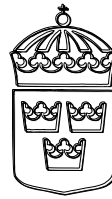


Regeringens skrivelse 2012/13:15



Riksrevisionens rapport om Citybanans regionala medfinansiering

Skr.
2012/13:15

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 4 oktober 2012

Fredrik Reinfeldt

Catharina Elmsäter-Svärd
(Näringsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sina bedömningar av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer i granskningsrapporten Citybanans regionala medfinansiering (RiR 2012:8). Vidare redovisar regeringen vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av rapporten.

Skr. 2012/13:15 **Innehållsförteckning**

| | | |
|--------|---|-----|
| 1 | Ärendet och dess beredning | 3 |
| 2 | Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer | 3 |
| 3 | Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser | 5 |
| 3.1 | Motiv och utgångspunkter för granskningen | 5 |
| 3.2 | Effektiviteten i finansieringen av Citybanan | 6 |
| 3.3 | Processen | 8 |
| 4 | Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser | 13 |
| Bilaga | Citybanans regionala medfinansiering | 14 |
| | Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 oktober 2012 | 156 |

1 Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har granskat den regionala medfinansieringen av Citybanan. Granskningen har redovisats i rapporten Citybanans regionala medfinansiering (RiR 2012:8), se *bilagan*.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om Citybanans regionala medfinansiering har varit effektiv med avseende på medfinansieringens påverkan på berörda infrastrukturprojekt och den övergripande infrastrukturplaneringen.

Riksdagen överlämnade granskningsrapporten till regeringen den 20 april 2012. Rapporten har remitterats till Trafikverket (dnr N2012/2179/TE).

2 Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Riksrevisionens två övergripande slutsatser i granskningsrapporten är att medfinansiering inte har varit en effektiv finansieringsform för Citybanan och att medfinansieringen inte har varit tillräckligt underbyggd och transparent.

Medfinansieringen har enligt Riksrevisionens bedömning lett till ökad samordning mellan region och stat, en effekt som dock är begränsad och svår att belägga. Riksrevisionens sammantagna bedömning är att de positiva effekterna av medfinansieringen inte kompenserar de negativa. Den regionala medfinansieringen av Citybanan innebär enligt Riksrevisionen ökade risker och kostnader för offentlig sektor som inte föreligger då infrastrukturprojekt anslagsfinansieras. Riksrevisionens slutsats är att projekt som bedöms vara av nationellt intresse borde finansieras genom anslag. I andra hand menar Riksrevisionen att staten kan låta utreda möjligheten att få in medel genom en finansieringsform som inte bygger på förhandlingar eller på annat sätt bryter mot väl motiverade principer för styrning av medel inom infrastrukturen.

Riksrevisionen menar att de projekt som utgör statens övriga åtaganden i avtalet om medfinansiering av Citybanan troligtvis hade prioriterats lägre än de gör i nuvarande åtgärdsplan om de hade prioriterats utifrån de samhällsekonomiska analyser som togs fram under den senaste plan genomgången, där flera av åtagandena uppskattades vara olönsamma. Riksrevisionen anför att det inte är möjligt att säga om förhandlingen har lett till effektiv utbyggnad då det inte finns underlag som beskriver hela systemutbyggnadens samhällsekonomiska effektivitet. Som Riksrevisionen ser det har regeringen därmed inte säkerställt att det är samhällsekonomiskt effektivt att prioritera projekten i Citybanans avtal. Att prioritera projekt utan ett samhällsekonomiskt underlag bryter enligt Riksrevisionen mot principen om att samhällsekonomisk lönsamhet ska vara den vägledande prioriteringsgrunden på infrastrukturuområdet.

Även andra underlag för medfinansieringen är otillräckliga enligt Riksrevisionen. Riksrevisionen konstaterar att de län som bjöds in till för-

Skr. 2012/13:15 handlingarna inte valdes utifrån någon väl motiverad princip; flera län som får nytta av Citybanan bjöds inte in till förhandlingarna. Riksrevisionen påpekar vidare att en finansieringsprincip som utgår från Stockholms bidrag till pendeltågsstationerna har varit vägledande för hur mycket de regionala parterna skulle bidra med, trots att de regionala parterna inte får någon del i ägandet eller driften av infrastrukturen, till skillnad från Stockholms läns landsting. Riksrevisionen ser även problem med att regeringens motiv till medfinansieringen var finansieringsunderskott i projektet och påvisade regionala nyttor. Enligt Riksrevisionen har avsteget från principen om att samhällsekonomi ska spela en viktig roll vid prioriteringen av infrastrukturbyggnader inte motiverats, inte heller varför det var nödvändigt att frånga principen om statligt ansvar för infrastrukturen. Bristen på hållbara motiv och riktlinjer har som Riksrevisionen ser det skapat godtycklighet som försvagar styrningen inom infrastruktursektorn och riskerar att sänka den samlade samhällsekonomiska nyttan av de statliga infrastrukturbyggnaderna i landet.

Ett avsnitt i rapporten behandlar frågan om att ingen statlig aktör hade ett tydligt ansvar att tillgodose allmänintresset i förhandlingarna. Förhandlingarna om Citybanans regionala medfinansiering visar enligt Riksrevisionen att det är svårt att upprätthålla viktiga principer och kostnads kontroll i och med intressentens krav på motprestationer för att lämna bidrag till statlig infrastruktur.

Riksrevisionen kritiserar även att regeringen inte har informerat riksdagen om kostnaderna för de åtgärder som staten åtar sig att genomföra i och med avtalet. Riksrevisionen menar att detta inte är förenligt med den grundläggande principen om att regeringen och myndigheter ska ha riksdagens medgivande för att fatta beslut om åtaganden inför framtiden.

När det gäller de nya reglerna i lagen om kommunal redovisning (1997:614), som antogs bl.a. mot bakgrund av medfinansieringen av Citybanan, ser Riksrevisionen följande problem. Enligt bestämmelserna får kommunala bidrag till statlig infrastruktur redovisas som tillgång, något som strider mot god redovisningssed. Detta innebär att de faktiska kostnader som kommunerna får i och med medfinansieringen inte framgår vilket innebär att kommunerna kan öka sina utgifter för medfinansiering utan att begränsas av det kommunala balanskravet. Då den ökade skuldsättningen döljs, kan förtroendet för de offentliga finanserna komma att urholkas. Regeringen har inte heller utrett konsekvenserna av den nya redovisningen vid sammanställningen av nationalräkenskaperna.

Riksrevisionen riktar även kritik mot avtalets vitesklausuler, som innebär att staten ska betala viten till de regionala parterna vid förseningar av de övriga åtagandena om förseningen beror på underlåtenhet från statens sida. Dessa viten kan enligt Riksrevisionen leda till låsningar i framtida handlingsutrymme, som i sin tur kan bli kostnadsdrivande och/eller leda till ineffektivt genomförande av åtgärdsplanen.

Riksrevisionen menar slutligen att dokumentationshanteringen i ärendet har varit bristfällig då ärendet inte finns i en enskild akt och dokumenten har registrerats under olika diarienummer.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen:

- Respektera den samhällsekonomiska prioriteringsgrunden vid planeringen av transportinfrastruktur.

- Om förhandlingar om medfinansiering bedöms nödvändiga bör detta redovisas transparent, riktlinjer för medfinansiering utvecklas samt hållbara motiv anges som hanterar avstegen från viktiga principer.
- Ge en statlig aktör ett uttalat ansvar för att bevaka och balansera allmänintresset mot andra aktörers drivkrafter i förhandlingar om infrastruktur.
- Informera riksdagen om framtida kostnader för medfinansierade projekt.
- Utred konsekvenserna av medfinansiering i den offentliga redovisningen.
- Använd inte vitesklausuler i medfinansieringsavtal.
- Förbättra dokumentationshanteringen.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

3.1 Motiv och utgångspunkter för granskningen

En stor andel av de slutsatser Riksrevisionen drar i den nu aktuella granskningsrapporten har samma utgångspunkter som i Riksrevisionens granskningsrapport Medfinansiering av statlig infrastruktur (RiR 2011:28) under planperioden 2010–2021. Regeringens bedömningar av den föreliggande rapporten överensstämmer således till stor del med de bedömningar som gjordes i regeringens skrivelse Medfinansiering av statlig infrastruktur (skr. 2011/12:139). I skrivelsen redogjorde regeringen för de åtgärder som redan vidtagits i syfte att åstadkomma tydligare processer och riktlinjer för medfinansiering av statlig infrastruktur. I korthet rör det sig om tillsättandet av Medfinansieringsutredningen som resulterade i två betänkanden, dels delbetänkandet Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor (SOU 2011:12), dels slutbetänkandet Medfinansiering av transportinfrastruktur – Ett nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur samt riktlinjer och processer för medfinansiering (SOU 2011:49). Vidare handlar det om de förslag och bedömningar som regeringen presenterat i propositionen Planeringssystem för transportinfrastruktur (prop. 2011/12:118). Regeringen anser således alltfjämt att de motiv och utgångspunkter som Riksrevisionen anger för att granska den medfinansiering av statlig infrastruktur som skett hittills i huvudsak är välgrundade. Dock är det fortfarande regeringens uppfattning att det likhetstecken mellan samhälls-ekonomisk lönsamhet och resultaten från myndigheternas samhälls-ekonomiska kalkyler som Riksrevisionen förefaller sätta bör ifrågasättas.

Riksrevisionen motiverar granskningen av Citybanans regionala medfinansiering bl.a. med att Medfinansieringsutredningen inte redovisar någon djupare undersökning av enskilda medfinansieringsavtal. Riksrevisionen har därför bedömt att en granskning av medfinansieringen av

Skr. 2012/13:15 Citybanan kan ge en mer ingående kunskap om området. I Riksrevisionens tidigare rapport, Medfinansiering av statlig infrastruktur, utgår granskningen från ett bredare anslag. Riksrevisionen påpekar att viss överlappning finns mellan dessa rapporter, men att de även kompletterar varandra.

Regeringen ställer sig emellertid tveksam till om Citybanans regionala medfinansiering skiljer sig så pass mycket från medfinansiering generellt att den motiverar en särskild granskning. Det finns dock vissa frågeställningar i föreliggande rapport, som inte behandlades i rapporten Medfinansiering av infrastruktur, som regeringen finner skäl att kommentera.

3.2 Effektiviteten i finansieringen av Citybanan

Effekter av medfinansiering

I Riksrevisionens granskning framhåller de flesta parter som var delaktiga i medfinansieringsförhandlingen av Citybanan att samarbetet och det gemensamma ansvarstagandet mellan parterna har blivit bättre. Riksrevisionen menar dock att det utifrån de undersökningar som har gjorts inte går att fastställa om det är medfinansieringsförhandlingen som har varit den primära orsaken till förbättrat samarbete.

Regeringen bedömer i skrivelsen Medfinansiering av statlig infrastruktur att samordning och samplanering av statliga och lokala investeringar är ett tydligt mervärde av det ökade inslaget av medfinansiering. Detta konstaterande görs mot bakgrund av såväl Riksrevisionens rapport Medfinansiering av statlig infrastruktur som den utvärdering av medfinansieringen i åtgärdsplaneringen 2010–2021 som genomförts av Medfinansieringsutredningen. I den nu aktuella rapporten gör Riksrevisionen bedömningen att även Citybanans regionala medfinansiering har lett till ökat samarbete, både mellan regionerna och mellan regionerna och staten. Regeringen noterar att Riksrevisionen i rapporten Medfinansiering av statlig infrastruktur anser att det även i fortsättningen kommer att behövas förhandlingar om utformning, ansvar och finansiering av ny infrastruktur, inte minst när det gäller de mer komplexa behov som finns i storstäderna. Därtill gör trafikutskottet bedömningen, i det betänkande som rör propositionen Planeringssystem för transportinfrastruktur, 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. 2011/12:TU13). Regeringen utvecklar sina bedömningar kring medfinansiering av statlig infrastruktur i den infrastrukturproposition som lämnas till riksdagen hösten 2012.

Samhällsekonomiska prioriteringsgrunder vid planering av transportinfrastruktur

Riksrevisionen har granskat om medfinansieringen av Citybanan är utformad enligt de principer som riksdagen har uttalat för den ekonomiska planeringen och finansieringen av transportinfrastrukturen. De principer

som berörs är att medfinansiering inte ska påverka prioriteringsordningen och att samhällsekonomiska analyser bör spela en viktig roll vid prioriteringen av infrastrukturinvesteringar (se t.ex. bet. 2008/09:TU2).

I både föreliggande rapport och i rapporten Medfinansiering av statlig infrastruktur verkar Riksrevisionen likställa samhällsekonomisk lönsamhet med resultaten från myndigheternas samhällsekonomiska kalkyler. Som regeringen redogjorde för i skrivelsen Medfinansiering av statlig infrastruktur anser regeringen att kalkylerna är ett mycket viktigt urvalskriterium, men en strikt rangordning utifrån samhällsekonomisk lönsamhet är inte möjlig att göra då detta inte fångar alla aspekter som kan vara relevanta att beakta. Särskilt större projekt i storstäder kan behöva genomföras trots att de inte visar de högsta lönsamheterna vid beräkningar med traditionella samhällsekonomiska kalkylmodeller. När det gäller sådana projekt finns komplexa orsakssamband kopplade till specifika arbetsmarknader som är svåra att fånga i en lönsamhetskalkyl. Fler-talet investeringsprojekt medför också icke prissatta effekter såsom negativa effekter för den biologiska mångfalden. Vid en politisk helhetsbedömning kan i vissa fall andra prioriteringsgrunder än de som fångas av kalkylerna vara avgörande.

Regeringen kommenterade vidare i skrivelsen Medfinansiering av statlig infrastruktur att riksdagen inför åtgärdsplaneringen betonade att medfinansiering är en frivillig uppgift och att medfinansiering är en faktor som inte isolerat kan bestämma prioriteringen av ett enskilt projekt (bet. 2008/09:TU2). Som Riksrevisionen påtalar i rapporten Medfinansiering av statlig infrastruktur innebär en strikt tolkning av villkoren, i betydelsen att den samhällsekonomiska prioriteringsgrunden ska tolkas absolut, att intressenternas vilja till medfinansiering påtagligt sjunker. Regeringen bedömer att det inte finns ett system med strikt prioritering efter samhällsekonomisk lönsamhet att återgå till. Förhandlingar om åtgärders genomförande och utformning är inget nytt inslag i planeringsprocessen. Av Medfinansieringsutredningens slutbetänkande Medfinansiering av transportinfrastruktur – Ett nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur samt riktlinjer och processer för medfinansiering (SOU 2011:49) framgår att medfinansiering i första hand inneburit att relationen mellan parterna i denna befintliga typ av förhandlingar har förändrats. Regeringen anser att planeringsprocessen i stället behöver ändras i grunden, i enlighet med förslagen i propositionen Planeringssystem för transportinfrastruktur, så att det blir fler kontrollstationer och tydligare krav på myndigheternas beslutsunderlag. På så sätt bör förutsättningarna öka för att komma till rätta med en del svagheter i medfinansieringsprocesser som Riksrevisionen påtalat i flera av sina granskningar på infrastrukturens område. Regeringens syn på samhällsekonomiska prioriteringsgrunder vid planering av transportinfrastruktur behandlas ytterligare i infrastrukturpropositionen som lämnas till riksdagen hösten 2012.

Om transparens, riktlinjer och motiv för medfinansiering

Riksrevisionen anför i rapporten att underlagen för förhandlingarna har varit bristfälliga på flera sätt. För att undvika godtycklig behandling av lokala aktörer anser Riksrevisionen att staten bör utgå från en väl motiverad och genomarbetad princip för att bestämma geografisk avgränsning och bidragsnivå vid medfinansiering, något som inte har gjorts i detta fall. Riksrevisionen menar vidare att det saknas analyser av hela projektets kostnader och nyttor samt riskanalyser när det gäller kostnadsökningar i de övriga åtagandena. Regeringen har enligt Riksrevisionens uppfattning inte heller motiverat det slutliga åtgärds paketet eller varför det varit nödvändigt att frångå principen om statligt ansvar för infrastrukturen.

Riktlinjer för medfinansiering har tagits fram i propositionen Planeringssystem för transportinfrastruktur och kommer att utvecklas vidare i infrastrukturpropositionen som lämnas till riksdagen hösten 2012. Enligt regeringens bedömning, som regeringen redogjorde för i skrivelsen Medfinansiering av statlig infrastruktur, kommer den nya processen att bidra till ökad tydlighet kring prioriteringen mellan olika åtgärder. Genom de årliga besluten kommer regeringen att ta ett större formellt ansvar för vilka åtgärder som slutligen ska genomföras. De tydligare uppdragen för framtagande och granskning av beslutsunderlagen bör föra med sig att dokumentationen förbättras, bl.a. i enlighet med Riksrevisionens förslag.

Regeringen påpekar i skrivelsen Medfinansiering av statlig infrastruktur att ambitionen är att modellen för ekonomisk planering för infrastruktur, som presenteras i propositionen Planeringssystem för transportinfrastruktur, ska kunna tillämpas under överblickbar framtid. För att det ska vara möjligt, samtidigt som en nyvald eller omvald regering ges möjlighet att välja inriktning, är det nödvändigt att processen inte är för hårt styrd. Som framgår av propositionen anser regeringen att den långsiktiga inriktningen av infrastrukturplaneringen även i framtiden bör omprövas ungefär en gång per mandatperiod. I det sammanhanget är det naturligt att regeringen i en proposition redogör för sin inställning när det gäller om och i vilka former alternativ finansiering ska användas under den kommande planperioden samt för vilka principer och riktlinjer som ska gälla för dessa. Regeringen avser att även framöver upprätta en långsiktig nationell plan för infrastrukturåtgärder, som omfattar en period på minst tio år. Regeringen bedömer dock att den nu gällande ordningen med långsiktiga planer bör kompletteras med årliga beslut om åtgärders genomförande. Regeringen bör varje år fatta beslut om vilka åtgärder i den nationella planen som får genomföras de närmast följande tre åren (år 1–3) och ett beslut om vilka åtgärder som bör förberedas för genomförande de därpå följande tre åren (år 4–6). Av besluten för år 1–3 bör eventuell alternativ finansiering tydligt framgå. För åtgärder som ingår i regeringens beslut för år 1–3 kan Trafikverket sedan formellt fatta beslut om byggstart. Beslut och bedömningar med ekonomisk innebörd som avser år 1–3 ska överensstämma med de beslut riksdagen fattat om statens budget och med den information regeringen gett riksdagen i den senast lämnade budgetpropositionen. I det ligger att riksdagen före ett

sådant regeringsbeslut ska ha fattat de beslut som är nödvändiga för att möjliggöra eventuell alternativ finansiering. Som underlag till besluten bör Trafikverket ges i uppdrag att årligen lämna förslag på åtgärder som kan börja byggas under respektive treårsperiod. Förslaget om åtgärder för år 1–3 ska omfatta åtgärder där det i princip inte råder några osäkerheter om att de kan påbörjas och genomföras på det sätt och till de kostnader Trafikverket anger. I förslaget till år 4–6 kan åtgärder där alla förutsättningar inte är helt utredda tillåtas. Eventuella alternativa finansieringslösningar ska vara helt utredda för båda kategorierna och de effekter den föreslagna finansieringslösningen för med sig ska redovisas. Trafikverkets förslag kommer att remitteras till Trafikanalys, som i första hand ska granska de samhällsekonomiska kalkyler, kostnadsberäkningar, planeringsunderlag och, i förekommande fall, analyser av alternativa finansieringslösningar som ligger till grund för Trafikverkets förslag. De årliga besluten om åtgärders genomförande medför att beslutet om den långsiktiga nationella planen blir mindre definitivt än i dagens system. Detta beslut, som kan fattas långt före byggstart, innebär snarast att skapa legitimitet för att resurser läggs på utredning, projektering och fysiska planeringsåtgärder för åtgärden i fråga. Kraven på utredning blir med den nya processen högre när åtgärden närmar sig ett möjligt genomförande. Därmed bör möjligheterna att på ett rättvisande sätt jämföra och prioritera mellan åtgärder som skulle kunna bli aktuella för byggstart öka. Även möjligheterna att snabbt identifiera och åtgärda eventuella systematiska felbedömningar i beslutsunderlagen bör öka till följd av detta. I infrastrukturpropositionen som regeringen kommer att lämna till riksdagen hösten 2012 tydliggörs regeringens avsikter när det gäller tillämpning av olika former av finansiering närmare. Ytterligare förslag som rör finansieringsformer för transportinfrastruktur kan bli aktuella längre fram.

Om ansvaret att bevaka och balansera allmänintresset

Liksom i den tidigare medfinansieringsgranskningen rekommenderar Riksrevisionen i föreliggande rapport regeringen att se över hur allmänintresset kan stärkas i förhandlingar om infrastrukturinvesteringar. Som regeringen anger i skrivelsen Medfinansiering av statlig infrastruktur kan processbrister behöva åtgärdas genom tydligare riktlinjer om det är så att förhandlingsprocesser har lett till en förskjutning mot ett ökat statligt åtagande. Riksrevisionen menar att förhandlingsmannen för Citybanans regionala medfinansiering inte hade ett tydligt uppdrag och mandat att tillgodose allmänintresset, i form av kostnadskontroll och hög samhälls-ekonomisk lönsamhet, i förhandlingarna. Enligt regeringen är det närmast en självklarhet att statens förhandlare ska företräda staten och allmänintresset. När det gäller Citybanans regionala medfinansiering utsåg regeringen en förhandlingsman som hade till uppgift att tillgodose statens perspektiv. Av den ursprungliga uppdragsbeskrivningen, Uppdrag att utse förhandlingsman om Stockholms infrastruktur, framgår det att förhandlingsmannen skulle prioritera åtgärderna utifrån deras samhälls-ekonomiska nytta och ha ett nationellt perspektiv på frågorna (dnr N2006/9229/IR).

Information till riksdagen om framtida kostnader för medfinansierade projekt

Riksrevisionen anser att regeringen inte har informerat riksdagen om kostnaderna för de åtgärder som staten åtagit sig att genomföra i och med avtalet om Citybanans regionala medfinansiering. Enligt Riksrevisionens beräkningar åtar sig staten genom citybaneavtalet att genomföra projekt till en kostnad av 25,4 miljarder kronor (inklusive kostnaden för Citybanan). Riksrevisionen drar slutsatsen att detta strider mot den grundläggande principen att regering och myndigheter ska ha riksdagens medgivande för att fatta beslut om åtaganden inför framtiden.

I regeringsbeslutet om medfinansiering av Citybanan hänvisas till att regeringen i propositionen Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt (prop. 2008/09:35) anger hur statens åtgärder för att fullfölja avtalet ska hanteras (dnr N2008/91/IR). I propositionen anges bl.a. att villkoret för denna medfinansiering är att staten åtar sig åtgärder på kort och på lång sikt. Det specificeras även vilka åtgärderna är. Regeringen inväntade riksdagens beslut om propositionen innan man godkände avtalet. Det framkom heller inga invändningar mot den tänkta hanteringen i riksdagens behandling av propositionen. Regeringen informerade således riksdagen om citybaneavtalet och dess konsekvenser innan avtalet ingicks. Att åtgärderna i fråga ingår i den nationella trafikslagsövergripande planen för utveckling av transportsystemet för perioden 2010–2021 och därmed rymms i de ekonomiska planeringsramar riksdagen godkänt framgår explicit av regeringens skrivelse till riksdagen om åtgärdsplaneringen för samma period (skr. 2009/10:197).

Riksrevisionen hävdar emellertid att statens åtaganden enligt citybaneavtalet borde ha rymts i de beställningsbemyndiganden som regeringen begär inom ramen för den årliga budgetprocessen. Riksrevisionen menar således att det inte räcker att de statliga åtgärderna i citybaneavtalet rymms i den av riksdagen godkända planeringsramen.

Frågor om rutiner som gäller beställningsbemyndiganden har berörts i flera sammanhang, bl.a. av regeringen i propositionen En reformerad budgetlag (prop. 2010/11:40). Där har regeringen informerat riksdagen om att rutiner kring att begära bemyndiganden tidigare inte har varit klarlagda. Ett kontinuerligt arbete pågår med att förbättra kvalitet och rutiner i fråga om de förslag om beställningsbemyndiganden som regeringen lämnar till riksdagen. När det gäller överenskommelser om medfinansiering handlar det i de flesta fall inte om regelrätta åtaganden från statens sida att genomföra specifika projekt utan snarare om avsiktsförklaringar som i vissa fall senare övergår i genomförandeavtal när en byggstart närmar sig. De ekonomiska åtaganden som då eventuellt görs från statens sida går normalt inte utöver de åtaganden som staten gör i de avtal med entreprenörer som ingås dessförinnan eller i samband därmed. Regeringens uppfattning är att åtaganden i den typen av medfinansieringsavtal inte behöver något särskilt bemyndigande från riksdagen eftersom riksdagen godkänner statens ekonomiska åtaganden inom ramen för den befintliga ordningen för beställningsbemyndiganden. Med andra ord: för det fall staten förbinder sig att genomföra ett specifikt projekt både gentemot en entreprenör och en kommun bör det inte förändra en fördubblad ram för beställningsbemyndigandet.

Den ordning som hittills tillämpats när det gäller medfinansieringsavtal har varit att de åtgärder staten förbinder sig att göra, antingen det handlar om avsiktsförklaringar eller formella åtaganden, ska rymmas i den av riksdagen godkända planeringsramen. Frågan behandlas i Medfinansieringsutredningens slutbetänkande Medfinansiering av transportinfrastruktur – Ett nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur samt riktlinjer och processer för medfinansiering (SOU 2011:49), där brister i processer kring detta uppmärksammas. Ett problem som utredningen påpekar är just att det i många fall uppfattas som oklart i vilken utsträckning avtalen är formellt bindande. Medfinansieringsutredningen förordar en ordning som innebär att statens ekonomiska åtaganden i medfinansierade projekt ingår i ramarna för de beställningsbemyndiganden riksdagen beslutar om.

Även om det inte explicit framgår av granskningsrapporten tycks Riksrevisionen mena att ramen för beställningsbemyndigandet i anslutning till banhållningsanslaget 2008, dvs. det år regeringen godkände avtalet, borde ha rymt åtgärder på ytterligare 25,4 miljarder kronor. Det bör enligt regeringens bedömning, i enlighet med vad som framförts ovan, påpekas att flera av de aktuella åtagandena redan hade godkänts eftersom beställningsbemyndiganden hade getts inför tecknande av entreprenadkontrakten. Dock är det riktigt att entreprenadkontrakt för de åtgärder i avtalet som hade senare byggstartar inte hade tecknats vid tidpunkten för regeringens godkännande av citybaneavtalet. Därmed ingick inte heller dessa åtaganden i ramen för riksdagens beställningsbemyndigande det aktuella året. Eftersom det i citybaneavtalet finns tydliga ekonomiska åtaganden för staten är regeringens sammanfattande bedömning att Riksrevisionens kritik i den aktuella delen delvis bör tas i beaktande, och regeringen avser att vidta åtgärder som är i linje med utgångspunkterna för kritiken (se vidare avsnitt 4).

Konsekvenser av medfinansiering i den offentliga redovisningen

Riksrevisionen riktar på en rad punkter kritik mot de nya redovisningsreglerna för kommuners medfinansieringsbidrag till statlig infrastruktur. Bland annat påpekar Riksrevisionen att avsteget från redovisningspraxis innebär en risk för fel i nationalräkenskaperna. Regeringen har enligt Riksrevisionen inte heller klargjort hur medfinansieringsbidrag bör redovisas i staten. Som Riksrevisionen påpekar antog riksdagen regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1997:614) om kommunal redovisning. Inga motioner väcktes med anledning av propositionen Redovisning av kommunal medfinansiering till statlig infrastruktur (prop. 2008/09:228). Finansutskottet tillstyrkte propositionen med den ändringen att kommunerna skulle få välja mellan det tidigare sättet att redovisa och det nya förslaget. I det senare fallet ska bidragen enligt utskottet upplösas med årliga enhetliga belopp i högst 25 år. Utskottet ansåg att förslagen i regeringens proposition inte i tillräcklig utsträckning underlättade för kommuner och landsting att bidra med medfinansiering i sådana infrastrukturprojekt där denna typ av finansiering skulle kunna vara aktuell (bet. 2009/10:FiU15).

Av 5 kap. 7 § lagen (1997:614) om kommunal redovisning framgår att sådana bidrag som avses i 2 kap. 1 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter tas upp i balansräkningen eller redovisas som en kostnad i resultaträkningen. I not till balansräkningen och resultaträkningen ska för varje projekt anges det sammanlagda bidragsbeloppet och vad bidraget avser. Därutöver ska i not till balansräkningen anges den valda tiden för bidragets upplösning, hur mycket av bidraget som upplösts och i balansräkningen upptaget belopp. Upplösningen av det aktiverade bidraget redovisas som bidrag till statlig infrastruktur och ingår i verksamhetens kostnader i resultaträkningen.

Statistiska centralbyrån samlar årligen in ekonomisk statistik från kommuner och landsting. I denna statistik redovisar kommuner och landsting, förutom resultat- och balansräkning, särskilda tilläggsupplysningar bl.a. sammanlagt beslutat bidrag till statlig infrastruktur. Insamlingen av dessa uppgifter avser att eliminera de risker för fel i nationalräkenskaperna som Riksrevisionen påpekar.

Regeringen ser ingen anledning att nu föreslå en omprövning av de ställningstaganden riksdagen gjort i frågan.

Om vitesklausuler i medfinansieringsavtal

Ett syfte med Riksrevisionens granskning har varit att utvärdera om medfinansieringen av Citybanan främjar god hushållning med statliga medel. I detta sammanhang tas avtalets vitesklausuler upp. Staten ska enligt klausulerna betala viten till de regionala parterna vid förseningar av avtalets övriga projekt om förseningarna beror på statlig underlåtenhet. Vitesklausuler förekommer vanligtvis inte i medfinansieringsavtal. Vitesklausulerna måste enligt regeringens uppfattning ses mot bakgrund av de speciella omständigheterna i detta fall. Enligt Medfinansieringsutredningens slutbetänkande Medfinansiering av transportinfrastruktur – Ett nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur samt riktlinjer och processer för medfinansiering (SOU 2011:49) bör inte medfinansieringsavtal mellan stat och kommun innehålla klausuler om skadestånd. Regeringen instämmer i Riksrevisionens iakttagelser om att vitesklausuler innebär en ökad riskexponering för staten. Regeringen bedömer att vitesklausuler bör undvikas i den mån det är möjligt, men anser samtidigt att det bör vara en förhandlingsfråga från fall till fall. Detta behandlas ytterligare i infrastrukturpropositionen som regeringen lämnar till riksdagen hösten 2012.

Dokumentationshantering och arkivering

Riksrevisionen har riktat kritik mot hur förhandlingsarbetet har dokumenterats och arkiverats. Regeringen har förståelse för denna kritik. På grund av att ärendet inte lades upp i en enskild akt går det enligt Riksrevisionens rapport inte att med säkerhet säga att det genom sökningar i departementets arkiv är möjligt att få fram allt material som kan härledas till ärendet. Det framstår nu i efterhand som rimligt att diarieföra ett förhandlingsarbete liknande det nu aktuella i ett ärende. Det ska dock inte bortses från att det vid tidpunkten för förhandlingsarbetet fanns omstän-

digheter som gjorde att det då framstod som mer logiskt att diarieföra handlingarna på det sätt som skett. I komplexa ärenden kan diarieföringen ske utifrån olika parametrar.

Skr. 2012/13:15

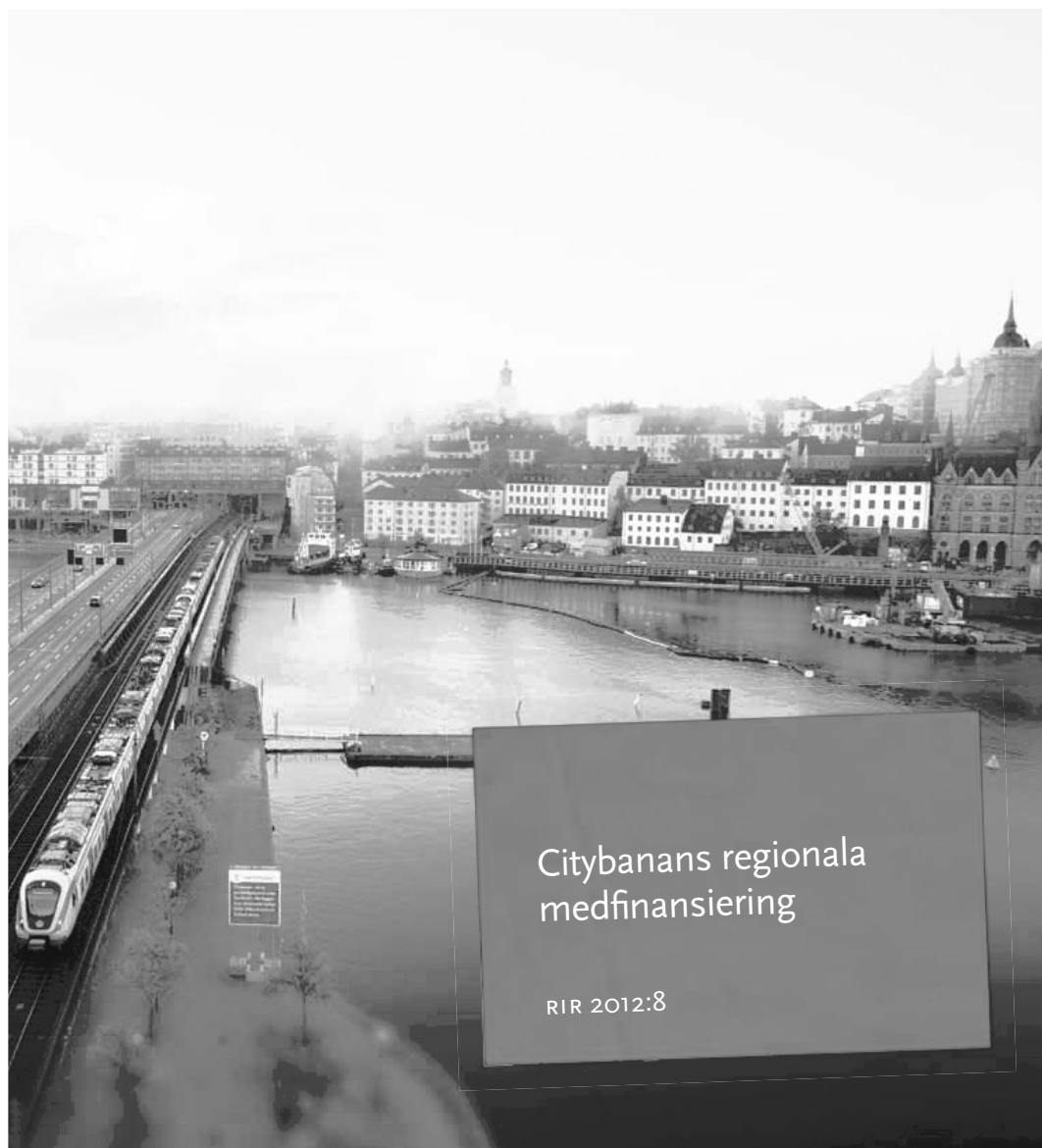
4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen har i propositionen Planeringssystem för transportinfrastruktur föreslagit förändringar för att komma till rätta med de problem kopplade till kvalitet och transparens som Riksrevisionen har tagit upp i tidigare granskningsrapporter, och som även kritiserats i den nu aktuella rapporten. Förutom de åtgärder som regeringen redan har vidtagit avser regeringen att i den infrastrukturproposition som lämnas till riksdagen hösten 2012 närmare tydliggöra sina avsikter när det gäller tillämpning av olika former av finansiering närmare.

Regeringen instämmer delvis i den kritik Riksrevisionen har riktat mot regeringen i frågan om beställningsbemyndiganden och avser därför att klargöra i höstens infrastrukturproposition vilka rutiner som ska gälla för beställningsbemyndiganden framöver i medfinansieringssammanhang. I enlighet med Medfinansieringsutredningens förslag avser regeringen att från och med nästkommande planperiod låta även statens eventuellt tillkommande ekonomiska åtaganden till följd av att Trafikverket eller någon annan statlig myndighet ingår medfinansieringsavtal med t.ex. kommuner omfattas av begärda beställningsbemyndiganden.

Regeringen har vidare förståelse för den kritik Riksrevisionen riktat mot hur förhandlingsarbetet om Citybanan har dokumenterats och arkiverats. Frågan om hur ärenden ska dokumenteras och arkiveras på ett tydligt och transparent sätt diskuteras löpande i Regeringskansliet, bl.a. vid möten mellan departementens arkivansvariga. Även i Näringsdepartementet är frågan föremål för löpande diskussioner, där inte minst expeditionschefen utgör ett stöd för medarbetarna i frågor om hur ärenden ska dokumenteras och arkiveras. Utbildningar i ärendehantering där dokumentation och arkivering är en naturlig del hålls regelbundet både centralt i Regeringskansliet och i Näringsdepartementet.

Med dessa åtgärder anser regeringen att granskningsrapporten är slutbehandlad.



Citybanans regionala
medfinansiering

RIR 2012:8

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.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978 91 7086 280 9

RIR 2012:8

FOTO: BJÖRN OLIN

FORM: AD&D

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2012

Skr. 2012/13:15
Bilaga

RIKSREVISIONEN GRANSKAR: INFRASTRUKTUR PÅ NYA VILLKOR

RiR 2012:8

Citybanans regionala medfinansiering

Skr. 2012/13:15
Bilaga

CITYBANANS REGIONALA MEDFINANSIERING

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2012-04-03
DNR: 31-2011-0919
RIR 2012:8

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Citybanans regionala medfinansiering

Riksrevisionen har granskat den regionala medfinansieringen av Citybanan. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Näringsdepartementet och Trafikverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Trafikverket.

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisor *Kristin Kirs* har varit föredragande. Revisor *Johannes Österström* och revisionsdirektör *Jan Vikström* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Kristin Kirs

För kännedom:

Regeringen, Näringsdepartementet, Finansdepartementet
Trafikverket

Skr. 2012/13:15
Bilaga

CITYBANANS REGIONALA MEDFINANSIERING

Innehåll

| | |
|--|----|
| Sammanfattning | 9 |
| 1 Inledning | 15 |
| 1.1 Motiv till granskningen | 16 |
| 1.2 Syftet med granskningen | 17 |
| 1.3 Granskningens utgångspunkter | 18 |
| 1.4 Centrala begrepp | 21 |
| 1.5 Granskningens genomförande | 23 |
| 1.6 Avgränsningar | 23 |
| 1.7 Rapportens disposition | 24 |
| 2 Planering och finansiering av infrastruktur | 27 |
| 2.1 Staten har ansvaret för transportinfrastrukturen i Sverige | 27 |
| 2.2 Planering av infrastruktur | 28 |
| 2.3 Finansiering av infrastruktur | 32 |
| 3 Citybanan och dess finansiering | 39 |
| 3.1 Paketöverenskommelser och förhandlingar i Stockholmsregionen | 39 |
| 3.2 Kapacitetsproblemen vid getingmidjan | 41 |
| 3.3 Citybanan dyrare än beräknat – regeringen omprövar projektet | 43 |
| 3.4 Förhandlingar om regional medfinansiering av Citybanan | 44 |
| 3.5 Lagändringar avseende medfinansiering | 49 |
| 3.6 Förhandlingarnas aktörer och förhandlingsarbetet | 52 |
| 3.7 De regionala företrädarnas syn på medfinansiering | 54 |
| 4 Efterlevs riksdagens principer för planering och finansiering av transportinfrastruktur? | 57 |
| 4.1 Har medfinansieringen påverkat prioriteringsordningen och har samhällsekonomiska analyser spelat en viktig roll vid prioriteringen av projekten i avtalet? | 57 |
| 4.2 Har avsteget från grundprincipen om anslagsfinansiering motiverats? | 68 |
| 4.3 Sammanfattande iakttagelser | 70 |
| 5 Konsekvenser av Citybanans regionala medfinansiering i den nationella åtgärdsplaneringen | 71 |
| 5.1 I utgångsläget är åtgärdsplanen delvis bunden | 71 |
| 5.2 Avtalsbundna projekt har förtur även i Trafikverkets genomförande av åtgärdsplanens infrastrukturprojekt | 77 |
| 5.3 Sammanfattande iakttagelser | 78 |

forts.

CITYBANANS REGIONALA MEDFINANSIERING

| | | |
|-----|---|-----|
| 6 | Främjar Citybanans regionala medfinansiering god hushållning med statliga medel? | 79 |
| 6.1 | Viten i avtalet | 79 |
| 6.2 | Ekonomisk risk och kostnadskontroll | 81 |
| 6.3 | Kostnadsdämpande förhandling? | 85 |
| 6.4 | Sammanfattande iakttagelser | 86 |
| 7 | Uppfylls regeringens syften med regional medfinansiering i fallet Citybanan? | 87 |
| 7.1 | Har medfinansieringen inneburit ett nettotillskott? | 87 |
| 7.2 | Gemensamt ansvarstagande och förbättrat samarbete | 91 |
| 7.3 | Förbättrad utformning genom samarbete mellan stat och kommun | 94 |
| 7.4 | Sammanfattande iakttagelser | 95 |
| 8 | Har medfinansieringen redovisats transparent och baseras den på tillräckliga underlag? | 97 |
| 8.1 | Har informationen till riksdagen om Citybanans regionala medfinansiering varit transparent? | 97 |
| 8.2 | Redovisas medfinansiering rättvisande och transparent i den offentliga sektorn? | 100 |
| 8.3 | Bygger medfinansieringen på tillräckliga underlag? | 103 |
| 8.4 | Bristfälligt dokumentation och arkivering av ärendet | 106 |
| 8.5 | Sammanfattande iakttagelser | 108 |
| 9 | Slutsatser och rekommendationer | 109 |
| 9.1 | Stora risker för försämrad effektivitet i den nationella planeringen och i genomförandet av avtalets infrastrukturprojekt | 109 |
| 9.2 | Citybanans regionala medfinansiering inte tillräckligt underbyggd och transparent | 115 |
| 9.3 | Rekommendationer | 120 |
| | Referenser | 123 |
| | Bilagor | |
| | Bilaga 1 Den fysiska planeringsprocessen för järnvägsprojekt | 131 |
| | Bilaga 2 Avtalet om Citybanans regionala medfinansiering | 133 |
| | Bilaga 3 MIAB-avtalet och tvisten om Mäljarbanan | 137 |

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat den regionala medfinansieringen av Citybanan. Medfinansieringen är ett resultat av en förhandling mellan staten och ett antal regionala parter i Mälardalen och Östergötland. Vår övergripande slutsats är att medfinansieringen inte har varit en effektiv finansieringsform för Citybanan och att medfinansieringen inte har varit tillräckligt underbyggd och transparent.

