jämförbart	Nej
E22 Förbi Norrköping	1532	0,5	798	Nej	Nej

Källa: Medfinansieringsavtal och Samlade effektbedömningar för respektive objekt från Trafikverket samt regeringens förteckning över objekt med fastställd plan.

5.3.4 Förhandlingarna om Västsvenska infrastrukturpaketet

Det mest uppenbara exemplet där beslutsunderlaget brister är dock Västsvenska infrastrukturpaketet (VIP). Riksrevisionen kan se tre problem med beslutsunderlaget kring VIP som hänger ihop med att paketet till stor del ska finansieras med trängselskatt i Göteborg. För det första är det enligt Riksrevisionens bedömning *tvivelaktigt om avgiften verkligen kan kallas trängselskatt*. För att VIP skulle få komma med i planen krävde regeringen en medfinansiering om 50 procent.¹⁰⁶ Det beskrivs i Cars m.fl. (2011) som att en trängselskatt blev en nödvändig del för att medfinansiera denna andel, dvs. ursprungssyftet med avgifterna är att de ska finansiera ny infrastruktur och de lokala/regionala politikerna såg avgifterna som en ny praktisk finansieringskälla.¹⁰⁷ Huvudsyftet bakom införandet är således uppenbart finansiellt snarare än att optimera trängseln.

Att minska trängseln har för det andra inte heller varit styrande vid utformningen av avgiftssystemet. Den utredningsgrupp, under ledning av Vägverket och Banverket, som skulle utreda utformningen av trängselskattesystemet fick i uppdrag att ta fram ett system som genererade 1 miljard kronor (\pm 200 miljoner kronor) i intäkter år 2015, ett mål som sedan förfinades till en årlig nettointäkt på 650–750 miljoner kronor år 2015. Projektgruppen själva lade sedan till ett antal undersyften, varav en maximal minskning av trängseln utan orimlig anpassningskostnad för resenärerna var ett.¹⁰⁸ Sammantaget innebär

¹⁰⁶ Cars m.fl. (2011), s. 107 och intervju med dåvarande statssekreteraren på Näringsdepartementet, 2011-06-09.

¹⁰⁷ Cars m.fl. (2011), s. 111-112.

¹⁰⁸ Banverket och Vägverket (2009).

detta att det är osannolikt att trängselskattesystemet är effektivt utformat och det finns en risk att vinsten av den minskade trängseln inte uppväger de negativa undanträngningseffekter som trängselskatten har.

För det tredje, och kanske mest anmärkningsvärda, har inte *de samhällsekonomiska kalkylerna och de samlade effektbedömningarna för de objekt som ingår i VIP gjorts utifrån förutsättningen att ett omfattande trängselskattesystem ska införas* i Göteborg. De genomgripande effekter som detta system förväntas ha på trafiken i Göteborgsregionen är således inte med i det beslutsunderlag som är framtaget inför den nationella planen. VIP som paket är dessutom kraftigt olönsamt. Den största enskilda investeringen är Västlänken som har en redovisad negativ nettonuvärdeskvot på -0,55 vilket motsvarar ett underskott i nettonuvärde på 9,3 miljarder kronor. Hur detta redan stora underskott påverkas av införandet av avgifter och vilka konsekvenserna blir för samhället och medborgarna är alltså inte utrett. Det är därmed troligt att saldot för samhället, till följd av det faktum att VIP ska finansieras med brukaravgifter, är ännu mer negativt än vad som framgår av de kalkyler som är gjorda utan trängselskatt.

5.4 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionen kan konstatera att regeringens initiativ har lett till att utrymmet för investeringar i infrastruktur har ökat. De uppgifter som regeringen anför talar om att investeringsutrymmet utökats med ca 65 miljarder kronor till följd av medfinansiering. Det är dock framför allt statens egna pengar som står för tillskottet i och med att den största delen utgörs av intäkter från statliga trängselskatter och vägavgifter. Ren medfinansiering, i form av tillskott av icke-statliga pengar, uppgår endast till som högst 25 miljarder kronor. Det faktiska nettotillskottet är dock mindre än så i och med att delar av dessa bidrag i själva verket går till åtgärder som ligger utanför det statliga åtagandet. Det finns också en uppenbar risk att även statliga medel från den nationella transportplanen följer med till dessa icke-statliga åtgärder. Avtalen ger dock ingen möjlighet att bestämma storleken på dessa belopp då nödvändig information om ansvarsfördelning inte finns med, vare sig i avtal eller i annat underlag.

Riksrevisionen kan vidare konstatera att det av underlagen inte framgår hur de medfinansierade investeringarna är utformade, vem som betalar vad och motiven för detta. Detta leder till att det är svårt att vid en studie av avtalen och tillhörande beslutsunderlag kunna säga huruvida statsmakternas mål och intentioner om att medfinansieringen ska resultera i en bättre nationell plan uppfyllts.

För brukaravgifternas risker och konsekvenser saknas beskrivningar och analyser i såväl avtal som i tillhörande samhällsekonomiskt beslutsunderlag.

6 Avtal om förskottering av nationella infrastrukturprojekt 2008–2010

Som framgick av förra kapitlet omfattade en stor andel av avtalen om medfinansiering av nationella infrastrukturobjekt inte bara sedvanlig medfinansiering utan även förskottering från lokala intressenter. Bland de drygt 40 medfinansieringsavtal som Riksrevisionen tagit del av ingick medfinansiering i form av förskottering i sju avtal och ”diskuterades” enligt ytterligare sju. Riksrevisionen bad Trafikverket att få ta del av all dokumentation i samtliga förskotteringsärenden rörande väg och järnväg som verket eller dess företrädare hanterat under åren 2008–2010. Vi fick sammanlagt 15 förskotteringsärenden, där vissa ärenden omfattade flera avtal. Bland dessa ingick de flesta av de ovanstående sju.¹⁰⁹ Trafikverket tog på Riksrevisionens förfrågan fram en sammanställning över dessa förskotteringsärenden. Denna var dock inte tillräckligt tydlig på väsentliga faktorer, såsom t.ex. byggstart enligt gällande plan, vilket föranlett Riksrevisionen att göra en egen sammanställning.¹¹⁰

Riksrevisionens granskning av trafikverkens arbete med förskotteringsärenden är baserad på underlag knutna till de 15 ärendena Trafikverket angivit i sin förteckning. Utöver förskotteringarnas frekvens inom senaste åtgärdsplaneringen anser Riksrevisionen det motiverat att granska hur trafikverkens arbete med förskotteringar utförts i förhållande till de fem riktlinjer kring förskotteringar som infördes i verkens regleringsbrev för 2009 (se kapitel 4). Riksrevisionen har valt att granska avtal och övrig hantering av förskotteringarna med avseende på tre av regleringsbrevens fem riktlinjer. De tre har samhällsekonomisk relevans, medan övriga två är av mer administrativ karaktär. De tre är:

¹⁰⁹ Ett inom åtgärdsplaneringen förskotterat objekt fanns emellertid inte med (E2o Genom Alingsås) i Trafikverkets förteckning eller underlag som Riksrevisionen fick ta del av.

¹¹⁰ Som nämnts i avsnitt 5.3 har Riksrevisionen konstaterat att ett antal relevanta sammanställningar inte funnits tillgängliga i Trafikverket. Enligt god förvaltningspraxis finns en skyldighet att dokumentera det som krävs för att följa ett ärendes gång och det som kan ha betydelse för ärendets utgång, något som framgår av uttalanden från Justitieombudsmannen, t.ex. JO 1976/77 s. 269, JO 1979/780 s. 334.

1. Skälen för behovet av förskottering ska anges i den förskotterande aktörens ansökan till respektive verk.
2. Ett projekt som förskottas får maximalt tidigareläggas med fem år.
3. Konsekvenserna för fullgörandet av den långsiktiga planen ska utredas innan avtal ingås och eventuell påverkan på andra objekt ska klargöras.¹¹¹

Av de totalt 15 förskotteringsärendena härrörde sig fem från tiden innan dessa riktlinjer trädde i kraft, och 10 från tiden därefter när dessa riktlinjer gällt. Nio ärenden rör förskottering av väginvesteringar och sex fall rör järnväg. I bilaga 2 återfinns en tabell över materialet.

6.1 Processen i ett förskotteringsärende¹¹²

Processen som leder fram till ett beslut om förskottering inleds med en muntlig dialog mellan trafikverken på regional nivå och intressenten kring en eventuell förskottering. I samband med denna dialog stämmer verkets region av med verkets centrala organisation om förskottering är möjlig och önskvärd. Eftersom verkets/verkens samlade förskottering maximalt får uppgå till 30 procent av investeringsanslaget behöver man bland annat bedöma om det nationella utrymmet som finns (dvs. 30 procent av det årliga investeringsanslaget minus utestående skuld för redan ingångna förskotteringsavtal) räcker till. Detta har inte hittills varit en bindande restriktion vare sig i Vägverket eller i Banverket och därför har alla som så önskat fått förskottera ”sin” statliga investering. Därefter har man på regional nivå inom respektive verk skrivit avtal om förskottering med intressenten. I denna process är det endast det ingångna avtalet som har dokumenterats. Om investeringen överstiger 20 miljoner kronor ska ärendet underställas regeringens beslut. Trafikverken har då till Näringsdepartementet skickat in avtalet tillsammans med ett skriftligt *yttrande* där generaldirektören tillstyrkt förskotteringen. Man har från departementet i vissa fall återkommit till verken och bett om kompletterande uppgifter såsom förskotterings syfte eller projektens kostnader med mera. Enligt uppgift från tjänsteman i Näringsdepartementet har man i regeringskansliet, innan gängse beredning av beslutsärendet påbörjats, rutinemässigt försäkrat att tidigareläggningen är maximalt fem år, att beslut från respektive fullmäktigeförsamling finns, samt att avtalet inte innehåller någon bestämd tidpunkt för återbetalning.¹¹³ Man har

¹¹¹ Av pedagogiska skäl presenteras riktlinjerna i en annan ordning än de förekommer i regleringsbrevet. I detta kapitel refereras riktlinjerna till den nummerordning Riksrevisionen anger ovan.

¹¹² Där inte annan källa anges bygger hela stycket på intervju med tjänstemän vid Trafikverket, 2011-10-06.

¹¹³ Uppgift i e-post från Näringsdepartementet, 2011-11-03.

också kontrollerat att avtalen inte innebär indexuppräknningar eller räntor samt att förskotteringsbeloppet ryms inom gällande förskotteringsram.¹¹⁴ Någon samlad uppföljning av hur Trafikverket tillämpat riktlinjerna har man inte gjort.¹¹⁵

Trafikverket har i år tagit fram förslag på en ny intern rutin och ny avtalsmall för förskotteringsärenden som bygger på motsvarande rutin och mall från Vägverket. Dessa är i skrivandets stund inte beslutade och har därmed inte börjat tillämpas ännu. Rutinen klargör den verksintra ärendegången och ansvarsförhållandena och stipulerar om två årliga avstämningar av det samlade förskotteringsläget på central nivå. Rutinen anger vidare att förskotteringsavtal ska hanteras separat från andra avtal, vilket Riksrevisionen bedömer vara en klar förbättring. Rutinen anger att Trafikverkets regioner ska prioritera bland förskotteringsobjekten inom sin region, och en samlad prioriteringsordning sammanställs sedan centralt baserad på regionernas. Avtalsmallen är mycket kortfattad. Den innehåller inga standardiserade skrivelser om förskotteringsmotiv, objektets förekomst i den nationella planen eller byggstart som möjliggörs av avtalet.

6.2 Motivet till förskotteringen anges inte i alla avtal

En av de riktlinjer som fördes in i Vägverkets och Banverkets regleringsbrev för 2009 statuerar att *motivet till förskotteringen ska anges i intressentens ansökan*. Som framgick ovan har trafikverken emellertid arbetat mer informellt i förskotteringsärendena och inte dokumenterat annat än ingångna avtal. Några egentliga ansökningar finns alltså inte. Riksrevisionen har därför granskat om intressentens motiv till förskotteringen framgår av avtalen eller de yttranden som tillställts Näringsdepartementet.

Av de fem avtalen från 2008 är det endast ett som innehåller uppgift om förskotterings syfte (E6.2 Göteborgs hamn/Lundbyleden [155 Syrhålamo-
töt-Vädermo-
töt], vars syfte är samordning med annan investering). Detsamma gäller de yttranden trafikverken skickade avseende dessa objekt till regeringen för beslut. Bristen på motiveringar kan möjligen förklaras med att statsmakterna vid denna tidpunkt inte hade reglerat att förskotterings syfte bör framgå i någon dokumentation. Av de resterande tio projekten – som alla avtalats om efter det att de nya riktlinjerna infördes – är det tre avtal där

¹¹⁴ Uppgift i e-post från Näringsdepartementet, 2011-12-01.

¹¹⁵ Uppgift i e-post från Näringsdepartementet, 2011-11-03.

motiv inte framgår (Umeåprojektet, Trafikplats Jung och Västerås–Sagån).¹¹⁶ Inte heller i verkens yttranden till regeringen i dessa förskotteringsärenden anges något syfte (utöver ”tidigareläggning”). Regleringen har alltså medfört en klar förbättring i detta avseende, men ambitionen bör förstås vara att ange förskotteringsens syfte i samtliga fall.

6.3 Problem att beräkna tidigareläggningens längd

Enligt de nya riktlinjerna får investeringar genom förskottering tidigareläggas högst fem år. För att man ska kunna avgöra hur lång en avtalad tidigareläggning är, behövs uppgift om byggstart enligt gällande plan och om den byggstart som möjliggörs av förskotteringsavtalet. Riksrevisionen har gått igenom de avtal, och i förekommande fall yttranden till Näringsdepartementet, som finns för de 15 förskotteringsärendena. Vi har konstaterat ett antal problem när det gäller möjligheten att beräkna tidigareläggningens längd. Problemen skiljer sig inte nämnvärt åt före och efter de nya riktlinjerna i regleringsbrevet och därför diskuteras samtliga 15 ärenden i ett sammanhang.

I något fall anges inte *tidpunkt för byggstart till följd av förskotteringen* (exempelvis Cirkulationsplats Morkullevägen). I flera andra fall anges inte heller byggstart enligt gällande nationell plan (exempelvis Umeåprojektet, Trafikplats Jung, Slambymotet, Förstudie Ådalsbanan¹¹⁷, Flen–Oxelösund, och tre av fyra delobjekt i Kust till kust-avtalet).¹¹⁸

För de av dessa objekt som är *namngivna i den gällande planen* kan byggstart enligt plan förstås kontrolleras i motsvarande dokument (dvs. den nationella planen för 2004–2015). Detta är emellertid inte möjligt för *objekt som inte finns med alls i någon gällande plan*. Av de 15 fall Riksrevisionen har granskat är det två objekt som inte ingår över huvud taget i den plan som gällde vid avtalets undertecknande. Dessa är Förstudie Ådalsbanan – där förskotteringen enligt avtalet orsakas av att objektet inte finns med i plan (!)– och de tre delobjekten i Kust till kust-projektet (Örsjö och Åryds mötesstationer och Växjö bangårdsombyggnad) som inte heller fanns med i den nationella planen för 2004–2015.