Granskningens bakgrund

Regeringen stoppade projektet Citybanan under hösten 2006 efter att kostnaderna hade visat sig öka kraftigt. I den efterföljande utredningen föreslogs en fortsatt utbyggnad av Citybanan och att merkostnaden jämfört med ett tredje spår delvis kunde täckas genom regional medfinansiering. I januari 2007 gav regeringen en statlig förhandlingsman i uppdrag att förhandla om regional medfinansiering av Citybanan med regionala och lokala aktörer i Mälardalsregionen och Östergötland. Efter en avsiktsförklaring från de regionala parterna om att bidra med 2 miljarder kronor utvidgade regeringen förhandlingsmannens uppdrag till att även röra fler infrastrukturinvesteringar som kan sägas hänga samman med Citybanan. I december 2007 redovisade förhandlingsmannen ett förslag till avtal för regeringen som innehöll ett regionalt åtagande om medfinansiering på 2 miljarder kronor till Citybanan. Avtalet innehöll även ett antal statliga åtaganden, främst att omkringliggande järnvägsprojekt i Mälardalen till en av Riksrevisionen beräknad kostnad av 15,2 miljarder kronor utöver kostnaden för Citybanan skulle genomföras inom till stora delar fasta tidsramar. I december 2008 godkände regeringen avtalet med vissa justeringar och uppdrog åt Banverket (numera Trafikverket) att för statens räkning förvalta avtalet.

I samband med förhandlingarna om Citybanans medfinansiering ändrades lagstiftningen för kommunal redovisning i syfte att underlätta kommunernas medfinansiering av statlig infrastruktur. Lagändringen gav kommunerna möjlighet att redovisa lämnade medfinansieringsbidrag som en tillgång i balansräkningen.

Riksrevisionen konstaterade i granskningens förstudie att det statliga åtagandet till följd av avtalet är stort och att det finns risker för att effektiviteten i infrastrukturplaneringen påverkas. Vidare redovisades inte den ovan angivna kostnaden för de övriga statliga åtaganden som ingick i avtalet, vare sig i avtalet eller till riksdagen inför regeringens beslut om att godkänna avtalet.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om Citybanans regionala medfinansiering har varit effektiv med avseende på medfinansieringens påverkan på berörda infrastrukturprojekt och den övergripande infrastrukturplaneringen. Granskningen har utgått från de principer som riksdagen har angivit för hur prioritering av infrastrukturprojekt ska ske samt att alternativa finansieringsformer ska motiveras. Riksrevisionen har vidare granskat om medfinansieringen har främjat en god resurshushållning. Citybanans regionala medfinansiering bedöms även utifrån generella syften med medfinansiering som statsmakterna har uttalat. Granskningen omfattar vidare underlagen till medfinansieringen och Riksrevisionen har även granskat om medfinansieringen redovisats transparent.

Granskningens resultat

Riksrevisionen drar två övergripande slutsatser utifrån granskningen. Den första övergripande slutsatsen rör effektivitetsproblem som medfinansieringen medfört i den nationella planeringen och i genomförandet av de infrastrukturprojekt som ingår i avtalet. Den andra övergripande slutsatsen rör brister i processen som inverkat negativt på förutsättningarna för att medfinansieringen skulle bli effektiv.

Regional medfinansiering har inte varit en effektiv finansieringsform för Citybanan

Projektet som utgör statens övriga åtaganden i avtalet om medfinansiering av Citybanan jämfördes inte med andra projekt i landet när de prioriterades högt i den senaste åtgärdsplanen utan blev med anledning av avtalet särskilt utpekade av regeringen. I de samhällsekonomiska analyser som togs fram under den senaste åtgärdsplaneringen gör Trafikverket bedömningen att flera av statens övriga åtaganden är olönsamma. Riksrevisionen gör bedömningen att om dessa projekt prioriterats utifrån de samhällsekonomiska analyser som togs fram under den senaste planomgången hade de troligtvis prioriterats lägre än de gör i nuvarande plan. Förhandlingsmannens bedömning var dock att de enskilda projektens låga nytta uppvägdes av att de behövdes för att systemet skulle fungera effektivt. Eftersom det inte finns ett underlag som beskriver hela systemutbyggnadens samhällsekonomiska effektivitet går det dock inte att avgöra om förhandlingen har lett till en effektiv utbyggnad. Riksrevisionen konstaterar därmed att regeringen inte säkerställt att det är samhällsekonomiskt effektivt att prioritera projekten i Citybanans avtal. Att prioritera projekt utan ett samhällsekonomiskt underlag bryter enligt Riksrevisionen mot principen om att samhällsekonomisk lönsamhet ska vara den vägledande prioriteringsgrunden på infrastrukturområdet. Vidare var det var regionen som gjorde det slutliga valet av projekt som kom att utgöra statens övriga åtaganden i avtalet. Förhandlingsmannen har framhållit att staten till stor del delade regionens bedömning av nödvändigheten av dessa projekt. Varken förhandlingsmannen eller Banverket hade

dock uppdraget att tillgodose det nationella intresset i förhandlingarna. Avsaknad av underlag och det faktum att valet av projekt gjordes utifrån ett regionalt perspektiv utan nationella jämförelser innebär enligt Riksrevisionen en risk för att medfinansieringen har lett till en prioritering av dessa projekt som inte är samhällsekonomiskt effektiv.

Vid bedömningen av den sammantagna effektiviteten har Riksrevisionen även tagit hänsyn till andra effekter av medfinansieringen. Riksrevisionen gör bedömningen att medfinansieringen har gett vissa positiva effekter såsom ökad samordning mellan stat och region. Dessa bedöms dock som begränsade och svåra att belägga.

Riksrevisionen konstaterar vidare att staten i och med avtalet kommer att få 2,3 miljarder kronor (de ursprungliga 2 miljarder kronorna uppräknade till 2011 års prisnivå) av de regionala parterna i bidrag till Citybanan. Medfinansieringsbidraget innebär emellertid ökad skuldsättning inom den kommunala sektorn, vilket de nya möjligheterna för kommunal redovisning av medfinansieringsbidrag dock döljer. Den nya redovisningsprincipen riskerar att urholka förtroendet för de offentliga finanserna och medför ett ökat risktagande för staten då det är staten som är yttersta garant även för den kommunala sektorns åtaganden. Att det är kommuner som lånar till statlig infrastruktur i stället för staten ger vidare högre finansieringskostnader för den offentliga sektorn som helhet. När kommunerna står som finansörer av statlig infrastruktur ger det dessutom undanträngningseffekter på kommunal nivå. Eftersom medfinansieringen i praktiken inte har varit frivillig innebär detta att medfinansieringsmedlen sannolikt hade kunnat användas mer effektivt inom kommunernas primära verksamhet.

Riksrevisionen gör vidare bedömningen att medfinansieringen inte främjar god hushållning med statliga medel. Enligt avtalet ska staten betala viten till de regionala parterna vid förseningar av tre av de fyra större projekten som ingår i statens övriga åtaganden om förseningen beror på underlåtenhet från statens sida. Staten har vidare förbundit sig att genomföra projekten i avtalet oavsett eventuell fördröjning. I och med vitesklausulerna har medfinansieringen medfört en ökad riskexponering för staten. Detta leder till låsningar i framtida handlingsutrymme (som det innebär när staten har bundit sig att genomföra dessa projekt). Dessa låsningar riskerar i sin tur att bli kostnadsdrivande och/eller leda till ineffektivt genomförande av åtgärdsplanen om prioriteringen av avtalets projekt förhindrar ett effektivt genomförande av planen som helhet.

Citybanans regionala medfinansiering har således lett till ökade risker och kostnader för både staten och den offentliga sektorn i stort. Det går inte att beräkna hur stora dessa kostnader är eller kommer att bli, men Riksrevisionen konstaterar att sådana kostnader inte föreligger när infrastrukturprojekt anslagsfinansieras.

Riksrevisionen gör sammantaget bedömningen att de positiva effekterna av medfinansieringen inte kompenserar de negativa. Att Trafikverket beskriver Citybanan som det högst värderade statliga projektet och som en flaskhals för hela landets

järnvägssystem understryker att projektet tillhör kärnan av den statliga infrastrukturen. Det är Riksrevisionens mening att den regionala medfinansieringen därför grumlar den grundläggande ansvarsfördelningen som finns mellan offentliga aktörer på nationell respektive regional nivå (det vill säga staten finansierar och äger statlig infrastruktur, kommunerna äger och finansierar kommunal infrastruktur).

Om staten bedömer att ett projekt är av stort nationellt intresse borde detta enligt Riksrevisionen utgöra ett tillräckligt motiv till att finansiera hela projektet via anslag. I andra hand kan staten låta utreda möjligheten att få in medel genom en finansieringsform som inte bygger på förhandlingar eller på annat sätt bryter mot väl motiverade principer för styrningen av medel inom infrastrukturen.

Citybanans regionala medfinansiering inte tillräckligt underbyggd och transparent

Informationen till riksdagen om Citybanans regionala medfinansiering har inte varit transparent

Regeringen har inte informerat riksdagen om kostnaderna för de åtgärder som staten åtar sig att genomföra i och med avtalet om Citybanans regionala medfinansiering. Enligt Riksrevisionens beräkningar åtar sig staten genom avtalet om Citybanans regionala medfinansiering att genomföra projekt till en kostnad av 25,4 miljarder kronor (inklusive kostnaden för Citybanan). Riksrevisionen drar slutsatsen att detta strider mot den grundläggande principen om att regering och myndigheter ska ha riksdagens medgivande för att fatta beslut om åtaganden inför framtiden.

Redovisning av medfinansieringsbidrag i offentlig sektor är missvisande, leder till bristande transparens och riskerar urholka förtroendet för de offentliga finanserna

Riksrevisionens granskning av hur medfinansieringsbidrag redovisas i offentlig sektor visar på flera problem. För det första får kommunala bidrag till statlig infrastruktur, enligt god redovisningssed, inte redovisas som tillgång. Riksdagen har dock antagit en ny lag som medger sådant avsteg. För det andra innebär redovisningen att de faktiska kostnaderna som kommunerna får i och med medfinansieringen inte framgår och kommunerna kan öka sina utgifter för medfinansiering utan att begränsas av det kommunala balanskravet. För det tredje har regeringen inte utrett konsekvenserna av den nya redovisningen vid sammanställningen av nationalräkenskaperna och Riksrevisionen ser en risk för felaktig redovisning. För 2010 redovisade kommuner och landsting beslutade medfinansieringsbidrag på sammanlagt drygt 2 miljarder kronor som tillgångar. Riksrevisionen konstaterar att problemen som anges ovan således ännu är relativt begränsade. Riksrevisionen ser dock att lagstiftningen skapar incitament för kommunal skuldsättning, vilket innebär en risk för att problemen kan bli mer omfattande i framtiden. Vidare anser Riksrevisionen det anmärkningsvärt att

lagstiftningen, i strid med god redovisningssed, har anpassats för att kommunerna ska kunna öka sina utgifter utan att de faktiska kostnaderna för medfinansieringen framgår i redovisningen.

Medfinansieringen av Citybanan byggde inte på tillräckliga underlag

Riksrevisionen drar slutsatsen att den regionala medfinansieringen av Citybanan har varit godtycklig utifrån flera aspekter. För det första har de län som bjudits in till förhandlingarna inte valts utifrån någon väl motiverad princip; Citybanan är av nationellt intresse och det finns flera län som får nytta av Citybanan som inte bjöds in till förhandlingarna. För det andra har en finansieringsprincip som utgår från Stockholms bidrag till pendeltågsstationerna varit vägledande för hur mycket de regionala parterna skulle bidra med till Citybanan. Detta trots att de regionala parterna inte får någon del i ägandet eller driften av infrastrukturen, till skillnad från Stockholms läns landsting som övertar förvaltningen av pendeltågstationerna när byggnationen av Citybanan är färdig. Vidare saknas analyser av hela avtalspaketets totala kostnader och nyttor. Det gjordes inte heller några riskanalyser vad gäller kostnadsökningar i de övriga åtagandena.

Ingen statlig aktör hade ett tydligt ansvar för att tillgodose allmänintresset i förhandlingarna

Riksrevisionen konstaterar vidare att ingen statlig aktör hade ett tydligt ansvar att tillgodose nationens allmänintresse i förhandlingarna om Citybanans regionala medfinansiering. De regionala medfinansierarna hade önskemål som per definition skiljer sig från allmänintresset då dessa i en förhandling strävar efter att tillräkna sig så mycket investeringar som möjligt i sin region. Förhandlingarna om Citybanans regionala medfinansiering visar hur svårt det är att upprätthålla viktiga principer och kostnadskontroll vid förhandlingar i och med intressenternas krav på motprestationer för att lämna bidrag till den statliga infrastrukturen.

Brister i regeringens motiv till Citybanans regionala medfinansiering har lett till godtycklighet och försvagad styrning av infrastrukturplaneringen

Regeringens motiv till Citybanans regionala medfinansiering var ett finansieringsunderskott i projektet och påvisade regionala nyttor. Riksrevisionen ser flera problem med dessa motiv. Regeringen har inte uttryckt varför det varit nödvändigt att frångå centrala principer för finansiering och planering av transportinfrastrukturen. Här avses för det första att regeringen inte motiverat varför det var nödvändigt att frångå principen om statligt ansvar för infrastrukturen. För det andra har regeringen inte motiverat avsteget från principen om att samhällsekonomi ska spela en viktig roll vid prioriteringen av infrastrukturutbyggnader. Bristen på hållbara motiv och riktlinjer har skapat godtycklighet som försvagar styrningen inom infrastruktursektorn och riskerar att sänka den samlade samhällsekonomiska nyttan av de statliga infrastrukturutbyggnaderna i landet.

I en storstadsregion kan det finnas särskilda skäl för förhandlingar och bredare överenskommelser för att över huvud taget komma framåt i planering och utbyggnad av infrastruktur. Riksrevisionen bedömer dock inte att detta var en sådan situation.

Rekommendationer till regeringen

I de fall medfinansieringsförhandlingarna delegeras till Trafikverket bör regeringen se till att Trafikverket följer Riksrevisionens rekommendationer.

- Respektera den samhällsekonomiska prioriteringsgrunden vid planeringen av transportinfrastruktur.
- Om förhandlingar om medfinansiering bedöms nödvändiga bör detta redovisas transparent, riktlinjer för medfinansiering utvecklas samt hållbara motiv anges som hanterar avstegen från viktiga principer.
- Ge en statlig aktör ett uttalat ansvar för att bevaka och balansera allmänintresset mot andra aktörers drivkrafter i förhandlingar om infrastruktur.
- Informera riksdagen om framtida kostnader för medfinansierade projekt.
- Utred konsekvenserna av medfinansiering i den offentliga redovisningen.
- Använd inte vitesklausuler i medfinansieringsavtal.
- Förbättra dokumentationshanteringen.

PLANERING AV TRANSPORTINFRASTRUKTUR

Riksdagen beslutar om inriktning och ekonomiska ramar för transportinfrastrukturen för en planeringsperiod om cirka tio år. Därefter inleder trafikverket den så kallade åtgärdsplaneringen som syftar till att en nationell plan över vilka vägar och järnvägar som ska byggas under perioden fastställs av regeringen. Riksdagen och regeringen har flera gånger uttalat att den grundläggande prioriteringsprincipen för infrastrukturen är samhällsekonomisk lönsamhet, vilket garanterar högsta möjliga effektivitet i användandet av statliga medel. Man har även uttalat att denna princip ska gälla oavsett hur de olika investeringarna är finansierade och att medfinansiering inte ska förändra den grundläggande ansvarsfördelningen för infrastrukturen mellan stat och kommun.

1 Inledning

Den 18 januari 2007 gav regeringen en statlig förhandlingsman i uppdrag att förhandla om regional medfinansiering av Citybanan med regionala och lokala aktörer i Mälardalsregionen och Östergötland. Bakgrunden till uppdraget var reviderade kostnadsberäkningar för Citybanan som visade på ett finansieringsunderskott. Vidare hade den av regeringen tillsatta Ytspårsutredningen pekat på att den nytta som en byggnation av Citybanan skulle medföra till stora delar skulle komma att tillfalla angränsande regioner. Förhandlingsparterna undertecknade förslag till avtal i december 2007, vilket sedan kom att ingå i beredningen av den senaste infrastrukturpropositionen. I propositionen aviserade regeringen att trafikverken skulle få i uppdrag att mer systematiskt söka medfinansiering i form av finansiella bidrag från externa intressenter, trängselskatt och finansierande avgifter.¹ Regeringens och riksdagens intentioner var att en ökad, frivillig, medfinansiering skulle leda till mer infrastruktur, mer statlig infrastruktur och till bättre infrastruktur i form av ökad samordning och regional förankring. Detta skulle uppnås utan att rubba den grundläggande ansvarsfördelning för samhällets infrastruktur som finns. Inte heller skulle förekomsten av medfinansiering påverka prioriteringsordningen mellan de olika investeringsobjekten i åtgärdsplaneringen.

Den 18 december 2008 godkände regeringen medfinansieringsavtalet med vissa justeringar samt uppdrog åt Banverket (numera Trafikverket) att för statens räkning förvalta avtalet. Riksdagen beslutade om propositionen den 19 december 2008.² Samma dag gav regeringen direktiv till trafikverken, dåvarande Banverket och Vägverket, att påbörja den senaste åtgärdsplaneringen. I direktivet hänvisas även till regeringsbeslutet om att godkänna avtalet för Citybanan med att det "innehåller ytterligare direktiv om objekt som ska ingå i den nationella planen".³

¹ Prop. 2008/09:35, s. 100f.

² Rskr. 2008/09:145.

³ Näringsdepartementet (2008b).

1.1 Motiv till granskningen

I en förstudie inom ramen för denna granskning har Riksrevisionen sett indikationer på att redovisningen av den regionala medfinansieringen av Citybanan inte är tillräckligt transparent. Kostnaden för övriga åtgärder som staten åtar sig genom avtalet nämns varken i medfinansieringsavtalet eller i den infrastrukturproposition som föranledde regeringens godkännande av avtalet. En granskning av Citybanans regionala medfinansiering har därför bedömts kunna ge ytterligare genomlysning av statens åtagande.

Stora investeringar som Citybanan innebär vidare stora ekonomiska risker. Finansieringens utformning är ett av statens styrmedel för att reducera dessa risker samt uppnå såväl effektiv planering som genomförande av infrastrukturprojekt.⁴ Således är val av finansieringsform och avtalets utformning viktiga delar av den statliga kostnadskontrollen och styrningen för effektivitet. Citybanans regionala medfinansiering innebär ett avsteg från huvudprincipen om anslagsfinansiering av statlig infrastruktur. Vidare innebär avtalet ett stort statligt åtagande i form av flera ytterligare infrastrukturprojekt. Dessutom var regional medfinansiering av statlig infrastruktur utanför det egna geografiska området en oprövad form av alternativ finansiering innan avtalet slöts. Mot bakgrund av detta har Riksrevisionen sett skäl att granska effektiviteten i Citybanans regionala medfinansiering.

Det pågår en översyn av formerna för medfinansiering av transportinfrastruktur. Regeringen beslutade den 9 september 2010 att tillsätta 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. Enligt direktivet bör principer för medfinansiering utvecklas. Den 8 juni 2011 lämnade utredningen sitt slutbetänkande.⁵ Medfinansieringsutredningen redovisar inte någon djupare undersökning av enskilda medfinansieringsavtal och konsekvenser av dessa. De iakttagelser som redovisas i föreliggande granskningsrapport bedömer Riksrevisionen således kunna ge en mer ingående kunskap om området. Citybanans regionala medfinansiering bör inte ses som representativ för övriga medfinansieringsavtal, men är särskilt motiverad att granska utifrån de skäl som angetts ovan.

⁴ Regeringen skriver i prop. 2008/09:35 att man gärna ser att samarbeten mellan olika aktörer ökar då ett gemensamt ansvarstagande kan leda till att investeringarna genomförs när det passar i tiden med andra åtgärder. Vad gäller val av finansieringsform påverkar denna medelstilldelningen för enskilda projekt; för investeringar som finansieras via anslag är osäkerheten gällande medelstilldelningen större än vid till exempel lånefinansiering. Medelstilldelningen påverkar i sin tur möjligheten att genomföra projekt i en effektiv produktionstakt.

⁵ SOU 2011:49.

Riksrevisionen har i en tidigare rapport⁶ granskat medfinansiering av statlig infrastruktur utifrån ett bredare anslag än vad som har varit fallet i denna rapport. I den tidigare granskningen har olika former av alternativ finansiering analyserats med fokus på medfinansieringssatsningen i den senaste åtgärdsplaneringen. Denna granskning omfattar en mer övergripande analys av cirka 50 medfinansieringsavtal som slöts i den senaste åtgärdsplaneringen. De två granskningarna har naturligt en viss överlappning, men genom att de har olika granskningsfokus kompletterar de varandra. Syftet är därmed att ge en bättre helhetsbild av området än vad som vore möjligt i en enskild granskning.

1.2 Syftet med granskningen

Granskningens syfte har varit att bedöma om Citybanans regionala medfinansiering har varit effektiv med avseende på medfinansieringens påverkan på berörda infrastrukturprojekt och den övergripande infrastrukturplaneringen.

Granskningen omfattar åtgärder som regeringen och Trafikverket (tidigare Banverket) vidtagit för att säkerställa att utformningen skett enligt statsmakernas principer och på ett sätt som främjar god resurshushållning. Citybanans regionala medfinansiering bedöms även utifrån generella syften med medfinansiering som statsmakerna har uttalat.

Granskningen har utgått från följande revisionsfrågor:

1. Är den regionala medfinansieringen av Citybanan utformad i enlighet med de principer som riksdagen har uttalat för den ekonomiska planeringen och finansieringen av transportinfrastrukturen?
De principer som här avses är att
 - medfinansiering inte ska påverka prioriteringsordningen
 - samhällsekonomiska analyser bör spela en viktig roll vid prioriteringen av infrastrukturinvesteringar
 - avsteg från grundprincipen om anslagsfinansiering ska motiveras i varje enskilt fall.
2. Är den regionala medfinansieringen av Citybanan utformad så att den främjar en god hushållning med statliga medel?
De aspekter på hushållning som här avses är
 - förekomsten av viten i avtalet
 - avtalsutformningen avseende risker och kostnadskontroll
 - kostnadsdrivande och kostnadshämmande drivkrafter i förhandlingen.

⁶ Riksrevisionen (2011c).

3. Har den regionala medfinansieringen av Citybanan gett de (positiva) effekter som riksdag och regering generellt förväntar sig av medfinansiering som finansieringsform?
Uttryckta förväntningar är att medfinansiering medför
 - ett nettotillskott av medel till den statliga infrastrukturen
 - ett ökat gemensamt ansvarstagande och förbättrat samarbete, vilket i sin tur bidrar till en optimal utformning av berörda åtgärder.
4. Har Citybanans regionala medfinansiering baserats på tillräckliga underlag och redovisats transparent?
De aspekter som här avses är
 - transparensen i informationen till riksdagen
 - transparens när det gäller redovisning av medfinansieringsbidrag
 - om tillräckliga underlag fanns tillgängliga inför förhandlingen alternativt utarbetades under förhandlingens gång
 - om ärendet dokumenterats och arkiverats i enlighet med förvaltningsrättsliga principer.

1.3 Granskningens utgångspunkter

Ett centralt begrepp när Riksrevisionen analyserar effektiviteten i Citybanans delfinansiering i form av förhandling om regional medfinansiering är *alternativkostnad*. Alternativkostnaden för en handling är inte dess monetära pris, utan den nytta man hade kunnat få om man hade valt bästa möjliga alternativa handling. Samhällsekonomisk analys bygger på alternativkostnadsbegreppet. Vid analys av ett enskilt infrastrukturprojekt bör man enligt denna analysmodell beakta att dessa medel hade kunnat allokeras till ett annat projekt, där de hade gett en annan nytta. Även när det gäller regionens medfinansieringsbidrag till staten används denna analysmodell. Alternativkostnaden i detta sammanhang är vad regionen hade kunnat använda de 2,3 miljarder kronorna till i stället. När det gäller staten och dess motiv för den regionala medfinansieringen för Riksrevisionen också resonemang i termer av alternativkostnad. Givet att det av offentligfinansiella skäl inte går att utöka medlen till infrastruktur via statsbudgeten, fanns det då bättre, mer effektiva, alternativa sätt att finansiera de 2,3 miljarder kronor som bedömdes fattas?

Regeringen har uttalat att åtgärdsplaneringen syftar till att ta fram konkreta planer som svarar mot den inriktning som beslutats i den föregående fasen och de gällande transportpolitiska målen samt att säkerställa att de ingående åtgärderna är väl genomlysta, förankrade och prioriterade jämfört med andra tänkbara åtgärder.⁷ Riksdag och regering har slagit fast att prioriteringen av

⁷ Prop. 2008/09:35.

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 Riksdag och regering har vid ett flertal tillfällen lyft fram betydelsen av *tydliga och transparenta* beslutsunderlag som visar på nyttor och kostnader för åtgärderna och hur de ska kunna prioriteras och motiveras i förhållande till andra möjliga åtgärder.⁹

Ska samhällsekonomiska analyser spela en viktig roll krävs det enligt Riksrevisionens tolkning att antagandena i dem är transparent redovisade och att de avser ett väl avgränsat objekt där den totala nyttan som motiverar objektet ska vägas mot den sammantagna kostnaden. Resultaten av de samhällsekonomiska analyserna ska vidare vara jämförbara, för att möjliggöra systematiska jämförelser av samhällsnyttan mellan olika objekt.

I 1 kap. 1 § budgetlagen (2011:203) anges att i statens verksamhet ska *hög effektivitet* eftersträvas och *god hushållning* iakttas.

Den tidigare lagen (1996:1059) om statsbudgeten och den nu gällande budgetlagen¹⁰ 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 ett förslag från Riksdagens revisorer 2001 framhöll riksdagen att "[det bland annat krävs] en bättre analys och motivering av olika finansieringsbeslut, uppföljning och utvärdering av genomförda investeringar och en årlig redovisning av statens samtliga finansiella åtaganden".¹¹ Angående alternativa finansieringsformer har regeringen 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.¹² Detta har också riksdagen deklarerat.¹³

Vad gäller hantering av alternativa finansieringsformer i infrastrukturplaneringen har trafikutskottet understrukit vikten av att resursfördelningen till trafikens infrastruktur sker i enlighet med politiska prioriteringar som bland annat innebär en effektiv resursanvändning och en god kontroll av statens finanser.¹⁴

⁸ Se till exempel 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.

⁹ Se till exempel 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.

¹⁰ SFS: 2011:203.

¹¹ Förslag till riksdagen 2000/01:RR11, bet. 2000/01:TU16, rskr. 2000/01:286.

¹² Prop. 2007/08:1, utgiftsområde 22 Kommunikationer.

¹³ Se bet. 2007/08:TU1.

¹⁴ Förslag till riksdagen 2000/01:RR11, bet. 2000/01:TU16, rskr. 2000/01:286.

Riksrevisionen har tolkat regeringens och riksdagens intentioner med medfinansieringssatsningen i den senaste åtgärdsplaneringen som att en ökad, frivillig, medfinansiering skulle leda till mer statlig infrastruktur. Medfinansieringen skulle vidare leda till bättre infrastruktur i form av ökad samordning och regional förankring. Detta skulle uppnås utan att rubba den grundläggande ansvarsfördelning som finns när det gäller samhällets infrastruktur. 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). Tolkningen har stämts av i en intervju med dåvarande statssekreteraren för infrastrukturfrågor inom ramen för Riksrevisionens tidigare granskning av medfinansiering av statlig infrastruktur.

I förarbetena till budgetlagen¹⁵ anges att den förväntas innebära en förtydligad befogenhetsfördelning på finansmaktens område, ökad transparens och stärkt budgetdisciplin vilket ses som förutsättningar för en gynnsam inverkan på statens finanser. Enligt budgetlagen och lagen (1997:614) om kommunal redovisning ska redovisningen i offentlig sektor följa god redovisningssed. I riksdagens behandling av lagen om kommunal redovisning angavs att begreppet god redovisningssed inte hade någon annan innebörd i den kommunala sektorn än i den privata. God redovisningssed ska därmed inte i detalj bestämmas genom lag utan i stället preciseras genom en praktisk tillämpning och en faktiskt förekommande praxis hos en kvalitativt representativ krets av bokföringsskyldiga.¹⁶ Riksrevisionen menar att en transparent redovisning i enlighet med god redovisningssed är en grund för att uppnå långsiktigt hållbara offentliga finanser. En tillförlitlig redovisning kan anses utgöra en förutsättning för att en god budgetdisciplin ska kunna upprätthållas och är därmed också en grund för ett högt förtroende för de offentliga finanserna. Detta avser den offentliga sektorn som helhet då staten är yttersta garant även för många av den kommunala sektorns åtaganden.

Vad gäller transparens är en grundläggande princip vidare att regeringen och myndigheterna inte utan riksdagens medgivande får fatta beslut om ekonomiska åtaganden inför framtiden. En myndighet kan inte göra inskränkningar i riksdagens beslutanderätt. Budgetlagens¹⁷ bestämmelser om beställningsbemyndiganden syftar till att säkerställa att regeringen och dess

¹⁵ SFS: 2011:203.

¹⁶ Bet. 1996/97:FiU15.

¹⁷ SFS: 2011:203.

myndigheter uppfyller dessa krav. Detta regleras i budgetlagen¹⁸ och i 9 kap. (om finansmakten) regeringsformen (RF) (1974:152).¹⁹

Budgetpolitiska ramverk används i den politiska beslutsprocessen för att skapa bättre förutsättningar för att de övergripande målen för finanspolitiken ska kunna nås på ett sätt som säkerställer att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara.²⁰ Det budgetpolitiska ramverket regleras, förutom i regeringsformen och riksdagsordningen, i budgetlagen²¹ och kommunallagen (1991:900). Det budgetpolitiska ramverket omfattar överskottsmålet för den offentliga sektorns sparande, utgiftstaket för statens primära utgifter och ålderspensionssystemets utgifter kombinerat med en stram statlig budgetprocess samt ett kommunalt balanskrav.

Riksrevisionen anser vidare att god dokumentation krävs för att det i efterhand ska gå att granska och följa upp medfinansieringen av Citybanan. En god dokumentation innebär att väsentliga händelser och beslut ska kunna spåras. Denna princip uttrycks bland annat i uttalanden från Justitieombudsmannen (JO).²² JO har i ett flertal uttalanden återupprepat sin ståndpunkt att det finns en rättsligt förpliktande dokumentationsskyldighet även när ärendet inte avser myndighetsutövning mot enskild. JO anser också att även andra uppgifter (som inte har betydelse i sak) som beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse ska dokumenteras.²³

1.4 Centrala begrepp

Alternativ finansiering av infrastruktur innebär att en viss statlig investering finansieras på ett annat sätt än 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 part än staten finansierar (delar av) den statliga infrastrukturen. Medfinansieringen kan dels betalas av brukarna, dels bestå av lån (*förskotteringar*²⁴) eller bidrag från kommuner, regioner, näringslivet eller EU. Samtliga dessa former av medfinansiering utgör alltså alternativ finansiering.

¹⁸ SFS: 2011:203.

¹⁹ SOU 2011:49.

²⁰ Regeringens skrivelse 2010/11:79.

²¹ SFS: 2011:203.

²² Redogörelse 1976/77:JO1, s. 269 och Redogörelse 1979/80:JO1, s. 334.

²³ Redogörelse 2005/06:JO1, s. 230.

²⁴ Förskottering innebär att en lokal eller regional intressent lånar ut medel räntefritt och på obestämd tid till trafikverken för att tidigarelägga ett för dem angeläget projekt i förhållande till den gällande planeringen.

Samfinansiering eller *samtida finansiering* innebär att olika parter finansierar sin egen del av en gemensam eller flera sammanlänkade investeringar. Begreppet är något missledande eftersom finansieringsfrågan är underordnad den huvudsakliga fördel som det innebär att koordinera planering och uppförande av relaterade investeringar.

Samhällsekonomiska analyser är ett systematiskt sätt att på förhand försöka jämföra effekterna av olika tänkbara åtgärder med varandra och mot ett framtidsscenario där dessa åtgärder inte är genomförda. En samhällsekonomisk analys omfattar alla medborgare i ett samhälle och visar på vilka effekter en åtgärd har för samhället i stort. I en *samhällsekonomisk kalkyl* beräknas en åtgärds samhällsekonomiska kostnad och nytta. Kalkylen kan sammanfattas i en nettonuvärdeskvot, NNK. 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). Den samhällsekonomiska kalkylen kompletteras därför med beskrivningar och bedömningar av de effekter som inte beräknas. Bedömningen ska avgöra investeringens sammantagna lönsamhet. När en samhällsekonomisk kalkyl har kompletterats med denna bedömning av icke monetära värden är det en samhällsekonomisk analys.

Med *nationell nytta* avses här den sammantagna samhällsnytta som uppstår genom en infrastrukturinvestering för alla medborgare i hela landet. Den nationella nyttan kan sägas spegla allmänintresset av att genomföra en infrastrukturinvestering. Nationell nytta kan mätas genom en traditionell samhällsekonomisk analys. I kontrast till den nationella nyttan kan man tala om den nytta som en enskild region får av en infrastrukturinvestering. Nyttor på regional nivå ingår i den samhällsekonomiska kalkylen. Ibland tar effekten av dessa *regionala nyttor* dock ut varandra, till exempel när en investering ger en ökad nytta i den ena regionen på grund av ökad arbetsinpendling från en annan region. Ur ett regionalt perspektiv värderas vidare den egna regionens nyttor högre än andra regioners nyttor. En investering som en enskild region värderar högt behöver därför inte ge stor nationell nytta och således inte vara motiverad ur ett nationellt perspektiv.

Resultaträkning är en sammanställning av en organisations intäkter och kostnader under en viss period. Resultaträkningen ger som saldo periodens resultat (vinst eller förlust). *Balansräkning* är en sammanställning av en organisations tillgångar och skulder vid ett givet tillfälle. Balansräkningen ställs vanligen upp i två kolumner med tillgångar på ena sidan samt skulder och eget kapital (det vill säga hur tillgångarna finansierats) på den andra.

1.5 Granskningens genomförande

Riksrevisionen har granskat olika dokument, bland annat de regeringsuppdrag som avser Citybanans regionala medfinansiering, förhandlingsparternas förslag till avtal och regeringens godkännande av avtalet, det underlagsmaterial som togs fram inför och under förhandlingsarbetet samt nationella åtgärdsplaner för transportinfrastruktur och underlagsdokument för dessa. Vi har vidare begärt in kostnadsuppgifter från Trafikverket för Citybanan och de övriga åtaganden som ingår i avtalet och beräknat (prognostiserade) slutkostnader för projekten. Vi har även begärt in underlag som berör hur kostnader för de projekt som ingår i den gällande åtgärdsplanen fördelar sig över tid och uppgifter om vilka projekt som är medfinansierade. Detta material har sedan bearbetats för att åskådliggöra medfinansierade projekts påverkan på infrastrukturplanerna.

Ett antal intervjuer har genomförts med företrädare för Trafikverket, Regeringskansliet (Näringsdepartementet), företrädare för de regionala medfinansierarna och de kommunala tjänstemän som bistod den regionala förhandlingsdelegationen samt den statliga förhandlingsmannen. Samtliga intervjuade personer har getts möjlighet att lämna synpunkter på de minnesanteckningar vi fört från genomförda intervjuer. Intervjuerna har till stor del behandlat händelser som ägde rum för ett antal år sedan. Vi har vid analysen av intervjuerna tagit hänsyn till att de intervjuade personernas minnesbild eventuellt inte är helt komplett. I de fall vi bedömt det nödvändigt har vi efterfrågat eller själva tagit fram skriftliga källor samt sökt stöd för påståenden från flera muntliga källor.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av revisor Kristin Kirs (projektledare) och revisor Johannes Österström. I granskningen har även revisor Christofer Lundin och revisionsdirektör Frida Widmalm medverkat. Granskningen har vidare genomförts parallellt med den tidigare nämnda granskningen av Medfinansiering av statlig infrastruktur.²⁵ Detta har inneburit att vissa textavsnitt från den tidigare publicerade rapporten kunnat användas i denna rapport. Det gäller skrivingar i kapitel 1 och 2.

1.6 Avgränsningar

Granskningen avser Citybanans regionala medfinansiering med fokus på möjliga effektivitetsproblem. Därmed har vi inte granskat vare sig själva avtalet eller övriga frågor kring Citybanans regionala medfinansiering utifrån juridiska aspekter.

²⁵ Riksrevisionen (2011c).

Granskningen rör endast avtalet om regional medfinansiering och omfattar inte Citybanans övriga finansiering (en *beskrivning* av Citybanans totala finansiering återfinns dock i kapitel 3). Citybanan får till exempel även medfinansiering från Stockholms stad och Stockholms läns landsting av relativt avgränsade delar (stationer) i samband med byggnationen av Citybanan. Den typ av avtal som finansieringen från Stockholms stad och Stockholms läns landsting innebär omfattas av Riksrevisionens bredare granskning av medfinansiering av statlig infrastruktur.

Det avtal som staten (Banverket) och Mälarbanans intressenter AB (MIAB) tecknade om Mälarbanan 1991 har haft en stor inverkan på förhandlingsarbetet och utformningen av avtalet om Citybanans regionala medfinansiering. I bilaga 3 redogörs kortfattat för förhållandena kring detta avtal. Riksrevisionen *granskar* dock inte bakgrunden till detta avtal, avtalet i sig eller statens agerande som föranledde den tvist som pågick mellan staten och MIAB vid tidpunkten för förhandlingarna.

Den 22 mars 2012 lämnade regeringen förslag till nytt planeringssystem för transportinfrastruktur.²⁶ Riksrevisionen förhåller sig inte i denna granskning till regeringens förslag utan fokuserar på hur förhandlingarna om den regionala medfinansieringen av Citybanan gick till, hur avtalet har utformats samt vilka resultat och konsekvenser som den regionala medfinansieringen av Citybanan har lett till.

När den regionala medfinansieringen av Citybanan förhandlades var det Banverket som var sektorsansvarig myndighet på järnvägsområdet. Banverket har nu ersatts av Trafikverket, som också tagit över Banverkets uppgifter. I rapporttexten används den benämning som var aktuell vid den gällande tidpunkten. Vid hänvisning till intervjuer anges i fotnoter dock konsekvent nu gällande myndighetsnamn. I de fall som fler myndigheter inom transportsektorn avses (innan Trafikverket bildades) benämns dessa "trafikverken".

1.7 Rapportens disposition

Rapporten inleds med en beskrivning av de gällande planeringssystemen och infrastrukturens finansiering i Sverige. I kapitel 3 följer en redogörelse för Citybanans regionala medfinansiering och de processer som ledde fram till förhandlingarna. Därefter följer fem analyskapitel. I kapitel 4 analyseras Citybanans regionala medfinansiering utifrån principer som riksdagen har uttalat ska gälla för infrastrukturplaneringen. I kapitel 5 fördjupas

²⁶ Prop. 2011/12:118.

analysen från föregående kapitel 4. Kapitlet behandlar konsekvenserna av Citybanans regionala medfinansiering i den nationella åtgärdsplanen 2010–2021. Vidare redovisas hur medfinansieringen antas påverka Trafikverkets genomförande av projekten i åtgärdsplanen. I kapitel 6 analyseras Citybanans regionala medfinansiering utifrån frågeställningen om denna främjar god hushållning med statliga medel. Kapitel 7 utgår från regeringens syften med medfinansiering. Här analyseras om Citybanans regionala medfinansiering har gett de positiva effekter som regering och riksdag generellt förväntar sig av finansieringsformen. I kapitel 8 analyseras om redovisningen av Citybanans regionala medfinansiering har varit transparent. Därefter redogörs för det underlag som låg till grund för medfinansieringen och de brister i underlaget som Riksrevisionen uppmärksammat under granskningen. I kapitel 9 drar Riksrevisionen slutsatser utifrån iakttagelser från de tidigare kapitlen och ett antal rekommendationer lämnas.

2 Planering och finansiering av infrastruktur

I detta bakgrundskapitel redogörs för hur planering och finansiering av transportinfrastruktur historiskt sett har gått till. Inledningsvis beskrivs det statliga ansvaret för transportinfrastrukturen i Sverige och motiv för det statliga åtagandet. Därefter redogörs för processen för den ekonomiska planeringen av infrastrukturen och de principer om beslutsunderlag som riksdagen har uttalat ska gälla för denna process. Därefter följer en redovisning av den senaste planeringsomgången och de problem med förseningar som infrastrukturplaneringen har dragits med. Vidare beskrivs den översyn som pågår inom området. Därpå följer ett avsnitt om finansiering av statlig infrastruktur. Till att börja med redovisas de principer som riksdagen har uttalat angående finansiering av infrastruktur. Det finns olika sorters finansieringsformer av statlig infrastruktur där anslagsfinansiering är huvudprincipen. Av alternativa finansieringsformer behandlar denna granskning endast *kommunal medfinansiering* då Citybanans regionala medfinansiering utgör en form av sådan medfinansiering.

2.1 Staten har ansvaret för transportinfrastrukturen i Sverige²⁷

Transportinfrastruktursystemet i Sverige består av vägnätet, järnvägsnätet, hamnar och farleder samt flygplatser. 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 från 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 huvudsakligen statligt ägt genom Trafikverket.

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 *skal fördelar* och karaktären av ett *naturligt*

²⁷ Detta avsnitt är hämtat från Riksrevisionen (2011c) där hänvisning görs till SIKA (2010).

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 *kollektiv nyttighet*. En kollektiv nyttighet 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 utestänga 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, det vill säga inte blir optimal ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Sammantaget anförts ovanstående som skäl för att en offentligt 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 Planering av infrastruktur

Planeringen inom transportområdet sker genom två parallella processer, den ekonomiska planeringen och den fysiska planeringen. I den ekonomiska, långsiktiga, planeringen bestäms hur stor andel av de allmänna medlen som staten avser att avsätta till infrastruktur i förhållande till andra utgiftsområden samt hur dessa ska fördelas mellan investeringar och underhåll. I den fysiska planeringen utreds de enskilda investeringarna från förstudie till färdigställd väg eller järnväg. Denna process tar flera år och regleras i väglagen (1971:948) respektive lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. Det är främst den långsiktiga, ekonomiska, planeringen som berörs i denna granskning, därför redovisas endast denna mer utförligt. En kortfattad redogörelse för den fysiska planeringen för järnvägar och hur den förhåller sig till den ekonomiska planeringen återfinns i bilaga 1. Till skillnad från den fysiska planeringen är den ekonomiska planeringen inte reglerad i lag. Beskrivningen nedan gäller därför främst hur processen har gått till under de senaste planeringsomgångarna.

2.2.1 *Processen för den ekonomiska planeringen*

Inriktnings- och åtgärdsplaneringen

Den långsiktiga planeringen av transportinfrastrukturen i Sverige genomförs i två steg. I ett första steg sker den så kallade *inriktningsplaneringen* och i ett andra steg den så kallade *åtgärdsplaneringen*.