¹¹⁶ I avtalet om Umeåprojektet står det visserligen att syftet är att tidigarelägga investeringen, men det anser Riksrevisionen inte vara ett godtagbart motiv eftersom avtalen per definition reglerar just tidigareläggning.

¹¹⁷ Förstudie Ådalsbanan avsåg en annan, betydligt mer omfattande, utbyggnad av banan i ny sträckning mellan Sundsvall och Härnösand, än det Ådalsbaneprojekt som för närvarande är i slutfasen och som främst inbegriper upprustning av befintlig bana.

¹¹⁸ Dessa tre objekt är Örsjö mötesstation, Åryds mötesstation och Växjö bangårdsombyggnad. Det fjärde objektet är Alvesta resecentrum.

Det blir också problematiskt att beräkna tidigareläggnings omfattning för objekt som, enligt förskotteringsavtal och verkens yttrande till regeringen, uppges ingå i den nationella planen, men inte i form av ett namngivet – och därmed *tidssatt* – objekt, utan uppges ingå i ett så kallat *åtgärdsområde*. Dessa är Cirkulationsplats Mårdgatan (åtgärdsområde: Trafiksäkerhetsåtgärder) och Flen–Oxelösund (åtgärdsområde: Trimning och effektivisering). I de nationella planerna fördelas medel till olika åtgärdsområden, men varken i själva planen eller i dess underlagsdokument finns några uppgifter om vilka investeringsobjekt som ingår i dem. I dessa fall har Trafikverket bedömt att man kan sätta den planmässiga byggstarten för objekt inom åtgärdsområden som när Trafikverket eller dess föregångare avsatt medel i sin verksamhetsplanering för objektet.¹¹⁹ Verksamhetsplaneringen görs för *treårsperioder*.¹²⁰ Objektet Flen–Oxelösund, med en total investeringskostnad på 50 miljoner kronor, uppges emellertid i både avtalet och yttrandet ändå vara tidigarelagt med fem år. Det är alltså tveksamt om detta objekt varit planerat enligt ordinarie verksamhetsplanering vid den tidpunkt då förskotteringen avtalades.

6.4 Tidigareläggning i förhållande till en ännu inte existerande plan

Trafikverkens riktlinjedokument inför åtgärdsplaneringen, *Modeller och metoder*, angav att förskottering är en form av medfinansiering som kan nyttjas för att, enligt regeringen uppdrag, söka medfinansiering från intressenter. Ett antal förskotteringsavtal från 2009 och de första månaderna under 2010 avser också förskottering av objekt i förhållande till dess byggstart enligt den då *inte beslutade nationella planen* för 2010–2021. I förskotteringsmaterialet finns avtal om sex eller möjligen sju objekt som alla avtalar om 5 års tidigareläggning i förhållande till *den kommande planen*. Dessa är: Umeåprojektet, Trafikplats Jung, Slambymotet, de tidigare nämnda tre av fyra delobjekt i Kust till kustprojektet¹²¹ och Mötesspår i Nynäsgrård.¹²² Flera av dessa ingår som delar i större medfinansierings- och genomförandeavtal. Riksrevisionens granskning visar att minst ett (Trafikplats Jung) av dessa objekt har flyttats

¹¹⁹ Uppgift i e-post från Trafikverket, 2011-10-17.

¹²⁰ Uppgift i e-post från Trafikverket, 2011-10-17.

¹²¹ Dessa är: Växjö bangård, Mötesspår Åryd och Mötesspår Örsjö.

¹²² Den sistnämnda är svårbedömd eftersom avtalet i sidhuvudet *anges* vara slutet i januari 2010 (innan nationella planen beslutades), men *undertecknat* först i juli samma år (dvs. efter den nya planen beslutats). Regeringen har inte fattat beslut om förskotteringar i förhållande till den nya planen innan de fastställts densamma. Riksrevisionen menar dock att detta inte ändrar det faktum att avtalen framförhandlats i förhållande till en ännu inte fastställd plan eftersom det är under den perioden avtalen är undertecknade.

från byggstart 2019 i remissversionen av trafikverkens planförslag till 2016 i verkens slutliga planförslag, vilket alltså var vad som krävdes för att möjliggöra den byggstart 2011 som förskotteringsavtalet anger och samtidigt uppfylla kravet på maximalt 5 års tidigareläggning. Enligt tjänstemän i Trafikverket såg man under åtgärdsplaneringen på samma sätt över tidläggningen av ytterligare ett antal objekt just för att möjliggöra förskottering där det fanns avtal om detta.¹²³ Riksrevisionen bedömer att detta förfarande bryter mot den samhällsekonomiska prioriteringsordningen på samma sätt som beskrivits i kapitel 5, samt att det bryter mot intentionerna och reglerna för förskottering.

När förskottering förs in som en förhandlingsparameter i en förhandling om medfinansiering finns även en risk att förskotteringsdelen i avtalet inte automatiskt följer de riktlinjer som finns för förskotteringsärenden. Enligt tjänstemän i Trafikverket kommer framtida förskotteringsärenden att hanteras enligt den nya rutinen och avtalas om enligt den avtalsmall som håller på att tas fram inom verket.¹²⁴

6.5 Konsekvenser för planens genomförande och för övriga enskilda objekt

Enligt den tredje riktlinjen ovan ska varje förskotterings effekter på genomförandet av planen som helhet och andra enskilda objekt klargöras. Riksrevisionens granskning av avtal och yttranden i de 15 förskotteringsärendena från 2008–2010 finner inga sådana bedömningar eller skrivningar om detta över huvud taget. För tidigare år har trafikverken gjort (den odokumenterade) bedömningen att eftersom det nationella utrymmet för förskotteringar inte varit fullt intecknat så har det inte funnits några sådana konsekvenser.¹²⁵ Den kommunala kompetensutredningen bedömde emellertid redan 2007 att förskotteringarnas omfattning var så stort att intentionen om att inte störa ut ordinarie planering var i fara. När många objekt förskotteras kommer det som byggs inte att spegla den samhällsekonomiska värderingen som, enligt ett antal propositioner och riksdagsbeslut, ska vara en grund för den nationella planen.

Utredningen påpekade också att när intresset för förskottering är större än möjlig volym tvingas man prioritera mellan potentiella förskotteringar, vilket riskerar leda till ”nya orättvisor”. För 2011 är intresset större än utrymmet under 30-procentsgränsen. Trafikverket avser att årligen samla ihop de objekt

¹²³ Intervju med tjänstemän i Trafikverket, 2011-10-06.

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Ibid.

som kan vara aktuella för förskottering och centralt göra en samlad översyn och prioritering av dessa. Detta har man alltså gjort i år och Riksrevisionen har tagit del av resultatet av denna prioritering. Den ska ha skett utifrån samhällsekonomiska grunder, utifrån en önskan om att kvalificera för tidsbundna EU-medel (Kust till kust-objekten) samt vissa storleksmässiga begränsningar (två större projekt fick inte plats inom det tillgängliga utrymmet).¹²⁶ Det finns emellertid ingen dokumentation av prioriteringens grunder.

6.6 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionens granskning av 15 förskotteringsärenden 2008–2010 har visat att användningen av förskottering under 2008–2010 har haft brister. Användningen har inte stått i samklang med förskotteringarnas ursprungliga syfte och regler. Vidare har inte de riktlinjer för förskotteringar som infördes i verkens regleringsbrev 2009 för att öka rättvisa och transparens efterföljts i tillräcklig utsträckning.

För att förskottering ska innebära en tidigareläggning och inte bara vara ett sätt för intressenten att köpa statliga investeringsmedel till den egna regionen, krävs att det förskotterade objektet återfinns inom regeringens nationella plan och/eller trafikverkens ordinarie planering. Riksrevisionens granskning visade att detta inte varit uppfyllt eller tveksamt i ett antal fall.

Trafikverket förordade i *Modeller och metoder* att man kunde förhandla om förskottering på samma sätt som övrig medfinansiering. Regeringen gav verken i uppdrag att tillämpa rapportens huvuddrag i åtgärdsplaneringen. Trafikverket har därför också ingått ett antal avtal om förskottering i förhållande till den då ännu inte beslutade nationella planen för 2010–2021. Riksrevisionen bedömer att detta förfarande bryter mot den samhällsekonomiska prioriteringsordningen på samma sätt som beskrivits i kapitel 5, samt bryter mot intentionerna och reglerna för förskottering (hela systemet med förskottering avser förskottering i förhållande till en *gällande* plan).

När en stor del av Trafikverkets pågående investeringar utgörs av förskotteringar, riskerar den samhällsekonomiska prioriteringsordningen rubbas. Vidare är det sannolikt att förutsättningarna för genomförandet av hela den nationella planen och dess ingående objekt påverkas. Trafikverket har emellertid inte gjort några dokumenterade bedömningar av förskotteringarnas

¹²⁶ Intervju med tjänstemän i Trafikverket, 2011-10-06 och uppgifter i e-post från tjänsteman i Trafikverket, 2011-10-17.

inverkan på genomförandet av den nationella planen eller för andra enskilda objekt, vilket enligt riktlinjerna i regleringsbrevet ska göras innan avtal ingås. Det finns heller ingen dokumenterad grund för hur prioriteringar mellan ingångna förskotteringsavtal ska göras när det nationella utrymmet för förskotteringar är fullt.

Det är positivt att Trafikverket nu tar fram förslag till ny rutin och ny avtalsmall för hantering av förskottering. I sin nuvarande form innebär de emellertid inte tillräckliga förbättringar i de ovanstående avseendena.

7 Medfinansieringens effekter

Hittills i granskningen har vi pekat ut *risker och problem* med att förhandla om medfinansiering generellt och för olika former av medfinansiering specifikt (kapitel 4). Vi har även studerat det arbete ("*processen*") som genomfördes av olika aktörer kring regeringens satsning på medfinansiering (kapitel 3) och slutligen har vi granskat *utfallet* av denna satsning (kapitel 5). Eftersom *förskottering* är en särskild form av medfinansiering – både som del av medfinansieringssatsningen och som en egen företeelse som trafikverken länge tillämpat – beskrevs och granskades förskotteringar i ett eget kapitel (kapitel 6). I detta kapitel beskriver och diskuterar vi fler effekter av medfinansiering och förskottering. Den första centrala effekten vi beskriver, i avsnitt 7.1, är den komplexa risk- och problembild som skapas av att medfinansiering har kunnat ge förtur till den nationella planen. Den andra, i avsnitt 7.2, rör hur ansvarfördelningen för olika delar av samhällets infrastruktur har påverkats av medfinansiering och förskotteringar. I avsnitt 7.3 diskuterar vi risker med att låta lokala nyttor utgöra grund för medfinansieringsförhandlingar. I avsnitt 7.4 förs en diskussion kring särskilda problem med och effekter av brukaravgifter i åtgärdsplaneringen, varpå följer en motsvarande diskussion om förskottering i avsnittet 7.5. Effekter och problem till följd av brister i dokumentation och underlag tas sedan upp i 7.6 och kapitlet avslutas med avsnittet 7.7 där vi för en diskussion om hur medfinansieringssatsningen påverkat möjligheterna för god kostnadskontroll i investeringsverksamheten.

7.1 Medfinansiering har inneburit förtur till planen

Det är i enskilda fall inte möjligt att säga med säkerhet om medfinansiering och förskottering som de använts i senaste åtgärdsplaneringen lett till att intressenter kunnat få förtur inom infrastrukturplaneringen (det vill säga antingen komma med i planen fast man annars inte skulle, eller få en tidigare byggstart i planen). Detta har att göra med att vi inte vet vilken plan som skulle ha beslutats utan förhandlingar om medfinansiering och förskotteringar. Vilka objekt som kommer med i en nationell plan beslutas av regeringen och vi vet inte vilken plan som skulle ha beslutats utan satsningen

på medfinansiering. Riksrevisionen menar dock att övervägande skäl talar för att medfinansieringsförhandlingarna har lett till att lokala och regionala intressenter har getts förtur, dvs. att medfinansierade och förskottade projekt har gått förbi den samhällsekonomiska prioriteringsordningen inom åtgärdsplaneringen. Dessa skäl presenteras och diskuteras i detta avsnitt.

Regeringen och riksdagen uttalade inledningsvis (infrastrukturpropositionen respektive flera betänkanden) att medfinansiering skulle vara ett frivilligt åtagande som inte skulle ge förtur inom åtgärdsplaneringen. I det riktlinjedokument, *Modeller och metoder*, som enligt regeringens planeringsdirektiv skulle tillämpas i förhandlingsarbetet angavs emellertid att vissa modeller av medfinansiering *skulle* få påverka prioriteringsordningen.

Vidare visar en nyligen gjord ekonometrisk studie, Jussila Hammes (2011), att sannolikheten att ett infrastrukturprojekt ska komma med i den nationella planen för 2010–2021 ökade för medfinansierade objekt jämfört med helt anslagsfinansierade objekt. Hon har undersökt hur sannolikheten att ett objekt kommer med i plan påverkas av en rad faktorer, bland annat projektens samhällsekonomiska lönsamhet (nettonuvärdeskvot) och andelen av investeringskostnaden som täcks av medfinansiering. Resultaten visar att graden av medfinansiering har en positiv effekt på sannolikheten att ett projekt inkluderats i den nationella planen, även sedan man kontrollerat för andra väsentliga egenskaper hos objekten.

7.1.1 *Ogynnsamma drivkrafter*

Enligt TRV & SKL (2010) och Medfinansieringsutredningen uppfattade de flesta kommuner och andra intressenter trafikverkens inbjudan till förhandling om medfinansiering just som en förhandling om att öka chanserna att få med projekt i den egna regionen i den nya infrastrukturplanen. Medfinansieringsutredningen skriver i sin utvärdering av åtgärdsplaneringen att möjligheten att de medfinansierade objekten prioriteras in i planen för flertalet medfinansiärer varit en absolut *förutsättning* för att gå in i en förhandling om medfinansiering. Utredningen ger ett antal exempel från intervjuer som genomförts med regionala representanter från såväl trafikverken och kommuner/regioner och dessa menar att projekt som kunde visa på medfinansiering hade ett bättre utgångsläge och att attityden till kommunerna skiljde från statens sida beroende på kommunens möjlighet att medfinansiera. Intressenterna uppfattade således att förhandlingarna gällde att "köpa till sig" investeringar till den egna regionen.

Om spelreglerna är sådana att medfinansiering ger förtur i prioriteringen blir det ingen egentlig frivillighet i att lämna bidrag. I åtgärdsplaneringen bildades i och med detta starka drivkrafter för intressenterna att genom medfinansiering

försöka få förtur till en plats i planen. I kapitlen 5 och 6 visade Riksrevisionen att ett antal medfinansieringsförhandlingar omfattade förskottering som i ett antal fall ingick som del i avtalens förhandlingslösning. Riksrevisionen bedömer därför att även förskotteringsmöjligheten bidragit till de ogynnsamma drivkrafterna. Genom att man, tvärtemot reglerna för förskottering, förhandlat om förskottering i förhållande till en *ännu inte beslutad plan* har intressenterna haft drivkrafter att genom att ta på sig en räntekostnad försöka få förtur till en tidigare plats i den kommande planen. Det faktum att den nya planens första år redan var in-tecknade av pågående objekt, bl. a från närtidssatsningen, har förmodligen bidragit till att intressenter varit angelägna om att förskottera.

Ogynnsamma drivkrafter kan också förekomma i andra riktningen i förhandlingar om medfinansiering. Det kommunala planmonopolet gör att det kan vara Trafikverket som hamnar i situationen att man för statens räkning måste "betala" – främst i form av att gå med på de krav på tillägg och standardhöjningar, exempelvis överdäckningar, tunnelloösningar eller alternativ sträckning – som kommunerna kan kräva i förhandlingarna. Detta är något som har tagits upp av såväl Trafikverksutredningen¹²⁷ som av Banverket i den idépromemoria som skrevs inför medfinansieringsförhandlingarna.¹²⁸ I den senare förslogs därför att dåvarande Banverket skulle samla sig kring en fastställd definition av medfinansiering och vad medfinansieringen skulle avse för att utgöra en ram för förhandlingarna och att alla avsteg härifrån skulle motiveras. Denna idépromemoria antogs emellertid, som tidigare nämnts, inte centralt i Banverket.

7.1.2 *Lägre samhällsekonomisk effektivitet*

En effekt av att medfinansiering kunnat ge förtur till planen är att mindre lönsamma projekt tränger ut mer lönsamma genom medfinansiering. Även om ett medfinansierat projekt är lönsamt innebär medfinansieringen att den samhällsekonomiska effektiviteten minskar om det tränger ut ett mer lönsamt projekt. Det kan därför vara motiverat att studera de olika medfinansierade projektens *samhällsekonomiska kalkyler och samhällsekonomiska bedömningar* för att studera hur den samhällsekonomiska lönsamheten i åtgärdsplaneringen påverkats.

Västsvenska infrastrukturpaketet konstaterades av VTI vara ett uppenbart exempel på hur kommuner och regioner "köpt in" en paketslösning som inkluderar olönsamma eller tveksamma objekt i planen genom medfinansiering. Delobjektet Västlänken – en järnvägstunnel under

¹²⁷ SOU 2009:31.

¹²⁸ Banverket (2009a).

Göteborg – uppvisar exempelvis en kraftigt negativ nettonuvärdeskvot motsvarande en samhällsekonomisk förlust på 9,3 miljarder kronor.¹²⁹ När Västsvenska paketet tillsammans med ytterligare ett antal objekt (bl.a. dubbelspårsutbyggnaden genom Varberg) fördes in i den slutliga planen lyftes två namngivna objekt ur planen (E22 Förbi Norrköping samt E4 Örnsköldsvik) samtidigt som man, enligt muntlig uppgift från Trafikverket, i planförslaget skar ned medlen avsatta till de olika åtgärdsområdena (de så kallade ”potterna”, se även kapitel 6). Investeringar som finansieras via dessa åtgärdsplotter bedöms i allmänhet ha hög samhällsekonomisk lönsamhet och god uppfyllelse i förhållande till de transportpolitiska målen.¹³⁰ Enligt beräkningar som VTI gjort på Riksrevisionens uppdrag, har regeringens omprioritering av objekt lett till en minskning av den samhällsekonomiska lönsamheten med närmare 19 miljarder kronor i en jämförelse mellan trafikverkens planförslag och slutlig plan.¹³¹ Den (storleksviktade) lönsamheten i planen, mätt som NNK, minskade från omkring 0,2 i planförslaget till 0,07 i den slutliga planen, dvs. lönsamheten mer än halverades.¹³²

Det finns från senaste åtgärdsplaneringen också exempel på att Trafikverket gjort väl höga samhällsekonomiska värderingar av de medfinansierade projektens icke-prissatta effekter. Ett exempel är E4 Sundsvall, där de icke-prissatta effekterna till följd av bron över Sundsvallsfjärden beräknades uppgå till minst 1,2 miljarder kronor. Enligt Riksrevisionens beräkningar är en mer rättvisande nivå 700 miljoner kronor eftersom Vägverket felaktigt inkluderat arbetsmarknadseffekter som motsvaras av förluster i kringliggande kommuner (och därmed inte ska räknas i en nationell kalkyl, se ruta i kapitel 2). Ännu ett exempel är den tidigare nämnda tågtunneln under Varberg. Projektets nettonuvärdeskvot är låg: -0,6 och projektet ger ett samhällsekonomiskt underskott, beräknat som nettonuvärde, som uppgår till 1,6 miljarder kronor. Trafikverket bedömde ändå att projektet kan vara lönsamt eftersom effekter som inte finns med i den samhällsekonomiska kalkylen – särskilt exploateringsvinster – enligt Banverket var värda de ca 1,6 miljarder kronor som krävdes för att projektet skulle nå en lönsamhetskvot om 0, dvs. ge tillbaka lika mycket som det kostar. För att hamna på denna nivå används dock en värdering av nämnda exploateringsvinster som såväl Varbergs kommun som Trafikverket bedömt vara för hög.

¹²⁹ Enligt Banverkets samlade effektbedömning, Bvgb_019_seb_100212 där byggkostnaden för Västlänken uppgår till 16 miljarder kronor. Enligt uppgift på Trafikverkets webbplats har byggkostnaden senare korrigerats till 20 miljarder kronor, varvid den samhällsekonomiska förlusten blir ännu större.

¹³⁰ Trafikverket (2010).

¹³¹ Beräkningarna är gjorda på de objekt för vilka det finns information om samhällsekonomisk lönsamhet.

¹³² Med samma beräkningsprinciper som tidigare, dvs. beräkningen inkluderade de namngivna objekt för vilka information om lönsamhet fanns.

7.1.3 Omfördelning från resurssvaga till resursstarka intressenter

Olika medfinansierare har inte bara olika betalningsvilja, utan även betalningsmöjlighet och förhandlingsskicklighet kan antas variera. Medfinansieringsidéen byggde på att det skulle finnas en lokal (eller regional) betalningsvilja för en lokal nytta med den statliga investeringen. Utgångspunkten med satsningen på medfinansiering var att det är rimligt att lokala intressenter får betala för den lokala/regionala nyttan av den statliga investeringen. Lokala nyttor i glesbygd är i regel mycket mindre än i tätorter. Glesbygdskommuner kommer därmed inte att kunna erbjuda medfinansiering baserat på lokala nyttor. För att inte en orättvisa ska uppstå till följd av detta, är det nödvändigt att medfinansierarna i medfinansierade projekt verkligen lämnar ett *nettobidrag* till den statliga delen av infrastrukturen. Medfinansieringen behöver med andra ord täcka alla kostnader för tillägg och standardökningar som tillkommer till följd av förhandlingen och utöver detta en andel av statens ursprungliga ekonomiska åtagande. Annars kommer åtgärdsplaneringen med sitt substantiella inslag av medfinansiering att innebära en minskning av de statliga resurserna till anslagsfinansierade objekt; en omfördelning från resurssvaga till resursstarka kommuner och regioner.

Riksrevisionens granskning av avtalen har visat att det har varit en *generell* brist att man ur avtalen och övriga underlag inte kan utläsa vad intressenten gjort för åtagande och fått i gengäld för sitt finansiella bidrag. Men Riksrevisionen visade i kapitel 5 att det funnits *ett antal enskilda fall* där det är osannolikt att medfinansieringslösningen inneburit ett nettotillskott för staten. Ett exempel på detta är tågtunneln under Varberg som uppges kosta ungefär 3 miljarder kronor. Varbergs kommun medfinansierar projektet med 290 miljoner kronor, dvs. en medfinansiering på knappt tio procent av totalkostnaden.¹³³ I projektet ingår också ett nytt centralt beläget resecentrum där det statliga bolaget Jernhusen bidrar med mellan 30 och 50 procent av centrets totalkostnad. Det är enligt Riksrevisionen osannolikt att dessa medfinansieringsbidrag ens täcker kostnaden för resecentrum och den alternativa, mer centrala, dragningen av spåren jämfört med en lösning längre från centrum. Till detta kan också läggas att det vid en dragning längre från centrum inte längre är nödvändigt med en dyr tunnelloösning. VTI nämner fler exempel som kan tolkas som att staten "bjuder" somliga kommuner på tillägg och förbättringar medan medborgarna i andra kommuner får bära en stor del av kostnaderna för att staten bygger ny infrastruktur. Ett sådant exempel är nya sträckningar av E4 och E12 vid Umeå där kommunen till en mindre medfinansieringskostnad fått in ett objekt i plan

¹³³ Observera här att man uppenbarligen definierat statens ansvar som tågtunnel under staden trots att Banverket i andra sammanhang, och också tidigare vad gäller Varberg, definierat statens ansvar som spår i ytläge med bullerskyddsåtgärder.

medan exempelvis Helsingborgs kommun fått betala nästan hela kostnaden på drygt 2 miljarder kronor för en järnvägstunnel (Södertunneln) under Helsingborg.

7.1.4 Är medfinansiering utan förtur möjlig?

En naturlig fråga är om medfinansiering av statlig infrastruktur vore möjlig utan att frånga att samhällsekonomisk effektivitet ska vara den grundläggande prioriteringsprincipen. Ett sådant medfinansieringssystem skulle dock sannolikt inte ge några större bidrag till staten. Utan drivkraften att kunna få förtur till statens investeringsmedel skulle antagligen få medfinansiärer lämna *frivilliga* bidrag till det som är statens åtagande. Man skulle naturligtvis kunna överväga att göra det obligatoriskt för olika intressenter att lämna medfinansiering till statens infrastruktur. Då uppstår emellertid frågan varför kommunernas skatteintäkter systematiskt skulle gå till investeringar som är statens ansvar. Ett sådant upplägg bryter mot den grundläggande ansvarsfördelningen för infrastrukturen och motiven bakom den.

7.2 Statens ansvar otydligt och risk för godtycke

Regeringen angav som utgångspunkt för medfinansieringsarbetet att den grundläggande ansvarsfördelningen för infrastrukturen inte skulle rubbas till följd av medfinansieringssatsningen. Detta återupprepades visserligen i inledningen i trafikverkens rapport *Modeller och metoder*, men senare i rapporten angav trafikverken att statens ansvar bör vara föremål för förhandling i varje enskilt fall. Att så också varit fallet, dvs. att gränsen för det statliga åtagandet i varje investering fördes in i förhandlingen om medfinansiering beskrevs i kapitel 5. Den genomgång av medfinansieringsavtalen som VTI gjort på Riksrevisionens uppdrag visade också att avgränsningarna mellan statligt och kommunalt ansvar inte är tydliga i avtalen. Riksrevisionen anförde i kapitel 5 exempel där kommunal infrastruktur omfattas av avtalen och att såväl medfinansieringsbidragen som statliga medel i själva verket går till det *kommunala* åtagandet i investeringen. Om kommunal infrastruktur omfattas av avtalen och om kommunen står för hela kostnaden för denna handlar det snarare om samfinansiering än medfinansiering, dvs. att olika intressenters investeringar samordnats i tiden. Detta är positivt och sannolikt ett sätt att hålla nere de samlade kostnaderna för samhället genom att utnyttja stordriftsfördelar i genomförandeprocessen. Nu verkar emellertid avtalen innehålla en blandning av samfinansiering och medfinansiering som medför att det inte är möjligt att avgöra vems medel som gått till vad. Ansvarsförhållandena för investeringarna har således blivit mer otydliga.

I den Banverksinterna idépromemorian (se avsnitt 3.2.2) refereras till en mer eller mindre hävdvunnen praxis för vad som utgör statens ansvar på banområdet. I promemorian anförts att denna praxis borde utgöra en tydlig ram för medfinansieringsförhandlingarna utan att för den skall helt ta bort förhandlingsmomentet. En tydlig princip för statens ansvar har två fördelar i sammanhanget. För det första skulle man i förhandlingarna kunna uppnå ett större mått av likabehandling av intressenter. För det andra skulle man även värna god kostnads kontroll genom att det statliga normalåtagandet inte successivt växer till följd av att förhandlingar där det statliga åtagandet blivit större än normalt blir prejudicerande.¹³⁴ Riksrevisionen anser att ett sådant arbetssätt hade varit önskvärt, men drar slutsatsen att det inte fått genomslag i förhandlingarna. Att man inom varje enskild medfinansieringsförhandling har förhandlat om vad som är statens ansvar respektive intressentens har inneburit en klar risk för godtycke avseende hur stort statens respektive medfinansiärens ansvar för olika delar av infrastrukturen är i olika investeringar. Detta kan knytas till parternas olika förhandlingsstyrka och medfinansiärernas olika betalningsmöjlighet.

7.3 Lokala nyttor som grund för medfinansieringsförhandling – ett antal risker

Enligt regeringen, och trafikverkens tolkning av medfinansieringsuppdraget, ska medfinansiering kunna aktualiseras i de fall där kommuner, regioner eller företag ser ett lokalt värde, en nytta, av en investering som går utöver det allmänintresse som Trafikverket har att bevaka.¹³⁵ En sådan nytta som lyfts både av regeringen och av trafikverken är exploateringsvinster, dvs. ökade markvärden till följd av den statliga infrastrukturinvesteringen. Andra lokala nyttor som framförts som motiv för medfinansiering har varit bättre stadsmiljö, exempelvis till följd av minskat buller, och regionalekonomiska effekter. Enligt trafikverkens rapport *Modeller och metoder* ska omfattningen av medfinansieringen stå i proportion till hur projektets nyttor fördelar sig mellan olika intressenter.

¹³⁴ Banverket (2009a).

¹³⁵ Prop. 2008/09:35, s. 97 samt Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket och Luftfartsstyrelsen (2008), s. 5.

7.3.1 Lokala nyttor är svåra att mäta – olämplig förhandlingsgrund

Lokala och regionala nyttor är svåra att mäta och beräkna eftersom det inte finns någon välutvecklad metodik för detta.¹³⁶ Även trafikverken uppgav i *Modeller och metoder* att de lokala och regionala nyttorna är svåra att mäta. Trafikverkens förslag till hantering av detta är att medfinansiärens betalningsvilja kan tas som indikation på hur stor den lokala nyttan är. Riksrevisionen har i granskningen emellertid konstaterat att intressenternas huvudsakliga drivkrafter till medfinansiering är att uppge en betalningsvilja stor nog att leda till en plats i planen, vilket inte nödvändigtvis speglar dess "sanna" lokala nytta i termer av markvärdesökning. Därmed finns det en risk för att de lokala nyttorna på grund av svårsmätbarhet och förhandlingsutfall hanteras och värderas olika i varje enskilt fall. Det blir därmed också godtyckligt hur mycket respektive medfinansiär bidrar med och vad de får i utbyte. Som Riksrevisionen konstaterat var medfinansieringsavtalen inte tydliga vad gäller de lokala nyttorna och hur de värderats och beräkningar av lokala nyttor har inte gjorts konsekvent för alla medfinansieringsförhandlingar.

7.3.2 Risk för sämre prioriteringsunderlag

Ännu ett problem med lokala och regionala nyttor är att värderingen av dem i *finansieringsförhandlingen* riskerar att föras in i de beslutsunderlag – särskilt de så kallade samlade effektbedömningarna – som sedan ska ligga till grund för den *samhällsekonomiska prioriteringen* i åtgärdsplaneringen. Detta får effekter på två sätt.