Inriktningsplaneringen tas fram som underlag till regeringens infrastrukturproposition och innehåller förslag till inriktning och ekonomiska ramar för den nationella planeringen för transportsystemet. Efter riksdagens beslut om infrastrukturpropositionen inleds åtgärdsplaneringen. Regeringen ger då trafikverken och övriga planeringsorgan på regional nivå i uppdrag att ta fram förslag till åtgärdsplaner. Förutsättningarna i regeringens direktiv ges av riksdagens tidigare beslut om övergripande mål och riktlinjer samt de finansiella ramarna. Åtgärdsplaneringen syftar därför till att ta fram konkreta planer för vad som ska byggas och när det ska byggas. Planen ska svara mot den inriktning som beslutats i den föregående fasen och de gällande transportpolitiska målen samt säkerställa att de ingående åtgärden är väl genomlysta, förankrade och prioriterade jämfört med andra åtgärder.²⁸ Åtgärdsplaneringen resulterar i Trafikverkets förslag till nationell plan som regeringen sedan fattar beslut om samt regionala planer (länsplaner) för vilka regeringen fastställer de ekonomiska ramarna.

Prioriteringsgrunder och underlag till den ekonomiska planeringen

Riksdag och regering har slagit fast att samhällsekonomiska analyser ska spela en viktig roll vid prioriteringen av infrastrukturinvesteringar samt att prioriteringen av åtgärder ska göras med hänsyn till den effekt de har på de transportpolitiska målen.²⁹ Riksdagen har vidare uttalat att medfinansiering isolerat inte ska ha någon påverkan på prioriteringsordningen mellan de olika investeringsobjekten i åtgärdsplaneringen.³⁰

Riksdag och regering har vid ett flertal tillfällen lyft fram betydelsen av *tydliga och transparenta* beslutsunderlag som visar på nyttor och kostnader för åtgärden och hur de ska kunna prioriteras och motiveras i förhållande till andra möjliga åtgärder.³¹ Trafikutskottet anser också att *samlade effektbedömningar* bör genomföras. En samlad effektbedömning kompletterar,

²⁸ Prop. 2008/09:35.

²⁹ Se till exempel 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.

³⁰ Förslag till riksdagen 2000/01:RR11, bet. 2000/01:TU16, rskr. 2000/01:286, bet. 2008/09:TU2.

³¹ Se till exempel 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.

och ger en vidare bild till, den samhällsekonomiska kalkylen och bör enligt utskottet ge 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".³²

2.2.2 Den senaste ekonomiska planeringen för perioden 2010–2021

Transportpolitiska mål

I den senaste inriktningsplaneringen föreslog regeringen att det övergripande målet för den svenska transportpolitiken skulle vara att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet. Det övergripande målet specificeras sedan i ett funktionsmål respektive ett hänsynsmål. Dessa anger att transportsystemet å ena sidan 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.³³

Finansieringskällor och fördelning av medel i de fastställda åtgärdsplanerna

Den senaste planeringsomgången resulterade i planer för perioden 2010–2021 och i dessa uppgår de statliga satsningarna på infrastrukturåtgärder till 417 miljarder kronor. Till detta kommer ytterligare medel i form av trängselskatter, vägavgifter, EU-medel och kommunala bidrag på omkring 65 miljarder kronor.³⁴ Av de statliga satsningarna går cirka 217 miljarder till investeringar – 184 till den nationella planen och 33 till de regionala planerna – och resterade 200 miljarder går till drift- och underhållsåtgärder.³⁵

2.2.3 Förseningar och fördringar av infrastrukturplanerna

Osäkra kostnadsuppskattningar ger övertunga åtgärdsplaner

Riksrevisionens tidigare granskningar av kostnadskontroll i stora väg- och järnvägsprojekt visar att omfattande fördringar av infrastrukturinvesteringar är regel snarare än undantag. Detta innebär att åtgärdsplanerna blir försenade och projekten i den senare delen av planen skjuts upp. Fördringarna har bland annat att göra med frekventa underskattningar i kostnadskalkyler i

³² Bet. 2008/09:TU2, rskr. 2008/09:145.

³³ Prop. 2008/09:93 s. 14, 16 och 30, bet. 2008/09:TU14 s. 1, rskr. 2008/09:257.

³⁴ Riksrevisionen har i rapport 2011:28 dock gjort bedömningen att detta är en överskattning (se avsnitt 2.3.3).

³⁵ Näringsdepartementet (2010a).

projektens tidiga skeden. I den senaste åtgärdsplanen redovisar visserligen Trafikverket en riskbedömning för hela planen, men Riksrevisionen gjorde bedömningen att sannolikheten är stor att kostnader för enskilda projekt även fortsättningsvis underskattas. Detta leder till att även den senast beslutade åtgärdsplanen förmodligen inte tar tillräcklig hänsyn till ekonomisk risk och därmed förknippade kostnader, det vill säga är "övertunga".³⁶ Förseningarna har medfört en låg tilltro till infrastrukturplanerna på kommunal och regional nivå och kommuner har sett sig tvingade att förskotta kostnaderna för, och mer och mer reellt finansiera, statliga investeringar för att projekt som är angelägna ur kommunens perspektiv ska bli genomförda.³⁷

Kommunernas påverkan genom PBL

Lokala företrädare inbjuds tidigt i den fysiska planeringsprocessen för enskilda projekt för att kunna påverka projektets utformning. Plan- och bygglagen (1987:10) ger kommuner ett planmonopol när det gäller infrastrukturinvesteringar. Det är inte ovanligt att en kommun kräver en viss utformning (tunnellösningar eller överdäckning etcetera) för att kommunen ska tillåta att projektet byggs. Utifrån ett kommunalt perspektiv kan kraven motiveras med minskat buller, minskad barriäreffekt etcetera. Ofta läser sig emellertid situationen genom att kommuner kommer med krav på tillägg och standardökningar som inte är motiverade ur ett nationellt perspektiv. Trafikverksutredningen³⁸ tar upp denna problematik och menar att situationen där staten är finansär och kommunen har vetorätt leder till motsättningar och ett förhandlingsspel som alla kan förlora på. Vidare framhålls en brist på koppling mellan finansieringsansvar och kravställande. Riksrevisionen har i en tidigare granskning nämnt hur kommunala krav på tillägg och standardhöjningar leder till förseningar och fördringar i projekt jämfört med den ursprungliga planen.³⁹

2.2.4 Planeringssystemen är under översyn

Planeringssystemen är för närvarande under översyn. Regeringens ambitioner är att åstadkomma en förenkling och uppsnabbning av planeringen.⁴⁰ Detta gäller såväl den långsiktiga som den fysiska planeringen. När det gäller den långsiktiga planeringen har först Trafikverksutredningen⁴¹ presenterat ett

³⁶ Riksrevisionen (2010) och Riksrevisionen (2011b).

³⁷ Prop. 2008/09:35 och Riksrevisionen (2011c).

³⁸ SOU 2009:31.

³⁹ Riksrevisionen (2010).

⁴⁰ Näringsdepartementet (2010d).

⁴¹ Näringsdepartementet (2008c).

förslag⁴² till nytt system, sedan trafikverken som ett resultat av ett gemensamt uppdrag⁴³. Den nyligen avslutande Medfinansieringsutredningen⁴⁴ hade också i uppdrag att föreslå ett nytt planeringssystem med utgångspunkt i det förslag som trafikverken redovisat. Vad gäller den fysiska planeringen tillsatte regeringen 2009 en kommitté⁴⁵ 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 2010.⁴⁶ Den 22 mars 2012 lämnade regeringen förslag till nytt planeringssystem för transportinfrastruktur.⁴⁷

2.3 Finansiering av infrastruktur

2.3.1 *Anslagsfinansiering huvudregel*⁴⁸

Anslagsfinansiering är huvudregeln för infrastrukturella investeringar enligt budgetlagen.⁴⁹ Anslagsfinansiering innebär att hela investeringsutgiften belastar statsbudgetens utgiftssida vid investeringstillfället och betalas med löpande inkomster, huvudsakligen skatter. Huvudskälet för anslagsfinansiering, vilket framförs i förarbetena till såväl nuvarande budgetlag som den tidigare lagen om stadsbudgeten, är att investeringarna i infrastruktur då underkastas samma budgetprövning som andra utgifter.⁵⁰

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 som inte ger monetär avkastning 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 nästa generation".⁵¹ Anslagsfinansiering skapar därmed stabilare

⁴² SOU 2009:31.

⁴³ Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen (2010).

⁴⁴ Näringsdepartementet (2010c).

⁴⁵ Näringsdepartementet (2009).

⁴⁶ SOU 2010:57.

⁴⁷ Prop. 2011/12:118. Riksrevisionen förhåller sig inte i denna granskning till regeringens förslag, se kapitel 1.

⁴⁸ Avsnittet är hämtat från Riksrevisionen (2011c).

⁴⁹ SFS: 2011:203.

⁵⁰ Prop. 2010/11:40, bet. 2010/11:KU14, SFS 2011:203 och SFS 1996:1059.

⁵¹ Bet. 2007/08:TU1 s. 57. Se även SOU 2006:33 s. 61.

planeringsförutsättningar eftersom verksamheten inte blir beroende av räntelägen.

Förutom lånefinansiering har även förskottering från intressenter, brukaravgifter (inklusive trängselskatter) och så kallade OPS-lösningar⁵² förekommit som alternativa finansieringsformer av statlig infrastruktur.

2.3.2 Kommunal medfinansiering av infrastruktur

Med- och samfinansiering ur ett historiskt perspektiv – oklar ansvarsfördelning

Det finns olika skäl till att kommuner och landsting har varit med och finansierat infrastrukturinvesteringar tillsammans med staten. Med positiv lokal nytta som motiv har staten tagit initiativ till förhandlingar om lokal medfinansiering av stora investeringsprojekt i storstadsområdena. Finansiell medverkan har även skett för att planering och genomförande av investeringar bättre ska samplaneras med kommuner.⁵³ Som tidigare nämnts har förseningarna av åtgärdsplanerna lett till att kommuner har sett sig tvingade att medfinansiera statliga investeringar. Formen för medfinansieringen har skett både i form av förskottering och i form av finansiella bidrag. Det finns inte någon fastställd definition för vad som är det statliga normalåtagandet vad gäller att tillhandahålla infrastruktur. Därför går det inte att ange om investeringarna med delad finansiering bör ses som *samfinansierade* respektive *medfinansierade*, det vill säga det är oklart om kommunerna i enskilda fall har varit med och finansierat den del av investeringen som bör ses som det statliga åtagandet. På järnvägsområdet har det dock funnits en mer eller mindre hävdvunnen praxis, bland annat att staten står för spåranläggning i allmänhet med den tekniska utformning som tillhandahåller tillräcklig kapacitet med höga säkerhets- och miljökrav. Det innebär att ytlägeslösningar ofta förespråkas i första hand.⁵⁴

Medfinansieringssatsningen i den senaste åtgärdsplaneringen

I 2008 års infrastrukturproposition *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt* (prop. 2008/09:35) introducerades en bred satsning på medfinansiering. Regeringen skriver:

⁵² Med OPS menas ett långsiktigt kontrakt mellan den offentliga sektorn och en privat part, som kan vara ett företag eller ett konsortium, om tillhandahållande av en offentlig tjänst.

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

⁵⁴ Banverket (2009a).

Trafikverken bör som en permanent åtgärd, främst i samband med framtagande av underlag inför planering och beslut om genomförande av infrastrukturprojekt pröva möjligheterna till medfinansiering från olika intressenter.⁵⁵

Huvudmotivet för satsningen var enligt regeringen att *öka den totala ekonomiska ramen* för infrastrukturinvesteringar där medfinansieringen skulle ge ett *nettotillskott* av medel till den statliga infrastrukturen.⁵⁶ Nettotillskottet utgörs därmed av bidrag som finansierar en del av det statliga åtagandet. Regeringen förtydligar vidare att den grundläggande ansvarsfördelningen för infrastrukturen mellan stat och kommun inte ska förändras. Samtidigt talar man om att ett ökat "gemensamt ansvarstagande för transportinfrastrukturen" är positivt då det bidrar till en optimal utformning av investeringarna.

Medfinansiering ska, enligt propositionen, inte innebära 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.⁵⁷ 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.

I sina planeringsdirektiv till trafikverken förtydligar regeringen att medfinansiering ska prövas systematiskt i åtgärdsplaneringen 2010–2021. Detta resulterade i drygt 50 avtal om medfinansiering varav en delmängd om cirka 40 avtal rör namngivna objekt som sedan också kom med i den slutligt fastslagna planen. Då flera av avtalen, framför allt storstadsöverenskommelserna, omfattar flera objekt är antalet medfinansierade objekt betydligt fler än avtalen.⁵⁸

2.3.3 Utredningar och granskningar av medfinansiering

Medfinansieringsutredningen

Den 9 september 2010 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att föreslå processer och riktlinjer för medfinansiering av transportinfrastruktur, till exempel i form av bidrag eller brukaravgifter, i det framtida planeringssystemet för transportsystemet.⁵⁹ Som en grund för förslaget skulle utredaren genomföra

⁵⁵ Regeringen definierar medfinansiering såsom omfattande även trängselskatter, andra brukaravgifter och EU-medel.

⁵⁶ Att medfinansieringen skulle ge ett *nettotillskott* uttrycks inte explicit i propositionen. Inom ramen för Riksrevisionens granskning gjordes en intervju med dåvarande statssekreterare hos dåvarande infrastrukturminister, som uttryckte regeringens motiv i dessa termer.

⁵⁷ De senare var när propositionen skrevs under revidering, se s. 14.

⁵⁸ Riksrevisionen (2011c), s. 62 samt bilaga 2.

⁵⁹ Näringsdepartementet (2010c).

en utvärdering av förhandlingsarbetet kring medfinansieringsavtal avseende åtgärdsplaneringen för perioden 2010–2021. I Medfinansieringsutredningens delbetänkande redovisades ovan nämnda utvärdering.⁶⁰ Utredningen pekar på att de grundläggande premisserna rent generellt har varit otydliga. Bland annat nämns att tjänstemän på olika nivåer i Trafikverket inte vet i vilken utsträckning projekt som medfinansieras ska prioriteras framför andra projekt.⁶¹ När det gäller paketlösningar skriver utredningen följande:

Genom att bedriva förhandlingar om samtidig etablering av flera närliggande objekt visade det sig i flera fall vara möjligt att få till stånd objekt som inte självständigt klarat kraven på samhällsekonomisk lönsamhet. För flertalet medfinansierare har möjligheten till prioritering av medfinansierade objekt varit en absolut förutsättning för förhandling, medan trafikverken har kommunicerat olika budskap vid olika tillfällen på central respektive lokal nivå rörande förutsättningar för att låta medfinansieringen påverka prioriteringar i planen.⁶²

Utredningen gör vidare bedömningen att kommuner sannolikt i viss mån har kunnat 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.⁶³

I sitt slutbetänkande presenterar utredningen förslag till riktlinjer och processer för medfinansiering.⁶⁴ Utredningen föreslår bland annat att förhandling om medfinansiering primärt ska syfta till att öka värdet av de investeringar som omfattas av förhandlingarna. Det kan dock ibland innebära att volymen investering som *en konsekvens* kan komma att öka.⁶⁵ Utredningen konstaterar att det är för de 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. Utredaren listar ett antal situationer där han 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 anser vidare att det är en åtgärds samhällsekonomiska lönsamhet och bidrag till de transportpolitiska målen som ska påverka om den kommer med i åtgärdsplanen. Huruvida den är medfinansierad eller ej ska inte vara utslagsgivande för denna prioritering.

⁶⁰ SOU 2011:12.

⁶¹ SOU 2011:12, s. 70.

⁶² SOU 2011:12, s. 41.

⁶³ SOU 2011:12, s. 43.

⁶⁴ SOU 2011:49.

⁶⁵ SOU 2011:49, s. 183.

Riksrevisionens granskning av medfinansiering av statlig infrastruktur

Riksrevisionen har granskat processen och utfallet av den senaste medfinansieringssatsningen i rapporten *Medfinansiering av statlig infrastruktur* (RiR 2011:28). Granskningen identifierade ett antal brister i processen som föregick förhandlingarna, bland annat tog trafikverken inte fram tydliga riktlinjer och principer för hur förhandlingarna om medfinansiering skulle genomföras. Vidare hanterade trafikverken inte den målkonflikt som finns mellan att medfinansieringen ska ge mer pengar till statlig infrastruktur samtidigt som den även syftar till bättre infrastruktur.

Enligt trafikverken skulle medfinansieringen baseras på de lokala nyttor som uppstår till följd av den statliga investeringen. Riksrevisionen gjorde dock bedömningen att det är problematiskt att låta lokala och regionala nyttor ligga till grund för en finansieringsförhandling då dessa är svåra att mäta och värdera och det saknas välutvecklade metoder för detta. Riksrevisionen drog vidare slutsatsen att medfinansieringen har lett till en otydligare ansvarsfördelning för infrastrukturen och en risk för att i övrigt liknande investeringar och medfinansieringar behandlats olika i sina förhandlingar med staten (trafikverken).

Granskningen visade att medfinansieringen har gett ett visst medeltillskott och förbättrad samordning av investeringar. Riksrevisionen drog dock slutsatsen att tillskottet till de statliga medlen inte är så stora som regeringen rapporterat. Enligt Riksrevisionen uppgår medfinansieringen till högst 25 miljarder kronor. Det faktiska nettotillskottet bedöms dock som mindre än så i och med att delar av dessa bidrag gått till åtgärder som ligger utanför det statliga åtagandet. Vidare konstaterar Riksrevisionen att brukaravgifter har gett ett tillskott på cirka 40 miljarder kronor, men Riksrevisionen bedömer att detta inte utgör egentlig medfinansiering eftersom de kräver statsmakternas beslut och omfattar avgifter från statlig infrastruktur.

Riksrevisionen bedömde även att förhandlingarna om medfinansiering har lett till att nyttan av de samlade åtgärderna i den nationella åtgärdsplanen har sjunkit. Detta på grund av att trafikverken lät medfinansieringen påverka prioriteringen av objekt i åtgärdsplaneringen. Riksrevisionen bedömde att resursstarka intressenter har kunnat förhandla fram de objekt som är av störst intresse för dem. Medfinansieringen har dock endast medfört små bidrag till det statliga åtagandet eller till och med tagit statliga medel i nettoanspråk. Medfinansieringen har således inte lett till ett nettotillskott som kunnat fördelas till mer resurssvaga kommuner och regioner. Riksrevisionen såg därmed en påtaglig risk att medfinansieringen har lett till att mer resurssvaga kommuner och regioner inte fått ta del av statliga investeringsmedel i samma utsträckning som tidigare. Riksrevisionen drar vidare slutsatsen att riksdagens intentioner om att medfinansieringen ska vara frivillig inte

uppfylls i och med att regeringen och trafikverken lät medfinansiering påverka prioriteringsordningen.

Riksrevisionen gjorde vidare bedömningen att medfinansieringssatsningen har inneburit risk för sämre kostnadskontroll. Bland annat såg Riksrevisionen en betydande risk för att projektens framförhandlade lösning blir dyrare än statens grundlösning och att medfinansiären inte alltid står för hela denna fördyring. Granskningen visade även att flertalet av avtalen var konstruerade så att det inte fanns några kostnadskontrollerande incitament hos medfinansiären.

Riksrevisionen bedömde vidare att medfinansiering i form av förskotteringar inte har använts ändamålsenligt och att detta har lett till effektivitetsproblem. Förhandlingar om brukaravgifter bedöms också ha lett till olika slags ineffektiviteter och Riksrevisionen drar slutsatsen att det är olämpligt att förhandla om medfinansiering i form av brukaravgifter i enskilda fall.

3 Citybanan och dess finansiering

Detta bakgrundskapitel innehåller en beskrivning av den långa perioden av förhandlingslösningar för utbyggnad av infrastrukturen i Stockholm. Därefter beskrivs Citybanans planeringsprocess inklusive bakgrunden till Ytspårsutredningen och dess resultat. Vidare redovisas en sammanfattning av den process som ledde fram till Citybanans medfinansiering och en beskrivning av de olika förhandlingsparternas roller.

3.1 Paketöverenskommelser och förhandlingar i Stockholmsregionen

Det finns en tradition av överenskommelser och förhandlingar kring transportinfrastruktur i Stockholmsregionen sedan lång tid tillbaka. Det har förklarats med att täta maktskiften i kommuner och landsting har gjort det svårt att enas kring långsiktiga strategier inom den gängse modellen för investeringar i infrastruktur. Därutöver har kostnaderna för utbyggnad av strategiskt viktiga delar av stadens transportinfrastruktur i flera fall varit extremt höga beroende på bristen på utrymme och höga standard- och miljökrav.⁶⁶

Den så kallade *Hörjelöverenskommelsen* på 1960-talet möjliggjorde att AB Storstockholms lokaltrafik (SL) samlade all kollektivtrafik i Stockholms län för att bilda landets första länstrafikbolag. Överenskommelsen innebar att SL också tog över ansvaret för pendeltågstrafiken och den resulterade även i statsbidrag till utbyggnad av tunnelbanan. Principöverenskommelsen slöts mellan Stockholms läns landsting, Stockholms stad och regeringen. *Strängöverenskommelsen* på 1980-talet hanterade tvistefrågor mellan SJ och landstinget samt kapacitetsproblem rörande pendeltågstrafiken. Överenskommelsen undertecknades av statens förhandlare, landstinget och SJ och innebar bland annat utbyggnad av spår och pendeltågsstationen i Flemingsberg. De båda *Dennisöverenskommelserna* (benämnda I och II) i början av 1990-talet gav en bredare politisk konsensus kring Stockholmsregionens framtida väg- och kollektivtrafikinvesteringar. Dennis I kunde slutas 1991 och omfattade tidsplaner och finansiering av kostsamma investeringar på kollektivtrafik och trafikleder. Tre viktiga frågor i form av Österleden,

⁶⁶ Regionplane- och trafikkontoret, Stockholms läns landsting (2007), s. 95 f.

Västerleden och vägavgifter återstod dock att lösa över partigränserna, varvid Dennis II slöts 1992. Denna överenskommelse, som omfattade alla frågor i Dennis I samt de nya som förhandlats fram, undertecknades av en stor politisk majoritet och godkändes 1993 i Stockholms landstings- och kommunfullmäktige samt övriga berörda kommuner i länet. Ansvaret för finansieringen delades mellan regionen och staten. Dennisöverenskommelsen kom att drabbas av politiska majoritetsskiftet och spänningar, projektförsejningar och kostnadsökningar, juridiska problem samt en allt starkare opinion mot såväl hela paketet som särskilda delar. Omkring en fjärdedel av investeringspaketets åtgärder sett till kostnad hann genomföras innan uppgörelsen i praktiken övergavs 1997, men merparten av de övriga åtgärderna kom att genomföras som enskilda projekt även efter detta.⁶⁷

Den så kallade *Stockholmsberedningen* i början av 2000-talet skiljer sig från de ovanstående förhandlingarna på så vis att den utgjordes av en parlamentarisk kommitté i stället för att ledas av en statlig förhandlingsman. Till skillnad från tidigare statliga kommittéer som arbetat med regionens trafikfrågor låg beredningens tonvikt också på utredning och konsensuskapande snarare än förhandlingar, även om det sistnämnda också ingick i diskussionerna.⁶⁸ Beredningen, som lämnade sitt slutbetänkande 2003, lyckades skapa politisk konsensus kring prioriteringar av kollektivtrafik- och järnvägssatsningar i Stockholm–Mälardalen mellan samtliga riksdagspartier, medan motsättningar kvarstod på vägsidan. Därutöver lämnades bland annat förslag om lagstiftning om trängselavgifter. Åtgärdsförslagen, som presenterades i form av prioriterade objektslistor för transportinfrastrukturen i Stockholms län och övriga Mälardalen, kom sedan att ingå i Näringsdepartementets direktiv till dåvarande trafikverk och länsstyrelser inför den kommande planeringsomgången 2004–2015. Stockholmsberedningen pekade ut Citybanan som "storregionens" högst prioriterade och mest brådskande järnvägsprojekt. Beredningen påtalade vidare det ökade resursbehovet för att vissa objekt skulle kunna genomföras och menade att olika finansieringsformer därmed borde övervägas. Slutligen framhöll beredningen allmänt det stora behovet av länsövergripande politiskt samarbete kring viktiga infrastruktursatsningar i Stockholm–Mälardalen. Detta följdes av ett uppstartat samarbete 2005 mellan politiker i de fem berörda länen⁶⁹ med syfte att vara väl förberedda inför nästa statliga planeringsomgång för väg- och järnvägsinvesteringar.

⁶⁷ Regionplane- och trafikkontoret, Stockholms läns landsting (2007), s. 23–29, 31–42 och 43–64.

⁶⁸ Regionplane- och trafikkontoret, Stockholms läns landsting (2007), s. 67–76.

⁶⁹ Samarbetet mellan i huvudsak berörda länsstyrelser och trafikmyndigheter samt trafikverken och Mälardalstrafik AB (Mäläb) går under namnet *En bättre sats*. Det administrativa ansvaret ligger på Mälardalsrådet. Mälardalsrådet, <http://www.enbattresits.se/infrastruktur-och-transporter.aspx>, (2012-04-03).

I januari 2007 gav regeringen en särskild förhandlingsman i uppdrag att förhandla om Stockholms läns infrastruktur, den så kallade *Stockholmsförhandlingen*. Syftet med förhandlingen var att åstadkomma en samlad trafiklösning för att få bättre förutsättningar att uppnå en förbättrad miljö och tillväxt i landet och i Stockholmsregionen. Av regeringens uppdrag till förhandlingsmannen framgår bland annat att förhandlingen skulle ske inom länets infrastrukturplaners finansieringsram, men att till exempel trängselskatt eller lokal och regional medfinansiering kunde användas som komplement.⁷⁰ Utifrån detta gav regeringen ett kompletterande uppdrag till förhandlingsmannen om att förhandla om regional medfinansiering av Citybanan.

3.2 Kapacitetsproblemen vid getingmidjan

Den södra infarten till Stockholms Central är en av de största flaskhalsarna i det svenska järnvägsnätet och kallas populärt för "getingmidjan". Antalet spår på denna sträcka har inte ökat sedan sammanbindningsbanan färdigställdes 1871, trots en ökning av trafiken från tio till ca 500 tåg per dygn. I dag är trafiken mycket tät med en blandning av pendeltåg, regionaltåg, fjärrtåg och godståg. Den bristande kapaciteten på sträckan har varit välkänd under lång tid, men processen för att lösa bristen har blivit utdragen.⁷¹

Banverket genomförde 1988 utredningar för att lösa kapacitetsbristen som mynnade ut i ett förslag om att bygga det så kallade Tredje spåret parallellt med de befintliga spåren. Denna utbyggnad kom att ingå i Dennisöverenskommelsen 1991. Detaljplanen för projektet godkändes av Stockholms stad 1994, men projektet överklagades och stoppades 1995 då regeringen biföll de besvär som anförts över detaljplanen. Besvären gällde främst den känsliga passagen över Riddarholmen där kulturhistoriska miljöer berörs negativt. Under följande år tillsattes den så kallade Riddarholmskommittén, och Banverket genomförde nya utredningar om kapacitetsbristen på spåren i Stockholm. Under 1997 upphävdes Dennisöverenskommelsen, och en förhandlingsman tillsattes. Detta mynnade ut i att arbetet med den nya Årstabron kunde påbörjas. Projektets färdigställande 2005 har resulterat i att getingmidjans längd har kortats ned väsentligt till att endast omfatta sträckan mellan södra utfarten vid Stockholms central till Stockholms södra.⁷² I december 2000 fick Banverket regeringens uppdrag att planera för en utökad spårkapacitet

⁷⁰ Näringsdepartementet (2006b).

⁷¹ Banverket (2002), s. 2.

⁷² Banverket (2002), s. 25–28 och e-post, Trafikverket, 2012-03-23.

genom Stockholm. I Banverkets utredningsarbete studerades flera alternativa lösningar för att åtgärda kapacitetsbristen. Slutsatsen av arbetet var att endast en ny dubbelspårig pendeltågstunnel under Stockholm långsiktigt kan lösa behovet av utökad kapacitet. Regeringen gav 2005 tillåtighet⁷³ för denna tågstunnel. Parallellt med Banverkets utredningsarbete genomfördes Stockholmsberedningen.

Fakta om projektet Citybanan

Citybanan planeras som en tvåspårig järnväg med två nya stationer i en cirka 5,3 km lång tunnel mellan Tomtebodavägen och pendeltågsstationen Stockholms södra. Citybanan passerar Odenplan och Stockholms central, där de båda stationerna anläggs under jord. Citybanan är utformad för att ta emot pendeltågstrafiken som i dagsläget trafikerar Stockholms central. Samtliga anläggningsentreprenader är nu upphandlade och anläggningsarbetena är påbörjade. Driftsättning av Citybanan planeras till 2017.⁷⁴ Den beräknade kostnaden är i dagsläget 19,4 miljarder kronor i 2011 års prisnivå.⁷⁵

Efter invigningen av Citybanan är det tänkt att samtliga pendeltåg ska trafikera den nya tunneln och att den övriga trafiken ska trafikera befintliga spår. Citybanan ger därigenom en fördubbling av antalet tåg per timme som kan trafikera Stockholms centrum. Även punktligheten kan förväntas bli bättre genom att pendeltågen kan separeras från regional- och fjärrtågen, vilket gör att eventuella förseningar lättare kan hållas isolerade. De mest betydande effekterna är ökad kapacitet för samtliga tågtyper (det är dock främst regional- och fjärrtågstrafiken som kommer att växa), vilket yttrar sig i bättre tillgänglighet på grund av högre turtätheter. Utöver förbättrad persontrafik väntas Citybanan få en positiv betydelse för godstrafiken, som är viktig för det stora konsumtionsområde som regionen utgör. Sammantaget anges Citybanan få en stor nationell betydelse.⁷⁶

Att bygga Citybanan bedöms vara samhällsekonomiskt lönsamt. Den senaste samhällsekonomiska kalkylen ger förvisso en svagt negativ nettonuvärdeskvot, men projektet har setts som lönsamt till följd av att samhällsekonomiska kalkyler inte alltid fångar alla relevanta aspekter. Kalkylen har därför kompletterats med en analys av de icke värderade nyttor och kostnader som påverkar lönsamhetsvärderingen, samt en bedömning av om dessa påverkar kalkylen positivt eller negativt. Citybanan förväntas exempelvis ha stora positiva effekter på arbetsmarknaden, regionförstoringen och hur Stockholm och omkringliggande orter kan utvecklas.⁷⁷

⁷³ Regeringens tillåtighetsprövning avgör om åtgärden ska tillåtas komma till stånd. Enligt 17 kap. 1 § 3 miljöbalken ska järnvägar avsedda för fjärrtrafik samt anläggande av nytt spår på en sträcka av minst fem kilometer för befintliga järnvägar för fjärrtrafik tillåtighetsprövas. Vid prövningen ska miljöbalkens bestämmelser tillämpas och hänsyn tas till allmänna samhällsaspekter. Miljödepartementet (2008).

⁷⁴ Banverket (2009b), s. 3.

⁷⁵ Riksrevisionens beräkningar, se avsnitt 3.4.1.

⁷⁶ Näringsdepartementet (2007c), s. 2–3.

⁷⁷ Banverket (2009b), s. 1 och 8.

3.3 Citybanan dyrare än beräknat – regeringen omprövar projektet

Hösten 2006 stoppade regeringen arbetet med Citybanan och tillsatte den så kallade Ytspårsutredningen. Regeringen gjorde detta i samband med att kostnaderna för projektet hade visat sig vara högre än tidigare beräknat vid genomförandet av en uppdaterad kostnadskalkyl. I Ytspårsutredningen redovisas att underskottet uppgick till 32 procent av totalkostnaden.⁷⁸ Mot bakgrund av detta ville regeringen slutgiltigt pröva om Citybanan var det bästa alternativet eller om kapacitetsbristen i stället kunde lösas genom att bygga fler spår i ytläge. Vidare skulle utredaren lämna förslag till finansiering i de fall som de redovisade alternativen inte skulle rymmas i den då gällande åtgärdsplanen. Ytspårsutredningens resultat presenterades i december 2006 och kom bland annat fram till följande slutsatser:⁷⁹

- Citybanan och ett tredje spår har ungefär samma genomförandetid, med beräknat färdigställande 2017 för Citybanan och 2017–2020 för ett tredje spår.
- Citybanan ger större bidrag till transportpolitisk måluppfyllelse och en större samhällsnytta än ett tredje spår. Citybanan är mer samhällsekonomiskt lönsam.
- Citybanan har bättre förutsättningar för att ur ett långsiktigt perspektiv klara kapacitetsbehoven, ett tredje spår kan enbart täcka de kortsiktiga kapacitetsbehoven.
- Citybanan ger ingen negativ inverkan på Riddarholmen, vilket ett tredje spår gör.

Utredaren förespråkar att regeringen väljer att bygga Citybanan. Därutöver menar utredaren att Citybanan ger betydligt större möjligheter att utveckla den regionala trafiken än vad ett tredje spår ger. Därmed bör förutsättningar finnas för att delvis täcka merkostnaden för Citybanan genom att kommuner och landsting deltar i finansieringen. Förutom att man förutsätter att den så kallade "åtgärdsplanen för Mälardalen" genomförs nämner utredningen inga ytterligare behov av investeringar för att tillgodoräkna sig nyttan av Citybanan.⁸⁰

⁷⁸ Näringsdepartementet (2006c), s. 56. I utredningen anges en totalkostnad på 15,9 miljarder kronor i prisnivå 2006–03 varav 5,1 var ofinansierade.

⁷⁹ Näringsdepartementet (2006c), s. 6.

⁸⁰ Näringsdepartementet (2006c), s. 4, 9 och 43 f. Åtgärdsplan för Mälardalen är ett annat namn för *Kraftsamling Mälardalen* som kom att lyftas in i avtalet om Citybanans regionala medfinansiering, se avsnitt 3.4.2. Vad gäller ytterligare investeringar för att nyttja den tillkommande kapaciteten i getingmidjan omnämns att ett flertal investeringar ingår i den då gällande åtgärdsplanen 2004–2015. Om dessa investeringar är ett krav för att kapaciteten av ett tredje spår eller Citybanan ska kunna nyttjas framgår dock inte av utredningen.

3.4 Förhandlingar om regional medfinansiering av Citybanan

Den 18 januari 2007 gav regeringen en statlig förhandlingsman i uppdrag att förhandla om regional medfinansiering av Citybanan med regionala och lokala aktörer i Mälardalsregionen och Östergötland. Bakgrunden till uppdraget var reviderade kostnadsberäkningar för Citybanan som visade på ett finansieringsunderskott. Dessutom hade Ytspårsutredningen pekat på att den nytta som en byggnation av Citybanan skulle medföra till stora delar skulle komma att tillfalla angränsande regioner.⁸¹ Utifrån regeringens direktiv tog den statliga förhandlingsmannen kontakt med de län som ansågs utgöra en rimlig avgränsning, och förhandlingar inleddes med företrädare för Södermanlands, Uppsala, Västmanlands, Örebro och Östergötlands län.⁸² I april 2007 undertecknades en avsiktsförklaring om medfinansiering av Citybanan där ett antal kommuner och landsting i Mälardalsregionen och Östergötland uttalade att man ämnade satsa sammanlagt 2 miljarder kronor.⁸³ I maj 2007 beslutade regeringen att ge förhandlingsmannen i uppdrag att fortsätta förhandlingen med syfte att redovisa färdiga avtal senast den 1 december 2007. Förhandlingen avsåg, förutom en medfinansiering av Citybanan, "därmed sammanhängande järnvägsobjekt i Mälardalsregionen".⁸⁴ I samband med detta gav regeringen Banverket klartecken att återigen starta upp projektet och tillåta att större upphandlingar påbörjades.⁸⁵ Förhandlingsmannen överlämnade i december 2007 ett förslag till avtal om regional medfinansiering av Citybanan.⁸⁶ Avtalet kom sedan att ingå i beredningen av den senaste infrastrukturpropositionen.⁸⁷ I propositionen redovisas förhandlingsmannens resultat och de åtgärder som staten åtar sig att genomföra på kort och på lång sikt. Den 18 december 2008 godkände regeringen medfinansieringsavtalet med vissa justeringar samt uppdrog åt Banverket att för statens räkning förvalta avtalet. Riksdagen beslutade om propositionen den 19 december 2008.⁸⁸ Samma dag gav regeringen direktiv till trafikverken att påbörja den senaste åtgärdsplaneringen.

⁸¹ Näringsdepartementet (2007d).

⁸² Intervju, den statliga förhandlingsmannen, 2011-10-12 och intervju, Näringsdepartementet, 2011-10-28.

⁸³ Näringsdepartementet (2007a).

⁸⁴ Näringsdepartementet (2007f).

⁸⁵ Näringsdepartementet (2007g) och intervju, Trafikverket 2011-09-27. Några av de större tidiga upphandlingarna var dock villkorade mot att järnvägsplanen skulle vinna laga kraft (vilket den gjorde i december 2008).

⁸⁶ Näringsdepartementet (2007c).

⁸⁷ Intervju, den statliga förhandlingsmannen, 2011-10-12.

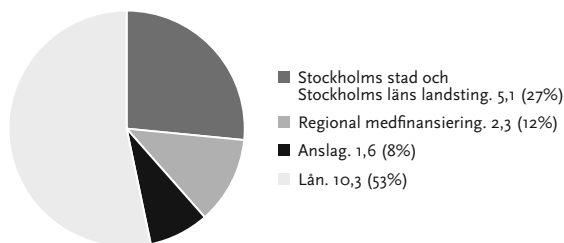
⁸⁸ Rskr. 2008/09:145.

I direktivet hänvisas även till regeringsbeslutet om att godkänna avtalet för Citybanan med förklaringen att det "innehåller ytterligare direktiv om objekt som ska ingå i den nationella planen".⁸⁹

3.4.1 Citybanans finansiering

Citybanans finansiering redovisas i diagram 3.1 nedan. I 2011 års prisnivå uppgår den totala kostnaden för Citybanan till 19,4 miljarder kronor.⁹⁰ Stockholms stad och Stockholms läns landsting bidrar med sammantaget 5,1 miljarder kronor. Den regionala medfinansieringen uppgår till 2,3 miljarder kronor. Staten bidrar med sammantaget 11,9 miljarder kronor varav 1,6 miljarder kronor via anslag samt 10,3 miljarder kronor via lån.

Diagram 3.1 Citybanans finansiering, miljarder kronor, 2011 års prisnivå (december), tidigare utlagda kostnader beräknade med NPI



Källa: Uppgifter från Trafikverket.⁹¹

3.4.2 Avtalet om regional medfinansiering av Citybanan

Enligt avtalet om regional medfinansiering av Citybanan erhåller staten 2,3 miljarder kronor⁹² i medfinansiering från regionala parter i Mälardals- och Östergötlandsregionen. Medfinansierarnas bidrag betalas ut enligt en betalningsplan årligen under 2013–2017.

⁸⁹ Näringsdepartementet (2008b).

⁹⁰ Prisnivå december 2011. Denna totala kostnad inkluderar inte kostnader som definierats utanför Trafikverkets projektbudget, men som ska bekostas av Stockholms läns landsting och Stockholms stad enligt medfinansieringsavtalet med dessa parter. Kostnaden uppskattas av Trafikverket till 150 miljoner kronor och gäller bland annat etableringsytor och projektmedverkan. E-post, Trafikverket 2012-01-27.

⁹¹ E-post, Trafikverket, 2011-11-30.

⁹² De ursprungliga 2 miljarder kronorna uppräknade till 2011 års prisnivå (december).

Staten åtar sig, förutom att genomföra Citybanan enligt gällande planer, att genomföra ett antal andra åtgärder. *På kort sikt* åtar sig staten genom avtalet att genomföra ett antal mindre åtgärder för att förbättra punktligheten i Stockholm – Mälarenregionen, den så kallade *Kraftsamling Mälardalen*. Vidare ska Ostlänken ingå som en del i utredningen om höghastighetståg. *På lång sikt* åtar sig staten följande:

- Bygga två nya spår på hela sträckan Barkarby–Kallhäll med färdigställande- och idrifttagandetidpunkt senast 2015.
- Bygga ytterligare två spår på hela sträckan Tomtebodabarkarby. Objektet läggs in i den kommande långsiktiga planen med medel som möjliggör byggstart under senare delen av planperioden.
- Bygga dubbelspår genom Gamla Uppsala.
- Förbättra kapaciteten på Svealandsbanan. Vid tidpunkten för förhandlingarna var det inte fastställt vilken åtgärd som avsågs, senare valdes alternativet att bygga dubbelspår på sträckan Strängnäs–Härad.

Här bör det vidare noteras att Tomtebodabarkarby och Barkarby–Kallhäll i de flesta sammanhang inom Trafikverket hanteras som ett objekt (Tomtebodabarkarby–Kallhäll). I förhandlingarna om avtalet ställdes dock krav på att etappen Barkarby–Kallhäll skulle genomföras snabbare.⁹³

Kostnaderna för dessa åtgärder redovisas inte i avtalet. Förutom att medfinansierarnas finansiella bidrag räknas upp med prisutvecklingen i anläggningsbranschen tar staten all övrig risk för kostnadsökningar i projekten som ingår i avtalet. Avtalet innehåller vidare vitesklausuler: vid förseningar av tre av de fyra större projekten som ingår i statens övriga åtaganden ska staten betala viten till de regionala parterna om förseningen beror på statlig underlåtenhet. En utförligare beskrivning av avtalet återges i bilaga 2.

⁹³ Intervju, Trafikverket, 2011-09-26.

Figur 1. Karta över järnvägarna i Mälardalen



Översikt över de banor som berörs av utbyggnaderna av Citybanan och de projekt som ingår i de långsiktiga åtagandena i avtalet om regional medfinansiering till Citybanan. Utbyggnaden av Citybanan förstärker kapaciteten på de avsnitt som hör till Västra stambanan och Ostkustbanan genom centrala Stockholm. Projekten Tomtebodå–Barkaby och Barkaby–Kallhåll avser utbyggnader på den del av Mälärbanan som ligger närmast Stockholm. Projektet Gamla Uppsala är en utbyggnad av Ostkustbanan strax norr om Uppsala. Projektet Strängnås–Hårad berör främst sträckan väster om Strängnås på Svealandsbanan.

3.4.3 Kostnaderna för det regionala medfinansieringsavtalets åtgärdspaket

Riksrevisionen har utifrån Trafikverkets uppgifter beräknat kostnaden för Citybanan och statens övriga åtaganden till följd av avtalet i 2011 års prisnivå, se tabell 3.1 nedan.

CITYBANANS REGIONALA MEDFINANSIERING

Tabell 3.1. Kostnader för projekten i avtalet om Citybanans regionala medfinansiering, miljoner kronor, 2011 års prisnivå (december) (tidigare utlagda kostnader beräknade med NPI).

| | |
|--|---------------|
| Citybanan (statens andel) | 11 934 |
| Tomtebodabarkarby | 7 162 |
| Barkarby-Kallhäll | 4 499 |
| Gamla Uppsala | 1 385 |
| Strängnäs-Härad | 1 309 |
| Kraftsamling Mälardalen | 1 511 |
| Summa projekt | 27 800 |
| Nedlagt t.o.m. 2008 Citybanan | - 1 746 |
| Nedlagt t.o.m. 2008 övriga projekt | - 653 |
| Det statliga åtagandet till följd av Citybanans avtal (summa projekt - nedlagt t.o.m. 2008) | 25 400 |

Källa: Uppgifter från Trafikverket via e-post 2011-11-16.