För det första har förhandlingarna om medfinansiering medfört att eventuell förekomst av lokala nyttor blir bättre utredda för de projekt där det förts en finansieringsförhandling. Detta möjliggör att dessa lokala nyttor också införs i investeringens samlade effektbedömning och projektet får därmed en högre samhällsekonomisk lönsamhet. Detta innebär emellertid också, eftersom motsvarande beräkningar inte görs för icke medfinansierade objekt, att beslutsunderlagen för olika projekt inte längre är jämförbara. Medfinansierade objekt får med detta upplägg en fördel jämfört med anslagsfinansierade objekt. Riksdagen har varit tydlig med att bedömningarna för olika objekt måste vara *jämförbara och bygga på samma förutsättningar* för att det ska vara möjligt att göra en riktig prioritering. Att nyttor som legat till grund för finansieringsförhandlingarna räknats in i medfinansierade projekts samhällsekonomiska bedömningsunderlag bryter mot denna princip.

¹³⁶ SIKA (2009).

För det andra ser Riksrevisionen en risk för att de lokala och regionala nyttorna *dubbelräknas* i de fall de tas med i den samlade bedömningen. Exempel på detta är när trafikverken har lagt till exploateringsvinster och lokala arbetsmarknadseffekter – som legat till grund för finansieringsförhandlingen – i investeringens samlade effektbedömning trots att de redan till stor del är inkluderade i objektets samhällsekonomiska kalkyl (främst i form av tidsvinster). Exempel på detta återfinns i den samlade effektbedömningen för Varberg (se avsnitt 7.1.2 ovan). Riksrevisionen iakttog i granskningen ett antal exempel på att de nyttor som en kommun värderar, exempelvis ökad inflyttning till kommunen, av trafikverken lagts till i investeringens samlade effektbedömning. Detta är ett allvarligt fel eftersom inflyttning i en kommun motsvaras av utflyttning ur andra kommuner. Ur det samhällsekonomiska perspektiv som kalkylen och bedömningen ska representera utgör befolkningsomflyttningar endast en omfördelning och har därmed inte någon nettonytt på nationell nivå. Exempel på när trafikverken räknat på detta sätt anfördes ovan (effektbedömningen för E4 Sundsvall, se avsnitt 7.1.2 ovan).

Sammantaget kan Riksrevisionen konstatera att förhandlingar som baseras på svårsmätbara regionala nyttor riskerar att bli godtyckliga. Dessutom riskerar olika objekt ha ojämförbara underlag i den nationella prioriteringen, vilket ökar risken för att den beslutade planen inte blir effektiv.

7.4 Förhandlingar om brukaravgifter är problematiskt

Som beskrivits i kapitel 4 kan syftet med att införa brukaravgifter vara av två slag. Trafikstyrande avgifter används för att optimera trafiken och internalisera externa effekter, exempelvis trängselskatt. Finansierande avgifter har till huvudsyfte att generera intäkter för att finansiera byggande av infrastrukturen, exempelvis vägtullar.

7.4.1 *Krockar med principen om marginalkostnadsbaserade avgifter*

En länge fastslagen transportpolitisk princip säger att de skatter och avgifter som tas ut som ersättning för trafikens nyttjande av infrastrukturen ska vara baserade på de kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnader som trafiken ger upphov till.¹³⁷ Den innebär att rättvisande transportpriser, som speglar trafikens totala kostnad för samhället, leder till ett effektivt utnyttjande av transportsystemet. I kapitel 4 argumenterade vi för att ett utökat uttag av finansierande avgifter – nu senast i form av broavgifter i Sundsvall och

¹³⁷ Prop. 1987/88:50.

Motala – inom transportsektorn innebär ett tydligt avsteg från denna princip. Riksrevisionen konstaterade i kapitel 5 att dessa avsteg inte har motiverats, vare sig av regeringen eller av trafikverken.

7.4.2 *Förhandling om brukaravgifter riskerar att leda till ineffektiva lösningar och överinvesteringar*

Att i enskilda fall *förhandla* om avgifter och skatter innebär samma risk för godtycke och olikabehandling som vi framhöll i tidigare sammanhang (de om ansvarsfördelning och lokala nyttor). Om avgiftslösningarna blir för olika mellan liknande objekt, riskerar avgifternas legitimitet att urholkas med tillhörande problem (se exemplet Rödöbron i kapitel 4.3.3).

Eftersom det är framtida brukare som betalar investeringen finns en risk att såväl regeringen, trafikverken som lokala företrädare ser brukaravgifter som ”gratispengar”. Konsekvensen av det kan bli överinvesteringar, vilket ur ett samhällsligt perspektiv är ineffektivt. Riksrevisionen ser också tydliga effektivitetsproblem vad gäller införandet av trängselskatter i Göteborg då syftet att minska trängseln varit underordnat syftet att få in tillräckligt med avgifter för att finansiera Västsvenska infrastrukturpaketet vid utformningen av avgiftssystemet.

7.4.3 *Risker och kostnader med brukaravgifter har inte redovisats*

Brukaravgifter *påverkar trafiken* och effekterna av detta är något som måste analyseras och beskrivas i varje enskilt fall för att avgöra vad som är samhällsekonomiskt mest effektivt (se avsnitt 4.3.1). För en enskild investering är *kostnaden* för att finansiera projektet med finansierande avgifter *oftast betydligt högre* än kostnaden för att finansiera investeringen över statsbudgeten.¹³⁸ Med brukaravgifter följer också en ekonomisk risk eftersom *prognoserna över de framtida intäkterna är osäkra*. Även denna risk behöver analyseras och hanteras. Man behöver ha en plan för en situation där avgifterna inte genererar så mycket finansiering som beräknats eller krävs. Riksrevisionen har tagit del av de underlag som funnits för de avgiftsfinansierade och förhandlade objekten inom senaste åtgärdsplaneringen. Vår granskning av dessa underlag visar att denna ekonomiska risk inte har hanterats i de fallen finansierade avgifter var aktuella i senaste åtgärdsplaneringen (Sundsvall, Motala, Örnsköldsvik, Norrköping och Västsvenska infrastrukturpaketet).

¹³⁸ Kostnaden för anslagsfinansiering brukar kallas the marginal cost of public funds.

7.5 Förskotteringar kostar – i ränta och i effektivitet

Kommunala kompetensutredningen visade i sitt betänkande 2007 ett antal problem med förskotteringssystemet. Man pekade på orättvisor och risk för hela infrastrukturplaneringens trovärdighet. I senaste åtgärdsplaneringen ingick förskotteringar i ett antal förhandlingar om medfinansiering inför framtagandet av en ny nationell plan. I stället för att förskotteringsavtal ingås i förhållande till en gällande nationell plan (såsom regler och intentioner är formulerade), har förskotteringar därmed fått påverka tidläggningen av projekt innan den nya planen fastställts. Detta innebär att objekt där intressenter slutit avtal om förskottering tidsmässigt har fått gå före andra investeringsobjekt i den senaste åtgärdsplaneringen, något som bekräftades av tjänstemän i Trafikverket.¹³⁹ De tidigare problemen med förskottering har därmed förvärrats i och med förhandlingarna om medfinansiering enligt Riksrevisionens bedömning.

7.5.1 Förskotteringar begränsar framtida investeringsanslag och medför kostnader

Förskotteringar innebär inga nya pengar till infrastruktur utan bara omfördelning av investeringarna över tiden. De förskotteringar som ingås ett visst år ska återbetalas med kommande års investeringsanslag. Därmed begränsas – likt vid all lånefinansiering – handlingsutrymmet för framtida år. Verkens regleringsbrev har ett tak angivet för förskotteringarnas omfattning. Det ligger sedan 2001 på 30 procent av det årliga investeringsanslaget. I år har man kommit upp till den nivån och tvingas säga nej till intressenter enbart av utrymmesskäl. Om detta stora intresse för att få förskottera håller i sig – vilket det mesta talar för eftersom det är ett effektivt sätt för intressenterna att försäkra sig om att "deras" statliga projekt verkligen kommer att byggas – kommer Trafikverket att hamna på "ruta ett" i termer av investeringstakt, dvs. förskotteringarna innebär inte att man kan bygga mer utan bara andra objekt än vad planen anger. Varje år kan verket bygga förskotterade projekt för 30 procent av anslaget, man bygger 70 procent enligt ursprunglig plan, medan resterande 30 procent av anslaget behöver avsättas för amorteringar av gamla förskotteringar. Byggtakten maximeras därmed till 100 procent med den skillnaden att man löpande lånefinansierar 30 procent av produktionen. Kostnaden för förhandlingar, förvaltning av avtal och övrig administration är konsekvenser för Trafikverket. För de förskotterande kommunerna och därmed de offentliga finanserna är den samlade räntekostnaden för de förskotterade objekten tillkommande effekter, något som enligt Riksrevisionens bedömning inte framkommit i något relevant sammanhang.

¹³⁹ Intervju med tjänstemän i Trafikverket, 2011-10-06.

7.5.2 Förskotteringar leder till lägre samhällsekonomisk effektivitet

Själva idén med förskotteringar var just att projekt med något lägre samhällsekonomisk lönsamhet men med en lokal betalningsvilja skulle kunna tidigareläggas om den lokala intressenten stod för räntekostnaden. Om detta sker i enstaka fall är det inte troligt att andra projekt påverkas negativt eller att förutsättningarna för hela planens genomförande rubbas. Om förskotteringar däremot är så vanliga att så mycket som 30 procent av Trafikverkets pågående investeringar är förskottrade av intressenter, kan man ifrågasätta om samhällsekonomisk effektivitet fortfarande kan sägas vara den rådande prioriteringsgrunden. I år har intresset från kommuner och andra intressenter för att förskottera statliga investeringar varit större än det tillgängliga utrymmet. Trafikverket har därmed tvingats säga nej till ett antal intressenter. Prioriteringen av vilka projekt som beviljats förskottering har skett endast delvis på samhällsekonomisk bedömningsgrund och finns dessutom inte dokumenterad.¹⁴⁰

Riksrevisionens granskning av medfinansieringssatsningen har visat att man förhandlat även om medfinansiering i form av förskottering. Därmed finns samma problem med den samhällsekonomiska prioriteringsgrunden som anfördes i avsnitt 7.1.2.

7.6 Brister i underlag och dokumentation

I kapitel 2 redogjorde vi bland annat för att riksdagen ställer höga krav på tydlighet och transparens avseende beslutsunderlagen inom transportsektorn. Föreslagna åtgärder ska kunna prioriteras och motiveras i förhållande till andra åtgärder och det ska vara tydligt vad som prioriterats och skälen för detta.

7.6.1 Motiv för alternativ finansiering har inte angivits

Den övergripande motiveringen till hela medfinansieringssatsningen i senaste åtgärdsplaneringen angav regeringen och riksdagen vara dels ett mål om mer pengar till nyinvesteringar, dels förhoppningar om bättre infrastrukturinvesteringar till följd av regional förankring, samordningsvinster och bättre utformning. Trafikverken angav inte i *Modeller och metoder* att syftet med de enskilda medfinansieringarna skulle dokumenteras och det har det heller inte gjorts annat än i undantagsfall. Detta är en stor brist enligt Riksrevisionens bedömning eftersom det försvårar uppföljningen av medfinansieringssatsningen i sin helhet, medfinansieringen i de enskilda fallen samt även av de individuella projekten.

¹⁴⁰ E-postuppgift från Trafikverket, 2011-10-17.

I samband med Riksdagens revisorers granskning av de samhällsekonomiska underlagen till investeringar som finansierats utanför statsbudgeten tillkännagav riksdagen till regeringen att alternativ finansiering bör motiveras i varje enskilt fall. Detta framkommer också i budgetlagen. Alla former av medfinansiering som ingick i regeringens medfinansieringssatsning är alternativ finansiering och bör därför motiveras i varje enskilt fall. Som framgick av vår genomgång av medfinansieringsavtalen i kapitel 5 saknas dokumenterade motiveringar till medfinansiering i de flesta fall. I några avtal uppges motiven vara lokala nyttor främst i form av markvärdesökningar. Särskilt när det gäller brukaravgifter är det viktigt att motivera finansieringsformen i varje enskilt fall, vilket beskrevs i avsnitt 7.4 ovan, men inte heller i dessa fall finns dokumenterade motiv till val av finansieringsform. I det här sammanhanget är det möjligt att trafikverken sett regeringens uppdrag om att systematiskt pröva möjligheten till medfinansiering som ett tillräckligt motiv för att förhandla om medfinansiering i så många fall som möjligt.

I trafikverkens (2009 och 2010) och Trafikverkets regleringsbrev (2010 och 2011) finns stipulerat att intressentens motiv till förskotteringar ska anges i varje enskilt fall. Detta har trafikverken efterföljt i sju fall av tio under åren 2009–2010. Det finns alltså en förbättringspotential även inom förskotteringsverksamheten i detta avseende.

7.6.2 *Brist på riktlinjer och dokumentation*

Riktlinjer och rutiner

Riktlinjer och rutiner är viktiga bl.a. för att garantera transparens och enhetlighet i verksamheten. När det gäller *förskotteringsärendena* finns det ändamålsenliga riktlinjer i regleringsbreven, men det har inte under den granskade perioden funnits några dokumenterade rutiner i Trafikverket för att garantera att riktlinjerna efterlevs.

När det gäller *medfinansieringssatsningen* så utgjorde rapporten *Modeller och metoder* det riktlinjedokument som fanns för förhandlingsarbetet. I kapitel 3 beskrevs ett antal brister med rapporten. Överlag gör Riksrevisionen bedömningen att den var alltför allmänt hållen för att utgöra ett praktiskt stöd i förhandlingsarbetet. Utöver *Modeller och metoder* fanns en intern promemoria i Banverket där en hel del i sammanhanget viktiga ämnen (ansvarsfördelning, likabehandling, etc.) behandlades. Riksrevisionen kunde emellertid inte se att denna fått något avgörande genomslag i förhandlingsarbetet. Bristen på riktlinjer får konsekvenser både för hur verksamheten bedrivits, dess resultat (till exempel i form av effektivitet eller likabehandling) och för möjligheten till uppföljning efteråt.

Det finns även riktlinjer inom Trafikverket för hur beslutsunderlaget som ska ligga till grund för *åtgärdsplaneringen* – samhällsekonomiska kalkyler och samlade effektbedömningar m.m. – ska tas fram för att garantera god kvalitet, jämförbarhet och transparens. I en tidigare granskning inom detta område konstaterade Riksrevisionen att ett utvecklingsarbete kring såväl riktlinjer för hur samhällsekonomiska metoder ska tillämpas som för hur resultaten ska redovisas skett i samband med den senaste åtgärdsplaneringen.¹⁴¹ Riksrevisionen kan dock konstatera att dessa riktlinjer kan och bör utvecklas när det gäller värdering och beskrivning av lokala nyttor (se också avsnitt 7.3.2), samt när det gäller hantering och konsekvensanalys av alternativa finansieringslösningar, framför allt brukaravgifter (se också avsnitt 7.4.3). Ett utvecklingsarbete pågår inom Trafikverket, men det är oklart i vilken utsträckning ovanstående utvecklingsområden berörs i detta arbete.¹⁴²

En annan aspekt som är viktigt för transparensen och för att kunna värdera ett underlag är information om vem som beställt ett visst underlag och med vilket syfte ett underlag tagits fram. Vi konstaterade i kapitel 5 att det finns en risk för att beslutsunderlag inte är objektiva i de fall det är intressenterna som beställt det. En annan risk är att underlaget är anpassat för ett annat syfte och därmed inte direkt kan användas i exempelvis åtgärdsplaneringen.