Den beräknade kostnaden för projekten som ingår i avtalet om Citybanans regionala medfinansiering uppgår till drygt 35 miljarder kronor. Av denna summa har drygt 7 miljarder kronor av Citybanans kostnader finansierats av medfinansierare⁹⁴, vilket gör att det statliga åtagandet uppgår till 27,8 miljarder kronor. För att få fram den kostnad som regeringen beslutade om i och med medfinansieringsavtalet behöver hänsyn tas till att några av projekten redan hade nedlagda kostnader, bland annat på grund av arbetet med att ta fram utredningar samt att en del av åtgärderna i Kraftsamling Mälardalen hade påbörjats. Då regeringen godkände avtalet i december 2008 dras kostnader som lagts ut till och med 2008 (2 399 miljoner kronor) av från den totala kostnaden för projekten. Därmed uppgår den beräknade kostnaden för statens åtagande i och med medfinansieringsavtalet till 25,4 miljarder kronor.

⁹⁴ Stockholms stad, Stockholms läns landsting samt Mälardalsregionen och Östergötland (den regionala medfinansieringen), se föregående avsnitt 3.4.1 om Citybanans finansiering.

Summan för statens åtagande bör dock ses som osäker. Trafikverket planerar för en kommunal medfinansiering av Tomteboda-Barkarby. Omfattningen av denna medfinansiering är i dag dock inte bestämd.⁹⁵ Kostnadsuppgifterna för projekten är vidare hämtade från Trafikverkets kalkyler och är således inte de slutliga kostnaderna för projekten. Kostnaderna är sannolikt en underskattning av framtida kostnadsutfall. För det första inräknas inte kostnader för den framtida prisutvecklingen i anläggningsbranschen. Prisutvecklingen i anläggningsbranschen har historiskt legat betydligt högre än den allmänna prisutvecklingen.⁹⁶ För det andra är andra kostnadsökningar, utöver de som kan förklaras av den höga prisutvecklingen i branschen, vanliga i infrastrukturprojekt (se kapitel 6). En vanlig orsak till kostnadsökningar är att projektets utformning är osäker i tidigare skeden i den fysiska planeringen. Kostnaden för Tomteboda-Barkarby bör därför ses som särskilt osäker då man endast befinner sig i utredningsskedet och förhandlingar pågår med berörda kommuner.⁹⁷

3.5 Lagändringar avseende medfinansiering

3.5.1 *Möjlighet för kommuner att lämna bidrag till infrastruktur utanför kommungränsen*

I samband med förhandlingarna om regional medfinansiering av Citybanan utreddes frågan om huruvida kommuner lagligen kan lämna bidrag till infrastruktur utanför det egna geografiska området.⁹⁸ I utredningen nämns förhandlingarna om Citybanans regionala medfinansiering då en sådan medfinansiering skulle förutsätta en ändring av lagstiftningen. Utredningen resulterade i en ändring av lagen (2009:47) om vissa kommunala

⁹⁵ Kostnaden för Tomteboda-Barkarby förutsätter en ytspårslösning med en så kort tunnel som möjligt genom Sundbyberg, där kommunen är med och finansierar kostnaden för tunneln. Hur mycket som kommunen ska betala är i dagsläget oklart, men en utbyggnad i ytläge bedöms inte få kommunal acceptans. Även Solna stad har emellertid motsatt sig en utbyggnad i ytläge (genom Huvudsta). Om det ska byggas en tunnel genom Huvudsta stiger den beräknade kostnaden för hela projektet (Tomteboda-Barkarby) till drygt 9 miljarder kronor. Trafikverkets utgångspunkt är att det inte är rimligt att staten skulle stå för hela merkostnaden av tunnelloösningen, men menar att man inte kan förvänta sig att en kommun ska kunna betala hela merkostnaden eftersom det rör sig om så enorma belopp. E-post, Trafikverket, 2011-12-22.

⁹⁶ Riksrevisionen (2010) samt Riksrevisionen (2011b).

⁹⁷ Övriga projekt befinner sig i arbetet med järnvägsplan (Strängnäs-Härad), väntar på fastställande av järnvägsplan/behandling av överlagad järnvägsplan (Barkarby-Kallhäll) eller har fastställt järnvägsplan (Svartbäcken-Samnan). Trafikverket, <http://www.trafikverket.se/Privat/Projekt/Stockholm/Malarbanan-Tomteboda-Kallhall/Om-Projekt-Malarbanan/Laget-just-nu/>, (2012-04-02), Trafikverket, <http://www.trafikverket.se/Privat/Projekt/Uppsala/Gamla-Uppsala/>, (2012-04-02) och Trafikverket, <http://www.trafikverket.se/Privat/Projekt/Sodermanland/Strangnas-Harad/Aktuellt-/>, (2012-04-02).

⁹⁸ SOU 2007:72 och Ds. 2008:11.

befogenheter⁹⁹ i fråga om den så kallade lokaliseringsprincipen 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 den 1 mars 2009.

3.5.2 Kommunal redovisning av bidrag till statlig infrastruktur

Utredning för att underlätta medfinansiering

Även formerna för redovisning av kommunal medfinansiering utreddes vid tidpunkten för förhandlingarna.¹⁰⁰ I kommittédirektivet anges Citybanans regionala medfinansiering som en anledning till behovet av översyn.¹⁰¹ Vid tidpunkten för utredningen var gällande normer för redovisning av medfinansiering till statlig infrastruktur att medfinansieringen skulle redovisas som en kostnad i bidragsgivarens resultaträkning och att värdet av förpliktelsen skulle redovisas som avsättning i balansräkningen redan det år då förpliktelsen uppstod. Det innebär att hela den ekonomiska konsekvensen av ett medfinansieringsavtal kommer att belasta resultatet för det år då avtal sluts, även om utbetalningarna kan komma att ske långt senare. I utredningen talar man om hur dessa regler ger en bristande matchning mellan kostnaden och den nytta som investeringen medför. Vidare innebär reglerna konsekvenser när det gäller möjligheten för kommunerna att uppfylla kommunallagens balanskrav, det vill säga kravet på att redovisade intäkter varje år ska vara större än redovisade kostnader.¹⁰² Utredningen föreslog att bidrag till medfinansiering av statlig infrastruktur får tas upp som tillgångspost i den kommunala balansräkningen och att bidraget ska skrivas av under den medfinansierade tillgångens bedömda nyttjandeperiod. Frågan togs även upp explicit i avtalet om Citybanan och man skriver att "parterna är överens om att den kommunala medfinansieringen bör kunna hanteras som en kapitalkostnad och periodiseras under en längre tid".¹⁰³

Kritik från remissinstanser

Flera tunga remissinstanser var starkt kritiska till utredningens förslag. *Rådet för kommunal redovisning* (RKR) avstyrkte utredningens förslag och framförde att den föreslagna förändringen i grunden ändrar förutsättningarna och

⁹⁹ SFS: 2009:47, 2010:428 och 2010:1070.

¹⁰⁰ SOU 2009:21.

¹⁰¹ Finansdepartementet (2008).

¹⁰² Om det verkliga resultatet blir negativt ska en återställning av det egna kapitalet ske inom 3 år. Undantag finns från såväl skyldigheten att budgetera ett positivt resultat som från kravet på återställning, nämligen om synnerliga skäl kan åberopas. I lagen och förarbetena anges exempel på vad som kan vara synnerliga skäl.

¹⁰³ Näringsdepartementet (2007c), s. 9.

utgångspunkterna för den kommunala redovisningen.¹⁰⁴ *Ekonomistyrningsverket* (ESV) konstaterade att det utredda problemet har uppstått genom att statsmakterna ställer motstridiga krav på kommuner och landsting. Balanskravet i budgeten står i konflikt med möjligheten att lämna bidrag till statlig verksamhet. ESV framhöll att de föreslagna förändringarna av redovisningsreglerna stod i konflikt med god redovisningssed och utredarens förslag ansågs ge en missvisande bild i såväl balansräkning som resultaträkning.¹⁰⁵ *Bokföringsnämnden* (BFN) framförde att utredarens förslag innebär avsteg från utvecklingen mot att redovisningen i kommuner ska ha så få regler som möjligt som är särskilt anpassade för den kommunala redovisningen. BFN menar att den kommunala redovisningen inte längre skulle kunna jämföras med den som finns i kommersiell verksamhet.¹⁰⁶ *Riksgälden* avstyrkte utredarens förslag med motiveringen att förslaget innebär att rucka på etablerade redovisningsprinciper för att skapa utrymme för mer kommunal medfinansiering av statlig infrastruktur i form av vägar och järnvägar. Detta innebär högre finansieringskostnader för den offentliga sektorn som helhet eftersom kommuner har högre lånekostnader än staten. Riksgälden ansåg att syftet att bereda väg för mer medfinansiering inte är ett tillräckligt skäl för att göra avsteg från goda redovisningsprinciper.¹⁰⁷

Samtliga av remissinstanserna ovan hänvisade bland annat till att förslaget bröt mot det så kallade *kontrollkriteriet*. Kriteriet innebär att det krävs kontroll, såsom beslutsrådighet över tillgångens nyttjande och användning, för att en huvudman ska få redovisa denna som en tillgång. Detta innebär till exempel att om en kommun medfinansierar en statlig väg och redovisar bidraget som en tillgång strider detta mot kontrollkriteriet eftersom kommunen inte kontrollerar hur vägen ska nyttjas. Enligt RKR är kravet på kontroll över resurser fundamental vid redovisning av tillgångar eftersom redovisningen inte bara ska ligga till grund för beslut om enhetens framtida utveckling utan också för utkrävande av ansvar. Rådet framför att kontrollkriteriet är en av hörnstenarna i en redovisningsmodell som bygger på bokföringsmässiga grunder. Rådet skriver: "i annat fall blir redovisningsenhetens avgränsning och därmed också dess ansvar och skyldigheter mycket oklar".

RKR och ESV framhöll vidare risken för att samma resurs aktiveras som tillgång i två olika redovisningsenheter. Tillgångar som delfinansieras med bidrag skulle därmed tas upp till sammanlagt större värden än tillgångar som bara finansieras av staten.

¹⁰⁴ Rådet för kommunal redovisning (2007).

¹⁰⁵ Ekonomistyrningsverket (2009).

¹⁰⁶ Bokföringsnämnden (2009).

¹⁰⁷ Riksgälden (2009).

Riksdagsbeslut om ny redovisningslagstiftning

Regeringens proposition (2008/09:228) *Redovisning av kommunal medfinansiering till statlig infrastruktur* följde till stor del utredningens förslag. Regeringen pekar på att det inte kan uteslutas att de nuvarande redovisningsreglerna kan verka hämmande för viljan att delta i finansieringen, oavsett att infrastruktursatsningen i övrigt anses angelägen att genomföra. Mot denna bakgrund ansåg regeringen det viktigt att finna en redovisningslösning som inte motverkar en önskvärd utveckling. Regeringen medgav att förslaget om att aktivera ett bidrag som en tillgång kan ifrågasättas ur ett principiellt perspektiv och pekade även på problemet hur det ska säkerställas att samma resurs inte aktiveras som tillgång i både stat och kommun. En alternativ lösning i form av undantag från balanskravet tillbakavisades dock av regeringen som ansåg det mer rättvisande att bidraget tas upp i balansräkningen.

Regeringens förslag innebar att bidrag till statlig infrastruktur från kommun eller landsting ska redovisas som tillgång i kommunens respektive landstingets balansräkning. När beslut fattats av kommunen respektive landstinget aktiveras bidraget i balansräkningen och det upptagna bidraget ska med årliga enhetliga belopp upplösas under 15 år. Finansutskottet tillstyrkte propositionen med den ändringen att kommunerna skulle få välja mellan det tidigare sättet att redovisa och det nya förslaget. I det senare fallet ska bidragen upplösas med årliga enhetliga belopp i högst 25 år.¹⁰⁸

3.6 Förhandlingarnas aktörer och förhandlingsarbetet

Nedan beskrivs de statliga och regionala parter som var involverade i förhandlingarna om Citybanans regionala medfinansiering och hur förhandlingsarbetet organiserades hos de statliga respektive de regionala aktörerna.

3.6.1 De statliga aktörerna

Regeringen och den statliga förhandlingsmannen

Som tidigare nämnts gav regeringen en statlig förhandlingsman i uppdrag att företräda staten vid förhandlingarna om Citybanans regionala medfinansiering.¹⁰⁹ Uppdraget var relativt kortfattat och angav att syftet med förhandlingen var att uppnå en delfinansiering av Citybanan. Det enda förbehåll som angavs var vikten av att finansieringen av den utökade järnvägskapaciteten genom centrala Stockholm skulle få en lösning som

¹⁰⁸ Bet. 2009/10:FiU15.

¹⁰⁹ Näringsdepartementet (2007d).

inte riskerar andra angelägna infrastruktursatsningar i Stockholmsregionen. Enligt den statliga förhandlingsmannen gav regeringen inga övriga direktiv till förhandlingsarbetet men man hade regelbundna kontakter med både politiker och tjänstemän inom Näringsdepartementet. Vid några tillfällen skedde avrapporteringen även direkt till infrastrukturministern.¹¹⁰ Det statliga förhandlingskansliet bestod av förhandlingsmannen med två biträdande förhandlare. Förhandlingsmannen och de biträdande förhandlarna undertecknade parternas förslag till avtal, men avtalets giltighet förutsatte ett godkännande av regeringen.¹¹¹ Vad gäller avtalets utformning och de projekt som ingick i avtalet har man på Näringsdepartementet inte gjort några egna analyser utan det bedömdes vara den statliga förhandlingsmannens ansvar att nödvändiga analyser hade utförts.¹¹²

Banverket

Banverket var formellt ingen part i förhandlingarna men bistod den statliga förhandlingsdelegationen med underlag. Enligt den statliga förhandlingsmannen hade Banverket det formella och reella ansvaret för underlag avseende projekten.¹¹³

En tjänsteman vid Banverket var ansvarig för ärendet. Denne hade avstämningar med Banverkets dåvarande planeringsdirektör. Man såg på Banverkets roll i förhandlingarna som relativt begränsad.¹¹⁴ Enligt den berörda tjänstemannen vid Trafikverket (tidigare Banverket) arbetade man efter utgångspunkten att ta fram det befintliga underlag som efterfrågades av förhandlingskansliet. Man hade någon veckas varsel att ta fram underlag och man uppfattade inte att några grundligare utredningar efterfrågades.¹¹⁵ Den övergripande utgångspunkten i arbetet var att man skulle hitta en finansiering av Citybanan och lösa de problem som hängde ihop med den regionala trafiken.¹¹⁶

3.6.2 De regionala parterna

Inledningsvis skedde förhandlingarna om Citybanans regionala medfinansiering i en större grupp. Där ingick företrädare för Uppsala, Västmanland, Södermanland, Örebro och Östergötlands län. På dessa första

¹¹⁰ Intervju, den statliga förhandlingsmannen, 2011-10-12.

¹¹¹ Näringsdepartementet (2007c).

¹¹² Intervju, Näringsdepartementet, 2011-10-28.

¹¹³ Intervju, den statliga förhandlingsmannen, 2011-10-12.

¹¹⁴ Intervju, Trafikverket, 2011-09-26.

¹¹⁵ Intervju, Trafikverket, 2011-09-26.

¹¹⁶ Intervju, Trafikverket, 2011-12-01.

stormöten såg de regionala företrädarna ett stort behov av att samordna sig gentemot den (starka) statliga förhandlingsmannen. Då bildade man det man kallade lilla förhandlingsdelegationen med en representant från varje län.¹¹⁷ Det var denna grupp som skötte förhandlingarna gentemot den statliga förhandlingsmannen. Som stöd till och förankring av den lilla delegationens arbete fanns den stora förhandlingsdelegationen med ytterligare politiska företrädare för regionen.¹¹⁸ Där ingick cirka 20 personer varav 2–5 representanter från respektive län.¹¹⁹ Förhandlingsdelegationerna hade vidare ett sekretariat med tre tjänstemän som bistod med underlag inför förhandlingarna. Den lilla förhandlingsdelegationen undertecknade parternas förslag till avtal. Avtalets giltighet krävde dock godkännande av samtliga kommuner och län som var med i förhandlingarna.¹²⁰

3.7 De regionala företrädarnas syn på medfinansiering

Riksrevisionen har intervjuat de regionala företrädarna i den lilla förhandlingsdelegationen om deras syn på kommunal medfinansiering av statlig infrastruktur.

Flera av förhandlarna i den lilla delegationen understryker att det är statens ansvar att finansiera statlig infrastruktur. Företrädarna anför även att "om man nu definierar vår huvudstad som att den är av nationellt intresse så borde väl alla vara med och bidra?".¹²¹ En åsikt som framförs är vidare att de regionala företrädarna inte vill ha en ren övervältring av infrastrukturkostnaderna på regionen så att statens anslag minskar i samma omfattning som kommunernas ökar. Flera av förhandlarna ser även en fara i all form av medfinansiering då det riskerar att leda till att stora kommuner kan köpa sig före i kön. Vidare betonas vikten av strukturer och tydliga roller vid medfinansiering, där företrädarna menar att sådant har saknats i förhandlingarna hittills.¹²²

Vissa företrädare framför även att de har en positiv hållning till medfinansiering. En av förhandlarna anser det fullt rimligt med medfinansieringslösningar där det är välmotiverat och väl underbyggt, och Citybanan framförs som ett sådant exempel. Det uttrycks även förståelse för

¹¹⁷ Intervju, regional företrädare, 2011-10-03.

¹¹⁸ Intervju, tjänsteman vid de kommunala parternas sekretariat, 2011-09-28.

¹¹⁹ Vianord (2007b).

¹²⁰ Näringsdepartementet (2007c).

¹²¹ Intervju, regional företrädare, 2011-10-03.

¹²² Intervju, regional företrädare, 2011-10-04.

att staten, när det finns ett stort behov av medel till infrastruktur, behöver veta vilka som är villiga att medfinansiera då det visar vad kommunerna prioriterar högst. En annan åsikt som framförs är att statens medel tidigare har fördelats felaktigt och att den här sortens medfinansieringslösningar är nödvändiga.¹²³

¹²³ Intervju, regional företrädare, 2011-10-11.

Skr. 2012/13:15
Bilaga

CITYBANANS REGIONALA MEDFINANSIERING

4 Efterlevs riksdagens principer för planering och finansiering av transportinfrastruktur?

Riksdagen har uttalat att ett antal principer ska gälla för infrastrukturplaneringen vad gäller samhällsekonomi: att medfinansiering inte ska bestämma prioriteringen av ett enskilt projekt och att samhällsekonomiska analyser bör spela en viktig roll vid prioriteringen av infrastrukturinvesteringar. Riksdagen har vidare uttalat att avsteg från grundprincipen om anslagsfinansiering av infrastruktur ska motiveras i varje enskilt fall. I det här kapitlet analyseras Citybanans regionala medfinansiering utifrån den första revisionsfrågan, som avser dessa principer som riksdagen har slagit fast.

En given utgångspunkt för förhandlingarna var att Citybanan skulle byggas, och man gjorde därför inga bedömningar av Citybanans samhällsekonomiska effektivitet; detta hade (som nämns i kapitel 3) redan behandlats i den föregående Ytspårutredningen. Här analyseras därför endast hur staten har beaktat samhällsekonomisk effektivitet när det gäller statens övriga åtaganden på lång sikt, det vill säga Gamla Uppsala, Strängnäs–Härad samt utbyggnad av fyrspar på Mäljarbanan sträckorna Tomteboda–Barkarby respektive Barkarby–Kallhäll. Åtgärds paketet *Kraftsamlings Mälardalen* som ingick i statens övriga åtaganden på kort sikt var redan påbörjat vid förhandlingarna och hade därför prioriterats i en ny åtgärdsplan oavsett om det hade ingått i ett avtal om medfinansiering.¹²⁴

4.1 Har medfinansieringen påverkat prioriteringsordningen och har samhällsekonomiska analyser spelat en viktig roll vid prioriteringen av projekten i avtalet?

Som nämnts i kapitel 2 är det under åtgärdsplaneringen som konkreta planer tas fram vilka svarar mot den inriktning och de transportpolitiska mål som regeringen beslutat om i inriktningsplaneringen. Regeringen har uttalat att syftet med åtgärdsplaneringen är att säkerställa att de ingående åtgärderna är väl genomlysta, förankrade och prioriterade jämfört med andra tänkbara

¹²⁴ Intervju, Trafikverket, 2011-06-08.

åtgärder.¹²⁵ Det går inte att veta innehållet och prioriteringen i den åtgärdsplan som skulle ha beslutats av regeringen om förhandlingarna om regional medfinansiering till Citybanan inte hade blivit av. Det är därför inte möjligt att med säkerhet säga om Citybanans regionala medfinansiering har lett till att prioriteringsordningen i infrastrukturplaneringen har påverkats vad gäller de övriga åtagandena. Analysen görs därifrån utifrån vad som *talat för* eller *emot* att medfinansieringen har påverkat prioriteringsordningen mellan olika projekt i åtgärdsplaneringen.

4.1.1 *Regionen krävde en motprestation från staten i form av ytterligare projekt för att medfinansiera Citybanan*

Samtliga representanter för de regionala företrädarna har i intervjuer framhållit att enbart byggandet av Citybanan inte kunde motivera en medfinansiering från deras sida. En medfinansiering skulle bara "flytta ut propparna ut i systemet" och man var därför inte beredd att betala bara för ett "garage för pendeltågen".

Enligt den statliga förhandlingsmannen var det regionens företrädare som i slutändan fick avgöra vilka projekt som kom att utgöra statens övriga åtaganden.¹²⁶ Förhandlingsmannen framhöll att medfinansiering är ett partnerförhållande och då kan staten inte bestämma allting. Om en annan part är med och betalar så måste den parten få vara med och bestämma. Förhandlingsmannens förbehåll gentemot regionens krav var att projekten skulle ligga i linje med statens mer övergripande mål att uppnå en stark spårkapacitet och att de inte skulle störa kraven på systemtänk från Stockholmsöverenskommelsen. Förhandlingsmannen har vidare framhållit att staten till stor del delade bedömningen av nödvändigheten av de övriga projekten.¹²⁷

Alla projekt som ingick i statens övriga åtaganden hade ingått i någon föregående åtgärdsplan. Tomtebodavägen–Kallhäll och Strängnäs–Härad fanns med i planen för 2004–2015, dock med delvis annan utformning. De ingick i planens sista femårsperiod (2010–2015). Dessutom försenades genomförandet av åtgärdsplanen 2004–2015 av att många projekt fördröjades.¹²⁸ Gamla Uppsala ingick inte i den föregående planen utan endast i den dessförinnan: åtgärdsplanen för 1998–2007. Där angavs att dåvarande Vägverket skulle medfinansiera projektet på grund av en planerad samordning med utbyggnaden av E4:an förbi Uppsala. Trafikverket avbröt dock senare den

¹²⁵ Prop. 2008/09:35, s. 110.

¹²⁶ E-post, den statliga förhandlingsmannen, 2011-11-21.

¹²⁷ E-post, den statliga förhandlingsmannen, 2012-03-21.

¹²⁸ Se avsnitt 6.2.

planerade samordningen av projekten och Vägverkets medfinansiering till Gamla Uppsala uteblev. Projektet stod då utan full finansiering vilket var en anledning till att projektet inte togs upp i åtgärdsplanen för 2004–2015. I planen angavs att projektet är viktigt för utvecklingen av tågtrafiken men att Banverket bedömde att övriga utbyggnader på stråket tills vidare skulle vara tillräckliga för att få trafiken att fungera.¹²⁹

De regionala företrädarna har i intervjuer uppgett att de såg på de övriga åtagandena som motprestationer från statens sida, det vill säga att en regional medfinansiering av Citybanan säkerställde att dessa projekt skulle genomföras i närtid. Att projekten skulle ha genomförts i alla fall beskriver en av företrädarna som en efterkonstruktion och menar att man förhandlade utifrån utgångspunkten att de inte skulle bli av i och med att projekten tidigare hade skjutits upp.

4.1.2 *Vilka samhällsekonomiska analyser fanns tillgängliga vid förhandlingarna?*

Nedanstående redovisning utgår från de samhällsekonomiska analyser som fanns tillgängliga för de projekt som utgör statens övriga åtaganden när förhandlingen pågick 2007.

Tomtebodå–Kallhåll

I förstudiens slutrapport från mars 2006 redovisas två beräkningar av nettonuvärdeskvoter (NNK) eftersom den slutliga utformningen av järnvågen genom Sundbyberg inte beslutats. NNK för ytlåge genom Sundbyberg (med en bedömd totalkostnad på 3,9 miljarder kronor) beräknades till 0,28 och för alternativet med tunnel genom Sundbyberg (med en bedömd totalkostnad på 7,5 miljarder kronor) beräknades NNK till – 0,35. Under 2007 pågick järnvägsutredningen men det fanns ingen ny samhällsekonomisk analys framme när förhandlingarna om Citybanans medfinansiering pågick.

Strångnås–Hårad

Med anledning av kostnadsökningar i åtgärdsplanen 2004–2015 lämnade Banverket i juni 2007 förslag till reviderad åtgärdsplan.¹³⁰ Här redovisades en NNK på – 0,4 för projektet "Svealandsbanan, partiellt dubbelspår, mötesstationer och kraftförsörjning" samt en kostnad på 2,17 miljarder kronor. Vissa av dessa åtgärder, såsom en del av det partiella dubbelspåret och ett par mötesstationer, inordnades i åtgärds paketet *Kraftsamlings Målarådalen* (som utgjorde de kortsiktiga åtgärderna i avtalet om Citybanan).

¹²⁹ Banverket (2004b), s. 40, e-post, Trafikverket, 2012-03-06.

¹³⁰ På grund av fördringar i projekt var åtgärdsplanen 2004–2015 kraftigt försenad och Banverket fick i uppdrag att lämna förslag till reviderad åtgärdsplan (se avsnitt 6.2).

Även återstående åtgärder, så som den andra delen av dubbelspåret (Södertälje–Nykvarn) samt ny mötesstation i Strängnäs togs in i medfinansieringsförhandlingarna som ett möjligt statligt åtagande på lång sikt. Under tiden som förhandlingarna pågick blev det aktuellt att som alternativ till detta diskutera en förlängning av mötesstationen i Strängnäs till ett dubbelspår mellan Strängnäs och Härad. Banverket hade dock inte fattat något beslut i frågan, varför Strängnäs–Härad redovisades som en alternativ utbyggnad i avtalet. Någon NNK som gällde specifikt för alternativen Södertälje–Nykvarn eller Strängnäs–Härad fanns därmed inte framtagen vid tidpunkten för förhandlingen.

Gamla Uppsala

Vid tidpunkten för medfinansieringsförhandlingarna var det mest aktuella underlaget om projektet en förstudie från 2005. I förstudien redovisas inte någon NNK. Det framgår dock att de monetärt värderingsbara effekterna uppgår till cirka 415 miljoner kronor, vilket utgör 40–50 procent av den samhällsekonomiska byggkostnaden. Riksrevisionen tolkar detta som att nettonuvärdeskvoten vid tidpunkten beräknades ligga mellan – 0,6 och – 0,5. Kostnaderna för projektet uppgick i prisnivå 2005 till 933 miljoner kronor.¹³¹

4.1.3 Hur beaktades projektens samhällsekonomiska effektivitet under förhandlingarna?

Systemperspektiv motiv till de övriga åtagandena

Som nämnts tidigare ställde de regionala företrädarna krav på att staten skulle besluta om ytterligare projekt för att de skulle bidra till Citybanans finansiering. Regionens argument var att dessa projekt behövdes utifrån ett systemperspektiv. Både förhandlingsmannen och tjänstemän i Trafikverket har instämt i de regionala företrädarnas problembild och bedömer att det var nödvändigt att bygga de övriga åtagandena för att få ut nyttan av Citybanan.¹³² Tjänstemän vid Trafikverket gör vidare bedömningen att man troligtvis hade fått stark kritik om man hade byggt Citybanan utan att bygga de andra åtgärderna.¹³³ Man betonar vidare att det inte rör sig om motprestationer utan menar att dessa projekt är väl utredda projekt som ger hög nationell nytta.¹³⁴ Förhandlingsmannen har även framhållit att hans bild av processen var att de regionala företrädarna inte bara såg till snäva regionala intressen utan att diskussionen i hög grad fördes utifrån en samlad systemsyn.¹³⁵

¹³¹ Här avses alternativet med tunnel.

¹³² Intervju, Trafikverket, 2011-09-26, intervju, den statliga förhandlingsmannen, 2011-10-12.

¹³³ Intervju, Trafikverket, 2011-12-01.

¹³⁴ Intervju, Trafikverket, 2011-09-26, intervju, Trafikverket, 2011-12-01.

¹³⁵ E-post, den statliga förhandlingsmannen, 2012-02-21.

Innan förhandlingen om regional medfinansiering av Citybanan påbörjades hade inte behovet av kringinvesteringar vid ett bygge av Citybanan redovisats som ett uttryckligt krav i något underlag från statens sida. I Banverkets åtgärdsplan för perioden 2004–2015 omnämns att det finns projekt som utgör komplement till Citybanan och att dessa projekt har lagts in i åtgärdsplanen utifrån detta systembehov. I Ytspårsutredningen omnämns också att omkringliggande investeringar i Mälardalen kommer att bli nödvändiga för att nyttja Citybanans kapacitet. Men detta är ingen central del i utredningens slutsatser. När det gäller valet mellan ett tredje spår och Citybanan redovisas endast kostnaderna för dessa två projekt och inte för de följdinvesteringar som valet av Citybanan skulle innebära. Under medfinansieringsförhandlingarna gjordes inga samhällsekonomiska analyser för hela åtgärds paketet. Det saknades således underlag som visar på vikten av att byggnationen av Citybanan och de övriga åtagandena bör samordnas och genomföras.

Under förhandlingsprocessen gav regeringen den statliga förhandlingsmannen uppdraget att förhandlingen skulle vidgas för att även innefatta "sammanhängande järnvägsobjekt i Mälardalsregionen".¹³⁶ Regeringen motiverade dock inte varför man frångick det ursprungliga upplägget där förhandlingen enbart rörde Citybanan. Företrädare för Näringsdepartementet har bekräftat att regeringen inte formulerade något särskilt syfte för statens övriga åtaganden.¹³⁷ Regeringen valde alltså inte att motivera det åtgärds paket som kom att ingå i avtalet genom att till exempel hänvisa till eventuella systemeffekter.

Banverkets roll var att ta fram efterfrågat underlag

Som beskrivs i kapitel 3 var Banverket ingen part i förhandlingarna men bistod den statliga förhandlingsdelegationen med underlag. Vid Banverket gjordes därmed ingen särskild analys av samhällsnyttan av statens övriga åtaganden utan uppdraget från förhandlingsmannen var att ta fram förslag till regionerna på vilka åtgärder som kunde åtgärda de flaskhalsar som skulle uppstå efter byggnationen av Citybanan.¹³⁸ Banverket hade inte fått ett särskilt uppdrag att tillgodose det nationella intresset i förhandlingarna. Den berörda tjänstemannen bedömer det osäkert om han hade gått till väga på samma sätt i förhandlingsarbetet om man hade haft ett sådant uppdrag. Tjänstemannen såg förhandlingsmannens uppdrag om att ta fram en regional medfinansiering av Citybanan som en rent politisk prioritering av projekten i Stockholm-Mälardalsregionen och såg därmed ingen anledning att dra in resonemang om andra nationella projekt i detta sammanhang. Den ansvarige tjänstemannen

¹³⁶ Näringsdepartementet (2007f).

¹³⁷ Intervju, Näringsdepartementet, 2011-10-28.

¹³⁸ Intervju, Trafikverket, 2011-09-26.

framhåller dock att det rent generellt ingick i hans tjänst att ha ett nationellt perspektiv. Vidare uppfattade tjänstemannen det som sitt ansvar att verka för att avtalets samlade åtagande inte blev för stort i förhållande till Banverkets totala investeringsbudget.¹³⁹

Förhandlingsmannens bedömning av projektens samhällsekonomiska effektivitet

Vad gäller förhandlingsmannens beaktande av projektens samhällsekonomiska effektivitet utgick han från tidigare bedömningar av Banverket, av Stockholmsberedningen och av Ytspårsutredningen etcetera. Mer hann förhandlingskansliet enligt uppgift inte göra inom ramen för förhandlingsarbetet. Det gjordes således inga nya samhällsekonomiska analyser vare sig för de enskilda projekten eller för hela åtgärdspaketet. Förhandlingsmannen utgick från att det inte finns ett rättvisande sätt att göra samhällsekonomiska kalkyler; att kalkylerna inte fångar in alla effekter och att det hade varit en annan sak om kvoterna varit betydligt lägre, till exempel runt –1. Förhandlingsmannen menade i stället att de här projekten hade passerat det "samhällsekonomiska nålsögat", och även om nettonuvärdeskvoterna var negativa eller osäkra för flertalet av projekten bedömde han att andra aspekter vägde upp, såsom att projekten ändå kan behövas i systemet.¹⁴⁰ Förhandlingsmannen gjorde även bedömningen att effekten av de projekt som diskuterades i Stockholmsförhandlingen i hög grad är beroende av att Citybanan med anslutande investeringar genomförs.¹⁴¹ Tomtebodå–Kallhåll hade vidare lyfts fram som ett angeläget projekt även i Stockholmsförhandlingen, vilket förhandlingsmannen såg som ett ytterligare motiv att ta med projektet i avtalet om medfinansiering av Citybanan. Förhandlingsmannens utgångspunkt var att staten skulle behöva bygga de övriga åtagandena oavsett medfinansieringen, det var mer en fråga om när i tiden, och där skyndade regionen på processen i och med sina krav i förhandlingarna.¹⁴² En senare utbyggnad hade enligt förhandlingsmannens bedömning medfört samhällsekonomiska förluster och hämmad tillväxt i hela landet.¹⁴³

¹³⁹ Intervju, Trafikverket, 2011-12-01.

¹⁴⁰ Intervju, den statliga förhandlingsmannen, 2011-10-12.

¹⁴¹ E-post, den statliga förhandlingsmannen, 2012-03-21.

¹⁴² Intervju, den statliga förhandlingsmannen, 2011-10-12.

¹⁴³ Intervju, den statliga förhandlingsmannen, 2011-10-12.

Näringsdepartementets bedömning av projektens samhällsekonomiska effektivitet

Tjänstemän vid Näringsdepartementet har framhållit att samma utgångspunkt gäller för alla prioriterade åtgärder oavsett om de är utpekade av regeringen eller om de har genomgått åtgärdsplaneringsprocessen: de ska vara samhällsekonomiskt effektiva och bidra till att uppfylla de transportpolitiska målen. Man anser vidare att det inte har rört sig om ett annat beslutsunderlag för de projekt som ingår i avtalet om Citybanans regionala medfinansiering jämfört med de beslutsunderlag som används i den gängse planeringen eftersom frågorna hade varit uppe i Stockholmsberedningen¹⁴⁴ (2002 samt 2003) vad gäller flera av projekten och att det är Banverket som har tagit fram underlagen till förhandlingsarbetet. Vad gäller avtalets utformning och de projekt som ingick i avtalet har man på departementet inte gjort några egna analyser utan detta ansågs vara den statliga förhandlingsmannens ansvar.¹⁴⁵

4.1.4 Citybanans regionala medfinansiering – projekten i avtalet beslutas och prioriteras utan jämförande analyser

Enligt den statliga förhandlingsmannen var den övergripande tidsplanen för förhandlingsarbetet hårt satt. Regeringen skulle lägga infrastrukturpropositionen i september 2008 och allt underlag för propositionen skulle vara klart i januari 2008, vilket också innefattade Citybanans regionala medfinansiering. Förhandlingsmannen levererade parternas förslag till avtal om regional medfinansiering av Citybanan samt resultatet av Stockholmsförhandlingen i december 2007. Projektet Citybanan hade redan i maj 2007, i samband med avsiktsförklaringen, startats upp igen efter det tidigare stoppet och Banverket började då göra större upphandlingar för projektet.¹⁴⁶ Arbetet med att genomföra analyser och ta fram den senaste åtgärdsplanen pågick under 2008 och 2009.¹⁴⁷ Under hösten 2009 lämnade trafikverken förslag till 2010–2021 års åtgärdsplan¹⁴⁸, och i mars 2010 fastställde regeringen planen.¹⁴⁹ Förhandlingarna och projektets igångsättande föregick således den senaste åtgärdsplaneringen.

¹⁴⁴ SOU 2002:11 och Stockholmsberedningen (2003).

¹⁴⁵ Intervju, Näringsdepartementet, 2011-10-28.

¹⁴⁶ Några av de större tidiga upphandlingarna var dock villkorade mot att järnvägsplanen skulle vinna laga kraft (vilket den gjorde i december 2008). Intervju, Trafikverket, 2011-09-27.

¹⁴⁷ Den 17 januari 2008 uppdrog regeringen åt Vägverket, Banverket, Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsverket att inleda förberedelsearbetet för åtgärdsplaneringen av infrastrukturåtgärder för perioden 2010–2020. Vägverket (2008).

¹⁴⁸ Trafikverken lämnade förslag till plan och kompletterande underlag den 31 augusti respektive den 15 december 2009. Trafikverket, [http://www.trafikverket.se/Foretag/Planera-och-utreda/Planer-och-beslutsunderlag/Nationell-planering/Nationell-plan-for-transportssystemet-2010-2021/](http://www.trafikverket.se/Foretag/Planera-och-utreda/Planer-och-beslutsunderlag/Nationell-planering/Nationell-plan-for-transportssystemet-2010-2021/Forslag-till-Nationell-plan-for-transportssystemet-2010-2021/), (2012-03-12).

¹⁴⁹ Näringsdepartementet (2010b).

Regeringen godkände med vissa justeringar förhandlingsmannens förslag till avtal i december 2008 och i samband med detta gav regeringen direktiv till trafikverket att påbörja den senaste åtgärdsplaneringen.¹⁵⁰ I direktivet hänvisas även till regeringsbeslutet om att godkänna avtalet för Citybanan med att det "innehåller ytterligare direktiv om objekt som ska [Riksrevisionens kursivering] ingå i den nationella planen".¹⁵¹ Här avses Citybanan och de övriga åtagandena (åtgärder på lång sikt var Tomtebodabarkarby, Barkarby-Kallhäll, Strängnäs-Härad och Gamla Uppsala).

Under åtgärdsplaneringen togs underlagsmaterial, såsom samlade effektbedömningar, fram för samtliga projekt som ingick i planen, även för de projekt som ingick i avtalet om Citybanans regionala medfinansiering. Regeringens direktiv inför åtgärdsplaneringen innebar dock att Trafikverket skulle hantera dessa projekt som "läsningar" som skulle ingå i planen, och deras samhällsekonomiska underlag har därmed inte använts för att analysera och prioritera projekten som ingick i avtalet.¹⁵²

4.1.5 *Projektens prioritering i den senaste åtgärdsplanen*

Riksrevisionen konstaterar att tre av de fyra projekt som ingår i statens övriga åtaganden nu är bland de tidsmässigt högst prioriterade järnvägsprojekten i den gällande åtgärdsplanen (2010–2021).¹⁵³ Medfinansieringsavtalet innebär att alla projekt inom statens övriga åtaganden utöver deletappen Tomtebodabarkarby ska invigas före eller i samband med Citybanans invigning 2017. Detta gör att de med nödvändighet har behövt planeras in under den första halvan av åtgärdsplanen. Som framgår av diagram 5.1 (se kapitel 5) är åtgärdsplanens medel under den första halvan i huvudsak reserverade för redan pågående projekt från föregående åtgärdsplan, eller av satsningar som regeringen aviserat redan före åtgärdsplaneringen. Citybanans regionala medfinansiering är en sådan satsning som binder en stor del av de medel som fanns tillgängliga under åtgärdsplanens första hälft.

För att diskutera hur prioriterade avtalets projekt hade blivit i åtgärdsplanen utan en medfinansiering är det intressant att titta på de samhällsekonomiska analyser som gjordes inför åtgärdsplaneringen.¹⁵⁴ Den beräknade samhällsnyttan av projekten anges i de samlade effektbedömningarna som togs fram i den senaste åtgärdsplaneringen.

¹⁵⁰ Regeringen uppdrog genom beslutet att godkänna avtalet åt Banverket att för statens räkning förvalta avtalet.

¹⁵¹ Näringsdepartementet (2008b).

¹⁵² Intervju, Trafikverket, 2011-09-12.

¹⁵³ Deletappen Tomtebodabarkarby har ett senare genomförande än de övriga avtalade projekten.

¹⁵⁴ Observera att dessa inte är de samhällsekonomiska analyser som fanns tillgängliga vid förhandlingarna.

Enligt den samhällsekonomiska kalkylen beräknas nettonuvärdeskvoten för utbyggnaden av Mäljarbanan (Tomtebodå–Barkarby och Barkarby–Kallhåll) till – 0,27.¹⁵⁵ I den samhållsekonomiska bedåmningen, dår analysen åven omfattar icke prissatta effekter, bedåms projektet inte heller vara lånsamt. Gamla Uppsala har en beråknad NNK på 0,2 och bedåms med stor osåkerhet i kalkylerna som sannolikt lånsam i den samhållsekonomiska analysen.¹⁵⁶ Nettonuvärdeskvoten får Strångnås–Hårad ligger på – 0,5 och bedåms inte vara lånsam i den samhållsekonomiska analysen.¹⁵⁷ Som jåmfårelse till dessa kvoter kan det nånmas att den genomsnittliga (storleksviktade) lånsamheten i hela planen var cirka 0,07.¹⁵⁸ Dessutom hade åtgårdsplanens genomsnittliga lånsamhetsnivå sjunkit från en NNK på 0,2 till denna nivå till fåljd av att andra medfinansierade projekt hade lyfts in i åtgårdsplanen av regeringen efter att Trafikverket låmnat sitt fårslag. Nettonuvärdeskvoterna får två av de åvriga åtagandena ligger betydligt under dessa nivåer.

Trafikverkets bedåmning av projektens prioritering

Tjånstemån vid Trafikverkets planeringsavdelning har bedåmt hur prioriterade projektene hade varit om de hade analyserats och rangordnats på gånge vis av trafikverken i åtgårdsplaneringen. Projektene bedåms som motiverade att genomfåra, men utifrån det befintliga underlaget "osåkert når i tiden trafikverken skulle ha bedåmt det som låmpligast att de hade genomfårts".¹⁵⁹ Två¹⁶⁰ av projektene har negativ nettonuvärdeskvot vilket i sig talar får att de inte hade varit så prioriterade. Samtidigt anses det generellt som svårt att "rånka hem" alla nyttor med projekt i storstadsregioner, och detta hade troligtvis vågt upp den sammantagna bedåmningen får dessa projekt.¹⁶¹

Nåringsdepartementets bedåmning av projektens prioritering

Det år regeringen som i slutåndan fastståller åtgårdsplanen och har måjlighet att åndra trafikverkens fårslag till prioriterade åtgårder. Tjånstemån i

¹⁵⁵ Nettonuvärdeskvoten avser det alternativ med tunnel genom Sundbyberg, som enligt Trafikverket år det alternativ som kan få kommunal acceptans (se kapitel 3). Vid åtgårdsplaneringen uppråttades åven en samhållsekonomisk kalkyl får ytspårsalternativet. Nettonuvärdeskvoten beråknades får detta alternativ till 0,02. Banverket (2009c) och Banverket (2009d).

¹⁵⁶ Banverket (2008b).

¹⁵⁷ Banverket (2008a).

¹⁵⁸ Riksrevisionen (2011c), s. 86.

¹⁵⁹ Intervju, Trafikverket, 2011-09-12.

¹⁶⁰ I den senaste åtgårdsplaneringen gjorde Banverket en samhållsekonomisk analys får hela stråckan Tomtebodå–Kallhåll. Med andra ord behandlades utbyggnaden av Måljarbanan som ett projekt och man beråknade inte samhållsnyttan av delstråckorna Tomtebodå–Barkarby respektive Barkarby–Kallhåll. Med anledning av detta ses utbyggnaden av Måljarbanan i det hånmanhanget som ett projekt.

¹⁶¹ Intervju, Trafikverket, 2011-09-12.

Näringsdepartementet har inte velat göra en bedömning av sannolikheten att projekten hade blivit särskilt utpekade av regeringen utan medfinansiering; man framhåller att det är svårt att på tjänstemannanivå svara på frågor om överväganden i politiska beslut.¹⁶² Att flera av dessa projekt ingick i Stockholmsberedningen och har funnits med i tidigare åtgärdsplaner och förhandlingar samt att man av Stockholmsberedningens utredningar drar slutsatsen att det krävs ytterligare åtgärder för att få full effekt av Citybanan talar dock för att dessa projekt hade ingått i åtgärdsplanen.

4.1.6 Riksrevisionens analys

Riksrevisionen konstaterar att de övriga åtaganden som ingår i Citybanans regionala medfinansiering har varit med i tidigare åtgärdsplaner men inte har varit högt prioriterade. I nuvarande åtgärdsplan är de övriga åtagandena (exklusive deletappen Tomtebodavägen–Barkarby) bland de tidsmässigt högst prioriterade järnvägsprojekten. Projektens nettonuvärdeskvoter som togs fram vid den senaste åtgärdsplaneringen var i flera fall lägre än genomsnittliga nettonuvärdeskvoten för hela den nationella planen, och flera av projekten befann sig på relativt tidiga utredningsstadier vid tidpunkten för åtgärdsplaneringen. De regionala företrädarnas utgångspunkt vid förhandlingarna var vidare att man genom medfinansieringen säkerställde ett tidigt genomförande av de övriga åtagandena. Detta talar för att en prioritering av avtalets projekt grundat på de sedvanliga samhällsekonomiska analyser som togs fram inom ramen för den senaste planomgången med stor sannolikhet hade lett till att de prioriterats lägre än i den nuvarande medfinansierade planen. De statliga aktörerna har dock angett systemperspektiv som motiv till projektens tidsmässigt höga prioritering och anfört att befintliga kalkyler inte fångar upp denna aspekt.

I Riksrevisionens tidigare granskning om Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten (RiR 2011:22) tas problem med bristande (nationellt) systemperspektiv i infrastrukturplaneringen upp. En central slutsats i granskningen är att Botniabanan inte kommer att kunna nyttjas så som tänkt till följd av att nödvändiga investeringar i omkringliggande järnvägsnät saknas. Detta beror till stor del på att beslutsunderlaget saknade en redovisning av att Botniabanan är beroende av kringliggande projekt för att ändamålen med banan ska kunna nås.

Riksrevisionen kan i fallet Citybanan se en parallell till Botniabanan, då Banverkets och regeringens utredningar inte heller i detta fall innehåller någon egentlig systemanalys. Det har inte utretts vilka följdinvesteringar som krävs

¹⁶² Intervju, Näringsdepartementet, 2011-05-20.

i omkringliggande järnvägsnät för att möjliggöra ett effektivt nyttjande av Citybanans kapacitet.

Riksrevisionen konstaterar att medfinansierarna till Citybanan – de kringliggande länen – i utbyte mot sina finansiella bidrag till Citybanan krävde ytterligare investeringsprojekt. Skälen de anförde var just ett "systemperspektiv", det vill säga att dessa investeringar krävdes för att de skulle få ut någon nytta av själva Citybanan. De regionala parterna gjorde det slutliga valet av projekt som skulle ingå i paketet, förhandlingsmannen har dock framhållit att staten till stor del delade bedömningen av nödvändigheten av de övriga projekten. Det systemperspektiv parterna applicerade under förhandlingarna behöver emellertid inte sammanfalla med ett nationellt systemperspektiv. Uppgörelsen var resultatet av både *förhandlingen om regional medfinansiering mellan region och stat* och *en inbördes samordning mellan medfinansierarna i regionen* kring de krav som gemensamt skulle ställas mot staten. Enskilda regioners syn på nyttan av en statlig infrastrukturinvestering skiljer sig oftast från landets sammantagna nytta av denna. Utifrån ett nationellt perspektiv ska varje investerings samtliga nyttor och kostnader vägas mot alternativa satsningar *i landet*. Regionalt ses nyttan av investeringen utifrån att *den region* där infrastrukturprojektet byggs ofta främjas av en stor del av nyttorna, samtidigt som infrastrukturen finansieras huvudsakligen statligt. En investering kan således vara mer prioriterad utifrån ett regionalt än utifrån ett nationellt systemperspektiv. Vid förhandlingar om medfinansiering vill lokala och regionala aktörer säkerställa att de får något i utbyte för sina finansieringsbidrag. De kommer således att försöka få till stånd respektive tidigarelägga projekt som sannolikt inte skulle ha prioriterats lika högt utan medfinansiering. Det ligger alltså i medfinansieringsförhandlingarnas natur att de inte är förenliga med prioritering av projekt efter nationell samhällsekonomisk nytta.

Eftersom det har visat sig att statliga aktörer i tidigare utredningar och planeringsomgångar som föregick förhandlingarna inte utrett de nationella systemaspekterna på Citybanan finns det dock en möjlighet att de regionala och nationella intressena skulle kunna sammanfalla (åtminstone delvis), trots dessa parterers olika perspektiv. Utan relevanta underlag går det dock inte att bedöma om så är fallet. Att de övriga projekten behövs för att få ut nyttan av Citybanan innebär vidare inte att hela åtgärds paketet, med nyttor och kostnader för samtliga projekt, är samhällsekonomiskt lönsamt och bör prioriteras över andra projekt i den nationella åtgärdsplanen.

Enligt Riksrevisionens mening bör det vara staten, i form av Trafikverket, som genomför den grundläggande analysen av hur systemet hänger ihop, om och i vilken ordning som en eventuell etapputbyggnad är lämplig och vilken samhällsekonomisk lönsamhet som systemet som helhet har.

Trafikverket är den aktör som ska tillvarata det nationella intresset genom att väga utbyggnaden av systemet i en region mot investeringar i övriga landet. I samband med förhandlingarna och regeringens beslut gjordes emellertid inte någon samlad samhällsekonomisk analys för hela avtalets åtgärds paket, trots att flera av projekten i avtalet hade negativa nettonuvärdeskvoter som förhandlingsparterna menade skulle uppvägas av projektens nytta i systemet. Ett sådant underlag hade enligt Riksrevisionen behövts då utökad systemkapacitet är ett huvudsyfte med Citybanan och det var ett av de främsta motiven för att välja Citybanan framför andra alternativ, till exempel ett ytspår. Till följd av att regeringen satte en stram tidsplan för förhandlingsarbetet fanns inte heller förutsättningar för att ta fram något sådant underlag under förhandlingarna.

Det är Riksrevisionens mening att relevant samhällsekonomiskt underlag är en förutsättning för att prioritera projekt utan att bryta mot principen om att samhällsekonomisk lönsamhet ska vara den vägledande prioriteringsgrunden. Att staten väljer en förhandlingslösning är enligt Riksrevisionen inget skäl för att göra undantag från att låta relevanta samhällsekonomiska analyser utgöra ett viktigt underlag till förhandlingsarbetet. Om det på grund av förhandlingarnas natur görs andra överväganden än rent samhällsekonomiska är det viktigt att ett sådant underlag kan utgöra en referens till de avvägningar som görs i förhandlingen. Ett relevant samhällsekonomiskt underlag ger transparens till förhandlingarnas resultat och de efterföljande besluten om infrastrukturen.

4.2 Har avsteget från grundprincipen om anslagsfinansiering motiverats?

4.2.1 Motiven till regional medfinansiering av Citybanan

I regeringsuppdraget till den statliga förhandlingsmannen anges, som skäl för regeringens beslut, att den reviderade kostnadsberäkningen i Ytspårutredningen redovisar ett finansieringsunderskott för Citybanan. Mot bakgrund av detta finner regeringen det nödvändigt att låta undersöka förutsättningarna för ytterligare finansiering av Citybanan. I uppdraget redovisas även Ytspårutredningens slutsats om att nyttan av den extra kapacitet som Citybanan skulle medföra (jämfört med en ytspårslösning) i stora delar hade tillfallit angränsande regioner.¹⁶³

¹⁶³ Näringsdepartementet (2007d).

4.2.2 Riksrevisionens analys

Varken de regionala företrädarna eller de statliga aktörerna i förhandlingarna (förhandlingsmannen och Banverket) ansåg att nyttorna av enbart Citybanan motiverade en regional medfinansiering. Det gjordes inte heller någon analys av de regionala nyttorna av hela paketet (se kapitel 8). Den valda utformningen av medfinansieringen, där regionen ger medfinansiering till Citybanan och staten åtar sig att genomföra Citybanan *samt* ytterligare åtgärder i ett större paket har vidare inte motiverats av regeringen. Riksrevisionen kan således konstatera att de statliga aktörerna agerade utifrån att regeringens motiv om regionala nyttor av enbart Citybanan inte var välgrundat och att regeringen inte har motiverat den slutliga utformningen av medfinansieringen.

Riksrevisionen har i den tidigare granskningen av medfinansiering konstaterat grundläggande problem med att basera förhandlingar på lokala nyttor.¹⁶⁴ Lokala nyttor är svåra att identifiera, avgränsa och beräkna och risken är stor att medfinansieringsförhandlingar baserade på regionala nyttor blir godtyckliga. Problemet förstärks av att det saknas viktiga riktlinjer för att beräkna regionala nyttor.

Vad gäller det så kallade finansieringsunderskottet av projektet anser Riksrevisionen att det inte rådde något sådant i detta fall, utan att staten valde att prioritera annat. Om Citybanan bedömts som ett prioriterat projekt hade staten möjlighet att prioritera medel till projektet via anslag. Riksrevisionen bedömer vidare att avsaknad av medel som motiv till förhandlingar om regional medfinansiering innebär flera problem. I Riksrevisionens tidigare granskning av medfinansiering av statlig infrastruktur dras slutsatsen att det är svårt att öka statens intäkter utan att frångå principen om samhällsekonomisk lönsamhet som prioriteringsgrund och principen om att en investering finansieringsform inte ska påverka prioriteringsordningen. Riksrevisionen gjorde vidare bedömningen att det man uppnår med medfinansieringsförhandlingarna inte tillräckligt kompenserar för det man förlorar genom att frångå dessa principer. Som nämns i kapitel 2 föreslår vidare Medfinansieringsutredningen att förhandling om medfinansiering primärt ska syfta till att öka värdet av de investeringar som omfattas av förhandlingarna. Att volymen investering kan komma att ökas bör enligt utredningen vara en konsekvens, inte ett syfte i sig.

¹⁶⁴ Riksrevisionen (2011c).

4.3 Sammanfattande iakttagelser

Projektet som utgör statens övriga åtaganden i avtalet om medfinansiering av Citybanan jämfördes inte med andra projekt i landet när de prioriterades högt i den senaste åtgärdsplanen. Riksrevisionen gör bedömningen att om projektet prioriterats utifrån de samhällsekonomiska analyser som togs fram under den senaste planomgången hade de troligtvis prioriterats lägre än de gör i den nuvarande planen. I förhandlingen motiverades åtgärdspaketet utifrån att samtliga projekt i avtalet skulle ses ur ett helhetsperspektiv. Det bedömdes att de enskilda projektens låga nytta vägdes upp av att de behövdes i systemet. Riksrevisionen gör bedömningen att det kan förekomma positiva systemeffekter genom en samordnad byggnation av Citybanan och de övriga åtagandena. Eftersom det inte finns ett underlag som beskriver hela systemutbyggnadens samhällsekonomiska effektivitet går det dock inte att avgöra om förhandlingen har lett till en effektiv utbyggnad.

Regeringen har i uppdraget till förhandlingsmannen som motiv för medfinansiering av Citybanan angett avsaknad av statliga medel och att projektet medför regionala nyttor i angränsande regioner. Riksrevisionen ser flera problem med att i en förhandling om medfinansiering utgå från dessa motiv. Riksrevisionen konstaterar vidare att de statliga såväl som de regionala aktörerna förhandlade utifrån andra utgångspunkter än regeringens motiv. Regeringen har inte heller motiverat den slutliga utformningen av medfinansieringen (den större paketlösningen).

5 Konsekvenser av Citybanans regionala medfinansiering i den nationella åtgärdsplaneringen

I detta kapitel fördjupas analysen från föregående kapitel 4. Här diskuteras mer ingående hur åtgärdsplaneringen har påverkats av att projekt har bundits genom den regionala medfinansieringen av Citybanan. Diskussionen motiveras av att projekten som ingår i medfinansieringsavtalet utgör drygt 15,7 miljarder kronor¹⁶⁵ av den nuvarande åtgärdsplanens medel, vilket är en relativt stor andel av det totala utrymmet för järnvägsinvesteringar.

5.1 I utgångsläget är åtgärdsplanen delvis bunden

I kapitel 2 och bilaga 1 redogörs närmare för infrastrukturens ekonomiska planering och hur åtgärdsplaneringen går till. I korthet syftar åtgärdsplaneringen till att upprätta en plan för genomförandet av infrastrukturinvesteringar som i så hög grad som möjligt lever upp till de transportpolitiska målen.¹⁶⁶ Trafikverket utarbetar underlag, bland annat samhällsekonomiska analyser, för att därefter utarbeta ett planförslag inom en viss ekonomisk ram. Utifrån Trafikverkets förslag tar regeringen beslut om planen. Den nu gällande planen omfattar åren 2010–2021.

När en ny åtgärdsplan utarbetas är den i utgångsläget delvis *bunden*, exempelvis till följd av att redan pågående projekt behöver anslagsmedel i planen för att kunna färdigställas. Regeringen påbörjar dessutom som regel nya åtgärdsplaner innan de gamla är avslutade, vilket innebär en möjlighet att göra nya och mer relevanta prioriteringar i takt med att behoven eventuellt förändras, men som även leder till att fler pågående projekt ärvs från

¹⁶⁵ Anledningen till att denna summa är mindre än den som redovisas i kapitel 3.4.3, är att en del medel ingår i föregående åtgärdsplan som pågick fram till 2009, att en del medel kommer att ingå i efterföljande åtgärdsplan efter 2021, samt att kostnaderna i åtgärdsplanerna 2010–2021 anges i en tidigare prisnivå än i denna granskningsrapport.

¹⁶⁶ Förordning (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur. I denna anger regeringen att "planen ska ange den inriktning på investeringar och förbättringsåtgärder som bedöms ha störst effekt för att uppnå de transportpolitiska målen". Dessutom ger regeringen i uppdrag att "Planen ska innehålla en tydlig beskrivning av de förväntade effekterna för transportsystemet som helhet samt en redogörelse för strategiska överväganden när det gäller vad som anges i 4 § 1 p" (det vill säga det första av de ovanstående citaten).

föregående plan.¹⁶⁷ I pågående åtgärdsplan bands medel till ett stort antal projekt redan i direktivet till trafikverken om att påbörja åtgärdsplaneringen. I de fall som regeringen i direktivet har angett vilka projekt som ska ingå i planen behandlas de av trafikverken som en del av planen utan att först vägas mot andra projekt.¹⁶⁸

5.1.1 Skäl till att åtgärdsplanen är bunden

Det viktigaste skälet till att planen är bunden är att projekt *pågår* över ett flertal år och ärvs när nya planeringsomgångar påbörjas.¹⁶⁹ Utöver detta ingår *amorteringar och räntebetalningar* för projekt som har betalats eller ska betalas med lån i föregående eller nuvarande åtgärdsplan. Under 2008 lanserade regeringen en *närtidssatsning*,¹⁷⁰ som innefattade ett antal projekt som kunde igångsättas fort samt påbörjade projekt som saknade finansiering till följd av fördyringar i den dåvarande åtgärdsplanen. Närtidssatsningens projekt pågår under ett flertal år och har därmed bundit medel i nuvarande plan. Regeringen har åtagit sig att betala ut *statsbidrag* till exempelvis regionala spårfordon och resecentrum. Även detta åtagande binder medel från den totala ramen för infrastrukturinvesteringar på ett sätt som trafikverken inte kan påverka. Avtalet om *den regionala medfinansieringen till Citybanan* beslutades inför regeringens direktiv till trafikverken om att utarbeta ett förslag till ny åtgärdsplan. De projekt som staten har förbundit sig att genomföra i avtalet med regionen har alltså ingått som en förutsättning inför trafikverkens åtgärdsplanering. Även under planeringsprocessens gång har medfinansierade projekt påverkat den planering som Trafikverket genomför. Till exempel var Västsvenska infrastrukturpaketet inte med i Trafikverkets planförslag till regeringen. Detta paket pekades ut av regeringen och kom med på bekostnad av ett antal andra projekt i den åtgärdslista som regeringen fastställde i sitt beslut.¹⁷¹

¹⁶⁷ Hittills har de planer som påbörjats sedan 1994 inte pågått i sin helhet, regeringen har valt att påbörja nya åtgärdsplaner innan den förra är helt avslutad. Stomnätspanen 1994–2003 ersattes av stomnätspanen 1998–2007, som ersattes av framtidsplan för järnvägen 2004–2015, som ersattes av nationell plan för transportsystemet 2010–2021.

¹⁶⁸ Intervju, Trafikverket, 2011-09-12.

¹⁶⁹ En bakgrund till att ett flertal sådana projekt pågår i den nuvarande planen är att det i den föregående åtgärdsplanen (2004–2015) uppstod en mängd fördyringar och förseningar; den föregående planen kunde alltså inte genomföras i den takt som var tänkt.

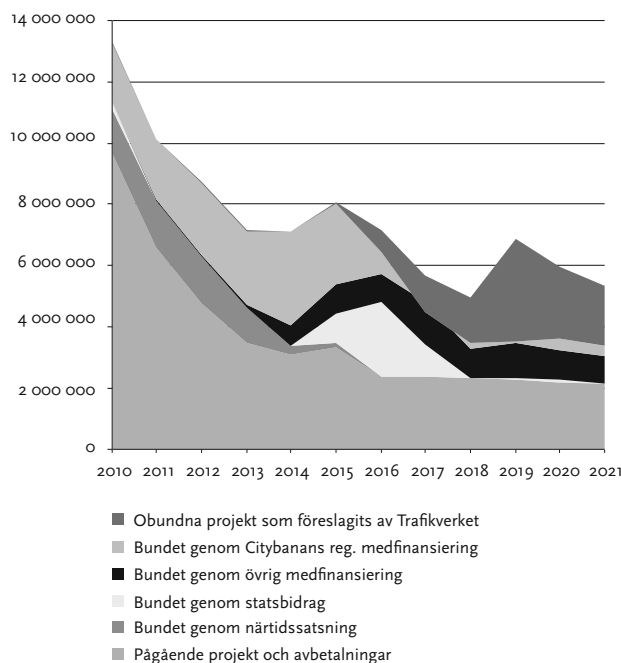
¹⁷⁰ Näringsdepartementet, <http://www.regeringen.se/sb/d/9324/a/110376>, (2012-03-12).

¹⁷¹ Riksrevisionen (2011c), s. 86.

5.1.2 En stor del av planen var bunden vid den senaste åtgärdsplaneringen

Det nedanstående diagrammet beskriver de 90⁷² miljarder kronor som fördelats till järnvägsprojekt i den nationella planen 2010–2021. Kostnaden per år för samtliga namngivna⁷³ järnvägsprojekt beskrivs på vertikal axel och spridningen över tid på horisontell axel.

Diagram 5.1: Bundna och obundna järnvägsmedel i den nationella åtgärdsplanen 2010–2021⁷⁴



Källa: Underlag från Trafikverket bearbetat av Riksrevisionen.

⁷² I planen utgör det totala utrymmet för järnvägsinvesteringar 104 miljarder kronor, men av dessa är 14 miljarder kronor fördelade på mindre effektivitetsåtgärder, så kallade pottor. Dessa ingår inte i diagram 5.1, men diskuteras i avsnitt 5.1.3. Vidare ingår inte investeringar i vägar eller medel för underhåll. Diagrammet innehåller slutligen enbart medel från statliga anslag; för medfinansierade projekt har bidraget från medfinansierarna inte inkluderats.

⁷³ Namngivna projekt är större projekt som har definierats med ett eget namn. Därutöver finns pottor för mindre åtgärder som inte har namngivits, till exempel smärre trimningsinvesteringar. Dessa pottor ingår inte i diagram 5.1 men diskuteras i avsnitt 5.1.3.

⁷⁴ E-post, Trafikverket, 2011-09-26 och 2011-11-23. Diagrammet har beräknats utifrån en kategorisering av skälen till att projekt är bundna från Trafikverket. Efter att projekten delats in enligt dessa kategorier har kostnaderna för dem summerats per år.

Diagrammet visar att den vanligaste anledningen till att medel bundits i den nuvarande nationella planen är att projekt ärvt från föregående plan till följd av att de håller på att genomföras eller avbetalas. Inom denna kategori, "Pågående projekt och avbetalningar", ingår således även räntor och amorteringar för projekt som betalats med lån i föregående planer, eller som kommer betalas med lån i den nuvarande planen. Pågående projekt och avbetalningar binder sammanlagt 49 procent av åtgärdsplanen; av denna andel utgör räntor och avbetalningar drygt hälften. Dessa bindningar går inte att påverka i någon större grad. Pågående projekt är således en förutsättning som måste hanteras i alla åtgärdsplaner eftersom det i nuvarande planeringssystem är normalt att regeringen inleder nya åtgärdsplaner innan de gamla är avslutade. Av diagrammet framgår även att närtidssatsningen binder 7 procent och statsbidragen binder 5 procent av planens totala medel till järnvägsinvesteringar.

Medel som binds genom avtalet om den regionala medfinansieringen till Citybanan utgör 17 procent av de totala medlen till järnvägsinvesteringar.¹⁷⁵ Utöver detta har flera andra medfinansieringsavtal ingåtts av regeringen (se fältet "övrig medfinansiering"). Bland dessa projekt ingår Västsvenska infrastrukturpaketet och utbyggnaden till flerspår på sträckan Flackarp–Arlöv. Övrig medfinansiering binder ytterligare 9 procent. Medlen som binds till följd av regeringens medfinansiering (övrig medfinansiering samt Citybanans avtal) utgör således cirka 26 procent av den nationella åtgärdsplanens medel till järnvägsinvesteringar.

När samtliga ovan angivna skäl till att anslagsmedel var bundna i åtgärdsplanen summeras blir resultatet att planen är till 88 procent bunden. Här ingår således dels kostnader för pågående projekt, dels kostnader för projekt som regeringen har beslutat om inför åtgärdsplaneringen. Diagrammet visar slutligen att den obundna delen som fördelades av trafikverken i den senaste åtgärdsplaneringen, utifrån bland annat samhällsekonomisk effektivitet, utgör 12 procent av det totala utrymmet i den pågående åtgärdsplanen.¹⁷⁶ Ovanstående

¹⁷⁵ Denna andel avser de delar av Citybanan och statens övriga åtaganden som genomförs under 2010–2021, vilket utgör totalt 15,7 miljarder kronor av utrymmet i den nationella planen. Fördelningen mellan de avtalade projektens utrymme i planen är: Citybanan: 51,7 %, Mälardalen Tornebooda–Källhäll: 29,6 %, Ostkustbanan Gamla Uppsala: 8,2 %, Svealandsbanan Strängnäs–Härad: 8,1 % och Kraftsamling Mälardalen: 2,4 %. Kraftsamlingen var pågående men eftersom regeringen pekade ut åtgärden i samband med Citybanans regionala medfinansiering räknas den till kostnaderna för detta avtal.

¹⁷⁶ Till kategorin pågående projekt som ingår i den bundna delen hör dock även projekt som Banverket fick prioritera i föregående åtgärdsplan. Andelen medel som trafikverken (vid något tillfälle) har prioriterat till järnvägsinvesteringar i den senaste åtgärdsplanen är därmed större än 12 procent. Analysen utgår dock från den specifika situation som gällde 2009, d.v.s. de rådande förutsättningarna inför valet av projekt i nuvarande åtgärdsplan. Utifrån detta perspektiv var alla pågående projekt bundna då Banverket i praktiken hade haft svårt att stoppa dessa projekts genomförande för att påbörja något annat projekt i stället, även om åtgärdsplaneringens analys hade visat ett sådant behov.

resultat kan jämföras med den föregående åtgärdsplanen där Banverket kunde fördela 35 procent av de totala anslagen till järnvägsinvesteringar. Det har således skett en markant minskning av denna del i den nuvarande åtgärdsplanen.¹⁷⁷ Diagrammet tydliggör hur projekten i Citybanans avtal binder en stor del av åtgärdsplanens medel för den första halvan av planperioden. Det finns inte något obundet utrymme där trafikverken föreslår fördelningen förrän 2015. Vidare är detta utrymme relativt begränsat till efter 2017, när omfattningen börjar öka något.

Det bör även noteras att av den del av anslaget som är obunden ingår ett flertal projekt som också medfinansieras från regionala och privata parter. Detta beror på att trafikverken fick i uppdrag från regeringen att söka medfinansiering inom arbetet med att ta fram ett förslag till nuvarande åtgärdsplan. Riksrevisionen har i RiR 2011:28 analyserat de 50 medfinansieringsavtal som ingåtts av trafikverken under senaste planomgången och kunnat konstatera att aktörer har påverkat den gängse planeringsprocessen genom att "köpa sig före i kön". Det innebär att även inom den formellt obundna delen av åtgärdsplanen som fördelas på förslag av trafikverken kan anslaget ha styrts till viss del av regionala aktörer.¹⁷⁸

5.1.3 Trafikverkets potter förskjuts mot slutet av åtgärdsplanen

Utöver de större projekt som är namngivna i åtgärdsplanen finns potter för att kunna genomföra mindre investeringar (upp till 50 miljoner kronor).¹⁷⁹ Dessa medel går ofta till trimnings- och effektiviseringsåtgärder som generellt ses som mycket samhällsekonomiskt effektiva.¹⁸⁰ Tjänstemän vid Trafikverket har i en intervju uppgett att den nuvarande åtgärdsplanen ledde till att verket fick avbryta flera planerade mindre åtgärder som syftade till att höja kapaciteten i järnvägsnätet. Detta skedde då den föregående åtgärdsplanen 2004–2015 ersattes med den nuvarande 2010–2021. Det berodde på att det fanns medel för sådana åtgärder i den föregående åtgärdsplanen, och Banverket räknade i sin verksamhetsplanering med fortsatt tillgång till dessa medel. Regeringens beslut om den nya åtgärdsplanen innehöll dock ett mycket begränsat sådant utrymme till en början, vilket ledde till en "tvärnit" för dessa projekt.¹⁸¹ I underlaget som beskriver utrymmet för potter under planperioden framgår att den första

¹⁷⁷ Banverket (2004a), s. 8, 35 och 88 f. Det totala investeringsbeloppet om 107,7 miljarder i planen 2004–2015 innefattar sannolikt också dåvarande plans pottpengar. I nuvarande plan 2010–2021 utgör motsvarande belopp (järnvägsinvesteringar inklusive pottpengar) 104 miljarder, vilket anges i avsnitt 5.1.1. När planerna jämförs på detta sätt utgör de obundna medlen 37 procent i planen 2004–2015 och 11 procent i planen 2010–2021.

¹⁷⁸ Riksrevisionen 2011:28, s. 23 och 109.

¹⁷⁹ Trafikverket (2011), 63 f.

¹⁸⁰ Trafikverket (2010), s. 4.

¹⁸¹ Intervju, Trafikverket, 2011-09-12.

halvan av åtgärdsplanen innehåller enbart 20 procent av de pottpengar som är avsedda för järnvägsinvesteringar. Det är alltså först under åtgärdsplanens senare del som Trafikverket har möjlighet att sätta igång någon större mängd trimnings- och effektivitetsåtgärder.¹⁸²

5.1.4 Riksrevisionens analys

Risk att syftet med planen begränsas

I den nuvarande nationella åtgärdsplanen har vi kunnat se att regeringen i flera fall har valt att föregå förslaget till åtgärdsplan som trafikverken utarbetat. Detta genom att peka ut projekt i särskilda satsningar som binder anslagsmedel i planen redan innan trafikverken utarbetat sitt förslag. När regeringen bundit projekt i åtgärdsplanen ingår dessa i de flesta fall i direktivet om att genomföra en ny åtgärdsplanering till trafikverken.¹⁸³ Det ingår i regeringens mandat att binda projekt i åtgärdsplanen, eftersom det är regeringens roll att fatta beslut om den långsiktiga åtgärdsplaneringen. Riksrevisionen kan inte se några direkta problem med att regeringen i viss mån binder projekt i åtgärdsplanen, förutsatt att projekten är väl utredda som effektiva projekt sedan tidigare. Men om en stor del av medel i planen är bundna av regeringen ser Riksrevisionen en risk för att den samhällsekonomiska effektiviteten i åtgärdsplanen sjunker. Detta eftersom det då blir mindre medel till projekt som identifieras i Trafikverkets analyser men som inte har ingått i någon av regeringens satsningar. Det gör att nyttan av den strategiska översyn som åtgärdsplaneringen syftar till blir begränsad. I nuvarande plan är medlen till järnvägsinvesteringar helt bundna under den första halvan av planperioden till följd av regeringens satsningar. Projekten i Citybanans avtal binder en stor del av åtgärdsplanens medel för den första planperioden. Dessutom är potterna för små, och effektiva trimningsåtgärder är i huvudsak förflyttade till den senare halvan av planen. Detta riskerar att begränsa syftet med de omfattande analyser som Trafikverket genomför inom ramen för åtgärdsplaneringen.

Citybanans regionala medfinansiering binder även medel i framtida åtgärdsplaner

Eftersom den regionala medfinansieringen till Citybanan innehåller åtgärder som inte ryms helt i den nuvarande åtgärdsplanen har regeringen även bundit medel i kommande åtgärdsplaner efter år 2021. Denna framtida bindning omfattar enligt nuvarande plan 5,9 miljarder kronor för investeringar på Mäljarbanan (Tomtebodav-Barkarby). Innebörden är att medel även är bundna i framtida åtgärdsplaner, vilket kan utgöra ett problem om även dessa får

¹⁸² E-post, Trafikverket, 2011-11-23.

¹⁸³ Intervju, Trafikverket, 2011-09-12.

ett begränsat utrymme för val utifrån samhällsekonomiska analyser och transportpolitiska mål.

5.2 Avtalsbundna projekt har förtur även i Trafikverkets genomförande av åtgärdsplanens infrastrukturprojekt

När en åtgärdsplan är fastställd återstår att genomföra den. Det är Trafikverket som genom verksamhetsplaneringen ser till att de årliga anslagen används så att åtgärdsplanen kan genomföras som tänkt. Syftet med verksamhetsplaneringen är således att verkställa de prioriteringar som gjorts i åtgärdsplaneringen. Förutsatt att de projekt som planerats går att genomföra utan fördringar eller andra oförutsedda händelser krävs inga förändringar i förhållande till åtgärdsplanen. Om ett eller flera projekt blir fördrade kan dock Trafikverket behöva göra prioriteringar mellan de olika projekten. Vid sådana händelser är utgångspunkten att den nationella planeringens prioriteringsordning gäller, men hänsyn tas även till praktiska omständigheter.

5.2.1 Trafikverket hanterar avtalsbundna projekt som prioriterade

Tjänstemän vid Trafikverket uppger under en intervju att de projekt som ingår i avtalet om Citybanans regionala medfinansiering kommer att ges hög prioritet inom den interna verksamhetsplaneringen om så stora fördringar skulle uppstå i den nuvarande åtgärdsplanen att den inte kan genomföras som tänkt. Detta beror på att staten har förbundit sig att genomföra projekten i avtalet, medan sådana förbindelser saknas för projekt som prioriterats in i åtgärdsplanen enligt den gängse samhällsekonomiska prioriteringsgrunden. Tjänstemän vid Trafikverket poängterar att det inte enbart är själva medfinansieringen som gör att projekt prioriteras i verksamhetsplaneringen. Även om icke medfinansierade projekt pekats ut av regeringen för att färdigställas ett visst datum skulle de enligt Trafikverket hanteras på detta sätt.¹⁸⁴ I avtalet om regional medfinansiering till Citybanan ingår även viten för vissa av avtalets projekt som staten har förbundit sig att betala om en försening som beror på statlig underlåtenhet uppstår. I dessa fall skulle Trafikverket i en prioriteringssituation se dessa viten som en sorts fördring. Dessa viten skulle vid försening kosta staten 25 miljoner kronor per år som projekten försenas. Tjänstemän vid Trafikverket menar att detta särskilda fokus är specifikt för projekten i Citybanans regionala medfinansiering, på grund av att vitesklausuler är ovanliga.¹⁸⁵

¹⁸⁴ Intervju, Trafikverket, 2011-09-12.

¹⁸⁵ Intervju, Trafikverket, 2011-09-12.

5.2.2 Riksrevisionens analys

Tjänstemän vid Trafikverket menar att medfinansieringsavtal leder till en låsning i genomförandet av åtgärdsplanerna som minskar handlingsfriheten och flexibiliteten. Riksrevisionen kan se en risk för att Trafikverket i en prioriteringssituation inte utgår från vad som är det samhällsekonomiskt mest effektiva valet. Om åtgärdsplanen blir fördröjd och försenad kommer avtalets vitesklausuler att väga tungt vid Trafikverkets hantering och prioritering av projekt i verksamhetsplaneringen. Således finns en risk att Citybanan och de övriga projekten som ingår i avtalet prioriteras även om det vore mer effektivt att prioritera medel till andra projekt.

5.3 Sammanfattande iakttagelser

Den del av åtgärdsplanen 2010–2021 som rör järnvägsinvesteringar är nästan helt bunden av pågående projekt och andra statliga satsningar, såsom närtidssatsningen samt medfinansiering. 17 procent av de totala medlen till järnvägsinvesteringar går till projekten i Citybanans avtal om regional medfinansiering och dessa projekt binder en stor del av åtgärdsplanens medel för den första halvan av planperioden. Endast 12 procent av medlen återstår som obundna, för vilka trafikverken kunnat planera utifrån de analyser verken genomför. När en stor del av medlen i åtgärdsplanen är bundna finns risken att staten bygger ut infrastrukturen i fel ordning och med låg effektivitet. Detta eftersom planen under de år som den är helt bunden genomförs utan att en systemövergripande analys för det bundna åtgärdsvalet har gjorts.

Om fördringar eller andra oförutsedda händelser leder till att Trafikverket måste prioritera inom sin verksamhetsplanering påverkar medfinansieringsavtal denna prioritering. Trafikverket prioriterar avtalsbundna projekt för att staten ska kunna fullfölja sina avtal samt i fallet Citybanans regionala medfinansiering för att undvika att tvingas betala viten. Det kan dock innebära att Citybanan och de övriga projekten som ingår i avtalet prioriteras även om det vore mer effektivt att prioritera medel till andra projekt.

6 Främjar Citybanans regionala medfinansiering god hushållning med statliga medel?

I det här kapitlet analyseras Citybanans regionala medfinansiering utifrån budgetlagens¹⁸⁶ skrivningar om att i statens verksamhet ska *god hushållning* iakttas. Här belyses de vitesklausuler som ingår i avtalet, statens hantering av risker samt analyseras avtalets incitamentsstruktur med avseende på kostnadskontroll. Detta kapitel besvarar därmed revisionsfråga 2.

6.1 Viten i avtalet

Erfarenheterna från tvisten om MIAB-avtalet (se bilaga 3) har haft stor påverkan på förhandlingsarbetet. Tvisten handlade om att regionala företrädare i Mälardalen som varit med och finansierat en utbyggnad av Mälärbanan ansåg att staten inte hade levt upp till sin del av åtagandet. Av intervjuer med företrädare för de regionala företrädaerna framgår att vitesklausulerna i avtalet om Citybanan kom till på deras initiativ med anledning av MIAB-avtalet. Krav på viten ställdes utifrån frågan om varför man skulle skriva ett nytt avtal när staten inte hade levt upp till det tidigare. Enligt de regionala företrädaerna har en återkommande diskussion under förhandlingarna varit om det över huvud taget går att teckna avtal med staten.

Enligt uppgift från Trafikverket har vitesklausuler inte förekommit i något annat medfinansieringsavtal förutom Citybanans.¹⁸⁷ Både förhandlingsmannen och tjänstemän vid Trafikverket har beskrivit att det var hårda förhandlingar om huruvida vitesklausulerna skulle ingå i avtalet eller inte och där man från statens sida var starkt emot. Resultatet av förhandlingarna blev att vitesklausulerna kom med i avtalet; genom Banverkets jurister justerades dock skrivningarna så att viten endast skulle betalas vid "underlåtenhet från statens sida" (se bilaga 2 för närmare beskrivning av villkoren i avtalet). Den statliga förhandlingsmannen har uttryckt en viss förståelse för kraven på vitesklausuler; medfinansierarna går in med 2,3 miljarder kronor¹⁸⁸ och vill säkerställa att

¹⁸⁶ SFS: 2011:203.

¹⁸⁷ Intervju, Trafikverket, 2011-06-08.

¹⁸⁸ De ursprungliga 2 miljarder kronorna uppräknade till prisnivå 2011 (december).

staten lever upp till sitt åtagande. Vitesklausulerna säkerställer att projekten i avtalet inte ska kunna prioriteras bort.¹⁸⁹

Både Banverket och de regionala företrädarna ger en bild av att det råder samsyn mellan den regionala och den statliga sidan när det gäller vad begreppet underlåtenhet kan innebära; här avses till exempel att regeringen inte hanterar överklaganden eller tillåtlighetsprocessen i rimlig tid, att Trafikverket inte driver projekteringsarbetet i den takt som man skulle kunna göra, att upphandlingsprocessen drar ut på tiden etcetera. Redan i skrivande stund har situationer uppstått som skulle ha kunnat leda till konflikter och diskussioner om avtalsbrott. Hittills har vitesklausulerna dock inte utlöst. De regionala företrädarna har visat förståelse för att avtalet inte har kunnat fullföljas som planerat, så länge staten visar goda intentioner att fullfölja avtalet.

Enligt Medfinansieringsutredningen bör medfinansieringsavtal mellan kommun och stat inte innehålla klausuler om skadestånd.¹⁹⁰ Utredningen ger dock ingen vidare förklaring till sin ståndpunkt i form av analys av problemen med och konsekvenserna av att ha skadeståndsklausuler i medfinansieringsavtal.

6.1.1 Riksrevisionens analys

Argumenten bakom vitesklausulerna är att de regionala företrädarna vill säkerställa att de får något i utbyte mot sin medfinansiering. Riksrevisionen anser dock att det inte krävs vitesklausuler för att ge medfinansierare denna säkerhet. En senarelagd eller villkorad medfinansiering från kommunernas sida med kontrollstationer hade kunnat ge de regionala parterna möjlighet att säkerställa att man får det man betalar för. Som beskrivs i bilaga 2 har man dock en relativt sen och periodiserad utbetalning av medel till Citybanan, med årliga kontrollstationer. Vitesklausulerna var trots detta ett starkt krav från de regionala företrädarnas sida. Detta talar för att medfinansierarna inte bara strävade efter att säkerställa att de får något i utbyte för sitt bidrag utan genom avtalet försökte säkra genomförandet av projekten. Att regionen ansåg att Mäljarbanan borde ha blivit byggd sedan länge förstärker denna bild. Vitesklausulerna, i kombination med att det saknas möjlighet för staten att ompröva projekten vid fördringar, innebär således att staten överläter kontroll och inflytande över transportinfrastrukturinvesteringar som är statens ansvar på de regionala parterna.

¹⁸⁹ Intervju, den statliga förhandlingsmannen, 2011-10-12.

¹⁹⁰ SOU 2011:49, s. 187 f.

För det första innebär detta en risk att staten drar på sig stora kostnader vid förseningar av projekt, då förseningar i sig, även utan viten, tenderar att vara kostnadsdrivande. Det verkar emellertid råda en samsyn mellan den regionala och den statliga sidan när det gäller vad begreppet underlåtenhet i avtalet kan innebära. Hittills har de regionala företrädarna visat förståelse för de förseningar som har dykt upp. Riksrevisionen bedömer dock att det finns utrymme för tolkningar om vad som till exempel är en utdragen statlig process. Historiskt har genomförandet av infrastrukturprojekt ofta försenats och fördyrats av skäl som kan kopplas till den del av processen som staten råder över, exempelvis missbedömningar i den statliga kostnadskalkylen.¹⁹¹ Mot bakgrund av detta kan Riksrevisionen inte utesluta en framtida risk för krav på viten.

För det andra leder vitesklausulerna till ett begränsat handlingsutrymme för staten eftersom avtalets projekt har en väldigt bestämd tidsplan. Prioriteringen av avtalets projekt kan verka kostnadsdrivande och/eller leda till ett ineffektivt genomförande av åtgärdsplanen om prioriteringen av avtalets projekt förhindrar ett effektivt genomförande av andra projekt.

Det går endast att spekulera i möjligheten om man i det här fallet hade kunnat få till ett avtal utan vitesklausuler. Vitesklausuler är dock ovanliga i medfinansieringsavtal, och Riksrevisionen gör bedömningen att de risker som staten utsätter sig för i och med vitesklausulerna är så omfattande att staten bör undvika sådana villkor i medfinansieringsavtal. En situation med fler avtal med vitesklausuler skulle leda till en dyr och ineffektiv planering och utbyggnad av transportinfrastrukturen.

6.2 Ekonomisk risk och kostnadskontroll

Fördyringar i projekt ledde till att åtgärdsplanen 2004–2015 försenades kraftigt. I juni 2006 skrev Banverket till regeringen och konstaterade att kostnadsökningarna för objekten i framtidsplanen var omfattande och att en revidering av planen var nödvändig. I november samma år gav regeringen Banverket i uppdrag att lämna ett förslag till reviderad åtgärdsplan.¹⁹² I Riksrevisionens granskning av kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar beräknades den genomsnittliga kostnadsökningen av järnvägsprojekt till 55 procent (inklusive kostnadsökningar som beror på den höga prisutvecklingen

¹⁹¹ Se avsnitt 6.2.