Dokumentation och underlag

Riksrevisionen bad Trafikverket att få samtliga intressentanalyser och beräkningar av lokala nyttor som skulle ligga till grund för medfinansieringsförhandlingarna. Vi konstaterade i kapitel 3 och 5 att några sådana inte togs fram alls inom Banverket och bara i ett fåtal fall inom Vägverket. Hur dessa använts och vilket genomslag de fått går i de allra flesta fallen inte att utläsa av avtalen, och någon annan dokumentation av detta finns inte.

Även på förskotteringsområdet finner vi problem med få och alltför kortfattade underlag. Den dokumentation som finns är ingångna avtal och verkens yttranden till regeringen samt regeringsbeslut (inte trafikverksbeslut). Bristen på dokumentation av förskotterings syfte och förmodade konsekvenser för övriga investeringar, av projektens förekomst i plan, byggstart enligt plan och byggstart till följd av förskotteringen försvårar avsevärt uppföljning av enskilda ärenden, samt hela verksamheten inklusive dess mål och prioriteringsgrunder. Utan tillräcklig dokumentation blir det till exempel omöjligt för en intressent som fått nej till förskottering att se på vilka grunder detta beslut fattats.

¹⁴¹ RiR 2010:27.

¹⁴² Trafikverket (2011c).

Genomgående i granskningen har Riksrevisionen erfarit att verkens dokumentation av medfinansieringssatsningen har varit alltför knapphändig. Avtal och tillhörande underlag är inte transparenta kring hur de medfinansierade investeringarna är utformade, hur ansvarsfördelningen ser ut och därmed inte heller vem som betalar för vad. Bland annat därför har det varit svårt att få en samlad bild av åtgärderna som omfattas av den nationella planen och hur det totala åtagandet som planen innebär är finansierat. Riksrevisionen finner det anmärkningsvärt att det inte finns en aktuell och tydlig sammanställning över vad den nationella planen inkluderar där omfattningen av olika typer av finansiering uttryckligen framgår, såväl det som av Riksrevisionen definierats som medfinansiering (bidrag och förskottering) som brukaravgifter och medel från länsplanerna. Sådana sammanställningar skulle behövas för att möjliggöra analyser av omfattning och lämpliga nivåer för olika typer av finansiering och för att möjliggöra korrekta uppföljningar av objekts totala kostnader.

7.7 Medfinansiering och kostnadskontroll

Det har länge funnits problem med bristande kostnadskontroll och förseningar i infrastrukturplaneringen. I RiR 2010:25 rapporterade Riksrevisionen om kostnadsökningar till följd av såväl dyra tillägg och standardhöjningar som tillkommit i sena skeden, som av så kallad *optimism bias*¹⁴³ i form av överoptimistiska kostnadskalkyler (eg. tillkommande kostnader för geotekniska lösningar), och till följd av den ogynnsamma prisutvecklingen i anläggningsbranschen. Några av dessa punkter knyter an till diskussionen om medfinansiering. Med undantag för den första kategorin – dyra tillägg och standardhöjningar – är det inte troligt att förhandlingar eller avtal om medfinansiering kan ha någon kostnadsdämpande inverkan; tvärtom bedömer Riksrevisionens att det finns en påtaglig risk för motsatsen.

När det gäller de kostnadsökningar som uppstår till följd av *tillägg och standardhöjningar* – som ofta krävs av kommuner och andra intressenter – har det anförts (eg. av Nilsson, 2002 och Cars m fl., 2011) att dessa krav sänks om kommunerna tvingas bidra finansiellt till kostnaderna för dessa. I kapitel 4 argumenterade vi å andra sidan för att medfinansieringsförhandlingar – som omfattar en större mängd parametrar att förhandla om – kommer att ha en kostnadsdrivande inverkan på den framförhandlade lösningen. Förklaringen till detta finns i den förhandlingsteori Cars m.fl. åberopar. För att kunna nå en så kallad win-win lösning måste förhandlingen omfatta något som är centralt för

¹⁴³ Se RiR 2010:25 och referenser däri.

varje part och något som är mindre viktigt men centralt för den andra parten.¹⁴⁴ På det sättet kan parterna "köpa till sig" det som är viktigt för dem genom att gå med på något som är till fördel för den andre. Riksrevisionens granskning har visat att det finns en risk för att medfinansieringssatsningen inneburit att statliga medel går till kommunernas ansvar och önskemål. Riksrevisionen menar därför att medfinansiering i många fall kommer att leda till ökade kostnader för de investeringar där medfinansieringsavtal ingåtts.

Enligt direktivet till Medfinansieringsutredningen skulle utredningen utreda huruvida förhandlingar om medfinansiering skulle kunna ha en kostnadskontrollerande inverkan genom att ge bättre *drivkrafter till att göra mer realistiska kalkyler*. Logiken skulle vara att en finansiär som ska ut med egna pengar kommer att granska realismen i underlag både vad avser nyttor och kostnader. På så sätt skulle de kända och kostnadsdrivande problemen med optimism bias kunna mildras. En bilaga till Medfinansieringsutredningen håller det emellertid inte för troligt att detta skulle kunna bidra till mer realistiska kostnadskalkyler när företrädare för olika offentliga nivåer förhandlar eftersom de inte har tillräckligt starka budgetrestriktioner. Detta gäller särskilt vid förhandling om brukaravgifter eftersom dessa inte betalas av den avtalande parten över huvud taget.

När det gäller att hantera *uppkomna fördyringar*, till exempel till följd av dyrare upphandling eller sämre geologiska förutsättningar än förutsett, är det bara om medfinansieringsavtalet reglerar att medfinansiären delar risken för fördyringar som någon kostnadsdämpande effekt kan uppnås genom medfinansiering. I Riksrevisionens granskning av de avtal om medfinansiering som slöts i samband med senaste åtgärdsplaneringen (kapitel 5 ovan) framkom att få avtal var konstruerade så att medfinansiärerna hade ett intresse av att hålla kostnadsökningar nere. Och när det gäller de avtal där medfinansieringen utgörs av trängelskatt eller brukaravgifter finns förmodligen inga kostnadsdämpande drivkrafter alls för de lokala/regionala parterna.

Ännu ett kostnadsdrivande problem med medfinansiering finns. När *intressenter finansierar förstudier och utredningar* av potentiella investeringar finns en betydande risk att det trafikala problem som ska lösas i realiteten inte kommer att prövas enligt fyrstegsprincipen och/eller att en onödigt dyr utformning föreslås, vilka båda innebär en lägre samhällsekonomisk nytta. Fyrstegsprincipen är ett viktigt kostnadskontrollerande inslag i svensk transportpolitik och innebär att olika åtgärder för att lösa ett trafikbehov prövas stegvis. I steg 1 prövar man om man kan finna åtgärder som påverkar

¹⁴⁴ Cars m.fl. (2011).

transportbehovet och val av transportsätt. I steg 2 prövas om det finns åtgärder som möjliggör ett effektivare utnyttjande av befintlig infrastruktur. I steg 3 prövar man så om begränsade ombyggnadsåtgärder kan tillgodose behovet, medan nyinvesteringar ska vara en sista lösning, steg 4.¹⁴⁵ Riksrevisionen ser uppenbara risker för att medfinansiering ökar sannolikheten för att de första tre stegen hoppas över och fokus hamnar på nyinvestering. En liknande bild förmedlas i en bilaga till Medfinansieringsutredningens slutbetänkande.¹⁴⁶ Författarna skriver att potentiella medfinansierare torde vara mindre intresserade av att bidra till åtgärder riktade mot att dämpa transportefterfrågan, förbättra utnyttjande av befintlig infrastruktur eller åstadkomma överföringar till mer resurssnål trafik än för nyinvesteringar i den regionala infrastrukturen.

När det gäller förskottering visade vi i kapitel 4 att förskotteringen – som i många fall är ett sätt att hantera tidigare fördyringar och förseningar – ökar totalkostnaderna för projekt. Om medfinansieraren lånar till 2,5 procents ränta och förskotterar projektet fem år ökar totalkostnaden för projektet med 11 procent.

Medfinansieringsavtalen har även konsekvenser för hela planen och för andra objekt. Det faktum att TRV för en lång tid framöver sitter med en plan innehållande en mix av olika slags medfinansierade (inklusive förskottrade) objekt och helt anslagsfinansierade objekt gör att handlingsutrymmet vid oförutsedda händelser eller ogynnsam prisutveckling minskar. Ökade transaktionskostnader, förvaltningskostnader och ett minskat handlingsutrymme riskerar att bli följderna när vissa projekt – på papperet eller bara moraliskt – blir mer bindande än andra. Detta riskerar att leda till ökade kostnader och en lägre samhällsnytta än annars.

Om medfinansieringen kommer att leda till lägre kostnader eller lägre kostnadsökningar för infrastrukturen är slutligen en empirisk fråga som kan avgöras först när ett tillräckligt antal medfinansierade projekt slutförts. Riksrevisionen har här emellertid redogjort för ett antal faktorer som sammantaget tyder på att problemen med den bristande kostnadskontrollen i infrastrukturinvesteringar kan förvärras på grund av förskotteringar och medfinansiering.

¹⁴⁵ Vägverket (2005).

¹⁴⁶ SOU 2011:49, bilaga 6.

8 Slutsatser och rekommendationer

Utifrån iakttagelserna i rapportens kapitel 2–6 och analysen och diskussionen i kapitel 7 drar Riksrevisionen här ett antal slutsatser. Därefter lämnar vi ett antal rekommendationer till regeringen och Trafikverket.

8.1 Slutsatser

Utifrån granskningens övergripande syfte – att bedöma om regeringens medfinansieringssatsning i åtgärdsplaneringen 2008–2010 varit effektiv – drar Riksrevisionen följande övergripande slutsatser. Medfinansieringssatsningen har inneburit ett nettobidrag till den statliga investeringsramen och förhandlingar om medfinansiering har lett till att man kunnat samordna och förbättra statliga och lokala investeringar. Riksrevisionen ser emellertid ett antal problem med medfinansiering och förskotteringar. När det gäller medfinansieringssatsningen så hade själva *processen* kring satsningen – från idé till genomförande – brister i en rad hänseenden. När det gäller satsningens *utfall* såg Riksrevisionen också ett antal faktorer som leder till minskad effektivitet. Den viktigaste faktorn i det sammanhanget är att intressenter har kunnat *köpa sig förtur till den nationella åtgärdsplanen*, vilket inneburit att den samhällsekonomiska utväxlingen av hela satsningen minskat. Riksrevisionen drar även den övergripande slutsatsen att systemet med *förskotteringar* inte använts ändamålsenligt under den granskade perioden och att även detta medfört att intressenter kunnat köpa sig förbi den samhällsekonomiska prioriteringsordningen. I det följande utvecklar vi dessa slutsatser.

8.1.1 *Medfinansieringsförhandlingarnas resultat – visst medelstillskott och samordning*

Riksrevisionens empiriska material bestod av de ca 40 medfinansieringsavtal som fanns inför senaste åtgärdsplaneringen respektive de 15 förskotteringsärendena som hanterats i trafikverken under 2008–2010.

När det gäller hur mycket tillskott medfinansieringssatsningen medfört uppgav regeringen i sin skrivelse i samband med beslutet om nationell plan

att medfinansiering gett ett nettotillskott till den statliga ramen på 65 miljarder kronor. Riksrevisionen granskade även avtal som tillkommit efter regeringens beslut om plan. Vi får därmed ett högre belopp: 70 miljarder kronor. Regeringen inkluderade brukaravgifter i sin definition av medfinansiering och största delen av tillskottet kom också från brukaravgifter: trängselskatt (35 miljarder kronor), vägavgifter (knappt 5 miljarder kronor) och banavgifter (ca 300 miljoner kronor). Dessa avgiftsuttag kräver riksdagsbeslut (trängselskatt), regeringsbeslut (vägavgifter) respektive beslut i Trafikverket (banavgifter). Även om finansiering via brukaravgifter förhandlats fram med lokala företrädare är det inte de som avsätter medlen utan de framtida brukarna betalar. Detta talar för att brukaravgifterna inte borde benämnas medfinansiering även om de inneburit ett stort tillskott till den statliga investeringsramen.

Den del av medfinansieringssatsningen som kom i form av ekonomiska bidrag från intressenterna bedömer Riksrevisionen uppgå till maximalt 25 miljarder kronor, baserat på uppgifterna i avtalen. I praktiken menar Riksrevisionen emellertid att tillskottet till den statliga investeringsramen är mindre än så av två orsaker. För det första visade granskningen av avtalen exempel på att en del av medfinansieringsbidragen gått till medfinansieringens egna åtaganden och tilläggsutformningar, vilket minskar nettobidraget till den infrastruktur som staten ansvarar för och som investeringsramen avser. För det andra är risken också stor att medel ur den statliga ramen går till vad som är eller borde vara medfinansieringens ansvar. Riksrevisionens granskning har visat att de flesta medfinansieringsavtal är för otydliga för att det ska gå att beräkna hur stora nettotillskott (eller "nettoavdrag") till den statliga ramen de innebär. Nettotillskottet till följd av hela satsningen kan därmed inte beräknas, vilket är en brist i sig.

Förhandlingarna om medfinansiering har även haft andra positiva effekter (som dock är ännu svårare att mäta). Regeringens målsättning att förhandlingarna skulle leda till samordning mellan lokala och statliga investeringar, bättre utformning i förhållande till lokala behov m.m. är exempel på sådana effekter. Det har emellertid varit svårt för Riksrevisionen att granska utfallet i detta avseende. Vissa av dessa effekter är antagligen genuint svåra att mäta och de medfinansieringsavtal som Riksrevisionen granskat anger inte heller vad syftet med medfinansieringen är, vilket hade kunnat ge en vink om vilken sorts förbättring avtalet lett till.

8.1.2 *Processen inför förhandlingarna hade flera brister*

I kapitel 3 redovisas resultatet av Riksrevisionens granskning av medfinansieringssatsningens process: från regeringens och riksdagens intentioner i infrastrukturpropositionen respektive betänkanden,

via trafikverkens framtagande av rapporten *Modeller och metoder* där uppdraget tolkades och riktlinjer för förhandlingsarbetet angavs, till det konkreta förhandlingsarbete som trafikverken sedan genomförde under åtgärdsplaneringen. Riksrevisionen fann brister i processens alla delar.

För det första visar vår granskning att det finns en konflikt mellan de två målen om mer respektive bättre infrastruktur. För att utföra uppdraget skulle en prioritering och/eller operationalisering mellan de två målen ha behövt göras. Riksrevisionens granskning visar att varken regeringen eller trafikverken har gjort någon sådan prioritering.