¹⁹² Banverket (2007a), s. 6. Regeringen fastställde dock aldrig planen. Källa: uppgift från tjänstemän vid Näringsdepartementet i samband med Riksrevisionens förstudie till granskning av kostnadskontroll i stora väg- och järnvägsinvesteringar. Intervju, Näringsdepartementet, 2009-09-25.

i anläggningsbranschen).¹⁹³ Då jämförs kostnaderna för projekten med den angivna kostnaden i den första åtgärdsplan som projektet tagits upp i.¹⁹⁴ Mot denna bakgrund är det viktigt med god kostnadskontroll där ekonomiska risker minimeras. Flera av projekten i avtalet om Citybanans regionala medfinansiering hade varit med i tidigare åtgärdsplaner vid tidpunkten för förhandlingarna. Dock befann de sig i tidiga skeden i den fysiska planeringen med tillhörande osäkerhet i kostnadsuppskattningen.

6.2.1 Risktagande och incitament till kostnadskontroll

I avtalet om regional medfinansiering av Citybanan står staten för hela risktagandet vad gäller fördyringar i avtalets projekt, förutom de fördyringar som är en följd av indexutvecklingen i branschen. Frågan om att staten och de regionala parterna skulle dela på kostnaden för fördyringar ska ha väckts, men flertalet av de regionala företrädarna menade att det var givet att 2 miljarder kronor var vad man förmådde att ge. Regionens företrädare ansåg att det inte är ett kommunalt ansvar att finansiera infrastruktur, det är staten som upphandlar, beräknar kostnader och påverkar utifrån ingångna avtal. En regional företrädare hänvisar även till att staten vid tillfället när detta diskuterades redan beslutat om att påbörja bygget av Citybanan igen. Detta försvagade statens förhandlingsposition eftersom det minskade regionens rädsla för att Citybanan inte skulle bli av.¹⁹⁵ Förhandlingsmannen framhåller vidare att när utgångsläget från regionens sida var att de inte skulle vara med och betala för statlig infrastruktur av principiella skäl, så var det inte realistiskt att de regionala parterna även skulle vara med och ta risk.¹⁹⁶

Tjänstemän vid Trafikverket har framhållit att det bör finnas instrument som motverkar krav från intressenter på innehållsmässiga förändringar som leder till fördyringar. Som tidigare nämnts finns det villkor i avtalet som anger att Banverket inte ska stå för kostnader som ligger utöver myndighetens kostnadsansvar. Vad gäller ett delat kostnadsansvar för kostnader som beror på andra faktorer, till exempel rent produktionsmässiga, skulle detta förutsätta att regionala parter skulle ta ett större praktiskt ansvar i projekten. Detta skulle dock riskera att krångla till och fördunkla ansvarsbilden.¹⁹⁷

¹⁹³ Avser 28 projekt större än 50 miljoner kronor som öppnats för trafik 2005–2009. Även exklusive den höga prisutvecklingen i branschen kvarstår en genomsnittlig fördyring på 24 procent som har andra orsaker, såsom standardökningar och tillägg m.m.

¹⁹⁴ Riksrevisionen (2011b).

¹⁹⁵ Intervju, regional företrädare, 2011-10-04.

¹⁹⁶ Intervju, den statliga förhandlingsmannen, 2011-10-12.

¹⁹⁷ Intervju, Trafikverket, 2011-12-01.

Tjänstemän vid Trafikverket uppger att man kan se incitament för kommunerna att hålla nere kostnader i projekten som ingår i avtalet trots att de inte delar på den faktiska slutkostnaden. Man hänvisar till att om det uppstår mycket merkostnader i projekt kan projektet få problem att bli genomfört och på det viset menar Trafikverket att medfinansierarna har incitament att hålla nere kostnader (krav). Sedan nämns även att kommuner kan känna större delaktighet i projektet och vilja att det ska fungera smidigt. Man uppger dock att det även kan finnas kostnadsdrivande incitament till följd av avtalet för andra kommuner som inte är med i förhandlingen, men som berörs av projektens utbyggnad. För att säkra projektens tidsplan och hindra överklaganden har staten större incitament att låta utomstående kommuner få igenom sina krav, vilket dessa kommuner är medvetna om. De utomstående kommunerna får därmed större incitament att ställa högre krav än i andra fall.¹⁹⁸ Vad gäller regionens parter menar en av dess företrädare att det inte finns några incitament från kommunernas sida att hålla nere kostnaderna i statens övriga åtaganden. Det enda som ses återhållande är om projektet skulle fördyras så att det hotar genomförandet.¹⁹⁹ Företrädare för ett annat län menar att nuvarande lösning inte är kostnadsdrivande och hänvisar till avtalet om att ytterligare krav på staten skulle bekostas av den kravställande kommunen.

6.2.2 Risk för kostnadsökningar

Det finns inget förbehåll i avtalet för eventuella fördyringar av Citybanan eller de övriga åtagandena; staten har således genom avtalet åtagit sig att genomföra dessa projekt oavsett eventuell kostnadsökning, vad avser de delar som ligger inom ramen för dåvarande Banverkets kostnadsansvar. De projekt som kom att utgöra statens övriga åtaganden befann sig i ett tidigt skede i den fysiska planeringen under förhandlingsarbetet. Projekten befann sig antingen i förstudieskedet eller så hade arbetet med järnvägsutredning påbörjats. Detta innebär stora osäkerheter i kostnadsberäkningarna. Citybanan befann sig dock i järnvägsplanskedet vid tidpunkten för förhandlingarna och hade således kommit relativt långt i den fysiska planeringen.

Samtidigt som förhandlingsarbetet pågick (juni 2007) tog Banverket som fram ett förslag till reviderad åtgärdsplan med anledning av kostnadsökningar som gjorde att planen hade försenats. I planförslaget anges att kostnaderna för infrastrukturprojekt ökat under senare år. En av orsakerna bedömdes vara att kostnadskalkyler i tidiga skeden är väldigt osäkra och att många av investeringsprojekten befann sig i ett tidigt fysiskt utredningsskede när de lades in i åtgärdsplanen, där val av alternativa utföranden och sträckningar inte

¹⁹⁸ Intervju, Trafikverket, 2011-09-26.

¹⁹⁹ Intervju, regional företrädare, 2011-10-04.

hade valts för projekten. Andra orsaker till kostnadsökningar som anges är prisökningar på material, tjänster och entreprenader men även förändring av projekts innehåll och omfattning, senareläggning av projekt, nya miljölagar och EU-regler samt svag konkurrens inom anläggningsbranschen.²⁰⁰

Vad gäller risken för kostnadsökningar för projekten som utgör de övriga åtagandena i avtalet uppger den statliga förhandlingsmannen att man var väl medveten om sådana risker men att de övriga åtagandena bedömdes som relativt enkla projekt och inte mer riskfyllda än genomsnittet. Att bygga järnväg i ytläge bredvid befintliga spår i Mälardalen bedömde förhandlingsmannen inte vara så ekonomiskt riskfyllt då man vet vad det är för mark. Citybanan i sig bedömdes som en större risk till följd av de tekniskt komplicerade lösningarna i tunnel och närheten till annan verksamhet.²⁰¹ Något specifikt underlag avseende risken för kostnadsökningar i projekten (till exempel osäkerhetsspänn för kostnaderna) ska förhandlingskansliet inte ha begärt in från Banverket.²⁰² Enligt uppgift av tjänstemän vid Näringsdepartementet ska man inte ha gjort någon särskild riskanalys av projektens kostnader i samband med att de innefattades i medfinansieringsavtalet.²⁰³

6.2.3 Riksrevisionens analys

I kapitel 2 nämns att krav från kommuner på standardhöjningar och tillägg är en vanlig orsak till fördyringar i infrastrukturprojekt. Lämpligtvis bör det finnas villkor i medfinansieringsavtal som innebär att om medfinansierarna ställer krav på tillägg som inte är motiverade ur ett statligt perspektiv ska medfinansierarna vara med och bidra med ytterligare finansiering av dessa tillägg. I Citybanans avtal återfinns villkor om att Banverket endast ska bekosta de delar av projekten som ligger inom ramen för myndighetens kostnadsansvar. Projekten befann sig dock i relativt tidiga skeden i den fysiska planeringen. Detta innebär att projektets omfattning vid tidpunkten inte har kunnat definieras och avgränsas på ett detaljerat vis. Vad som då bör ses som en standardhöjning eller inte kan därmed bli svårt att avgöra. Villkor av denna art behöver således vara mer specifika för att kunna ge avsedd effekt i de fall som avtal träffas med kommuner som berörs fysiskt av utbyggnaden (och därmed kan ställa krav på detaljutformningen).

Riksrevisionen konstaterar vidare att avtalet både kan ge incitament som verkar kostnadsdrivande (intressenter som inte är avtalsparter kan se en möjlighet att ställa högre krav på grund av statens hårda tidsplan) respektive

²⁰⁰ Banverket (2007a), s. 30.

²⁰¹ Intervju, den statliga förhandlingsmannen, 2011-10-12.

²⁰² E-post, den statliga förhandlingsmannen, 2011-12-20.

²⁰³ Intervju, Näringsdepartementet, 2011-10-28.

kostnadsdämpande (delaktighet från de medfinansierande kommunerna). De regionala företrädarna och tjänstemän vid Trafikverket anger att kommuner har incitament att hålla nere krav då projektet kan få svårigheter att bli genomfört vid stora fördyringar. I kapitel 2 nämns att kommuner ofta ställt kostnadsdrivande krav så att situationen har låst sig. Riksrevisionen konstaterar således att det är vanligt att kommuner ställer kostnadsdrivande krav trots att detta har hotat projektens genomförande.

Riksrevisionen anser det olämpligt att avtalet inte medger förbehåll för kostnadsökningar i projekten, det vill säga att projekten ska genomföras oavsett eventuell fördyring. Detta förvärras av att flera av projekten befann sig i tidiga skeden i den fysiska planeringen samt att förhandlingskansliet inte begärt in något specifikt underlag avseende risken för kostnadsökningar i projekten från Banverket. Vad gäller den statliga förhandlingsmannens bedömning av den låga risken för kostnadsökningar i projekten anser Riksrevisionen att den inte är tillräckligt underbyggd. I samband med förhandlingarna angav Banverket flera orsaker till kostnadsöverskridanden i projekt. Förutom osäkerhet i kostnadsuppskattningar nämns prisökningar på material, tjänster och entreprenader men även förändring av projekts innehåll och omfattning, senareläggning av projekt, nya miljölagar och EU-regler samt svag konkurrens inom anläggningsbranschen. Riksrevisionen anser att en tillfredsställande riskanalys på något sätt systematiskt borde ha beaktat dessa risker för respektive projekt. Detta motiveras särskilt av att flera av projekten i medfinansieringsavtalet påverkar stadsbebyggelse, vilket innebär ett intrång hos ett stort antal medborgare. Detta ökar i sin tur risken för fördyringar, exempelvis genom överklaganden från dem som berörs av utbyggnaden. Att staten står inför att lösa stora praktiska problem för att genomföra bygget av avtalets projekt lyfts fram även av en av de regionala företrädarna.²⁰⁴

6.3 Kostnadsdämpande förhandling?

Det stora antalet regionala parter ledde till att regionen samordnade sina gemensamma krav gentemot förhandlingsmannen. En av de regionala företrädarna har uppgett att man inom förhandlingsdelegationen hindrat separata krav på högre standard från länets kommuner gentemot staten och menar därför att förhandlingarna har verkat kostnadsdämpande.

6.3.1 Riksrevisionens analys

Vad gäller den press som utövats mot enskilda kommuner inom länen kan det visserligen ge en kostnadsdämpande effekt. Detta behöver dock vägas mot

²⁰⁴ Intervju, regional företrädare, 2011-10-11.

de sammantagna kraven från de regionala parterna. Som beskrivs i kapitel 3 gick regionen samman och bildade förhandlingsdelegationerna för att bli en starkare förhandlingspart gentemot staten. Detta talar för att de regionala parterna har haft större möjligheter att få igenom fördyrande krav när man agerade samlat än om de hade valt att förhandla var för sig.

6.4 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionen bedömer att den regionala medfinansieringen av Citybanan ur flera avseenden inte lever upp till budgetlagens lydelse om god hushållning med statens medel. Avtalet inbegriper klausuler för flera av de statliga åtagandena om att staten ska betala vite till de regionala parterna vid förseningar som beror på statlig underlåtenhet. Riksrevisionen gör bedömningen att de risker som staten utsätter sig för i och med vitesklausulerna är så omfattande att staten bör undvika sådana villkor i medfinansieringsavtal. Vidare saknades det vid förhandlingarna viktiga underlag vad gäller ekonomiska risker för avtalets projekt, och förhandlingarna har lett till ett oberättigat högt risktagande från statens sida. Att förhandlingarna fördes med en större region har troligen haft en kostnadsdrivande effekt jämfört med förhandlingar med enskilda kommuner då regionen kunde ena sig och vara en starkare förhandlingspart gentemot staten.

Riksrevisionen konstaterar vidare att medfinansieringen kan ge incitament som verkar kostnadsdrivande då intressenter som inte är avtalsparter kan se en möjlighet att ställa högre krav på grund av att staten låst sig vid en hård tidsplan. En ökad delaktighet från de medfinansierande kommunerna uppges ge kostnadsdämpande incitament. Det är emellertid oklart om den ökade delaktigheten kommer att leda till mindre krav från medfinansierarna. Riksrevisionen kan dock konstatera att det är vanligt att kommuner använder planmonopolet för att få igenom dyra krav på standardökningar och det saknas tillräckligt tydliga villkor i avtalet som hindrar medfinansierarna från att ställa högre krav på projektens utformning.

7 Uppfylls regeringens syften med regional medfinansiering i fallet Citybanan?

För att bedöma effektiviteten med Citybanans regionala medfinansiering utgår därefter analysen från frågeställningen om den regionala medfinansieringen har gett de (positiva) effekter som riksdag och regering generellt förväntar sig av medfinansiering. I proposition 2008/09:35 uttryckte regeringen följande förväntningar på medfinansiering som finansieringsform, såsom ett nettotillskott av medel till den statliga infrastrukturen samt ett ökat gemensamt ansvarstagande och förbättrat samarbete, vilket i sin tur skulle bidra till en optimal utformning av berörda åtgärder. Regeringen redovisade resultatet av Citybanans regionala medfinansiering i samma proposition. Dessa syften uttalades dock inte specifikt för Citybanan utan avsåg regeringens förslag på en bredare medfinansieringssatsning i den kommande åtgärdsplaneringen. Riksrevisionens utgångspunkt är därför inte att dessa förväntningar bör ha uppfyllts för Citybanans regionala medfinansiering. Syftet med analysen är snarare att undersöka om medfinansieringen har gett dessa positiva effekter. Detta kapitel besvarar därmed revisionsfråga 3.

De projekt som analyseras i detta kapitel är Citybanan samt de större långsiktiga projekt där byggstart ingick i avtalet, med andra ord Gamla Uppsala, Strängnäs–Härad samt utbyggnad av fyrspar på Mäljarbanan mellan Tomtebodav-Barkarby och Barkarby–Kallhäll.²⁰⁵

7.1 Har medfinansieringen inneburit ett nettotillskott?

För att besvara om Citybanans regionala medfinansiering har inneburit ett nettotillskott till den statliga infrastrukturen krävs att det går att beskriva vad som hade hänt utan medfinansieringen. Eftersom detta inte går att fastställa blir nedanstående resonemang av delvis hypotetisk karaktär. Enligt den statssekreterare som var med och utformade regeringens satsning på medfinansiering ska en intressant, i detta fall de regionala parterna, stå för eventuella standardhöjningar och tillägg som inte motiverats av

²⁰⁵ De kortsiktiga åtgärderna i avtalet som ingår i åtgärdspaketet Kraftsamling Mälardalen har avgränsats bort ur analysen i detta kapitel då det har varit mest intressant att analysera de större enskilda projekten i avtalet. Åtgärderna i kraftsamlingen var vid förhandlingen vidare långt gångna.

det allmänintresse som trafikverken har att tillgodose. Utöver detta ska intressenten lämna ett bidrag till den statliga delen av investeringen för att förhandlingen ska resultera i ett nettotillskott.²⁰⁶

7.1.1 *Parternas syn på nettotillskottet i den regionala medfinansieringen av Citybanan*

Citybanans regionala medfinansieringsavtal omfattar ett antal statliga åtaganden som tillsammans kräver att staten investerar 15,2 miljarder kronor²⁰⁷ utöver kostnaden för Citybanan. Den statliga förhandlingsmannen menar att staten även utan förhandlingen hade blivit tvungen att genomföra samma investeringar som de som är angivna i avtalet.²⁰⁸ Statens övriga åtaganden ska således inte ses som rena standardhöjningar som bara regionen vill genomföra, då projekten i avtalet förr eller senare hade blivit byggda. Därmed menar förhandlingsmannen att medfinansieringen i sin helhet utgör ett nettotillskott till den statliga infrastrukturen.²⁰⁹

Flera av de regionala företrädarna menar att finansieringen av infrastrukturen är ett statligt ansvar och uttrycker en oro för att staten genom medfinansieringen enbart gör en förflyttning av kostnaderna från stat till region. Om staten minskar sin egen satsning på infrastrukturen i motsvarande grad som regionen bidrar så utökas inte den sammanlagda ramen för infrastrukturinvesteringar. I så fall innebär medfinansieringen inte heller något nettotillskott.

7.1.2 *Riksrevisionens analys*

Medfinansieringen av Citybanan har gett ett nettotillskott till statlig infrastruktur

Av de intervjuer som Riksrevisionen har genomfört med regionala och statliga företrädare framgår att det initiala statliga budet i förhandlingen innebär att regionen skulle bidra till enbart projektet Citybanan. På initiativ av regionen kom förhandlingen snart att handla om ett antal ytterligare projekt, vilka sedermera kom att ingå i avtalet i form av statens övriga åtaganden. Avtalet om regional medfinansiering av Citybanan innefattar således investeringar som inte ursprungligen föreslogs av regeringen, men samtliga av dessa kan ses som infrastruktur som ingår i det statliga ansvaret och som vid

²⁰⁶ Riksrevisionen (2011c), s. 39 f.

²⁰⁷ Här ingår dock medfinansiering för Tomtebodabarkarby, se avsnitt 3.4.3.

²⁰⁸ Enligt förhandlingsmannens bedömning hade det dock inneburit samhällsekonomiska förluster om de övriga projekten i avtalet genomförts senare (se kapitel 4).

²⁰⁹ Intervju, den statliga förhandlingsmannen, 2011-10-12.

tillfället var eller tidigare hade varit del av den nationella åtgärdsplanen. De motprestationer som föreslogs från regionens sida genom att fler objekt togs in i förhandlingen är alltså inte helt omotiverade utifrån ett statligt perspektiv och den statliga förhandlingsmannen menar att samtliga åtgärder i avtalet hade genomförts oavsett om avtalet hade undertecknats eller inte. Vid beräkningen av nettotillskottet till den statliga infrastrukturen bör således inte kostnaden för dessa projekt dras av från medfinansieringsbidraget.

Det kan inledningsvis konstateras att om det ska bli ett nettotillskott till infrastrukturen från de 2,3 miljarder kronor²¹⁰ som regionen bidrar med krävs först och främst att staten inte justerar ned sin egen satsning till följd av medfinansieringen. Medfinansieringen har vidare inneburit olika sorters begränsande bindningar och låsningar i planerandet och genomförandet av infrastrukturprojekt, vilket redovisas i kapitel 5. Riskerna med detta ska även ses mot bakgrund av att flera av projekten inom statens övriga åtaganden var i ett tidigt skede i den fysiska planeringsprocessen. Detta innebär i sig en stor risk för fördröjningar och förändringar i projekten under den fortsatta planeringen. Men projekten är genom undertecknandet av avtalet låsta till att genomföras oavsett dessa risker. Till följd av vitesklausulerna finns det även en risk att staten behöver betala vite till medfinansierarna vid förseningar av projekten.

I Riksrevisionens tidigare granskning av medfinansiering konstateras att andra finansieringsformer än medfinansiering bör sökas om tillräckliga medel för infrastrukturen saknas. Effektivt utformade och likformiga brukaravgifter bör övervägas som en mindre riskfylld och snedvridande finansieringsform än medfinansiering.²¹¹

Medfinansieringen av Citybanan har medfört andra direkta kostnader för staten

Att få till stånd Citybanans regionala medfinansiering har inneburit en stor process. Förhandlingen utgjorde ett mycket omfattande arbete som involverade en mängd personer. Förutom de statliga företrädare på olika nivåer som har involverats har också företrädare för sex län och drygt 40 kommuner varit med i processen. Ambitionen att få fram mer kommunal medfinansiering av statens infrastrukturinvesteringar ledde också till att regeringen och riksdagen tog initiativ till och beslutade om ändringar i lagstiftningen. Detta innebar bland annat en betydande ändring i lagstiftningen om kommunal redovisning, trots att flera tunga remissinstanser ställde sig negativa till detta (se kapitel 3).

²¹⁰ De ursprungliga 2 miljarder kronorna uppräknade till prisnivå 2011 (december).

²¹¹ Riksrevisionen (2011c), s. 109.

Medfinansiering ökar den kommunala skuldsättningen

Syftet med lagändringen om kommunal redovisning var underlätta för kommunal medfinansiering. Tidigare redovisningsnormer innebar svårigheter för kommunerna att förena medfinansiering med det kommunala balanskravet. Argumentet bakom lagändringen var att kommunerna såg medfinansieringen som en investering som skulle ge nytta åt kommuninvånarna över en längre tid och att det var rimligt att medfinansieringen redovisades på ett sätt som speglade sambandet mellan åtagande och nytta. Lagändringen innebar att utbetalade medfinansieringsbidrag får bokföras som en tillgång i kommunernas balansräkning, till skillnad från tidigare normer som sade att utbetalning av medfinansiering skulle bokföras som en kostnad. Om lagändringen får önskad effekt (det vill säga leder till en ökad kommunal medfinansiering av statlig infrastruktur) leder detta till en ökning av den kommunala skuldsättningen. Detta eftersom man kan anta att medfinansieringsbidragen inte enbart kommer att finansieras genom omprioritering av medel från annan kommunal verksamhet utan även genom lån.

Riksrevisionen ser flera problem med den nya redovisningsprincipen. Den innebär ett viktigt avsteg från god redovisningssed. Vid redovisning enligt den nya principen motsvaras kommunernas lån till synes av en tillgång, trots att denna tillgång endast rör sig om att kommunen gjort en utbetalning till staten. Konsekvenserna blir att kommunerna kringgår det kommunala balanskravet, och balansräkningen för kommunerna blir missvisande. Detta riskerar i sin tur att urholka förtroendet för de offentliga finanserna.

Ökad medfinansiering kommer vidare att leda till högre finansieringskostnader för den offentliga sektorn som helhet. Om man antar att både staten och kommunen (på marginalen) finansierar dessa investeringar med lån blir det dyrare för den offentliga sektorn med medfinansiering eftersom kommuner har högre lånekostnader än staten. Detta har även Riksgälden påpekat.²¹²

Medfinansieringen av Citybanan har lett till ökad riskexponering för staten

När staten överlåter finansieringen av statlig infrastruktur till kommunerna är det naturligt att kommunerna begär kontroll över de tillgångar kommunen "investerat" i. I avtalet om Citybanan har kommunerna fått denna kontroll i form av vitesklausuler. Som tidigare nämnts riskerar dessa vitesklausuler att begränsa statens framtida budgetutrymme och leda till ineffektiva låsningar i transportinfrastrukturplaneringen. Riksrevisionen konstaterar därmed att den regionala medfinansieringen har lett till att staten exponerar sig för större risk än tidigare.

²¹² Riksgälden (2009).

Medfinansieringen av Citybanan inte frivillig och ger undanträngningseffekter

Medfinansieringsbidraget finansieras genom omprioritering av medel från annan kommunal verksamhet, alternativt genom lån vilket kräver en höjning av kommunalskatten för att betala räntor och amorteringar. Riksrevisionen anser att det i sammanhanget bör beaktas att bidraget från kommunerna hade kunnat läggas på kommunens egen infrastruktur eller något annat av kommunens åtaganden såsom vård, skola eller omsorg. Vid frivillig medfinansiering kan man anta att kommunala beslutsfattare bedömer att bidraget till statlig infrastruktur ger mer nytta än att lägga dessa medel på annan verksamhet. En sådan situation skulle kunna uppstå när det är givet när man ska bygga statlig infrastruktur vid en kommun och kommunen till exempel står för en standardhöjning. Medfinansieringsbidraget ger då kommunen nytta av standardhöjningen. Om staten i en förhandling *kräver* medfinansiering för att (i närtid) investera statlig infrastruktur i en region anser Riksrevisionen dock att frivilligheten frångåtts. Medfinansieringsbidraget ger i det här fallet kommunen nytta av en hel investering (till skillnad från exemplet ovan när bidraget bara ger nytta av en standardhöjning). Få åtgärder inom kommunal verksamhet kan tävla med en sådan margineffekt av dessa medel. Att staten villkorar sin del av finansieringen tvingar därmed i praktiken kommunerna till medfinansiering. Som beskrivs i kapitel 4 uppfattade den medfinansierande regionen att medfinansieringen av Citybanan möjliggjort tidigareläggning av för regionen angelägna projekt. Riksrevisionen konstaterar således att medfinansieringen av Citybanan inte var frivillig.

7.2 Gemensamt ansvarstagande och förbättrat samarbete

De regionala företrädare som deltog i förhandlingen har samtliga uppgett att förhandlingen har lett till ett förbättrat samarbete och förbättrad samverkan, både mellan regionens parter och mellan regionen och staten.

7.2.1 Mellan regionens parter

Redan före förhandlingarna fanns det ett samarbete i regionen, som tog sig uttryck i bland annat Mälardalsrådet.²¹³ Ett grundläggande forum för diskussion och samarbete fanns alltså då avtalsförhandlingen startade, men de regionala företrädarna menar att förhandlingsarbetet har fördjupat samarbetet i regionen ytterligare. Förhandlingarna uppges av samtliga regionala företrädare ha lett

²¹³ Mälardalsrådet är en intresseorganisation med syftet att främja Mälardalen som en attraktiv region. I rådet ingår företrädare för Stockholms, Södermanlands, Uppsala, Örebro och Västmanlands län i form av de 5 landstingen och 56 av regionens kommuner.

till att samarbetet och samverkan kring de specifika frågorna om infrastruktur har blivit bättre. Det som främst nämns är att kommunikationen mellan olika parter har lett till att den inbördes förståelsen för de andra parternas frågor har ökat. Kommunerna i regionen har därför kunnat komma överens om vad som är det gemensamt bästa och det viset går det att ha enklare och mer tydliga planeringsprocesser.²¹⁴

De regionala parterna utarbetade en systemsyn kring de viktigaste investeringarna i regionen

Flera regionala företrädare poängterar att de var och en hade djupa kunskaper om problemen med infrastrukturen i de egna länen. När parterna gick samman i förhandlingsdelegationer summerades dessa kunskaper till en systemsyn på regionens järnvägssystem. Detta innebar att problem som skapar följd effekter i andra delar av järnvägssystemet kunde uppmärksammas och beaktas inom regionens förhandlingsdelegationer.²¹⁵ En regional företrädare menar också att de enskilda länen och kommunerna hade ett egenintresse av att fördela tillväxttrycket i regionen på flera län för att göra det hanterbart, mot bakgrund av regionens stora pågående och framtida befolkningsökning.²¹⁶

Inom förhandlingsdelegationerna (se avsnitt 3.6.2) skapades vidare en samsyn kring vilka investeringar regionen skulle ställa krav på inom förhandlingen. Utöver detta enades förhandlingsdelegationerna kring principen att man gemensamt stod upp för de krav från de enskilda länen som förhandlingsdelegationerna hade enats om gemensamt. Förutom att detta sannolikt gjorde regionen till en starkare motpart i förhandlingen menar två regionala företrädare att det skapade en insikt om att det inte fanns möjlighet att kräva att alla eftertraktade projekt i de egna länen skulle ingå i avtalet. Regionen kunde utifrån systemsynen enas kring de investeringar som man ansåg gjorde mest nytta för regionen som helhet.²¹⁷

7.2.2 Mellan stat och region

I bilaga 3 beskrivs konflikten mellan MIAB och staten om det ursprungliga avtalet från 1991 om att utbyggnad av Mälärbanan. Flera regionala företrädare

²¹⁴ Intervju, regional företrädare, 2011-10-27, intervju, regional företrädare, 2011-10-04, intervju, regional företrädare, 2011-10-13, intervju, regional företrädare, 2011-10-11 och intervju, regional företrädare, 2011-10-03.

²¹⁵ Intervju, regional företrädare, 2011-10-11, intervju, regional företrädare, 2011-10-03, intervju, regional företrädare, 2011-10-13.

²¹⁶ Intervju, regional företrädare, 2011-10-11.

²¹⁷ Intervju, regional företrädare, 2011-10-11, intervju, regional företrädare, 2011-10-03, intervju, regional företrädare, 2011-10-13, intervju, tjänstemän vid de kommunala parternas sekretariat, 2011-09-28.

har uppgett att konflikten kring MIAB-avtalet var något som behövde lösas för att det skulle gå att få till ett avtal om medfinansiering av Citybanan.²¹⁸

Tre regionala företrädare har uppgett att samordnad planering av stad, ny trafik och fordonsinvesteringar har kunnat uppnås genom den överenskommelse som nåtts i avtalet. Det är dock enligt tjänstemän vid Trafikverket svårt att bedöma om detta är en anpassning som går utöver det vanliga när stora nybyggnationer i infrastrukturen genomförs; kommunen hade möjligen valt att genomföra dessa anpassningar oavsett medfinansieringen. Flera regionala företrädare uppger att samarbete och ansvarstagande från regionens sida också främjades av det faktum att förhandlingen gällde projekt som varit efterlängtade under lång tid. Det ökade ansvarstagandet till följd av *medfinansieringen* begränsas huvudsakligen till att bevaka att avtalet genomförs, då det ligger i regionens intresse att avtalet genomförs.²¹⁹

7.2.3 Riksrevisionens analys

Riksrevisionen kan konstatera att de flesta parterna i förhandlingen framhåller att samarbetet och det gemensamma ansvarstagandet mellan parterna har blivit bättre. Detta kan jämföras med de slutsatser som dras av Trafikverket och forskare som menar att den stora potentialen med medfinansiering är möjligheterna till samordning mellan trafik- och stadsplanering samt att medfinansiering utgör en sorts smörjolja i samarbetet med regionala parter.²²⁰ Utifrån de intervjuer som Riksrevisionen har genomfört har det dock inte gått att fastställa att det är medfinansieringsförhandlingen som har varit den primära orsaken till förbättrat samarbete i de exempel som parterna anger. Det exempel på ökad regional trafik och fordonsinvesteringar som matchats till Citybanans invigning kunde mycket väl ha genomförts utan medfinansieringsförhandlingen.

Det kan också konstateras att avtalet har, om det genomförs så som tänkt, lett till att konflikten mellan staten och företrädarna för MIAB har kunnat lösas. Att en lösning på tvisten kom till stånd genom förhandlingen om medfinansiering av Citybanan har ett värde, och nyttan av det kan uttryckas som att det nu finns bättre grund för förtroende och därmed bättre förutsättningar för samarbete mellan stat och region. Den regionala medfinansieringen av Citybanan ska dock även ses mot bakgrund av att de flesta parterna som deltog i förhandlingen var mycket måna om att Citybanan och statens övriga åtaganden skulle genomföras, vilket i sig ger förutsättningar för bra samarbete.

²¹⁸ Intervju, regional företrädare, 2011-10-11, intervju, regional företrädare, 2011-10-03, intervju, regional företrädare, 2011-10-13.

²¹⁹ Intervju, regional företrädare, 2011-10-04.

²²⁰ Cars, Malmsten och Witzell (2011), s. 7, Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket och Luftfartstyrelsen (2008), s. 10.

7.3 Förbättrad utformning genom samarbete mellan stat och kommun

Regeringen har angett att ett gemensamt ansvarstagande och ett förbättrat samarbete under medfinansieringsprocessen ska bidra till att åtgärderna som berörs utformas optimalt. Utifrån bedömningsgrunderna är Riksrevisionens utgångspunkt att om medfinansieringen påverkar utformningen bör statliga aktörer verka för att det inte sker på ett sätt som fördyrar projektet eller sänker dess samhällsekonomiska nytta på ett sätt som inte är motiverat ur ett nationellt nyttoperspektiv. Vidare diskuteras frågan om optimal utformning i termer av om det har skett förbättringar eller försämringar i utformningen av infrastrukturen till följd av medfinansieringen.

7.3.1 *Citybanans utformning har inte påverkats*

Ur ett formellt perspektiv utgör den regionala medfinansieringen ett tillskott till projektet Citybanan. Bland de intervjuade, inklusive företrädare för Citybanans projektledning, råder konsensus kring att man inte kan se att den regionala medfinansieringen har påverkat Citybanans utformning. Det beror på att Citybanan i detta skede hade kommit långt i den fysiska planeringsprocessen och projektets utformning var således redan fastslagen.²²¹

7.3.2 *Har utformningen av statens övriga åtaganden förbättrats?*

Medfinansieringen har uppgetts leda till generellt förbättrat samarbete och samförstånd, men parterna har inte framhållit särskilt att medfinansieringen skulle ha lett till ett stort antal konkreta exempel på förbättrad utformning av projekten. Några konkreta exempel nämns, men i samband med detta omnämns ofta att det är svårt att veta vad som hade hänt utan medfinansieringen.²²²

Risk för låsningar

Utformningen av ett enskilt projekt inom statens övriga åtaganden har påverkats markant under den tid då förhandlingen pågick. Det gäller bygget av partiellt dubbelspår på Svealandsbanan. I avtalet anges att ett nytt

²²¹ Intervju, Trafikverket, 2011-09-27, intervju, regional företrädare, 2011-10-04, intervju, regional företrädare, 2011-10-13, intervju, tjänstemän vid de kommunala parternas sekretariat, 2011-09-28 och intervju, Trafikverket, 2011-09-26.

²²² Intervju, regional företrädare, 2011-10-04, intervju, regional företrädare, 2011-10-27, intervju, tjänstemän vid de kommunala parternas sekretariat, 2011-09-28, intervju, Trafikverket, 2011-09-26, intervju, Trafikverket 2011-09-27. Två av dessa exempel gäller utformningen av Svealandsbanan i Strängnäs samt frågan om en station för påstigande i Gamla Uppsala. Det har inte varit tydligt om den slutliga utformningen har förbättrats ur ett statligt perspektiv, och Trafikverket uttrycker sig även försiktigt kring om medfinansieringen har bidragit till förbättrad utformning. Intervju, Trafikverket, 2011-09-26.

dubbelspår ska byggas på sträckan Södertälje–Nykvarn med en mötesstation i Strängnäs. Det anges även att en alternativ sträcka kan komma att bli aktuell för dubbelspår om det ses som ett bättre alternativ för att kunna utöka den storregionala tågtrafiken när Citybanan öppnas. Tjänstemän vid Trafikverket menar att detta alternativ var ett "inspel" från Banverket under förhandlingsprocessen från det aktuella utredningsläget i projektet. Det berodde på att Banverket hade genomfört kapacitetsutredningar som pekade på att en annan utformning var bättre.²²³ Efter förhandlingen fastställdes i järnvägsutredningen att dubbelspår i stället skulle byggas på sträckan Strängnäs–Härad, för att ge en förbättrad utformning av banan.²²⁴ Förhandlingarna om medfinansiering i sig ska dock inte ha påverkat valet av sträckning utan exemplet illustrerar snarare hur Banverket arbetade aktivt för att undvika att man för tidigt i planeringsprocessen läste sig vid en utformning i avtalet.

7.3.3 Riksrevisionens analys

Banverket lyckades i ett sent skede påverka förhandlingen så att avtalsskrivningen för dubbelspåret på Svealandsbanan hölls öppen för alternativa utformningar. Detta visar hur en eventuell risk för att parterna i medfinansieringsförhandlingar läser sig vid vissa utredningsalternativ för tidigt har kunnat undvikas genom mer flexibla skrivningar i avtalet. Det tydliggör att det finns en risk att förhandlingar som avser projekt där den fysiska planeringen är i inledningsskedet riskerar att låsa utredningsprocessen vid alternativ som inte är de bästa eller mest kostnadseffektiva. Att det formella valet av alternativ inte har avgjorts före förhandlingen gör att denna risk varit aktuell för flera av projekten inom förhandlingen.

7.4 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionen konstaterar att den regionala medfinansieringen av Citybanan har gett ett finansiellt tillskott till statlig infrastruktur. Regionen ska enligt avtalet om regional medfinansiering av Citybanan bidra med 2,3 miljarder kronor till Citybanans finansiering. Medfinansieringen har dock lett till lösningar i framtida handlingsutrymme (som det innebär när staten har bundit sig att genomföra dessa projekt), vilket riskerar att bli kostnadsdrivande och/eller leda till ineffektivt genomförande av åtgärdsplanen om prioriteringen av avtalets projekt förhindrar ett effektivt genomförande av både avtalets och övriga projekt i planen. Till följd av vitesklausulerna finns det även en risk att

²²³ Intervju, Trafikverket, 2011-09-26.

²²⁴ Banverket (2010).

CITYBANANS REGIONALA MEDFINANSIERING

staten behöver betala vite till medfinansierarna vid förseningar av projekten. Riksrevisionen konstaterar därmed att medfinansieringen har lett till att staten exponerar sig för större risk än tidigare. Vidare har tillskottet finansierats av kommuner och landsting i regionen, genom en ökad skuldsättning och/eller genom att minska medlen till kommunernas övriga åtaganden. Det kan även konstateras att om det ska bli ett nettotillskott till infrastrukturen från de 2,3 miljarder kronor som regionen bidrar med krävs att staten inte justerar ned sin egen satsning till följd av medfinansieringen, vilket är svårt att bedöma. Riksrevisionen gör vidare bedömningen att Citybanans regionala medfinansiering har lett till ett ökat samarbete, framför allt mellan regionens parter men också mellan regionen och staten. Om detta samarbete har lett till en förbättrad utformning av berörda projekt bedömer Riksrevisionen som oklart. Vissa mer konkreta exempel har lyfts fram i olika intervjuer där medfinansieringen sägs ha bidragit till en bättre lösning för infrastrukturen. Parterna själva uppger dock att det är svårt att belägga om dessa faktiskt beror på medfinansieringen.

8 Har medfinansieringen redovisats transparent och baseras den på tillräckliga underlag?

I det här kapitlet analyseras Citybanans regionala medfinansiering utifrån den fjärde revisionsfrågan, som avser redovisning och underlag. Transparens och goda underlag inför beslut är grundläggande förutsättningar för effektiv styrning av statens verksamhet. Inledningsvis analyseras regeringens information om Citybanans regionala medfinansiering för riksdagen med avseende på transparens vad gäller det statliga åtagande som medfinansieringen av Citybanan innebär. Vidare analyseras redovisning av medfinansieringsbidrag i den offentliga sektorn. Därefter redogörs för det underlag som låg till grund för medfinansieringen och de brister i underlaget som Riksrevisionen uppmärksammat under granskningen.

8.1 Har informationen till riksdagen om Citybanans regionala medfinansiering varit transparent?

8.1.1 Regeringens redovisning till riksdagen om statens åtagande

Som nämns i kapitel 3 anges ej kostnaderna, vare sig för Citybanan eller för statens övriga åtaganden, i avtalet om Citybanans regionala medfinansiering. Avtalet ingick i beredningen av infrastrukturpropositionen, och regeringen inväntade riksdagens beslut om propositionen innan man godkände avtalet. I propositionen anges följande:

Förhandlingsmannens resultat visar att det finns en beredskap i Stockholms- Mälardals och Östergötlandsregionerna att bidra med 2 miljarder kronor i ytterligare medfinansiering till Citybanan som är det objekt som av alla bedöms som högst prioriterat. Ett villkor för denna medfinansiering är att staten åtar sig åtgärder på kort och på lång sikt.²²⁵

Därefter redovisas vilka åtgärder som avses. Vidare skriver regeringen att man "ser det som värdefullt att lokala och regionala parter tar ett delansvar för finansieringen av infrastrukturåtgärder. Regeringen har för avsikt att hantera statens åtaganden genom att peka ut dessa åtgärder i uppdrag till

²²⁵ Prop. 2008/09:35, s. 84.

trafikverken inför åtgärdsplaneringen.”²²⁶ Kostnaderna och därmed det långsiktiga ekonomiska åtagandet från statens sida för Citybanan och statens övriga åtaganden redovisas inte i propositionen. Det finns vidare ingen redogörelse för risker med avtalet eller övriga konsekvenser såsom låsningar i infrastrukturplanen.

Eftersom avtalet innehöll åtgärder som inte fanns med i den då gällande planen för 2004–2015 ansåg regeringen det nödvändigt att invänta riksdagens beslut om infrastrukturpropositionen innan man kunde godkänna avtalet. Genom riksdagens godkännande av framtida planeringsram kunde man teckna in medel för dessa projekt.²²⁷

8.1.2 *Bemyndiganden har endast avsetts för tecknande av entreprenadavtal*

Budgetlagens²²⁸ bestämmelser om beställningsbemyndiganden syftar till att säkerställa att regeringen och dess myndigheter uppfyller regeringsformens krav på riksdagens medgivande innan regeringen ikläder staten ekonomiska åtaganden som kräver framtida anslag. Genom att lämna ett beställningsbemyndigande åtar sig riksdagen att anvisa medel för de betalningar som måste göras när åtagandena infrias i framtiden.²²⁹

Vad gäller framtida åtaganden för enskilda infrastrukturprojekt har de beställningsbemyndiganden som regeringen tidigare begärt i budgetpropositionerna avsett kostnader för entreprenadavtal som trafikverken får teckna under *kommande budgetår* samt kostnader för amorteringar och räntor *på tidigare upptagna lån*. Regeringen har inte begärt beställningsbemyndiganden för ekonomiska åtaganden som Trafikverket respektive regeringen ikläder sig i och med ingångna medfinansieringsavtal.²³⁰ Regeringen har alltså inte begärt ett bemyndigande för avtalet om regional medfinansiering av Citybanan, trots att avtalet innebär ett ekonomiskt åtagande från statens sida.

²²⁶ Prop. 2008/09:35, s. 84f.

²²⁷ Intervju, Näringsdepartementet, 2011-10-28.

²²⁸ SFS: 2011:203.

²²⁹ SOU 2011:49, s. 172f och prop. 2010/11:40, s. 66.

²³⁰ Intervju, Trafikverket, 2011-09-26.

8.1.3 *Medfinansieringsutredningen rekommenderar bemyndiganden för medfinansierade projekt*

I Medfinansieringsutredningen²³¹ tar man upp frågan om bemyndiganden för medfinansieringsavtal och menar att de avtal om medfinansiering av statlig transportinfrastruktur som staten kan komma att ingå med kommuner eller enskilda innebär en förpliktelse att genomföra en viss åtgärd i framtiden. I den meningen bedömer utredningen att medfinansieringsavtalen är ett framtida åtagande för vilket det bör finnas ett bemyndigande från riksdagens sida att ingå.