Två av uppdragets villkor – att den samhällsekonomiska prioriteringsordningen inte skulle rubbas och att medfinansiering ska vara helt frivillig för intressenten innebär – om de efterföljs – att intressenterna får små drivkrafter att lämna medfinansiering. Trafikverken föreslog i *Modeller och metoder* att medfinansiering skulle få påverka prioriteringen och att statens ansvar skulle förhandlas i varje enskilt fall. Båda dessa förslag saknar tydlig motivering och förefaller ogenomtänkta i förhållande till uppdraget.

Det finns också brister i trafikverkens rapport som är oberoende av uppdragets inneboende målkonflikter. Ett viktigt exempel på detta är att de regionala nyttor som både i propositionen och i *Modeller och metoder* angavs vara grunden för medfinansieringen i praktiken är mycket svåra att beräkna och att upplägget därmed har en betydande risk för att olika intressenter får betala olika mycket för samma sorts nytta.¹⁴⁷ För att garantera likabehandling – dels *medfinansiärer* emellan och dels mellan medfinansierade och andra *objekt* – hade trafikverken behövt tydliggöra hur detta skulle hanteras i praktiken, men *Modeller och metoder* saknar helt sådana skrivningar.

Riksrevisionen konstaterade också att många medfinansieringsförhandlingar redan var igång när regeringens planeringsdirektiv – där det angavs att huvuddragen i *Modeller och metoder* skulle tillämpas i åtgärdsplaneringen – lämnades till trafikverken. Verken tillämpade olika arbetssätt och det var oklart i vilken grad medfinansiering skulle få påverka prioriteringen. Man lyckades inte att vara enhetlig i sitt arbete och det lämnade avtryck i de avtal som slöts. Under arbetet rådde dessutom stor tidspress.

8.1.3 Förhandling om förtur har lett till lägre samhällsekonomisk effektivitet

Riksrevisionens granskning har visat att regeringen och trafikverken ändrade prioriteringsgrunden för åtgärdsplaneringen så att medfinansiering skulle kunna innebära förtur i planen. Detta bryter mot den princip som

¹⁴⁷ Detta skulle kunna vara mindre allvarligt om medfinansiering verkligen vore frivillig, men granskningen har visat att frivilligheten i denna satsning inte varit sant frivillig.

riksdagen fastlade efter Riksdagens revisorers förslag 2001 om att objektens finansieringsform *inte* ska påverka prioriteringen. Det bryter vidare mot den väletablerade principen om att samhällsekonomisk lönsamhet ska vara den vägledande prioriteringsgrunden på infrastrukturområdet. Denna princip garanterar att man får största möjliga samhällsnytta för avsatta medel. Att låta medfinansiering ge förtur leder därför till att den samhällsekonomiska utväxlingen av åtgärdsplaneringen sjunker när mindre lönsamma projekt med medfinansiering får tränga ut mer lönsamma utan medfinansiering.

Medfinansieringsutredningen och TRV & SKL (2010) konstaterade att kommuner och andra intressenter uppfattade att förhandlingarna handlade om att öka sannolikheten för att "deras" statliga projekt skulle komma med i planen. Riksrevisionen konstaterade därför att regeringens och riksdagens intention om att medfinansiering ska vara frivillig inte kan sägas vara uppfylld. Den ändrade prioriteringsgrunden medför även att en *kommuns prioritering* av hur de kommunala medlen ska fördelas mellan den egna verksamheten och bidrag till statens investering blir annorlunda än om medfinansieringen inte påverkade sannolikheten för att investeringen ska komma med i planen (det vill säga vore sant frivillig). *Kommunala bidrag* och *förskotteringar* betalas med kommunalskattemedel som har en alternativkostnad i termer av det kommunala åtagandet (lokal infrastruktur och kommunens kärnverksamhet).

8.1.4 Risk för att förhandlingarna lett till önskad omfördelning

Medfinansieringssatsningen innebar en ny prioriteringsgrund eftersom utöver samhällsekonomisk lönsamhet även intressenters medfinansiering fått påverka prioriteringen. Under förhandlingsarbetet var det inte heller tydligt *hur mycket* medfinansieringen skulle få spela roll, vilket innebar oklara spelregler för intressenterna. Intressenternas drivkrafter i förhandlingen har varit att försöka erbjuda minsta möjliga medfinansiering för att garantera en plats i den nya planen. Att man fått förhandla om vad som är statens ansvar och hur stora de lokala nyttorna är ökar risken för att i övrigt lika intressenter skulle få olika mycket i utbyte av förhandlingarna.

Det är visserligen teoretiskt möjligt att detta inte skulle drabba resurssvaga intressenter utan tvärtom lämna mer resurser för dessa. Detta var också regeringens avsikt med medfinansieringssatsningen. Men för detta krävs att medfinansieringen verkligen innebär ett betydande nettotillskott till den statliga delen av projektet. Riksrevisionens granskning har visat att medfinansieringsförhandlingarna inneburit att intressenterna endast bidrar till något som är eller borde vara deras eget ansvar och att det därmed inte uppstått något nettotillskott till de statliga medlen.

Riksrevisionens slutsats är därför att medfinansieringssatsningen inneburit en påtaglig risk för att satsningen lett till att resursstarka intressenter – framförallt kommuner/regionförbund med höga inkomster, lokalpolitisk enighet och övrig förhandlingsstyrka – kunnat förhandla in ”sina” projekt i planen.

8.1.5 *Ansvarsfördelningen har blivit mer otydlig och risk för godtycke*

I kapitel 5 redovisades resultatet av Riksrevisionens granskning av de ca 40 medfinansieringsavtalen. Vi anförde där exempel på att staten tagit ansvar och betalat för sådant som borde vara kommunens åtagande men att trafikverken i andra fall låtit kommunen betala för samma sorts investering/standardhöjning. Ett genomgående problem med avtalen och övriga underlag Trafikverket lämnat är att de sällan redovisar vad som är vems ansvar i varje investering. Riksrevisionen drar därför slutsatsen att medfinansieringssatsningen har medfört att ansvarsförhållandet blivit mer *otydligt*. Enligt trafikverkens rapport *Modeller och metoder* skulle ansvarsfördelningen mellan staten och intressenten förhandlas i varje enskild förhandling. Detta medför en risk för att olika intressenter får olika omfattande ansvar för samma sorts infrastruktur; ett exempel i detta sammanhang är resecentra. Riksrevisionen drar slutsatsen att detta medfört en påtaglig risk för att principer för vad som är statens ansvar i olika delar av infrastrukturen luckrats upp till följd av medfinansieringsförhandlingarna och att det därmed finns en risk för att i övrigt liknande investeringar och medfinansierare behandlats olika i sina förhandlingar med staten (trafikverken).

8.1.6 *Förhandlingar baserade på lokala nyttor har medfört problem*

Enligt trafikverken skulle medfinansieringen baseras på lokala nyttor som uppstår till följd av den statliga investeringen. Lokala nyttor är emellertid svåra att identifiera, avgränsa och beräkna.¹⁴⁸ Riksrevisionen kunde i granskningen konstatera att beräkningar av lokala nyttor i flertalet förhandlingar inte tagits fram alls. I de fall Vägverket hade tagit fram lokala nyttoberäkningar var det, enligt Vägverkets samordnare, många intressenter som inte godkände beräkningarna. Samtliga dessa osäkerheter innebär att Riksrevisionen drar slutsatsen att medfinansieringsförhandlingar baserade på regionala nyttor blivit *godtyckliga*.

Riksrevisionens granskning har också visat att beräkningar av lokala nyttor som tagits fram för en *finansieringsförhandling* felaktigt inkluderats i underlagen till den *nationella prioriteringen*. Detta leder till att medfinansierade objekt åsätts högre nyttor på ett sätt som leder till att investeringsunderlagen inte varit jämförbara på ett rättvisande sätt i den samhällsekonomiska prioriteringen.

¹⁴⁸ Svårigheten att mäta nyttorna är en anledning till att de inte redan ingår i objektens samhällsekonomiska kalkyl.

Riksrevisionens granskning visade också att vissa intressenter har kunnat *bekosta underlag* (framförallt förstudier, utredningar och konsultrapporter om lokala nyttor) som sedan använts inte bara i själva *finansieringsförhandlingen* utan även i trafikverkens *prioritering* jämfört med andra objekt.¹⁴⁹

8.1.7 Förhandlingar om brukaravgifter har medfört problem

Ett antal åtgärder i senaste åtgärdsplaneringen – framför allt stora projekt – finansieras via trängselskatt respektive vägavgifter som en följd av medfinansieringssatsningen. För medfinansiering i form av brukaravgifter, *väg- och banavgifter och trängselskatt*, finns särskilda risker knutna just till själva finansieringsformen. För det första är anläggnings-, drift- och uppbördskostnader för brukaravgifter ofta höga och finansieringsformen är därmed dyrare än anslagsfinansiering. För det andra är intäkterna mer osäkra eftersom de endast kan uppskattas baserat på prognoser om framtida beteenden. En tredje risk med avgifter och trängselskatt är också att när kommunerna förhandlar om denna sorts medfinansiering upplever de en betydligt svagare budgetrestriktion eftersom finansieringen ska betalas av de framtida brukarna. Detta riskerar *öka kostnaderna* för den lösning som förhandlas fram. Brukaravgifter har även *trafikavledande effekter* eftersom brukarna kommer att ändra sitt beteende till följd av avgiftsuttaget. Alla dessa särskilda risker med brukaravgifter behöver identifieras, analyseras, beräknas och hanteras i varje enskilt fall. Riksrevisionen kan konstatera att underlagen för detta varit mycket bristfälliga i senaste åtgärdsplaneringen. Risken för effektivitetsförluster är därmed stor.

Särskilt stor bedömer Riksrevisionen risken vara när det gäller införandet av trängselskatt i Göteborg. Detta då trängselskatten här inte är utformad med huvudsyftet att minska trängseln utan huvudsyftet är att generera avgifter för att finansiera det Västsvenska infrastrukturpaketet. Dels rör det sig om ett system som sammantaget ska generera stora intäktsflöden under en mycket lång tidsperiod och dels är det Västsvenska infrastrukturpaketet kraftigt olönsamt.

Riksrevisionen slutsats är att brukaravgifter i första hand bör användas som styrmedel och att de då bör utformas med syfte att internalisera externa effekter. Styrande avgifter genererar intäkter som sedan kan användas för infrastruktursatsningar om riksdag och regering ställer sig bakom detta.

¹⁴⁹ Det senare problemet finns även utan medfinansiering, men försvåras när medfinansiering spelar in.

8.1.8 Förskotteringar har inte använts ändamålsenligt och har lett till problem

Statsmakternas ursprungliga intention med förskottering var att lokala intressenter i särskilda fall där de kunde ha stor nytta av att förskottera – exempelvis inför stora evenemang såsom skid-VM i Falun eller när stora samordningsvinster med andra investeringar kan uppnås – skulle få förskottera statliga investeringar. Riksrevisionens granskning bekräftar Kommunala kompetensutredningens farhåga om att instrumentet mer kommit att användas – av trafikverken – för att hantera förseningar i de nationella planerna och – av intressenterna – som ett slags försäkring om att det egna projektet verkligen kommer att bli av.

I kapitel 6 redovisades resultatet av Riksrevisionens granskning av trafikverkens förskotteringsärenden mellan 2008 och 2010. Vi konstaterade att trafikverken i sin hantering av ärendena inte i tillräcklig grad levt upp till de riktlinjer för förskottering som infördes i myndigheternas regleringsbrev för att öka transparensen och rättvisan i förskotteringarna. Detta gäller särskilt eftersom inga kvalificerade bedömningar genomförts av hur enskilda förskotteringar påverkar genomförandet av planen i sin helhet respektive hur de påverkar andra enskilda projekt. Regeringen säkerställde inte heller att så skedde. Vidare bedömer Riksrevisionen att risken för att förskotteringar inte har använts som det var avsett från början har ökat väsentligt. För det första har granskningen visat att förskotteringar använts i stor utsträckning för att hantera uppkomna förseningar, vilket överför en kostnad för infrastrukturen till intressenterna. För det andra har omfattningen av förskotteringar ökat, vilket riskerar få konsekvenser för hela den nationella planens genomförande och för andra enskilda objekt. För det tredje har förskottering använts – mot reglerna – som en del i medfinansieringsförhandlingarna i senaste åtgärdsplaneringen. Den "tidigareläggning" trafikverken där förhandlade om var i förhållande till en *icke fastställd plan*, vilket på grund av förhandlingarnas spelregler ger intressenten drivkrafter att förskottera investeringar för att köpa sig en plats i den kommande nationella planen.

Det åligger trafikverken att säkerställa att omfattningen av förskotteringarna inte överstiger taket på 30 procent av varje års investeringsanslag. Riksrevisionen bedömer att detta tak är för högt och sätter den samhällsekonomiska prioriteringsgrunden i fara. Om så mycket som 30 procent av alla pågående investeringar är förskotterade – ofta baserat på intressenternas vilja att få statliga investeringsmedel till den egna regionen – grumlans den samhällsekonomiska prioriteringen.

Eftersom förskottering är ren lånefinansiering innebär det att framtida investeringsanslag tecknas in, vilket kan begränsa handlingsutrymmet för Trafikverkets möjligheter till omprioriteringar och för konjunkturpolitik i framtiden.

8.1.9 *Medfinansieringssatsningen har inneburit risk för sämre kostnadskontroll*

Riksrevisionens granskning har visat att medfinansieringsförhandlingar med oklara spelregler och förda under tidpress, kan vara kostnadsdrivande i och med att onödigt dyra lösningar överenskoms för att få ett avtal till stånd. Granskningen har också visat att förhandlingar som rör större paket av åtgärder har lett till att vissa klart olönsamma åtgärder beslutats. Riksrevisionens granskning av ingångna medfinansieringsavtal visade även att mycket få avtal ger drivkrafter till ett gemensamt ansvarstagande för att dämpa kostnadsökningar. Riksrevisionen konstaterar också att ett ökat inslag av medfinansiering och förhandlingslösningar riskerar att öka inslaget av nyinvesteringar, vilket kan vara dyrt och ineffektivt om samma infrastrukturproblem hade kunnat lösas med trafikstyrande åtgärder eller med mindre ombyggnad av befintlig infrastruktur.

Förhandlingar om utformning, ansvar och finansiering av ny infrastruktur kommer att behövas även framgent. Ett par uppenbara exempel är när det gäller större infrastruktursatsningar eller de mer komplexa behov som finns i storstäderna. Detta leder till att det är än mer viktigt med tydliga principer så långt det går om vad som är statens ansvar och vad som är någon annans ansvar och hur trafikverken ska hantera detta i en förhandlingssituation.

8.2 **Rekommendationer**

Mot bakgrund av ovanstående slutsatser riktar Riksrevisionen följande rekommendationer till regeringen och till Trafikverket.

8.2.1 *Till regeringen*

Riksrevisionen riktar sex rekommendationer till regeringen. Den första är att återgå till de centrala prioriteringsprinciper som finns i infrastrukturplaneringen. Sedan följer två rekommendationer om att söka alternativ finansiering till infrastruktur i form av välmotiverade, enkla, likformiga system för olika avgiftsuttag. Riksrevisionen bedömer att statsmakterna även i framtiden kommer att behöva förhandla om ny infrastruktur med olika intressenter. I en fjärde och femte rekommendation utvecklas därför vilka spelregler vi anser bör gälla vid sådana förhandlingar. Slutligen följer en rekommendation om att förtydliga intentionerna med förskottering och att överväga att begränsa det maximala förskotteringsutrymmet.

Återgå till den samhällsekonomiska prioriteringsgrunden där investeringarnas finansieringsform inte spelar in

Det finns både för- och nackdelar med medfinansieringsförhandlingar. Fördelarna är ett visst tillskott till den statliga ramen och samordningsvinster när statlig och lokal nivå samarbetar om en finansieringslösning. De största och viktigaste nackdelarna är att det är mycket svårt att öka statens intäkter med bibehållen prioriteringsgrund och frivillig medfinansiering. För att medfinansieringsförhandlingar ska kunna väntas ge något betydande tillskott till den statliga ramen krävs – såsom man också gjorde i den senaste åtgärdsplaneringen – att man frångår både principen om samhällsekonomisk lönsamhet som prioriteringsgrund och principen om att en investerings finansieringsform inte ska påverka prioriteringen. Riksrevisionen bedömer att det man uppnår med medfinansieringsförhandlingarna inte tillräckligt kompenserar för det man förlorar genom att frånga dessa principer. Riksrevisionen anser att dessa två välförankrade och välmotiverade principer ger de bästa förutsättningarna för att nå högsta effektivitet i statens medel avsatta för infrastruktur. Vi rekommenderar därför att man undviker breda satsningar som bygger på förhandlingar där intressenternas drivkraft att köpa sig in i planen utgör den centrala finansieringsbasen. Vi rekommenderar också att man i de fall man avser frånga dessa grundprinciper, till exempel vid mycket stora infrastrukturinvesteringar eller storstadspaket, motiverar detta i varje enskilt fall.

Överväg att utreda effektivt utformade, likformiga brukaravgifter

Om riksdagen och regeringen bedömer att statens budgetmedel till infrastruktur behöver kompletteras med alternativ finansiering är ett ökat uttag av brukaravgifter mest lämpligt. Därför bör regeringen överväga att utreda om hur dagens avgifter och skatter inom transportsektorn förhåller sig till trafikslagens marginalkostnader. Om det skulle visa sig att vissa trafikslag är underprissatta finns det utrymme för ett effektivitetshöjande avgiftsuttag. För att detta ska få så små negativa effekter som möjligt behöver avgiftsuttagen vara enkla, likformiga och transparenta så att godtycke, ryckighet och bristande insyn minimeras. Om marginalkostnadsanpassade brukaravgifter inte bedöms ge ett tillräckligt tillskott till anslagen kan finansierande avgifter utredas. Viktigt är att uttaget av dessa även då sker på ett enkelt, likformigt och transparent sätt. Lokal förankring kan krävas i vissa fall, men staten bör undvika att förhandla fram brukaravgifter i enskilda fall så långt som möjligt.

Överväg att utreda om det är möjligt och önskvärt att återföra delar av ökade markvärden till staten

Grundtanken bakom medfinansieringssatsningen var de lokala nyttor som uppstår till följd av statliga investeringar. Om riksdagen och regeringen skulle vilja återföra delar av värdeökningar till följd av lokala nyttor till staten kan man utreda om det även för denna intäktbas skulle gå att utforma enkla, likformiga, transparenta avgifter (inklusive skatter). Detta är att föredra framför breda satsningar på finansieringsförhandlingar baserade på olika intressenters betalningsvilja och förhandlingsstyrka.

Utveckla tydliga principer för statens ansvar för infrastrukturen

Statens och andra intressenters ansvar och intressen möts i många investeringsprojekt. Riksrevisionens granskning visar att det då finns möjligheter att genom samråd och förhandlingar göra samordningsvinster, dra nytta av stordriftsfördelar och att utarbeta en utformning så att hela investeringens effektivitet ökar. För att möjliggöra att dessa vinster kan realiseras samtidigt som infrastrukturplaneringen karaktäriseras av transparens, likabehandling och kostnadseffektivitet, är det viktigt att utveckla så tydliga principer för sådana förhandlingar som möjligt. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att utreda hur statens ansvar för väg och bana kan göras tydligt så långt det går.

Se över hur intressenters drivkrafter kan balanseras mot allmänintresset i förhandlingar om infrastruktur

Klargör också hur allmänintresset, särskilt i form av krav på kostnadskontroll och hög samhällsekonomisk lönsamhet, kan stärkas i förhandlingar om infrastrukturinvesteringar. Se över hur detta allmänintresse kan tillvaratas i förhållande till de drivkrafter förhandlingens olika aktörer har.

Överväg att sänka taket för förskotteringar och förtydliga dess syfte

Riksrevisionen konstaterade att förskotteringar är en form av lånefinansiering som kommit att användas av trafikverken för att hantera förseningar i planeringen och av intressenter för att försäkra sig om att projekt blir av. Förskotteringar intecknar framtida anslagsutrymme. När man ligger nära taket för förskotteringsverksamheten – trettio procent av pågående infrastrukturinvesteringar är förskotterade av olika intressenter – riskerar den samhällsekonomiska prioriteringsordningen sättas ur spel i för stor utsträckning. Överväg därför att sänka taket och förtydliga syftet med förskotteringar. Detta skulle leda till högre samhällsekonomisk effektivitet, ett ökat handlingsutrymme och en ökad transparens.

8.2.2 Till Trafikverket

Riksrevisionen riktar i det följande ett antal rekommendationer till Trafikverket. De handlar främst om att ta fram principer och utveckla olika typer av underlag.

Förbättra dokumentationshanteringen generellt i verket

Flera av de rekommendationer som följer nedan rör hur specifika underlag och dokumentation bör utvecklas. I arbetet med Riksrevisionens granskning har vi emellertid frekvent erfarit svårigheter att få en bild över vilken dokumentation som finns och sammanställningar över relevanta uppgifter. De sammanställningar som Riksrevisionen gjort över avtal om medfinansiering respektive förskotteringar och relevanta uppgifter i dessa borde exempelvis funnits tillgängliga i Trafikverket. Mot bakgrund av detta ser Riksrevisionen skäl för Trafikverket att se över sin dokumentationshantering på ett generellt plan så att alla uppgifter och dokument som är av betydelse för ett ärende framgår och hålls ordnade. Denna rekommendation ska ses mot bakgrund av att det anses vara god förvaltningspraxis att dokumentera det som krävs för att följa ett ärendes gång och det som kan påverka ärendets utgång. Nödvändigheten av dokumentation har flera skäl, exempelvis att underlätta myndighetens interna arbete, att möjliggöra uppföljning, utvärdering och revision samt att bereda allmänheten insyn i myndighetens verksamhet i enlighet med offentlighetsprincipen.

Tydliggör vem som är beställare av och syftet med olika underlag

Riksrevisionen har i sin granskning iakttagit ett antal fall där underlag som använts i åtgärdsplaneringen inte är tydliga kring i vilket syfte de tagits fram eller vem som beställt och finansierat det. Inför därför rutiner så att det alltid framgår vem som beställt och betalat för olika underlag som ingår i förhandlingar och/eller prioriteringar och i vilket sammanhang sådana underlag syftar till att användas.

Förbättra den samlade redovisningen av investeringarnas kostnader och finansiering

Riksrevisionens granskning har visat att det varit svårt att få en samlad bild över den totala finansieringen av statens infrastruktur. Inför därför rutiner och upprätta nödvändig dokumentation som tydliggör vad varje åtgärd kostar totalt och hur denna kostnad fördelar sig på olika typer av finansiering, inklusive förskotteringskostnader. Detta för att ge riksdag och regering en samlad bild av omfattningen av och samhällets kostnader för förskottering, medfinansiering och samfinansiering samt för att möjliggöra verkets egen uppföljning av enskilda investeringars kostnader, nytta m.m.

Utveckla metoderna för värdering, beräkning och behandling av lokala nyttor

Riksrevisionens granskning har visat att den utpekade grunden för medfinansiering – viljan hos intressenten att betala för den statliga investeringens lokala nyttor – varit oklar på ett antal punkter i den senaste åtgärdsplaneringen. Riksrevisionen bedömer att lokala nyttor inte bör ligga till grund för generella medfinansieringssatsningar i framtiden. Trots detta behöver området utvecklas på följande sätt.

Utveckla metoderna för att identifiera och värdera lokala och regionala nyttor. Utveckla sedan principer för hur dessa nyttor ska beräknas i de fall de ska utgöra grunden för ett finansieringsåtagande från någon intressent. Detta arbete bör sikta på en ökad transparens, enhetlighet och jämförbarhet. Utarbeta även tydliga principer för *om och* när lokala nyttor ska räknas med i objektens samhällsekonomiska underlag (kalkyl respektive bedömning). Även för detta arbete behöver transparens, enhetlighet och jämförbarhet vara ledande.

Utveckla mallen för den samlade effektbedömningen

Under den senaste åtgärdsplaneringen togs nya mallar fram för hur resultaten från de samhällsekonomiska bedömningarna skulle redovisas för beslutsfattarna. Efter åtgärdsplaneringen har ett fortsatt utvecklingsarbete kring dessa mallar skett vilket är positivt. Riksrevisionen erfar dock att mallarna saknar riktlinjer för hur kostnader och effekter av alternativ finansiering ska hanteras på ett lämpligt sätt. Utveckla därför mallen för den samlade effektbedömningen i detta avseende så det av beslutsunderlaget tydligt framgår vilka kostnader och konsekvenser tänkt finansiering har för ett objekts lönsamhetsbedömning.

Ta fram riktlinjer för hur förhandlingar om finansiering, utformning och genomförande ska dokumenteras

Riksrevisionens granskning har visat att avtalen om medfinansiering är alltför knapphändiga och att nödvändiga uppgifter inte heller återfinns i kompletterande underlag. Detta får till följd att motiv för förhandlingen, dess genomförande och vilka prioriteringar som gjorts inte är transparent. Ta därför fram riktlinjer för hur förhandlingar ska dokumenteras, vilka uppgifter som avtal och avsiktsförhandlingar ska innehålla samt vilka tillhörande analyser och beslutsunderlag som ska finnas. Exempel på uppgifter som Riksrevisionen anser behöver tydliggöras i underlagen är motiv för vald finansieringslösning relativt andra lösningar, uppgifter om ansvarsfördelning, prisnivåer och rutiner för uppräknade av kostnader, principer för omförhandling etc.

Utveckla centrala principer för brukaravgifter

I åtgärdsplaneringen valdes vägavgifter i fyra fall och Västsvenska infrastrukturpaketet finansieras till stor del med en trängselskatt i ett finansierande syfte. Motiven för alla dessa ställningstaganden är oklara. Ta därför fram och tillämpa vid behov centrala principer, grundade på samhällsekonomisk effektivitet, för när Trafikverket tillstyrker brukaravgifter. Ta vidare fram principer för hur rättvisande underlag bör vara utformade så att avgifternas samtliga effekter, kostnader och risker relativt sedvanlig anslagsfinansiering framgår.

Anpassa de verksinterna rutinerna för förskottering till regleringsbrevets riktlinjer och utveckla prioriteringsprinciper

Trafikverket håller på att ta fram en ny rutin för förskotteringsärenden och en mall för förskotteringsavtal. Som en hjälp i detta arbete rekommenderar Riksrevisionen att dessa dokument tydligt anpassas till de samhällsekonomiskt motiverade riktlinjerna i Trafikverkets regleringsbrev. Som ett tillägg till dessa riktlinjer föreslår Riksrevisionen också att alla eventuella förseningar och nedprioriteringar som tidigare rört projektet bör framgå i avtalet om förskottering eller dokumenteras på annat sätt. Utveckla och dokumentera också tydliga prioriteringsprinciper för situationer när intresset för förskottering är större än utrymmet under taket, så att det blir tydligt för en intressent som fått avslag på vilka grunder avslaget skett.

Referenser

Föreskrifter

Budgetlag (2011:203)

Lag (1995:1649) om byggande av järnväg

Lag (1996:1059) om statsbudgeten

Väglag (1971:948)

Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket

Riksdagstryck

Bet. 2003/04:FiU22

Bet. 2009/10:TU24

Bet. 2010/11: KU14

Bet. 2010/11:TU17

Förslag till riksdagen 2000/01:RR11, *Riksdagens revisorers förslag angående Nya vägar till vägar och järnvägar?*, bet. 2000/01:TU16, rskr. 2000/01:286.

Proposition 1987/88:50, *Om trafikpolitiken inför 1990-talet*, bet 1987/88:TU20, rskr. 1987/88:297.

Proposition 1989/90:88, *Om vissa näringspolitiska frågor*, bet 1989/90:TU27, rskr. 1989/90:325.

Proposition 1997/98:56, *Transportpolitik för en hållbar utveckling*, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:266.

Proposition 2001/02:20, *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem*, bet. 2001/02:TU2, rskr. 2001/02:126.

Proposition 2003/2004:100, *2004 års ekonomiska vårproposition*, bet. 2003/04:FiU21, rskr. 2003/04:274.

- Proposition 2007/08:1, *Budgetpropositionen för 2008*, bet. 2007/08:TU1.
- Proposition 2008/09:35, *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt*, bet. 2008/09:TU2, rskr. 2008/09:145.
- Proposition 2008/09:93, *Mål för framtidens resor och transporter*, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257.
- Proposition 2008/09:228, *Redovisning av kommunal medfinansiering till statlig infrastruktur*.
- SOU 2006:33, *Andra vägar att finansiera nya vägar, Utredningen om vägavgifter på E6*, N 2005:06.
- SOU 2007:72, *Kommunal kompetens i utveckling*, Kommunala kompetensutredningen, Fi 2006:4.
- SOU 2009:31, *Effektiva transporter och samhällsbyggande – En ny struktur för sjö, luft och järnväg*, Trafikverksutredningen, N 2008:06.
- SOU 2010:57, *Effektivare planering av vägar och järnvägar*, Transportinfrastrukturkommittén, N 2009:03.
- SOU 2011:12, *Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor*, Delbetänkande av Medfinansieringsutredningen, N2010:09.
- SOU 2011:49, *Medfinansiering av transportinfrastruktur – ett nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur samt riktlinjer och processer för medfinansiering*, Slutbetänkande av Medfinansieringsutredningen, N2010:09.

Övrigt offentligt tryck

- Dir. 2008:90, *Översyn av myndigheter och verksamheter inom transportområdet*, Näringsdepartementet.
- Dir. 2009:16, *Effektivisering av planeringsprocessen för transportinfrastruktur*, Näringsdepartementet.
- Dir. 2010:92, *Medfinansiering i samband med den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur samt riktlinjer och processer för medfinansiering*, Näringsdepartementet.
- Ekonomistyrningsverket (2007), *Alternativ finansiering av vägar och järnvägar*, ESV 2006:29.