Tjänstemän vid Näringsdepartementet kan inte påminna sig att frågan om ett bemyndigande diskuterades för avtalet om Citybanans regionala medfinansiering och man hänvisar regeringens proposition om ett nytt planeringssystem.²³² Förslaget innebär bland annat att regeringen varje år bör fatta beslut om vilka åtgärder i nationell plan som får byggstarta de närmast följande tre åren. Regeringen skriver att "av regeringens beslut [...] bör eventuell alternativ finansiering framgå" och "beslut och bedömningar med ekonomisk innebörd som avser år 1–3 ska överensstämma med de beslut riksdagen fattat om statens budget och med den information regeringen gett riksdagen i den senast lämnade budgetpropositionen."²³³

8.1.4 *Riksrevisionens analys*

Enligt Riksrevisionens beräkningar åtar sig staten genom avtalet om Citybanans regionala medfinansiering att genomföra projekt till en kostnad av 25,4 miljarder kronor. Dessa åtgärder tar under lång tid upp stora delar av medlen i nuvarande åtgärdsplan och i kommande åtgärdsplan, vilket beskrivs närmare i kapitel 5.

Den totala kostnaden och hur framtida anslag intecknas i och med avtalet är information som enligt Riksrevisionens mening borde ha redovisats till riksdagen, lämpligen i samband med infrastrukturpropositionen. Riksrevisionen anser att regeringens förfarande går emot mot den grundläggande principen om att regering och myndigheter ska ha riksdagens medgivande för att fatta beslut om åtaganden inför framtiden. De ansevärd beloppen, i form av stora projekt som staten åtar sig att genomföra, är ytterligare motiv till en sådan redovisning till riksdagen.

²³¹ SOU 2011:49.

²³² Intervju, Näringsdepartementet, 2011-10-28. Vid tidpunkten för intervjun var propositionen fortfarande under beredning. Den 22 mars 2012 lämnade regeringen förslaget till riksdagen, se prop. 2011/12:118. Riksrevisionen förhåller sig inte i denna granskning till regeringens förslag, se kapitel 1.

²³³ Prop. 2011/12:118 s. 75 och s.85.

Riksrevisionen anser vidare att benämningen *medfinansiering av Citybanan* är något missvisande för innebörden av avtalet. Förvisso bidrar regionen med 2,3 miljarder kronor²³⁴ till *Citybanan*, men avtalet reglerar också genomförandet av ett antal andra större investeringar som tillsammans med *Citybanan* utgör 17 procent av investeringsramen för järnvägsinvesteringar under planperioden.

8.2 Redovisas medfinansiering rättvisande och transparent i den offentliga sektorn?

8.2.1 Kommunal redovisning i strid med god redovisningssed

I kapitel 3 redogörs för lagändringen om kommunal redovisning som genomfördes i samband med förhandlingarna om medfinansiering av *Citybanan*. Enligt tidigare normer skulle medfinansieringsbidrag till statlig infrastruktur redovisas som en kostnad i kommunernas redovisning, vilket påverkade kommunernas möjlighet att leva upp till det kommunala balanskravet. Lagändringen gav kommunerna möjlighet att i stället redovisa bidragen som en tillgång i balansräkningen. Lagändringen kritiserades av flera tunga remissinstanser som framhöll att det strider mot god redovisningssed för kommuner att redovisa ett bidrag till statlig infrastruktur som en tillgång.

Statistiska centralbyrån (SCB) sammanställer den offentliga sektorns räkenskaper. Enligt 2010 års räkenskaper redovisade kommuner och landsting drygt 2 miljarder kronor som bidrag till statlig infrastruktur i balansräkningen.²³⁵

8.2.2 Risk för fel i nationalräkenskaperna

Utredningen redovisade inte förslagets konsekvenser för nationalräkenskaperna

I regeringens direktiv till utredningen om redovisning av kommunal medfinansiering till statlig infrastruktur anges att uppdraget innefattar en redovisning av hur ändrade redovisningsregler påverkar redovisningen av den kommunala sektorns, och därmed den offentliga sektorns, finansiella sparande i nationalräkenskaperna.²³⁶ Utredningen *Redovisning av kommunal medfinansiering* SOU (2009:21) tar upp förslagets konsekvenser för det finansiella sparandet. Utredningen går dock inte närmre in på förslagets konsekvenser för *redovisningen* av det finansiella sparandet.

²³⁴ De ursprungliga 2 miljarder kronorna uppräknade till prisnivå 2011 (december).

²³⁵ Telefonintervju, SCB, 2012-03-13.

²³⁶ Finansdepartementet (2008).

Risk för fel uppmärksammades av remissinstanser och regeringen

Den medfinansierade infrastrukturen ska även fortsättningsvis redovisas som en tillgång hos staten till det fulla anskaffningsvärdet utan justering för medfinansieringsbidrag, trots att medfinansierande kommuner har möjligheten att redovisa sina bidrag som en kommunal tillgång.²³⁷

I remissvaren till utredningen framhöll Rådet för kommunal redovisning och Ekonomistyrningsverket risken för att samma resurs aktiveras som tillgång i två olika redovisningsenheter, det vill säga hos både stat och kommun. Tillgångar som delfinansieras med bidrag skulle därmed tas upp till större sammanlagda värden än tillgångar som bara finansieras av staten. I proposition (2008/09:228) *Redovisning av kommunal medfinansiering till statlig infrastruktur* pekade regeringen på behovet av att säkerställa att samma resurs inte aktiveras som tillgång i både stat och kommun. Regeringen angav dock inte hur problemet skulle hanteras.

Medfinansieringsbidrag kräver särskild hantering vid sammanställning av nationalräkenskaperna

Statistiska centralbyrån (SCB) har uppmärksammat att det bryter mot gällande normer för nationalräkenskapssystemet att definiera medfinansieringsbidrag som en tillgång. Myndigheten har därför justerat kommunernas redovisning i enlighet med tidigare normer, det vill säga hanterat kommunernas bidrag som en kostnad i nationalräkenskaperna.

Tjänstemän vid SCB har vid intervju framhållit risken för att medfinansieringsbidrag inte redovisas korrekt i nationalräkenskaperna. SCB har vid flera tillfällen upptäckt att kommuner redovisar medfinansieringsbidrag felaktigt²³⁸, till exempel att de bokför bidragen på fel konto. Vid granskning och justering av medfinansieringsposter i kommunernas resultaträkning utgår SCB från uppgifter om de bidrag från kommunerna som Trafikverket har tagit emot. Ibland redovisar dock kommuner medfinansieringsbidrag innan några utbetalningar gjorts till Trafikverket.²³⁹ I dessa fall är risken stor att felaktig redovisning av bidrag inte upptäcks av SCB. Om dessa fel i kommunernas redovisning av bidragen inte upptäcks blir kommunernas, och i förlängningen den offentliga sektorns finansiella sparande, felaktigt i nationalräkenskaperna.²⁴⁰

²³⁷ Telefonintervju, Trafikverket, 2012-02-24.

²³⁸ Här avses fel enligt regelverket för kommunal redovisning. Redovisning av bidrag som en tillgång sker i enlighet med gällande regler och räknas inte till dessa fel.

²³⁹ Enligt lagen (1997:614) om kommunal redovisning ska upplösning av bidrag som redovisas som tillgångar påbörjas det år bidraget beslutas, vilket inte nödvändigtvis inträffar samma år som bidragen betalas ut.

²⁴⁰ Telefonintervju, SCB, 2012-03-09.

8.2.3 Trafikverket redovisar inte bidragen enligt gällande regelverk

Till följd av att infrastrukturanläggningar huvudsakligen finansieras via anslag, samt att det saknas tydligt regelverk för redovisning av bidragen, har Trafikverket i samråd med ESV anpassat redovisningen av bidragsintäkterna till övrig redovisning av infrastrukturanläggningar. För samtliga bidrag som tagits emot och använts under året redovisar Trafikverket en intäkt i resultaträkningen. Detta innebär att bidragen påverkar årets kapitalförändring och förs till posten för statskapital i balansräkningen. Denna del av statskapitalet löses sedan upp under följande år i takt med att avskrivningar sker. Enligt gällande regelverk bör dock den så kallade periodiseringsmodellen användas för bidrag som finansierar anläggningstillgångar, vilket innebär att bidrag som tagits emot redovisas som oförbrukade bidrag, vilka löses upp i takt med avskrivningarna av tillgångarna. På så sätt uppstår ingen påverkan på kapitalförändringen hos myndigheten. Denna modell skulle emellertid innebära omfattande administration för Trafikverket och avvikande hantering i förhållande till redovisning av anläggningar finansierade med anslagsmedel.

Enligt uppgift från ansvarig tjänsteman vid ESV var det inte tänkt att periodiseringsmodellen skulle tillämpas för bidrag till infrastruktur-anläggningar och myndigheten har planerat en översyn av frågan. Riksrevisionen bedömer att det inte entydigt går att fastslå att Trafikverkets nuvarande redovisning bryter mot god redovisningssed. Riksrevisionen anser att frågan är komplicerad och konstaterar att undantaget från anslagsfinansiering (det vill säga medfinansiering) inte har följts upp med någon motsvarande anpassning av redovisningsreglerna. Med anledning av detta har Riksrevisionen i granskningen av Trafikverkets årsredovisning framhållit att det finns ett behov av att tydliggöra regelverket.²⁴¹

8.2.4 Riksrevisionens analys

Redovisningen av medfinansiering är missvisande

Riksrevisionen ser att kommunal redovisning enligt den nya principen leder till bristande transparens. Kommunernas resultaträkning visar ett mer positivt resultat än vid redovisning enligt god redovisningssed. I balansräkningen motsvaras kommunernas utbetalningar för medfinansiering enligt den nya redovisningen av en tillgång, trots att tillgången endast rör sig om kommunens bidrag till staten och detta enligt god redovisningssed inte räknas som en tillgång. Riksrevisionen konstaterar att lagstiftningen, i strid med god redovisningssed, har anpassats för att kommunerna ska kunna öka sina

²⁴¹ Riksrevisionen (2012). Riksrevisionens rapport till Trafikverket om Trafikverkets årsredovisning 2011 har även skickats för kännedom till regeringen.

utgifter utan att de faktiska kostnaderna av medfinansieringen framgår av redovisningen. Konsekvenserna hittills är en missvisande balansräkning för kommunerna på sammanlagt drygt 2 miljarder kronor.

Riksrevisionen ser även att avsteget från redovisningspraxis innebär att SCB behöver göra en särskild hantering av medfinansieringsbidragen, vilket medför en risk för fel i nationalräkenskaperna. SCB har vidare pekat på risk för fel vad gäller redovisningen av den offentliga sektorns finansiella sparande i nationalräkenskaperna.

Riksrevisionen kan vidare konstatera att regeringen inte har klargjort hur medfinansieringsbidrag bör redovisas i staten. För att följa regelverket bör Trafikverket använda periodiseringsmodellen, men detta skulle innebära praktiska problem vid sammanställningen av myndighetens redovisning.

Principiellt avsteg från definitionen av god redovisningssed

I riksdagens behandling av lagen om kommunal redovisning²⁴² angavs att begreppet god redovisningssed inte hade någon annan innebörd i den kommunala sektorn än i den privata.²⁴³ God redovisningssed ska därmed inte i detalj bestämmas genom lag utan i stället preciseras genom en praktisk tillämpning och en faktiskt förekommande praxis hos en kvalitativt representativ krets av bokföringsskyldiga. Möjligheten för kommuner att redovisa dessa bidrag som en tillgång innebär således ett principiellt avsteg från hur god redovisningssed tidigare har definierats. Begreppet god redovisningssed får därmed en annan innebörd inom kommunal sektor i och med lagändringen. Regeringen har dock inte närmare analyserat konsekvenserna av detta i form av bristande transparens och minskade möjligheter till rättvisande jämförelser mellan kommuner och mellan olika sektorer.

8.3 Bygger medfinansieringen på tillräckliga underlag?

8.3.1 Underlaget för medfinansieringens omfattning

Förhandlingarna om Citybanans regionala medfinansiering kan ses som en sjösättning av principen om regional medfinansiering. Den statliga förhandlingsmannen fick dock inga särskilda direktiv för hur förhandlingarna skulle gå till.²⁴⁴

²⁴² SFS: 1997:614.

²⁴³ Bet. 1996/97:FiU15.

²⁴⁴ Intervju, den statliga förhandlingsmannen, 2011-10-12.

Enligt den statliga förhandlingsmannen utgick man i förhandlingarna från en konsultrapport för att ta fram lämplig nivå på medfinansiering från regionen. I konsultrapporten beräknades restidsnyttan av en byggnation av Citybanan för olika geografiska områden. I rapporten anges att restidsnyttan även förutsätter en utbyggnad av Mäljarbanan sträckan Tomtebodå–Kallhåll.²⁴⁵ Riksrevisionen har tagit del av denna rapport, samt ytterligare underlag från förhandlingsmannen som visar hur man beräknade medfinansieringen till de 2 miljarder kronorna.²⁴⁶ Av dokumenten framgår att medfinansieringen från Stockholms stad och Stockholms läns landsting har tjänat som praxis för hur mycket de regionala parterna skulle betala. Enligt konsultrapporten betalar Stockholm (stad och landsting) 4,1 miljarder kronor (prisnivå 2006) och får en nytta på 8,3 miljarder kronor. I de ytterligare underlagen dras slutsatsen att detta innebär att Stockholm betalar motsvarande 48 procent av sin nytta av investeringen (efter det att 0,1 miljarder kronor dras av från medfinansieringen för att kompensera för att medel även går till åtgärder som normalt inte tillhör statens ansvar). Dock betonas att även 4 miljarder kronor troligtvis är en överskattning av den faktiska medfinansieringen från Stockholms stad och Stockholms läns landsting av statlig infrastruktur. Därefter följer beräkningarna för den regionala medfinansieringen. Enligt konsultrapporten får de berörda länen en sammanlagd nytta motsvarande 4,3 miljarder kronor av Citybanan. I de övriga underlagen beräknas därför 48 procent av 4,3 miljarder kronor, vilket är 2,053. Enligt underlagen förordas att de berörda länen skulle betala något mindre än 2,053 miljarder kronor eftersom de 4 miljarder kronorna av Stockholms läns medfinansiering bedömdes vara en överskattning av den faktiska medfinansieringen. Enligt förhandlingsmannen avrundades denna siffra till 2 miljarder kronor och denna summa var inte något som de regionala parterna ifrågasatte under förhandlingarna.²⁴⁷

Någon nyttoberäkning har dock inte legat till grund för Stockholms läns landstings och Stockholms stads medfinansiering. Man valde där att utgå från ansvaret för olika anläggningsdelar. Då SL förvaltar länets 50 pendeltågsstationer ansågs det naturligt att medfinansieringen gick till en del av stationerna. Förhandlingarna om genomförandeavtalet resulterade i att 20 procent av stationerna skulle finansieras av staten; Stockholms läns landsting och Stockholms stad skulle tillsammans bidra med 80 procent.²⁴⁸

²⁴⁵ WSP (2007).

²⁴⁶ Vianord (2007b).

²⁴⁷ Intervju, den statliga förhandlingsmannen, 2011-10-12.

²⁴⁸ E-post, Trafikverket, 2012-01-20 och intervju, Trafikverket, 2011-09-27.

8.3.2 *Förhandlingarnas geografiska avgränsning*

I regeringens direktiv om att inleda förhandlingar om medfinansiering av Citybanan uppdrar regeringen åt förhandlingsmannen att "genomföra en förhandling med i första hand regionala och lokala aktörer i Mälardalsregionen och Östergötland". I direktivet hänvisas till Ytspårsutredningens resultat om att nyttan av den extra kapacitet som Citybanan medför jämfört med ett tredje spår till stor del kommer tillfalla angränsande regioner. Utifrån regeringens direktiv inledde den statliga förhandlingsmannen förhandlingar med företrädare för Södermanlands, Uppsala, Västmanlands, Örebro och Östergötlands län. Vid intervju uppger den statliga förhandlingsmannen att den regionala kollektivtrafiken för östra Mälardalen var utgångspunkten och de län som berörs av denna ansågs utgöra en rimlig avgränsning. Förhandlingsmannen uppger dock att i princip alla regioner får nytta av projektet, men det hade blivit för komplicerat att förhandla mer fler parter.²⁴⁹ Att hela landet får nytta av Citybanan visar även den WSP-rapport som låg till grund för medfinansieringens omfattning.²⁵⁰

8.3.3 *Viktiga analyser saknades som underlag till medfinansieringen*

Som nämns i kapitel 4 gjordes ingen sammantagen nettonuvärdeskvot eller samhällsekonomisk analys för hela paketlösningen. Det gjordes inte heller några analyser av totala statliga och regionala kostnader och nyttor som grund för avtalet. Riksrevisionen menar att detta hade varit välmotiverat då systemnytta anfördes som skäl för de extra åtagandena. De 2,3 miljarder kronor²⁵¹ som medfinansieringen tillför vägdes således inte mot de extra åtgärder som staten åtog sig att genomföra, det vill säga vägdes inte nettotillskottet av medel mot en eventuellt försämrad samhällsekonomisk effektivitet eller andra effekter av att staten hade haft friheten att göra en annan prioritering utan avtalet. Som nämns i kapitel 6 levererade Banverket inget specifikt underlag till förhandlingarna vad gäller risken för kostnadsökningar i projekten.

8.3.4 *Riksrevisionens analys*

Bristfälligt underlag för medfinansieringens utformning och omfattning

Riksrevisionen anser att det finns flera problem med att man lät medfinansieringen från Stockholms stad och Stockholms läns landsting

²⁴⁹ Intervju, den statliga förhandlingsmannen, 2011-10-12 och intervju, Näringsdepartementet, 2011-10-28.

²⁵⁰ WSP (2007).

²⁵¹ De ursprungliga 2 miljarder kronorna uppräknade till prisnivå 2011 (december).

utgöra praxis vid utformningen av den regionala medfinansieringen av Citybanan. Någon nyttoaspekt hade inte varit styrande vid utformningen av denna medfinansiering. Således var det en slump att medfinansieringen uppgick till cirka 48 procent av Stockholms stads och Stockholms läns landstings beräknade nytta av investeringen. Riksrevisionen konstaterar att man inte utgick från någon väl motiverad och genomarbetad princip för att bestämma nivån för medfinansieringen. Finansieringsprincipen av stationer i Stockholm blev i stället vägledande för hur mycket regionala parter bör betala för Citybanan. Vidare kom medfinansieringen att omfatta ett paket av åtgärder. Enligt vald modell skulle regionen ha betalat motsvarande 48 procent av nyttorna för samtliga projekt i avtalet.

Förhandlingarnas geografiska avgränsning godtycklig

Riksrevisionen anser att valet av regionala och lokala parter att inleda förhandlingar med har varit godtycklig. De län som bjudits in till förhandlingarna har inte valts utifrån någon väl motiverad princip. Citybanan är av nationellt intresse och det finns fler län som får nytta av Citybanan som inte bjöds in till förhandlingarna.

Inga analyser av hela paketets kostnader och nyttor

I kapitel 4 kritiserar Riksrevisionen det faktum att det saknades en övergripande samhällsekonomisk analys. Riksrevisionen anser att detta hade varit motiverat, bland annat med tanke på att flera av projekten hade låga nettonuvärdeskvoter. Riksrevisionen anser vidare att paketets omfattning hade motiverat en grundligare analys med avseende på nyttor och kostnader där medfinansieringen borde ha vägts mot det totala statliga åtagandet.

8.4 Bristfällig dokumentation och arkivering av ärendet

Som beskrivs i kapitel 3 uppdrog regeringen en förhandlingsman att genomföra förhandlingar om regional medfinansiering av Citybanan på statens vägnar. Även om det var regeringen som godkände avtalet var det förhandlingsmannen som hade det formella ansvaret för förhandlingsarbetet.

Tjänstemän i Trafikverket har uppgett att ingen särskild akt ska ha upprättats i Banverket eller Trafikverket för Citybanans regionala medfinansiering eftersom ärendet bedömdes tillhöra Näringsdepartementet.²⁵² En pärm med material som togs fram under förhandlingsarbetet avseende statens övriga åtaganden är det enda material från Banverket som Riksrevisionen

²⁵² Intervju, Trafikverket, 2011-06-08.

har kunnat få ta del av. Denna pärm förvarades på en enskild tjänstemans rum. Vad gäller Näringsdepartementets diarietföring har inte ärendet lagts upp i en enskild akt. De dokument som berör Citybanans regionala medfinansiering har diarietförts under flera olika diarienummer. Det har varit upp till departementets registratur att ange diarienummer och benämning för de handlingar som berör Citybanans regionala medfinansiering. Enligt tjänstemän inom Näringsdepartementet går det inte att med säkerhet säga att det genom sökningar i departementets arkiv går att få fram allt relevant material som kan härledas till ärendet. Det går därmed inte att med säkerhet fastlägga att Riksrevisionen har kunnat få ta del av samtliga dokument som gäller Citybanans regionala medfinansiering. Man framhåller dock från departementet att det inte finns något som talar för att Riksrevisionen inte har fått ta del av samtliga handlingar.²⁵³

Den statliga förhandlingsmannen har enligt egen uppgift förvarat en ansevärd mängd handlingar. Materialet har inte funnits tillgängligt hos någon myndighet. Efter "en rimlig arbetsinsats" sammanställde han de handlingar som, enligt hans egen bedömning, kunde vara av intresse för Riksrevisionens granskning i en pärm. Denna pärm fick Riksrevisionen sedan ta del av.

8.4.1 Riksrevisionens analys

Utifrån den befintliga dokumentationen hos Näringsdepartementet och Trafikverket går det inte att spåra väsentliga delar i förhandlingsarbetet eller avtalets slutliga utformning, det vill säga statens ställningstagande. Det saknas exempelvis dokumentation som motiverar det slutliga valet av projekt (statens övriga åtaganden) som kom att ingå i avtalet. Det saknas även underlag som visar hur man kom fram till summan om medfinansiering samt vilka avväganden som gjordes i samband med regeringens fastställande av avtalet.

Genom intervjuer och genom att ta del av dokument från den statliga förhandlingsmannen har Riksrevisionen dock kunnat komplettera bilden av förhandlingsarbetet och utformningen av avtalet. Den bristfälliga dokumentationen innebär emellertid att det har varit svårt att följa hur faktiska omständigheter och händelser av betydelse har påverkat ärendets utgång. Riksrevisionen bedömer att detta strider mot grundläggande förvaltningsrättsliga principer om dokumentation och arkivering. Detta innebär även ett transparensproblem utifrån ett medborgarperspektiv eftersom en enskild medborgare inte skulle ha samma möjligheter att få ut denna information på det sätt som Riksrevisionen har haft i rollen som statligt kontrollorgan att med stöd av lagstiftning få insyn i och ta del av information

²⁵³ Telefonintervju, Näringsdepartementet, 2012-02-06.

från de statliga myndigheterna.²⁵⁴ Att en myndighet eller ett ansvarigt departement anser att ärendet ägs av den andra myndigheten är vidare inte en godtagbar förklaring eftersom varje myndighet måste diarieföra, dokumentera och arkivera "sin" del i ärendet till exempel såsom remissinstans eller för att lämna information i övrigt.²⁵⁵

8.5 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionen ser flera brister i transparens i hur Citybanans regionala medfinansiering har hanterats. Regeringen har inte informerat riksdagen om kostnaden för de projekt som ingår i Citybanans medfinansieringsavtal eller hur kostnaderna fördelar sig över tid. Enligt Riksrevisionens beräkningar rör det sig om totalt 25,4 miljarder kronor inklusive kostnaden för Citybanan. Riksrevisionen anser att regeringens förfarande går emot mot den grundläggande principen om att regering och myndigheter ska ha riksdagens medgivande för att fatta beslut om ekonomiska åtaganden inför framtiden. Riksrevisionen ser även flera problem med redovisning av medfinansiering i den offentliga sektorn och anser att kommunal redovisning enligt den nya redovisningsprincipen leder till bristande transparens vad gäller kommunernas faktiska kostnader för medfinansiering.

Riksrevisionen konstaterar vidare att det saknas viktiga underlag och att ärendet inte har dokumenterats i tillräcklig utsträckning. Den bristfälliga dokumentationen av ärendet innebär att det har varit svårt att följa hur faktiska omständigheter och händelser av betydelse har påverkat ärendets utgång. Riksrevisionen bedömer att detta strider mot grundläggande förvaltningsrättsliga principer om dokumentation och arkivering.

²⁵⁴ Enligt 6 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. ska statliga myndigheter på begäran lämna Riksrevisionen den hjälp och de uppgifter och upplysningar som Riksrevisionen behöver för granskningen. Andra som får granskas enligt denna lag har en motsvarande skyldighet beträffande den del av den egna verksamheten som granskas.

²⁵⁵ Ds. 1998:39, s. 48 f.

9 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har genomfört en granskning av Citybanans regionala medfinansiering. Riksrevisionen drar två övergripande slutsatser utifrån granskningen. Den första övergripande slutsatsen rör effektivitetsproblem som medfinansieringen medfört i den nationella planeringen och i genomförandet av de infrastrukturprojekt som ingår i avtalet. Medfinansieringen bedöms ha medfört stora risker för försämrad effektivitet och Riksrevisionens sammantagna bedömning är att regional medfinansiering inte har varit en effektiv finansieringsform för projektet.

Den andra övergripande slutsatsen rör brister i processen som inverkat negativt på förutsättningarna för att medfinansieringen skulle bli effektiv. Det handlar dels om att medfinansieringen inte har varit tillräckligt underbyggd och transparent, dels om brister i motiven till medfinansieringen av Citybanan som har lett till godtycklighet och försvagad styrning av infrastrukturplaneringen.

Nedan redovisas Riksrevisionens slutsatser. Kapitlet avslutas med Riksrevisionens rekommendationer.

9.1 Stora risker för försämrad effektivitet i den nationella planeringen och i genomförandet av avtalets infrastrukturprojekt

9.1.1 Tillskott av medel och viss samordning

Den regionala medfinansieringen av Citybanan har gett ett nettotillskott till den statliga infrastrukturen på 2,3 miljarder kronor. Tillskottet från regionen bör vidare vägas mot de kostnader som medfinansieringsprocessen har medfört. Avtalet inbegriper klausuler för flera av de statliga åtagandena om att staten ska betala vite till de regionala parterna vid förseningar som beror på statlig underlåtenhet. Medfinansieringen har därför lett till läsningar i framtida handlingsutrymme (som det innebär när staten har bundit sig att genomföra dessa projekt), vilket riskerar att bli kostnadsdrivande och/eller leda till ineffektivt genomförande av åtgärdsplanen om prioriteringen av avtalets projekt förhindrar ett effektivt genomförande av både avtalets och övriga projekt i planen. Till följd av vitesklausulerna finns det även en risk att staten behöver betala vite till medfinansierarna vid förseningar av projekten. Riksrevisionen

konstaterar därmed att medfinansieringen har lett till att staten exponerar sig för större risk än tidigare. Vidare bör det beaktas att detta tillskott har finansierats av regionen, genom ökad skuldsättning eller genom mindre medel till kommunernas övriga åtaganden.

Riksrevisionen gör bedömningen att medfinansieringen av Citybanan, likt övriga medfinansieringssatsningar, har lett till vissa samordningsvinster. Samarbetet mellan framför allt regionens parter men också mellan regionen och staten har förbättrats. Samtliga parter i förhandlingen framhåller att man nu har bättre förståelse för varandras frågor i och med förhandlingsprocessen. Parterna samarbetar för att lösa problem då samtliga vill att avtalet ska fullföljas. Både de statliga och de regionala företrädarna lyfter fram vissa mer konkreta exempel där medfinansieringen anges ha bidragit till en bättre lösning för infrastrukturen. Riksrevisionen bedömer dock att det är svårt att belägga om detta faktiskt beror på medfinansieringen och även parterna själva uttrycker en osäkerhet kring detta.

9.1.2 *Medfinansieringen av Citybanan har troligtvis påverkat prioriteringen av järnvägsprojekt i Mälardalen och risken finns att avsatta medel till infrastruktur inte används effektivt*

Projektet som utgör statens övriga åtaganden i avtalet om medfinansiering av Citybanan jämfördes inte med andra projekt i landet när de prioriterades högt i den senaste åtgärdsplanen utan blev med anledning av avtalet särskilt utpekade av regeringen. Riksrevisionen gör bedömningen att om projekten prioriterats utifrån de samhällsekonomiska analyser som togs fram under den senaste planomgången hade de troligtvis prioriterats lägre än de gör i nuvarande plan.

Det som talar för att projekten som utgör statens övriga åtaganden i Citybanans avtal prioriterats högre på grund av medfinansieringen än vad de skulle ha gjort om de bedömts var och en för sig i åtgärdsplaneringen är att flera av dessa projekt har negativa nettonuvärdeskvoter, lägre än genomsnittet för åtgärdsplanen, samt att de befanns i tidigt fysiskt planeringsskede med stora osäkerheter. I de samhällsekonomiska analyserna gör Trafikverket bedömningen att två av tre av statens övriga åtaganden förblir olönsamma även när hänsyn tagits till icke monetärt värderade effekter.²⁵⁶ De projekt som ingick i statens övriga åtaganden hade visserligen funnits med i tidigare åtgärdsplaner men hade där placerats in som tidsmässigt lågt prioriterade projekt. Tjänstemän vid Trafikverkets planeringsavdelning har uttryckt att projekten

²⁵⁶ I den senaste åtgärdsplaneringen gjorde Banverket en samhällsekonomisk analys för hela sträckan Tomtebodavägen–Kallhäll. Med andra ord behandlades utbyggnaden av Mälärbanan som ett projekt och man beräknade inte samhällsnyttan av delsträckorna Tomtebodavägen–Barkarby respektive Barkarby–Kallhäll. Med anledning av detta ses utbyggnaden av Mälärbanan i det här sammanhanget som ett projekt.

bedöms som motiverade att genomföra men att det utifrån befintligt underlag är "osäkert *när* i tiden trafikverken skulle ha bedömt det som lämpligast att de hade genomförts".

Att prioriteringen av projekten i Citybanans regionala medfinansiering har ändrats i förhållande till gängse ordning behöver dock inte innebära att den faktiska samhällsekonomiska effektiviteten av åtgärdsplanen har minskat. Åtgärdsplanens underlag fångar inte nödvändigtvis upp alla nyttor och positiva systemeffekter av ett projekt och prioritering enligt dessa underlag behöver således inte spegla den samhällsekonomiskt mest effektiva prioriteringsordningen. I förhandlingen motiverades åtgärdspaketet utifrån att samtliga projekt i avtalet skulle ses utifrån ett helhetsperspektiv. Förhandlingsmannens utgångspunkt var att de enskilda projektens låga nytta bedömdes uppvägas av att de behövs för att systemet ska fungera effektivt.

Systemperspektivet kom dock in i förhandlingen på regionens initiativ. Staten tog inte fram någon analys av vilka följdinvesteringar som krävs i omkringliggande järnvägsnät för att möjliggöra ett effektivt nyttjande av Citybanans kapacitet som underlag till förhandlingarna. Den utbyggnad som valdes är ett resultat av förhandlingar inom regionen och mellan region och stat där regionen fick göra det slutliga valet av projekt. Hade den statliga förhandlingsmannen valt andra lokala aktörer att förhandla med hade den regionens val av projekt troligtvis blivit ett annat. På samma sätt hade valet av projekt utifrån ett nationellt systemperspektiv troligtvis resulterat i ett annat åtgärdspaket än de projekt som utgör statens övriga åtaganden. Varken förhandlingsmannen eller Banverket hade dock uppdraget att tillgodose det nationella intresset i förhandlingarna och tog således inte hänsyn till om medlen som gick till Citybanans paket hade gett högre nytta i något annat projekt (eller sammanhängande järnvägssystem) i andra delar av landet.

Riksrevisionen gör bedömningen att det kan förekomma positiva systemeffekter genom samordnad byggnation av Citybanan och de övriga åtagandena. Riksrevisionen kan vidare inte utesluta att dessa uppväger den relativt låga samhällsnyttan för de enskilda projekten. Eftersom det inte finns ett underlag som beskriver hela systemutbyggnadens samhällsekonomiska effektivitet går det dock inte heller att avgöra om förhandlingen har lett till en effektiv utbyggnad.

Då de icke-lönsamma projekten i avtalet sammantaget uppgår till närmare 13 miljarder kronor krävs emellertid att det finns omfattande positiva systemeffekter för att uppväga de höga kostnaderna.²⁵⁷ Att valet av projekt gjordes utifrån ett regionalt perspektiv utan nationella jämförelser innebär

²⁵⁷ Här avses kostnaderna för Tomtebodavägen–Barkarby, Barkarby–Kallhäll och Strängnäs–Härad.

enligt Riksrevisionen att en viktig förutsättning saknas för att uppnå den samhällsekonomiskt mest effektiva lösningen utifrån ett nationellt perspektiv. Det finns således en risk för att medfinansieringen lett till en prioritering av dessa projekt som inte är samhällsekonomiskt effektiv, eftersom det regionala perspektivet har varit styrande vid valet av projekt och det saknades ett tillräckligt samhällsekonomiskt underlag.

Riksrevisionen menar att om projekt ska prioriteras utifrån ett systemperspektiv bör staten, i form av Trafikverket, genomföra den grundläggande analysen av hur järnvägssystemet hänger ihop, om och i vilken ordning som en eventuell etapputbyggnad är lämplig och vilken samhällsekonomisk lönsamhet som systemet som helhet har. Utan detta underlag saknas grund för att prioritera projekt utifrån ett systemperspektiv. Riksrevisionen konstaterar därmed att regeringen inte har säkerställt att det är samhällsekonomiskt effektivt att prioritera projekten i Citybanans avtal. Att prioritera projekt utan ett samhällsekonomiskt underlag bryter enligt Riksrevisionen mot principen om att samhällsekonomisk lönsamhet ska vara den vägledande prioriteringsgrunden på infrastrukturområdet.

Riksrevisionen ser ännu en risk för minskad samhällsekonomisk effektivitet i åtgärdsplanen när en stor del av planens medel är bundna av satsningar som pekats ut av regeringen. Dessa bundna projekt föregår och omfattas inte av den jämförande analys som Trafikverket genomför i åtgärdsplaneringen. Denna analys kan visa på viktiga strategiska val för utvecklingen av transportsystemet eller vilka projekt i landet som har särskilt hög samhällsekonomisk effektivitet. Med för många bundna projekt finns en risk att de mest effektiva åtgärderna inte ryms för att utrymmet redan är upptaget av regeringens satsningar. I den nuvarande åtgärdsplanen är alla medel till järnvägsinvesteringar under första halvan av åtgärdsplanen helt låsta till följd av regeringens utpekade satsningar. Även under den andra halvan av planen är mängden obundna medel begränsad. Av de totala medlen till järnvägsinvesteringar går 17 procent till projekten i Citybanans avtal om regional medfinansiering och dessa projekt binder en stor del av åtgärdsplanens medel för den första halvan av planperioden.

9.1.3 *Citybanans regionala medfinansiering främjar inte hushållning med statliga medel*

De projekt som kom att ingå i statens övriga åtaganden befann sig under förhandlingarna i tidiga skeden i den fysiska planeringen med tillhörande osäkerheter i kostnadsuppskattningarna. Riksrevisionen har i en tidigare granskning visat på omfattande fördyringar av järnvägsinvesteringar, och Banverket har konstaterat att kostnadsökningar är vanliga för projekt som

inte kommit så långt i planeringen. Mot bakgrund av dessa väl kända mönster anser Riksrevisionen att risker för kostnadsökningar systematiskt borde ha analyserats för respektive projekt då avtalet innebar ett definitivt beslut om genomförande av dessa projekt oavsett de faktiska kostnaderna. Något sådan analys gjordes dock inte. Avtalet medger vidare inga förbehåll för kostnadsökningar i projekten, det vill säga att projekten ska genomföras oavsett eventuellt fördyring. Riksrevisionen anser att staten bör säkerställa en stor handlingsfrihet när det gäller att ompröva projekt vid fördyring.

Avtalet inbegriper klausuler för flera av de statliga åtagandena om att staten ska betala vite till de regionala parterna vid förseningar som beror på statlig underlåtenhet. Till följd av vitesklausuler i avtalet finns en risk att staten drar på sig stora kostnader vid förseningar av projekt. Vitesklausulerna innebär vidare att Trafikverket prioriterar avtalets projekt före andra projekt om en situation skulle uppstå där åtgärdsplanen försenas eller fördröjas. Statens begränsade handlingsutrymme kan bli kostnadsdrivande och/eller leda till ineffektivt genomförande av åtgärdsplanen om prioriteringen av avtalets projekt förhindrar ett effektivt genomförande av både avtalets och övriga projekt i planen.

Att förhandlingarna fördes med en större region har troligen haft en kostnadsdrivande effekt jämfört med förhandlingar med enskilda kommuner då kommunerna i regionen kunde enas och vara en starkare förhandlingspart gentemot staten. I avtalet saknas vidare tillräcklig reglering som kan dämpa kostnadsökningar orsakade av ökade krav från medfinansierarna.

Riksrevisionen konstaterar slutligen att avtalet både kan ge incitament som verkar kostnadsdrivande (intressenter som inte är avtalsparter kan se en möjlighet att ställa högre krav på grund av statens hårda tidsplan) respektive kostnadsdämpande (delaktighet från den medfinansierande regionen).

9.1.4 *Regional medfinansiering har inte varit en effektiv finansieringsform för Citybanan*

I Riksrevisionens tidigare granskning av medfinansiering av statlig infrastruktur granskades effektiviteten i den större medfinansieringsatsningen i den senaste åtgärdsplaneringen. Riksrevisionen drog slutsatsen att det är svårt att öka statens intäkter genom förhandling utan att frångå principen om samhällsekonomisk lönsamhet som prioriteringsgrund och principen om att en investerings finansieringsform inte ska påverka prioriteringsordningen. Detta på grund av att de motprestationer staten kan ge i utbyte mot medfinansiering är tidigareläggning av projekt eller förändrad (vanligen dyrare) utformning. Riksrevisionen gjorde vidare bedömningen att det man uppnår

med medfinansieringsförhandlingarna inte tillräckligt kompenserar för det man förlorar genom att frånga dessa principer och riksdagens krav om att medfinansiering ska vara "en frivillig uppgift".²⁵⁸

Syftet med denna granskning har varit att granska effektiviteten av en enskild medfinansiering, den regionala medfinansieringen av Citybanan. Riksrevisionen gör bedömningen att regeringen inte har säkerställt att det är samhällsekonomiskt effektivt att prioritera projekten i Citybanans avtal och drar vidare slutsatsen att det finns en risk att avsatta medel till infrastruktur inte används effektivt.

Vid bedömningen av den sammantagna effektiviteten har Riksrevisionen även tagit hänsyn till andra effekter av medfinansieringen. Riksrevisionen gör bedömningen att medfinansieringen har gett vissa positiva effekter såsom ökad samordning mellan stat och region. Dessa bedöms dock som begränsade och svåra att belägga.

Riksrevisionen konstaterar vidare att staten i och med avtalet kommer att få 2,3 miljarder kronor²⁵⁹ av de regionala parterna i bidrag till Citybanan. Medfinansieringsbidraget innebär emellertid ökad skuldsättning inom den kommunala sektorn, vilket redovisningen enligt den nya lagstiftningen²⁶⁰ dock döljer. Detta riskerar att urholka förtroendet för de offentliga finanserna och medför ett ökat risktagande för staten då staten ytterst kan ses som garanterad även för många av den kommunala sektorns åtaganden. Att det är kommuner som lånar till statlig infrastruktur i stället för staten ger vidare högre finansieringskostnader för den offentliga sektorn som helhet. När kommunerna står som finansiärer av statlig infrastruktur ger det dessutom undanträngningseffekter på kommunal nivå. Eftersom medfinansieringen i praktiken inte har varit frivillig innebär detta en risk för att dessa medel hade kunnat användas mer effektivt i kommunernas primära verksamhet.

Medfinansieringen har vidare lett till en ökad riskexponering för staten i och med vitesklausulerna i avtalet. Detta leder till låsningar i framtida handlingsutrymme (som det innebär när staten har bundit sig att genomföra dessa projekt), vilket i sin tur riskerar att vara kostnadsdrivande och/eller leda till ineffektivt genomförande av åtgärdsplanen om prioriteringen av avtalets projekt förhindrar ett effektivt genomförande av andra projekt.

²⁵⁸ Bet. 2008/09:TU2, rskr. 2008/09:145.

²⁵⁹ De ursprungliga 2 miljarder kronorna uppräknade till 2011 års prisnivå (december).

²⁶⁰ För att underlätta medfinansiering genomfördes förändringar i redovisningslagstiftningen, se kapitel 3.

Citybanans regionala medfinansiering har således lett till ökade risker och kostnader för både staten och den offentliga sektorn i stort. Det går inte att beräkna hur stora dessa kostnader är eller kommer att bli, men det kan konstateras att sådana kostnader inte föreligger när infrastrukturprojekt anslagsfinansieras.

Riksrevisionen gör sammantaget bedömningen att positiva effekter med medfinansieringen inte kompenserar de negativa. Utöver vad som anförts ovan har medfinansieringen också inneburit olika behandling av lokala aktörer då staten endast krävt medfinansiering av några län trots att hela landet bedöms få nytta av Citybanan. Att Trafikverket beskriver Citybanan som det högst värderade statliga projektet och som en flaskhals för hela landets järnvägssystem understryker att projektet tillhör kärnan av den statliga infrastrukturen. Det är Riksrevisionens mening att den regionala medfinansieringen därför grumlar den grundläggande ansvarsfördelning som finns mellan offentliga aktörer på nationell respektive regional nivå (det vill säga staten finansierar och äger statlig infrastruktur, kommunerna äger och finansierar kommunal infrastruktur).

Om staten bedömer att ett projekt är av stort nationellt intresse borde detta utgöra ett tillräckligt motiv till att finansiera hela projektet via anslag. I andra hand kan staten låta utreda möjligheten att få in medel genom en finansieringsform som inte bygger på förhandlingar eller på annat sätt bryter mot väl motiverade principer för styrningen av medel inom infrastruktursektorn.

9.2 Citybanans regionala medfinansiering inte tillräckligt underbyggd och transparent

9.2.1 *Informationen till riksdagen om Citybanans regionala medfinansiering har inte varit transparent*

I infrastrukturpropositionen 2008 redovisade regeringen de åtgärder som staten åtar sig att genomföra i och med avtalet om Citybanans regionala medfinansiering. Regeringen redovisar dock inte kostnaderna för dessa eller hur kostnaderna fördelar sig över tid. Enligt Riksrevisionens beräkningar rör det sig om cirka 25,4 miljarder kronor inklusive kostnaden för Citybanan.

Den totala kostnaden och hur framtida anslag in-tecknas i och med avtalet är information som enligt Riksrevisionen borde ha redovisats till riksdagen i detta sammanhang. Regeringens förfarande går emot mot den grundläggande principen om att regering och myndigheter ska ha riksdagens medgivande för att fatta beslut om åtaganden inför framtiden. De anse-nliga beloppen, i form

av stora projekt som staten åtar sig att genomföra, är ytterligare motiv till en redovisning av kostnaderna för statens åtagande för riksdagen.

Riksrevisionen anser vidare att benämningen *medfinansiering av Citybanan* är missvisande för innebörden av avtalet. Förvisso bidrar de regionala parterna med 2,3 miljarder kronor till *Citybanan*, men avtalet reglerar också genomförandet av ett antal andra större investeringar som beräknas kosta 15,2 miljarder kronor.