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/76/EU av den 27 september 2011 om ändring av direktiv 1999/62/EG om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer.
- Näringsdepartementet (2007), *Uppdrag att utreda förutsättningarna för offentlig-privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar*, N2007/3002/IR.
- Näringsdepartementet (2008a), *Uppdrag att inledande av åtgärdsplanering för infrastrukturåtgärder perioden 2010-2020 m.m.*, dnr N2008/243/IR.
- Näringsdepartementet (2008b), *Uppdrag att genomföra åtgärdsplanering inför fastställandet av nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet och trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur*, dnr N2008/8698/IR, N2008/8869/IR (delvis).
- Näringsdepartementet (2009a), *Uppdrag att lämna förslag till ett nytt planeringssystem för transportinfrastrukturen*, dnr N2009/7620/IR.
- Näringsdepartementet (2009b), *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Banverket inom utgiftsområde 22 Kommunikationer*, N2009/8616/IR, N2009/8907/KLS (delvis).
- Näringsdepartementet (2009c), *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Vägverket inom utgiftsområde 22 Kommunikationer*, N2009/8515/IR, N2009/8907/KLS (delvis).
- Näringsdepartementet (2010a), *Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Trafikverket inom utgiftsområde 22 Kommunikationer*, N2011/125/TE, N2010/7753/KLS (delvis).
- Näringsdepartementet (2010b), *Bilaga 1 till beslut om fastställelse av nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet samt fastställelse av definitiva ekonomiska ramar för trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för perioden 2010–2021, Bilaga 1 till regeringsbeslut II den 29 mars 2010*, N2009/6374/TE N2008/8869/TE (delvis).
- Näringsdepartementet (2010c), *Transporter, infrastruktur, IT-politik, En sammanfattning av regeringens insatser 2006-2010*, N2010.27.
- Regeringen (2010), *Regeringens skrivelse 2009/10:197, Åtgärdsplanering för transportssystemet 2010-2021*, Skr. 2009/10:197.
- Riksdagens revisorer (2000), *Nya vägar till vägar och järnvägar?*, RR 2000/01:5.
- Riksrevisionen (2004), *Insyn i ett samfinansierat infrastrukturprojekt*, RiR 2004:22.

- Riksrevisionen (2010a), *Kostnadskontroll i stora väginvesteringar?*, RiR 2010:25.
- Riksrevisionen (2010b), *Förvaltning av samhällsekonomiska metoder inom infrastrukturområdet*, RiR 2010:27.
- Riksrevisionen (2011), *Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?*, RiR 2011:6.
- SIKA (2009), *Värden och metoder för transportsektorns samhällsekonomiska analyser - ASEK 4*, SIKA Rapport 2009:3.
- SIKA (2010), *SIKA Basfakta 2008, Övergripande statistik om transportsektorn*, SIKA Statistik 2009:28.
- Trafikverket och Sveriges Kommuner och Landsting (2011), *Medfinansiering av statliga infrastrukturinvesteringar, Lägesrapport, Sammanfattning av Trafikverkets och SKL:s gemensamma arbete hösten 2010*, februari 2011.
- Väg- och transportforskningsinstitutet (2007), *En svensk modell för offentlig-privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar*, VTI Rapport 508.
- Vägverket (2005), *Vägverkets medverkan i samhällsbyggandet*, Vägverket 2005:141.
- Vägverket, Banverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen (2010), *Förslag till nytt planeringssystem för transportsystemet*, VV2009/33129A.

Övriga tryckta källor

- Cars, Malmsten och Witzell (2011), *Infrastruktur med finansiering*, Stockholm.
- Nilsson, J-E (2002), *"Några problem med regeringens faktiska förslag" i Skattemiljarder i trafikpolitiken – till vilken nytta?*, SNS förlag, Stockholm.

Otryckta källor

- Alliansen (2006), *En rivstart för Sverige – för nya företag och jobb*, Alliansgrupp Tillväxtregion Sverige, februari 2006.
- Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket och Luftfartsstyrelsen (2008), *Finansiell samverkan i infrastrukturprojekt – modeller och metoder*, N2008/243/IR.
- Banverket (2009a), *Fortsatt utveckling av medfinansiering, Idépromemoria utifrån tidigare interna arbeten samt propositioner, utredningar, rapporter m.m.*, ZS Rapport, 2009-04-08.
- Banverket (2009b), *Dalabanan, Genomförande- och finansieringsavtal avseende åtgärder på Dalabanan*, Dnr. F08-10609/SA20.
- Banverket och Vägverket (2009), *Utredning om införande av trängselskatt i Göteborg som en del av västsvenska infrastrukturpaketet*.

- Hasselgren, Björn (2011), *Development of Transport Infrastructure, A co-evolutionary approach*, Course Paper, Kungliga Tekniska Högskolan.
- Näringsdepartementet (2010d), *497 miljarder till förstärkt infrastruktur i hela landet*, Pressmeddelande 2010-03-31.
- Regeringskansliet (2010), *482 miljarder till förstärkt infrastruktur i hela landet*, Promemoria, 2010-03-30.
- Trafikverket och Sveriges Kommuner och Landsting (2010), *Medfinansiering av statliga infrastrukturinvesteringar, Lägesrapport, Sammanfattning av Trafikverkets och SKL:s gemensamma arbete våren 2010*, september 2010.
- Trafikverket (2010), *Fördelning av medel till övriga åtgärder i Nationell plan för transportsystemet 2010-2021, Bilaga 3 - Samlad effektbedömning av övriga åtgärder i nationell plan*, 2010-10-29.
- Trafikverket (2011a), *Uppdrag om förvaltning av avtal om medfinansiering av statliga infrastrukturinvesteringar*, PM Ärenden: TRV 2010/82994 A, 2011-01-31.
- Trafikverket (2011b), *Planer och beslutsunderlag*, Trafikverkets webbplats, www.trafikverket.se, 2011-11-03.
- Trafikverket (2011c), *Uppdrag att redovisa arbetet med utveckling och förvaltning av metoder och modeller för samhällsekonomiska analyser*, PM, Ärenden: N2011/3170/TE, TRV2011/36275A.
- Vägverket (2010), *Förslag till nytt planeringssystem för transportsystemet*, slutrapport, VV2009/33129A.

Intervjuer

- Statssekreterare hos Näringsministern vid tiden för medfinansieringssatsningen, 2011-06-09.
- Företrädare för Regeringskansliet
Näringsdepartementet, 2011-05-20.
Finansdepartementet, 2011-09-28.
- Företrädare för Trafikverket (och tidigare Vägverket respektive Banverket)
Trafikverket, 2011-04-18.
Trafikverket, 2011-04-26.
Trafikverket, 2011-05-19.
Trafikverket, 2011-10-06.

Bilaga 1 Avtal om förskotteringar som ingått i granskningen

1. E6 Trelleborg–Vellinge
2. E4/E12 Umeå (Cirkulationsplats Morkullevägen)
3. E4/E12 Umeå (hela objektet)
4. Rv 70/71 cirkulationsplats Mårdgatan
5. E6.2 Göteborgs hamn/Lundbyleden (155 Syrhålomotet-Vädermotet)
6. E20 Trafikplats Jung
7. Rv 40 Slambymotet
8. Rv 55 Förbi Katrineholm
9. E18 Västerås-Sagån
10. Sundsvall–Härnösand, (Ådalsbanan förstudie)
11. Södertälje hamn–Södertälje C, dubbelspår och funktionsanpassning av bangård
12. Nynäsbanan, Nynäsgård mötesstation
13. Flen–Oxelösund
14. Plattformsförlängningar i Skåne
15. Kust-till-kust: Alvesta resecentrum, Örsjö mötesstation, Åryd mötesstation och Växjö bangårdsombyggnad

Bilaga 2 Avtal om medfinansiering som ingått i granskningen

Medfinansieringsavtal om namngivna objekt som kom med i den nationella transportplanen 2010-2021

1. E22 genom Skåne – Avtal kontrasignerat
2. E18 Väster Karlstad (Björkås-Skutberget) – Nytt avtal, kontrasignerat
3. Västerås–Sagån – Avtal
4. E20 Trafikplats Jung – Avtal kontrasignerat
5. E20 Alingsås 2 objekt – Avtal kontrasignerat
6. E22 Trafikplats Ideon – Finansieringsavtal
7. E4 infart Helsingborgs hamn – Avtal kontrasignerat
8. E4 Sundsvall – Avtal
9. E4 E12 Umeå – Avtal
10. E6.01 Trafikplats Spillepengen – Avtal kontrasignerat
11. E6.20 Söder–Västerleden etapp 1 – Avtal kontrasignerat
12. E6.20 Hisingeleden södra delen – Avtal kontrasignerat
13. Farled mot Norrköping – Avtal & EU-medfin.
14. Farled till Gävle – Avtal
15. Gtb Hamnbanan delen Eriksbergsmotet-Pölsebobangården – Avtal
16. Hargshamnbanan – Avtal
17. Händelö ny spårförbindelse – Överenskommelse
18. Pågatåg Nordost – Avtal
19. Slambymotet – Avtal
20. Östra förbifarten Katrineholm – Avtal kontrasignerat
21. Rv 50 Ludvika – Avtal
22. Rv 50 Mjölby–Motala – Avtal
23. RV 70 Smedjebacksvägen – Avtal
24. Sundsvalls hamn anslutning – Avtal
25. Södertunneln Helsingborg – Avtal
26. Södertälje sluss
27. Dalabanan – Överenskommelse
28. Varberg dubbelspår – Avtal ej undertecknat
29. Västsvenska infrastrukturpaketet – Avtal

30. Ängelholm–Maria – Avtal
31. (4 avtal) Kust till kust, Alvesta–Kalmar – Avtal
32. Trelleborgsbanan
33. Stockholmsförhandlingen – Avtal*
34. Flackarp–Arlöv – Avtal
35. E4 genom Kalix – Avtal & Kompletterande avtal
36. E22 Förbi Söderköping – Kommunstyrelseprotokoll
37. Rv 45 70 Mora – Avtal
38. Kirunaprojektet – Avtal
39. E10 Kiruna

* Avtalet från Stockholmsöverenskommelsen representerar alla objekt i Stockholm. Avtal för separata objekt har därför exkluderats för att förhindra dubbelräkning.

Medfinansieringsavtal om namngivna objekt aktuella för den nationella transportplanen, men som inte kom med i den slutliga planen

1. E22 Förbi Norrköping – Avtal
2. E4 Örnsköldsvik – avsiktsförklaring
3. Karlstad resecentrum – Tillägg till genomförande och finansieringsavtal & Avtal
4. Gävle hamn anslutning – Avtal

Därutöver erhöles ett antal avtal som inte ingått i översynen, detta då de antingen hörde till icke-namngivna objekt alternativt objekt aktuella för de regionala planerna.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

- | | | |
|------|---------|---|
| 2010 | 2010:1 | Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning |
| | 2010:2 | Regeringens försäljning av Vasakronan |
| | 2010:3 | Från många till en – sammanslagningar av myndigheter |
| | 2010:4 | Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Höskoleverkets uppföljning |
| | 2010:5 | Arbetspraktik |
| | 2010:6 | Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter |
| | 2010:7 | Inställda huvudförhandlingar i brottmål |
| | 2010:8 | Sveaskog AB och dess uppdrag |
| | 2010:9 | En förändrad sjukskrivningsprocess |
| | 2010:10 | Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare |
| | 2010:11 | Enhetlig beskattning? |
| | 2010:12 | Riksrevisorernas årliga rapport 2010 |
| | 2010:13 | Säkerheten i statens betalningar |
| | 2010:14 | Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2010 års ekonomiska vårproposition |
| | 2010:15 | AB Svensk Exportkredit |
| | 2010:16 | Underhåll av järnväg |
| | 2010:17 | Kapitalförvaltning i tider av kraftiga värdeförändringar. En granskning av åtta statligt bildade stiftelser och regeringen som stiftare |
| | 2010:18 | Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem – har möjligheter till effektivisering utnyttjats? |
| | 2010:19 | Förberedelsearbetet i apoteksreformen |
| | 2010:20 | Den nordiska stridsgruppen 2008 - en del av EU:s snabbinsatsförmåga |
| | 2010:21 | Statliga stöd i alkoholpolitiken – Påverkas ungas alkoholkonsumtion? |
| | 2010:22 | Underhållsstödet – för barnens bästa? |
| | 2010:23 | Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts? |
| | 2010:24 | Sveriges skatteavtal med andra länder – effekterna av regeringens arbete |
| | 2010:25 | Kostnadskontroll i stora väginvesteringar? |
| | 2010:26 | Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet – ett bättre samarbete ger högre utbyte |
| | 2010:27 | Förvaltningen av samhällsekonomiska metoder inom infrastrukturområdet |

- 2011 2011:1 Säsongsarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen
– omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring?
- 2011:2 Använder lärosätena resurserna effektivt?
Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor
- 2011:3 Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor
- 2011:4 IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt
prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?
- 2011:5 Statliga IT-projekt som överskrider budget
- 2011:6 Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?
- 2011:7 Trafikverkens produktivitet – hur mycket infrastruktur för pengarna?
- 2011:8 Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter
- 2011:9 Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – Lärdomar i ljuset
av utvecklingen i Baltikum 2005–2007
- 2011:10 Biodrivmedel för bättre klimat – Hur används skattebefrielsen?
- 2011:11 Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011? –
Redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk
- 2011:12 Statens stöd till studieförbunden
- 2011:13 Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella
materiellsamarbeten
- 2011:14 Svenska bidrag till internationella insatser
- 2011:15 Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser
- 2011:16 Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning
– förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva?
- 2011:17 Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning
– Ett (o)lösligt problem?
- 2011:18 Brottsutsatt – Myndigheternas hantering av ekonomisk
kompensation på grund av brott
- 2011:19 Rätt information vid rätt tillfälle inom vård och omsorg
– samverkan utan verkan?
- 2011:20 Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?
- 2011:21 Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning
- 2011:22 Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det
blivit och vad har det kostat?
- 2011:23 Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot
en likvärdig betygssättning i grundskolan
- 2011:24 Statliga myndigheters tjänsteexport
- 2011:25 It-stödet i rättskedjan
- 2011:26 Stabilitetsfonden – Gör den skäl för namnet?
- 2011:27 Att hantera brottmål effektivt – En utmaning för regeringen och
rättsväsendet

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Regeringen gav 2008 trafikverken i uppdrag att undersöka möjligheterna till medfinansiering av statens infrastrukturinvesteringar för perioden 2010–2021. Trafikverken slöt därför mellan hösten 2008 och våren 2010 över 50 medfinansieringsavtal, som främst avsåg ekonomiska bidrag, trängselskatt samt väg- och banavgifter. Det var också vanligt att lokala intressenter lånade ut investeringsmedel räntefritt till trafikverken, så kallade förskotteringar, för att tidigarelägga vissa infrastrukturprojekt.

Riksrevisionen har granskat effektiviteten i denna medfinansieringssatsning. Granskningen visar att medfinansierade projekt fått förtur framför andra projekt. Vägverket, Banverket och regeringen har därmed frångått den viktiga principen om högsta möjliga samhällsekonomiska effektivitet i användningen av statens medel. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att återgå till att låta samhällsekonomisk lönsamhet vara prioriteringsgrunden för statens infrastrukturinvesteringar och att minska omfattningen av förskotteringar. Riksrevisionen rekommenderar även att Trafikverket utvecklar ett antal riktlinjer och underlag samt dokumentation för att garantera transparens och enhetlighet i infrastrukturplaneringen.

ISSN 1652-6597

ISBN 978 91 7086 270 0

Beställning:

Riksrevisionens publikationsservice

114 90 Stockholm

Fax: 08-5171 41 00

publikationsservice@riksrevisionen.se