9.2.2 *Redovisning av medfinansieringsbidrag i offentlig sektor är missvisande, leder till bristande transparens och riskerar urholka förtroendet för de offentliga finanserna*

Den nya lagstiftningen ger kommuner möjlighet att redovisa bidrag till statlig infrastruktur som en tillgång, trots att tillgången endast rör sig om kommunens bidrag till staten. Riksrevisionen ser flera problem med den nya redovisningslagstiftningen.

För det första ska kommunala bidrag till statlig infrastruktur, enligt god redovisningssed, inte redovisas som tillgång. Detta påtalade redovisningsexpertisen i samband förslaget till ändring av lagstiftningen. Riksdagen antog dock en ny lag som medger sådant avsteg. Riksrevisionen konstaterar att möjligheten för kommuner att redovisa dessa bidrag som en tillgång innebär ett principiellt avsteg från hur god redovisningssed tidigare har definierats. Begreppet god redovisningssed får därmed en annan innebörd inom kommunal sektor än i andra sektorer, vilket är ett avsteg ifrån riksdagens uttalande om att begreppet god redovisningssed inte har någon annan innebörd i den kommunala sektorn än den privata. Riksrevisionen konstaterar vidare att regeringen inte närmare har analyserat konsekvenserna av detta i form av bristande transparens och minskade möjligheter till rättvisande jämförelser mellan kommuner och mellan olika sektorer.

För det andra innebär redovisningen att de faktiska kostnaderna som kommunerna får i och med medfinansieringen inte framgår. I balansräkningen redovisas kommunernas utbetalning för medfinansiering som en tillgång, trots att tillgången endast rör sig om kommunens bidrag till staten och detta enligt god redovisningssed inte räknas som en tillgång. Den nya lagstiftningen gör det möjligt för kommunerna att öka sina utgifter för medfinansiering utan att begränsas av det kommunala balanskravet.

För det tredje har regeringen inte utrett konsekvenserna av den nya redovisningen vid sammanställningen av nationalräkenskaperna. Avsteget från redovisningspraxis gör att det krävs särskild hantering av medfinansieringsbidrag vid sammanställning av nationalräkenskaperna och Riksrevisionen ser därmed en risk för felaktig redovisning.

För 2010 redovisade kommuner och landsting bidrag på sammanlagt drygt 2 miljarder kronor som tillgångar. Riksrevisionen konstaterar att problemen som anges ovan således är relativt begränsade hittills. Riksrevisionen ser dock att lagstiftningen skapar incitament för kommunal skuldsättning, vilket innebär en risk för att problemen kan bli mer omfattande i framtiden. Vidare anser Riksrevisionen det anmärkningsvärt att lagstiftningen, i strid med god redovisningssed, har anpassats för att kommunerna ska kunna öka sina utgifter utan att de faktiska kostnaderna av medfinansieringen framgår i redovisningen. Riksrevisionen gör sammantaget bedömningen att kommunal redovisning enligt den nya lagstiftningen är missvisande, leder till bristande transparens och riskerar att urholka förtroendet för de offentliga finanserna.

Riksrevisionen kan vidare konstatera att regeringen inte har klargjort hur medfinansieringsbidrag bör redovisas i staten. För att följa regelverket bör Trafikverket använda periodiseringsmodellen, men detta skulle innebära praktiska problem vid sammanställningen av myndighetens redovisning.

9.2.3 *Medfinansieringen av Citybanan byggde inte på tillräckliga underlag*

Den regionala medfinansieringen av Citybanan har varit godtycklig utifrån flera aspekter. För det första har de län som bjudits in till förhandlingarna inte valts utifrån någon väl motiverad princip, Citybanan är av nationellt intresse och det finns fler län som får nytta av Citybanan som inte bjöds in till förhandlingarna. För det andra har den finansieringsprincip som gällde för pendeltågsstationerna i Stockholm varit vägledande för hur mycket de regionala parterna skulle betala för Citybanan. Eftersom Stockholms läns landsting får någonting påtagligt, en tillgång i sitt eget geografiska område, verkar det ologiskt eller ad hoc -mässigt att tillämpa samma finansieringsgrad på de regionala medfinansierarna (eftersom de inte får någon tillgång). För att undvika godtycklig behandling av lokala aktörer anser Riksrevisionen att staten bör utgå från en väl motiverad och genomarbetad princip för att bestämma geografisk avgränsning och bidragsnivå vid medfinansiering.

Riksrevisionen gör bedömningen att underlagen till Citybanans regionala medfinansiering är otillräckliga. Förutom bristfälligt underlag för att bestämma omfattningen av regionens bidrag samt godtycklighet vad gäller vilka län som bjöds in till förhandlingarna saknas analyser av hela paketets totala kostnader och nyttor. Det gjordes inte heller några riskanalyser vad gäller kostnadsökningar i de övriga åtaganden.

9.2.4 *Regeringen har endast motiverat förhandlingar om regional medfinansiering av Citybanan men inte det slutliga åtgärdspaketet*

I uppdraget till förhandlingsmannen angav regeringen motiven till att inleda förhandlingar om regional medfinansiering av Citybanan. I första hand angavs avsaknad av medel men även påvisade regionala nyttor. Förhandlingarna kom dock att utvecklas till en förhandling om flera projekt. Den slutliga utformningen av medfinansieringen, där regionerna ger medfinansiering till Citybanan och staten åtar sig att genomföra Citybanan *samt* ytterligare projekt i ett betydligt större paket, har inte motiverats av regeringen. I infrastrukturpropositionen angav regeringen visserligen vilka projekt som ingår i avtalet. Regeringen angav dock inga motiv till detta åtgärdspaket eller varför projekten i avtalet ska prioriteras framför andra projekt i åtgärdsplaneringen.

9.2.5 *Brister i regeringens motiv till Citybanans regionala medfinansiering har lett till godtycklighet och försvagad styrning av infrastrukturplaneringen*

Regeringens motiv till Citybanans regionala medfinansiering var ett finansieringsunderskott i projektet och påvisade regionala nyttor. Riksrevisionen ser flera problem med dessa motiv.

Nyttorna av infrastrukturprojekt tillfaller i hög grad de regioner i landet som utbyggnaden närmast berör. Därmed gynnar infrastrukturprojekt i princip alltid någon region mer än någon annan till följd av investeringens geografiska placering. Att staten genom sina olika investeringar gynnar enskilda regioner ingår således per definition i det statliga ansvaret för infrastruktur. Det är statens uppgift att väga samman alla regionala perspektiv till ett enda samhällsekonomiskt helhetsperspektiv och utifrån detta besluta om vilka investeringar som ska genomföras. Att Trafikverket beskriver Citybanan som det högst värderade statliga projektet och som en flaskhals för hela landets järnvägssystem understryker att projektet tillhör kärnan av den statliga infrastrukturen. Det saknas således motiv till att skattebetalarna i Mälardalen och Östergötland ska betala delar av nationellt motiverad infrastruktur, bara för att regionerna skulle få viss nytta av investeringen.

Mot bakgrund av resonemanget ovan är det naturligt att en medfinansiering vill ha något i utbyte mot att bidra till statlig infrastruktur. Regionen ansåg att nyttan av endast Citybanan inte motiverade medfinansiering och i förhandlingen ställde regionen krav på motprestationer i form av andra infrastrukturprojekt. Detta har, som nämnts i föregående slutsats, lett till urholkandet av den mycket viktiga principen om samhällsekonomi som grund för prioriteringen av infrastrukturutbyggnader.

Vad gäller det så kallade finansieringsunderskottet av projektet anser Riksrevisionen att det inte rädde något sådant i detta fall, utan att staten valde att prioritera annat. Om Citybanan bedömts som ett prioriterat projekt hade staten möjlighet att prioritera medel till projektet via anslag. Att man valde medfinansiering som kompletterande finansiering innebär enligt Riksrevisionen att staten har lagt över ansvaret för finansiering av statlig infrastruktur på regionen.

Regeringen har inte motiverat varför det varit nödvändigt att frångå centrala principer för finansiering och planering av transportinfrastrukturen. Här avses för det första att regeringen inte motiverat varför det var nödvändigt att frångå principen om statligt ansvar för infrastrukturen. För det andra har regeringen inte motiverat avsteget från principen om att samhällsekonomi ska spela en viktig roll vid prioriteringen av infrastrukturutbyggnader. Bristen på hållbara motiv och riktlinjer har skapat godtycklighet som försvagar styrningen inom infrastruktursektorn och riskerar att sänka den samlade samhällsekonomiska nyttan av de statliga infrastrukturutbyggnaderna i landet.

I en storstadsregion kan det finnas särskilda skäl för förhandlingar och bredare överenskommelser för att över huvud taget komma framåt i planering och utbyggnad av infrastruktur. Riksrevisionen bedömer dock inte att detta var en sådan situation, det förelåg ingen lösning mellan aktörerna som motiverade en bred överenskommelse om infrastrukturutbyggnad i Mälardalen.

9.2.6 *Ingen statlig aktör hade ett tydligt ansvar för att tillgodose allmänintresset i förhandlingarna*

Riksrevisionen konstaterar att ingen statlig aktör hade ett tydligt ansvar för att tillgodose allmänintresset i förhandlingarna om Citybanans regionala medfinansiering. Med allmänintresset avses här samhällsnytta och kostnadskontroll.

De regionala medfinansiärerna hade önskemål som per definition skiljer sig från allmänintresset då dessa i en förhandling strävar efter att tillräkna sig så mycket investeringar som möjligt i sin region. Den statliga förhandlingsmannen utgick vidare från sitt uppdrag om att få till stånd ett avtal, det vill säga att få in ett tillskott av medel till statlig infrastruktur. Förhandlingsmannen hade dock inga övriga direktiv om hur avtalet skulle svara mot allmänintresset och hade därför stora friheter att ge de regionala parterna motprestationer. Banverket, den aktör som besatt kunskap om investeringsbehovet i hela landet, var ingen formell part i förhandlingen och utgick från att leverera efterfrågade underlag och arbetade inte särskilt för att bevaka allmänintresset i förhandlingen. Regeringen hade regelbundna avstämningar med förhandlingsmannen och var den som slutligen godkände

avtalet. På departementet gjorde man dock inga särskilda analyser av hur motiverade projekten var utan detta ansågs vara förhandlingsmannens ansvar.

Förhandlingarna om Citybanans regionala medfinansiering visar hur svårt det är att upprätthålla viktiga principer och kostnadskontroll vid förhandlingar i och med intressenternas krav på motprestationer för att lämna bidrag till den statliga infrastrukturen. Riksrevisionen gör bedömningen att det därför är viktigt, där förhandlingar är nödvändiga, att det finns en statlig aktör med ett tydligt ansvar för att tillgodose allmänintresset, vilket saknades i förhandlingen om Citybanan.

9.3 Rekommendationer

I de fall medfinansieringsförhandlingarna delegeras till Trafikverket bör regeringen se till att Trafikverket följer Riksrevisionens rekommendationer.

9.3.1 Till regeringen

Respektera den samhällsekonomiska prioriteringsgrunden vid planeringen av transportinfrastruktur

Riksrevisionen har i den tidigare granskningen av medfinansiering av statlig infrastruktur konstaterat att 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 bedömde att det man uppnår med medfinansieringsförhandlingarna inte tillräckligt kompenserar för det man förlorar genom att frångå dessa principer.

Riksrevisionen drar liknande slutsatser vad gäller det enskilda fallet Citybanan; Riksrevisionen gör sammantaget bedömningen att positiva effekter med medfinansieringen inte kompenserar de negativa. Riksrevisionen anser att dessa två välförankrade och välmotiverade principer vad gäller samhällsekonomisk prioriteringsgrund ger de bästa förutsättningarna för att nå högsta effektivitet i de av statens medel som är avsatta för infrastruktur.

Om förhandlingar om medfinansiering bedöms nödvändiga bör detta redovisas transparent, riktlinjer utvecklas samt hållbara motiv anges som hanterar avstegen från viktiga principer

Riksrevisionen kan se särskilda skäl för förhandlingar och uppgörelser i storstadsregioner eftersom detta kan krävas för att över huvud taget komma framåt i planering och utbyggnad av infrastruktur. I de fall som särskilda skäl för medfinansiering föreligger bör man utveckla riktlinjer som väl motiverar omfattning och geografisk fördelning av det medfinansierade bidraget. Vidare bör förhandlingen redovisas transparent med avseende på motiv, kostnader och konsekvenser för den övriga infrastrukturplaneringen.

Regeringen bör vidare särskilt motivera varför det i dessa fall är nödvändigt att frågå viktiga principer för finansiering och planering av transportinfrastrukturen. Här avses principen om statligt ansvar för infrastrukturen och principerna om att prioriteringsordningen inte ska påverkas av medfinansiering och att samhällsekonomi ska spela en viktig roll vid prioriteringen av infrastrukturutbyggnader. Regeringen bör vidare ange hur den nya situation som uppstår till följd av medfinansieringen ska hanteras.

Ge en statlig aktör ett uttalat ansvar för att bevaka och balansera allmänintresset mot andra aktörers drivkrafter i förhandlingar om infrastruktur

Riksrevisionen har i den tidigare granskningen av medfinansiering av statlig infrastruktur rekommenderat regeringen att se över hur allmänintresset, särskilt i form av krav på kostnadskontroll och hög samhällsekonomisk lönsamhet, kan stärkas i förhandlingar om infrastrukturinvesteringar. Mot bakgrund av föreliggande granskning anser Riksrevisionen vidare att vid förhandlingar om medfinansiering bör någon statlig aktör ges ett tydligt uppdrag och mandat att tillgodose allmänintresset i förhandlingarna i förhållande till de drivkrafter förhandlingens olika aktörer har.

Informera riksdagen om framtida kostnader för medfinansierade projekt

I propositionen om ett nytt planeringssystem föreslås att regeringen varje år bör fatta beslut om vilka åtgärder i nationell plan som får byggstarta de närmast följande tre åren. Regeringen skriver att eventuell alternativ finansiering bör framgå av beslutet samt att beslut och bedömningar med ekonomisk innebörd som avser dessa år ska överensstämma med de beslut riksdagen fattat om statens budget och med den information regeringen gett riksdagen i den senast lämnade budgetpropositionen.

Riksrevisionen förhåller sig inte i denna granskning till regeringens förslag. Riksrevisionens bedömning är dock att riksdagen bör få information om de

ekonomiska åtaganden som regeringen och myndigheterna ingår i och med avtal om medfinansiering. Information om kostnader för medfinansierade projekt hade kunnat ges i form av ansökan om bemyndigande i linje med Medfinansieringsutredningens förslag.

Utred konsekvenserna av medfinansiering i den offentliga redovisningen

Regeringen bör utreda konsekvenserna av kommunal medfinansiering av statlig infrastruktur i den offentliga redovisningen. Regeringen bör särskilt klarlägga konsekvenserna av avsteget från god redovisningssed i den kommunala redovisningen som den nya lagstiftningen medger.

Använd inte vitesklausuler i medfinansieringsavtal

Riksrevisionen gör bedömningen att vitesklausuler eller andra villkor om ekonomisk ersättning är olämpliga i medfinansieringsavtal. I de fall medfinansierarna vill säkerställa att staten uppfyller sin del av åtagandet kan staten överväga att låta medfinansierarnas bidrag villkoras utifrån detta. Praktiskt kan detta lösas genom att medfinansiering senareläggs samt att man i avtalet anger kontrollstationer där parternas åtaganden följs upp.

Förbättra dokumentationshanteringen

Riksrevisionen ser skäl för Näringsdepartementet att se över sin dokumentationshantering 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.

Referenser

Lagar och förordningar

Budgetlagen (2011:203).

Förordning (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur.

Kommunallagen (1991:900).

Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform.

Lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

Lagen (1997:614) om kommunal redovisning.

Lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

Lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

Lagen (2010:428) om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

Lagen (2010:1070) om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

Riksdagstryck

Bet. 1996/97:FiU15, rskr. 1996/97:281, 1996/97:282.

Ds. 1998:39, *Gula boken*, 1998-06.

Ds. 2008:11, *Kommunal medfinansiering av regionala infrastrukturprojekt*, 2008-02-06.

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

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

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

Prop. 2007/08:1, *Utgiftsområde 22 Kommunikationer*, bet. 2007/08:TU1, rskr. 2007/08:85.

CITYBANANS REGIONALA MEDFINANSIERING

- Prop. 2008/09:35, *Framtidens resor och transporter*, bet. 2008/09:TU2, rskr. 2008/09:145.
- Prop. 2008/09:93, *Mål för framtidens resor och transporter*, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257.
- Prop. 2008/09:228, *Redovisning av kommunal medfinansiering till statlig infrastruktur*, bet. 2009/10:FiU15, rskr. 2009/10:58.
- Prop. 2010/2011:40, *En reformerad budgetlag*, bet. 2010/11:KU14, rskr. 2010/11:177, 2010/11:178.
- Prop. 2011/12:118, *Planeringssystem för transportinfrastruktur*.
- Redogörelse 1979/80:JO1, *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*.
- Redogörelse 1996/97:JO1, *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*.
- Redogörelse 2005/06:JO1, *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*.
- Regeringens skrivelse 2010/11:79, *Ramverk för finanspolitiken*.
- SOU 2002:11, *Långsiktig utvecklingsstrategi för transportsystemet i Stockholm–Mälardalsregionen*, N 2001:02.
- SOU 2007:72, *Kommunal kompetens i utveckling*, Fi 2006:04.
- SOU 2009:21, *Redovisning av kommunal medfinansiering*, Fi 2008:09.
- SOU 2009:31, *Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg*, N 2008:06.
- SOU 2010:57, *Effektivare planering av vägar och järnvägar*, N 2009:03.
- SOU 2011:12, *Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor*, N 2010:09.
- SOU 2011:49, *Medfinansiering av transportinfrastruktur – ett nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur samt riktlinjer och processer för medfinansiering*, N 2010:09.

Övrigt offentligt material

- Banverket (1991), *Överenskommelse mellan Mäljarbanans Intressenter AB (MIAB), Banverket (BV) och delegationen för infrastrukturinvesteringar om utbyggnad av Mäljarbanan*, 1991-11-11.
- Banverket (2002), *Citybanan i Stockholm – förstudie februari 2002*, 2002-02.

- Banverket (2004a), *Framtidsplan för järnvägen 2004-2015 – Infrastruktursatsningar nationellt*, dnr. GD 04-914/SA20.
- Banverket (2004b), *Framtidsplan för järnvägen 2004-2015 – Infrastruktursatsningar per stråk*, dnr. GD 04-914/SA20.
- Banverket (2007a), *Reviderat förslag till framtidsplan för järnvägen*, 2007-06-18.
- Banverket (2007b), *Överenskommelse*, dnr. Fo7-5357/ALIO, 2007-04-27.
- Banverket (2008a), *Samlad effektbedömning – BVSt_010 Strängnäs–Härad, dubbelspår*, 2008-12-05.
- Banverket (2008b), *Samlad effektbedömning – BVSt_012 Svartbäcken–Samnan, dubbelspår genom gamla Uppsala*, 2008-11-07.
- Banverket (2009a), *Fortsatt utveckling av medfinansiering – idépromemoria utifrån interna arbeten samt propositioner, utredningar, rapporter m.m.*, 2009-04-08.
- Banverket (2009b), *Samlad effektbedömning för tidigare beslutade objekt i åtgärdsplanen 2010-2020 – objekt BVSt_001 Citybanan (Stockholm, Älvsjö–Ulriksdal, Sundbyberg)*, 2009-05-27.
- Banverket (2009c) *Samlad effektbedömning, Mäljarbanan, Tomtebodavägen–Kallhäll (nedgrävd järnväg i Sundbyberg)*, 2009-03-27.
- Banverket (2009d) *Samlad effektbedömning, Mäljarbanan, Tomtebodavägen–Kallhäll (ytläge genom Sundbyberg)*, 2009-03-27.
- Banverket (2010), *Banverkets val av alternativ efter järnvägsutredning rörande Svealandsbanan, delen Strängnäs–Härad, Strängnäs kommun*, 2010-03-29.
- Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket och Luftfartsstyrelsen (2008), *Finansiell samverkan i infrastrukturprojekt – modeller och metoder*, dnr. N2008/243/IR.
- Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen (2010), *Förslag till nytt planeringssystem för transportsystemet, Slutrapport 2010-02-26*, dnr. Fo9-14831/SA10.
- Bokföringsnämnden (2009), *Betänkandet SOU 2009:21 Redovisning av kommunal medfinansiering (Fi2009/1928)*, dnr. 09-28, 2009-05-07.
- Ekonomistyrningsverket (2009), *SOU 2009:21 Redovisning av kommunal medfinansiering*, dnr. 30-1 31/2009, 2009-05-06.
- Finansdepartementet (2008), *Redovisning m.m. av kommunal medfinansiering till statlig infrastruktur*, dir. 2008:114, 2008-10-09.

CITYBANANS REGIONALA MEDFINANSIERING

Miljödepartementet (2008), *Regeringens tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken*, Faktablad M2008.08, 2008-03-31.

Näringsdepartementet (2006a), *Uppdrag att utse en utredare av förutsättningarna för en ytspårlösning för att utöka järnvägskapaciteten genom centrala Stockholm*, Protokoll vid regeringssammanträde, dnr. N2006/8232/IR, 2006-11-02.

Näringsdepartementet (2006b), *Uppdrag att utse förhandlingsman om Stockholms infrastruktur*, dnr. N2006/9229/IR, 2006-11-09.

Näringsdepartementet (2006c), *Ytspårsutredningen*, dnr. N2006/9955/IR, 2006-12-29.

Näringsdepartementet (2007a), *Avsiktsförklaring om Citybanans medfinansiering*, dnr. N2007/5289/IR, 2007-04-26.

Näringsdepartementet (2007b), *Avtal mellan staten och MIAB 2007-12-18*, dnr. N2008/91/IR.

Näringsdepartementet (2007c), *Avtal om medfinansiering av Citybanan m.m.*, dnr. N2008/91/IR, 2007-12-18.

Näringsdepartementet (2007d), *Kompletterande uppdrag till förhandlingsmannen om Stockholms infrastruktur*, dnr. N2007/289/IR, 2007-01-18.

Näringsdepartementet (2007e), *Uppdrag till Banverket att företräda staten vid förhandlingar med Mäljarbanans intressenter AB*, dnr. N2007/3291/IR, 2007-03-29.

Näringsdepartementet (2007f), *Uppdrag till förhandlingsmannen om Stockholms infrastruktur*, dnr. N2007/5183/IR, 2007-05-31.

Näringsdepartementet (2007g), *Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Banverket m.m. inom utgiftsområde 22 Kommunikationer (rskr. 2006/07:35)*, dnr. N2007/5184/IR, 2007-05-31.

Näringsdepartementet (2008a), *Uppdrag att förvalta Avtal om medfinansiering av Citybanan m.m., m.m.*, dnr. N2008/91/IR (delvis), N2002/12356/IR, N2003/1514/IR (delvis), 2008-12-18.

Näringsdepartementet (2008b), *Uppdrag att genomföra åtgärdsplanering inför fastställandet av nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet och trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur (rskr. 2008/09:145)*, dnr. N2008/8698/IR, N2008/8869/IR (delvis), 2008-12-19.

Näringsdepartementet (2008c), *Översyn av myndigheter och verksamheter inom transportområdet*, dir. 2008:90.

Näringsdepartementet (2009), *Effektivisering av planeringsprocessen för transportinfrastruktur*, dir. 2009:16.

Näringsdepartementet (2010a), *Bilaga 1 till regeringsbeslut II 1 den 29 mars 2010*, dnr. N2009/6374/TE, N2008/8869/TE (delvis), 2010-03-29.

Näringsdepartementet (2010b), *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*, dnr. N2009/6374/TE, N2008/8869/TE (delvis), N2008/8698/IR, N2008/8869/IR (delvis), 2010-03-29.

Näringsdepartementet (2010c), *Medfinansiering i samband med den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur*, dir. 2010:92, 2010-09-09.

Näringsdepartementet (2010d), *Transporter, infrastruktur, IT-politik, En sammanfattning av regeringens insatser 2006-2010*, Artikelnummer N2010.27.

Regionplane- och trafikkontoret vid Stockholms läns landsting (2007), *Från Hörjel till Cederschiöld – 40 års förhandlingar mellan staten och regionen*, rapport 4:2007.

Riksgälden (2009), *Redovisning av kommunal medfinansiering (SOU 2009:21)*, dnr. 2009/462, 2009-05-07.

Riksrevisionen (2010), *Kostnadskontroll i stora väginvesteringar?*, RiR 2010:25.

Riksrevisionen (2011a), *Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det blivit och vad har det kostat?*, RiR 2011:22.

Riksrevisionen (2011b), *Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?*, RiR 2011:6.

Riksrevisionen (2011c), *Medfinansiering av statlig infrastruktur*, RiR 2011:28.

Riksrevisionen (2012), *Trafikverkets årsredovisning 2011, Revisionsrapport*, dnr. 32-2011-0593.

Rådet för kommunal redovisning (2007), *Redovisningsaspekter på medfinansiering från kommuner och landsting i statliga infrastrukturprojekt*, 2007-12-20.

SIKA (2010), *SIKA Basfakta 2008, Övergripande statistik om transportsektorn*, SIKA Statistik 2009:28.

Stockholmsberedningen (2003), *Lägesrapport om arbetet med att lämna förslag på insatser som förbättrar transportsystemet inom Stockholms län samt transportmöjligheterna mellan Stockholm och övriga Mälardalen, övriga landet och internationellt*, dnr. 2001:02/2003/20, N 2001:02, 2003-05-22.

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 (2011), *Nationell plan för transportsystemet 2010-2021*, 2011:067, 2011-04-27.

Vägverket (2008), *Redovisning av uppdrag Inför åtgärdsplaneringen 2010 – 2020*, Vägverket publikation 2008:115.

Övriga tryckta källor

Cars, Malmsten och Witzell (2011), *Infrastruktur med finansiering*, Institutionen för Samhällsplanering och Miljö, 2011-04.

Övriga skriftliga källor

Detta material finns tillgängligt hos Riksrevisionen, dnr 31-2011-0919.

Förhandlingsdelegationen för Citybanans medfinansiering (2007), *Citybanans medfinansiering - Lilla förhandlingsdelegationen samt Citybanans regionala medfinansiering – Stora förhandlingsdelegationen*.

Vianord (2007a), *Citybanan, Minnesanteckningar från politikermöte (lilla förhandlingsdelegationen)*, bilaga, 2007-09-07.

Vianord (2007b), *Diskussionsunderlag – kommunal medfinansiering: hur mycket totalt och hur ska beloppen fördelas?*, PM 2007-03-05.

WSP (2007), *Vilka tjänar på Citybanan? Analys av hur Citybanans restidsnytta fördelas geografiskt*, 2007-03-05.

Elektroniska källor

Mälardalsrådet, *En bättre sits*, <http://www.enbattresits.se/infrastruktur-och-transporter.aspx>, (2012-04-03).

Näringsdepartementet, *Regeringens närtidssatsning på vägar och järnvägar 2009-2010*, <http://www.regeringen.se/sb/d/9324/a/110376>, (2012-03-12).

Trafikverket, *Aktuellt*, <http://www.trafikverket.se/Privat/Projekt/Sodermanland/Strangnas-Harad/Aktuellt/>, (2012-04-02).

Trafikverket, *Förslag till Nationell plan för transportsystemet 2010–2021*, <http://www.trafikverket.se/Foretag/Planera-och-utreda/Planer-och-beslutsunderlag/Nationell-planering/Nationell-plan-for-transportssystemet-2010-2021/Forslag-till-Nationell-plan-for-transportssystemet-2010-2021/>, (2012-03-12).

Trafikverket, *Gamla Uppsala*, <http://www.trafikverket.se/Privat/Projekt/Uppsala/Gamla-Uppsala/>, (2012-04-02).

Trafikverket, *Läget just nu i Projekt Mälarbanan*, <http://www.trafikverket.se/Privat/Projekt/Stockholm/Malarbanan-Tomtebodav-Kallhall/Om-Projekt-Malarbanan/Laget-just-nu/>, (2012-04-02).

E-post

- E-post, den statliga förhandlingsmannen, 2011-11-21.
- E-post, den statliga förhandlingsmannen, 2011-12-20.
- E-post, den statliga förhandlingsmannen, 2012-03-21
- E-post, Trafikverket, 2011-09-26.
- E-post, Trafikverket, 2011-11-23.
- E-post, Trafikverket, 2011-11-30.
- E-post, Trafikverket, 2011-12-22.
- E-post, Trafikverket, 2012-01-20.
- E-post, Trafikverket, 2012-01-27.
- E-post, Trafikverket, 2012-03-06.
- E-post, Trafikverket, 2012-03-23.

Intervjuer

Företrädare för regeringskansliet

- Den statliga förhandlingsmannen, 2011-10-12.
- Näringsdepartementet, tjänstemän vid Infrastrukturenheten, 2009-09-25.
- Näringsdepartementet, tjänstemän vid Transportenheten, 2011-05-20.
- Näringsdepartementet, tjänstemän vid Transportenheten, 2011-10-28.
- Näringsdepartementet, tjänsteman vid Transportenheten, 2012-02-06 (telefonsamtal)

Företrädare för SCB

- SCB, Tjänsteman vid enheten för nationalräkenskaperna (telefonsamtal), 2012-03-09.
- SCB, Tjänsteman vid enheten för nationalräkenskaperna (telefonsamtal), 2012-03-13.

Företrädare för Trafikverket (och tidigare Väg/Banverket)

- Trafikverket, koncernkontroller vid enheten Finansiering, samt tjänsteman vid staben Samhälle Region Stockholm, 2011-06-08.
- Trafikverket, avdelningschef Planering vid verksamhetsområde Samhälle, strateg vid enheten för Kortsiktig planering samt strategisk planerare vid enheten Trafikutredningar/avtal, 2011-09-12.

CITYBANANS REGIONALA MEDFINANSIERING

Trafikverket, koncernkontroller vid enheten Finansiering, samt tjänsteman vid staben Samhälle Region Stockholm, 2011-09-26.

Trafikverket, projektchef för Citybanan, stabschef för Citybanan samt teknikchef för Citybanan, 2011-09-27.

Trafikverket, koncernkontroller vid enheten Finansiering samt tjänsteman vid staben Samhälle Region Stockholm, 2011-12-01.

Trafikverket, enhetschef vid redovisningsenheten(telefonsamtal), 2012-02-24.

Regionala företrädare

Tjänstemän vid de kommunala parternas sekretariat, 2011-09-28.

Regional företrädare, 2011-10-03.

Regional företrädare, 2011-10-04.

Regional företrädare, 2011-10-11.

Regional företrädare, 2011-10-13.

Regional företrädare, 2011-10-27.

Bilaga 1 Den fysiska planeringsprocessen för järnvägsprojekt

Fysisk planering

Den *fysiska planeringen* är den process som det enskilda projektet går igenom, från idéstadium och planering till färdigställd järnväg.

Den fysiska planeringen för vägar och järnvägar följer samma system. Det börjar med ett behov av transporter. Planeringen går från att i idéskedet vara mer översiktlig till att i förstudien bli reglerad i lag. I utredningsfasen jämförs alternativa korridorer om sådana behöver studeras (jämför lagen om byggande av järnväg 2:16) och avslutas i vissa fall (jämför miljöbalken 17:1) med tillåtlighetsprövning. När objektet är framme i järnvägsplan blir planeringen mer detaljerad och en fastställd järnvägsplan ska utgöra en tydlig beskrivning av den framtida anläggningen. Med bygghandlingarna bestäms slutligen projektets tekniska utformning.

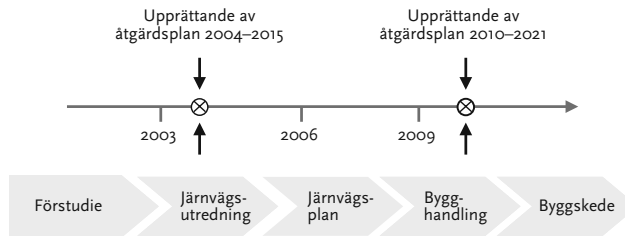
Från förstudiefasen finns möjlighet för omvärlden att påverka utformningen av projektet i form av samråd. Det finns även möjlighet att överklaga en järnvägsplan till regeringen. Överklaganden leder generellt till att projektet tar längre tid (än utan överklagande).

Koppling mellan fysisk planering och långsiktig planering

Inledningsvis bör påpekas att den ekonomiska planeringen inte är en reglerad process och följande avsnitt beskriver hur kopplingen mellan fysisk och ekonomisk planering vanligtvis ser ut.

De järnvägsprojekt som kommer in i en långsiktig åtgärdsplan för första gången är normalt i idé- eller förstudieskedet. Då ett större projekt vanligtvis tar uppåt tio år att genomföra innebär det att projektet normalt tas upp i minst två långsiktiga åtgärdsplaner innan järnvägen är färdigställd. När ett projekt flyttas med från en tidigare åtgärdsplan till en ny har planeringsprocessen vanligtvis kommit längre. Projektet kan till och med vara upphandlat och befinna sig i byggskedet.

Figur 2. Ett exempel på hur ett järnvägsprojekt kan tas upp i långsiktig planering



I figur 2 gestaltas ett exempel på hur ett järnvägsprojekts planering kan förlöpa över tid. Vid upprättandet av åtgärdsplanen för 2004–2015 tas projektet med i listan över nyinvesteringar som ska byggas under perioden 2004–2015. När projektet är framme i järnvägsplan påbörjas en ny långsiktig planeringsomgång. Om projektet inte är pågående eller särskilt utpekat av regeringen görs nya analyser av projektets samhällsekonomiska nytta och uppfyllandet av transportpolitiska mål. Trafikverket gör därefter ett nytt förslag²⁶¹ till prioriteringslista och projektet går på detta vis igenom en "omprövning" i den nya planeringsomgången.

²⁶¹ Den slutliga planen fastställs av regeringen.

Bilaga 2 Avtalet om Citybanans regionala medfinansiering

I denna bilaga redovisas de delar av avtalets utformning och villkor som är relevanta utifrån denna gransknings syfte. Den 19 december 2007 överlämnade den statliga förhandlingsmannen ett förslag till avtal angående medfinansiering av Citybanan.²⁶² Den 18 december 2008 godkände regeringen medfinansieringsavtalet (med vissa justeringar²⁶³) och uppdrog i samband med detta till Banverket att förvalta avtalet.²⁶⁴ I löpande text redovisas det av regeringen godkända avtalet, i de fall skrivningarna skiljer sig från parternas förslag anges detta explicit. Avtalets villkor och konsekvenser av avtalet analyseras närmre i kapitel 4–8.

Betalningsansvar

Avtalet innebär att de kommunala trafikhuvudmännen i Södermanlands, Uppsala, Västmanlands och Örebro län samt landsting, Linköpings och Norrköpings kommuner i Östergötlands län tillsammans ska bidra med 2 miljarder kronor till Citybanans finansiering från 2013 till projektets färdigställande, vilket beräknas till 2017. Fyra år senare, i 2011 års prisnivå, uppgår summan till 2,3 miljarder kronor. Denna kostnadsökning beror på den höga prisutvecklingen i anläggningsbranschen, enligt avtalet räknas beloppet upp med byggindex vars sammansättning redovisas i en bilaga.

I avtalet anges respektive kommunal parts betalningsansvar till staten i absoluta belopp och som andel av den totala medfinansieringen. De kommunala trafikhuvudmännen i Uppsala, Södermanlands och Västmanlands län står för huvuddelen (88,3 procent) av medfinansieringen. Örebro läns andel motsvarar cirka 9,3 procent och de kommunala parterna i Östergötland står för mindre än 2,5 procent av medfinansieringen. I avtalet anges att de kommunala parterna inte har något solidariskt betalningsansvar. Vidare anges att eventuella kostnadsökningar inte berör de kommunala parterna, vilket

²⁶² Näringsdepartementet (2007c).

²⁶³ Förutom de justeringar som anges i kapitlet (om Ostlänken och uppföljningen av avtalet) ändrades även skrivelserna om kommunal kompetens. I förslaget till avtal står följande: "Regeringen avser att våren 2008 framlägga en proposition om kommunal kompetens med förslag om lagstöd för kommunal medfinansiering av statliga järnvägsprojekt." Regeringen skriver i sitt godkännande att förslag om kommunal kompetens för närvarande behandlas av riksdagen och i fråga om kommunalekonomisk hantering att en utredning har tillsatts av regeringen.

²⁶⁴ Näringsdepartementet (2008a).

betyder att sådana ska hanteras av staten. Medfinansieringen förutsätter att objekt som sammanhänger med Citybanan (se nedan) utförs i enlighet med avtalet.

Statens åtaganden

Staten åtar sig, förutom att fullfölja byggandet av Citybanan i enlighet med avtalet, gällande planer och genomförandeavtalet med Stockholms stad och Stockholms läns landsting, även att genomföra ett antal åtgärder på kort och lång sikt.

På kort sikt åtar sig staten genom avtalet att genomföra en kraftsamling för att förbättra punktligheten i Stockholm–Mälardalenregionen (Kraftsamling Mälardalen). Detta innebär åtgärder vid Stockholms central, Västerås och Norrköping samt på Västra stambanan, Svealandsbanan, Mälardalenbanan och Ostkustbanan. Ostlänken ska vidare ingå som en del i utredningen om höghastighetståg.

På lång sikt åtar sig staten att:

- så snabbt som möjligt med hänsyn till planerings-, projekterings- och tillståndsprocessen bygga två nya spår på hela sträckan Barkarby–Kallhäll med färdigställande- och drifttagandetidpunkt senast 2015.
- bygga ytterligare två spår på hela sträckan Tomtebodavägen–Barkarby; objektet läggs in i den kommande långsiktiga planen med medel som möjliggör byggstart under senare delen av planperioden.
- förbättra kapaciteten på Ostkustbanan genom att bygga dubbelspår genom Gamla Uppsala med sikte på att den utökade kapaciteten ska kunna utnyttjas för att utöka den storregionala tågtrafiken när Citybanan öppnas.
- förbättra kapaciteten på Svealandsbanan genom att bygga dubbelspår Södertälje–Nykvarn och ny mötesstation i Strängnäs (eller alternativ utbyggnad av dubbelspår på del av sträckan Strängnäs–Eskilstuna), med sikte på att den utökade kapaciteten ska kunna utnyttjas för att utöka den storregionala tågtrafiken när Citybanan öppnas.

Vad gäller åtagandet om Ostlänken som redovisas ovan var detta en av regeringens justeringar i avtalet. Parternas förslag lydde: "Staten åtager sig att genom Banverket eller på annat sätt utse en statlig representant som får i uppdrag att tillsammans med berörda regioner och kommuner utarbeta en s.k. OPS-lösning för Ostlänken med avsikt att tidigarelägga objektet. En utgångspunkt bör vara Bo Holmbergs förslag, som utrett denna fråga på regeringens uppdrag." Vad gäller det långsiktiga åtagandet om att förbättra kapaciteten på Svealandsbanan valdes det senare alternativet och man planerar i dag för mötesspår i Strängnäs som förlängs västerut så att ett dubbelspår bildas mellan Strängnäs och Härjedalen.²⁶⁵

²⁶⁵ Banverket (2008a).

Kostnaderna för Citybanan och statens övriga åtaganden redovisas ej i avtalet. Det finns vidare inget förbehåll i avtalet för eventuella fördyringar av Citybanan och de övriga åtagandena; staten har således åtagit sig att genomföra dessa projekt oavsett eventuell kostnadsökning, vad avser de delar som ligger inom ramen för dåvarande Banverkets kostnadsansvar. Däremot skulle staten inte stå för kostnadsökningar som beror på höjd standard, investeringar i angränsande anläggningar etcetera. För Tomtebodabarkarby finns en skrivning i avtalet om att kommunal medfinansiering krävs vid val av kostsammare lösningar (till exempel tunnel genom Sundbyberg i stället för ytlösning).²⁶⁶

Vite vid "underlåtenhet"

Avtalet har vidare en paragraf som behandlar eventuell underlåtenhet från statens sida om detta har medfört försening för tre av statens extra åtaganden. Om objektet Svealandsbanan inte är färdigställt inom 12 månader efter det att Citybanan färdigställts, och om förseningen beror på statens underlåtenhet, ska staten för varje påbörjad 12-månadersperiod därefter betala sammanlagt 25 miljoner kronor till de kommunala parterna. De 25 miljoner kronorna fördelas i proportion till respektive parts medfinansiering. Samma villkor gäller för objektet *Dubbelspår genom Gamla Uppsala*. Om objektet *Barkarby–Kallhäll* inte är färdigställt den 31 december 2015, och om förseningen beror på statens underlåtenhet, ska staten, för varje påbörjad 12-månadersperiod efter den 31 december 2015, till ägarna av Mälarbanans Intressenter AB (MIAB) betala sammanlagt 25 miljoner kronor.²⁶⁷ Med underlåtenhet menas, enligt avtalet, "att staten avstår från att vidta erforderliga åtgärder för att tidsplanerna skall kunna hållas. Enbart det förhållandet att tillåtlighets- och tillståndprocessen eller genomförandeskedet drar ut på tiden på grund av omständigheter som inte staten råder över utgör inte underlåtenhet."

Uppföljningen av avtalet

I december 2008 godkände regeringen avtalet med vissa justeringar och uppdrog åt Banverket att för statens räkning förvalta avtalet. Enligt detta beslut om godkännande av avtalet bildades en uppföljningsgrupp för vård och uppföljning av avtalet genom Näringsdepartementet. I uppföljningsgruppens uppgifter ingår bland annat årlig uppföljning av parternas åtaganden. Regionföreträdarna träffar där statssekreteraren gällande frågor som rör Citybanans regionala medfinansiering. Denna organisationsform skilde sig från parternas förslag om att en av regeringen tillsatt

²⁶⁶ Intervju, Trafikverket, 2011-06-08.

²⁶⁷ Fördelat ägarna emellan i proportion till respektive ägares aktieinnehav i bolaget den 1 december 2007.

CITYBANANS REGIONALA MEDFINANSIERING

regionalt förankrad beredning, formellt i form av en kommitté, skulle få i uppgift att å parternas vägnar svara för vård och uppföljning av avtalet.

Uppföljning och förvaltning av Citybanans avtal sker även på tjänstemannanivå där företrädare för Trafikverket träffar kommunala tjänstemän.²⁶⁸

²⁶⁸ Intervju, Trafikverket, 2011-06-08.

Bilaga 3 MIAB-avtalet och tvisten om Mäljarbanan

Vid slutet av 1980-talet pågick diskussioner om att bygga ut järnvägen i Mälardalen. Bolaget Mäljarbanans intressenter AB (MIAB) bildades av landsting, kommuner och länstrafikbolag i Mälardalen.²⁶⁹ Staten och MIAB träffade 1991 en överenskommelse om utbyggnaden och trafikeringen av Mäljarbanan.²⁷⁰ Enligt avtalet omfattar projektet upprustning av järnvägen mellan Kungsängen och Örebro. Vidare skulle Mäljarbanan byggas ut med inriktning på att med moderna motorvagnståg medge att restiden mellan till exempel Stockholm och Västerås minskade från dåtidens 1 timme och 20 minuter till cirka 50 minuter. Vid tidpunkten när staten skulle vara färdig med sina åtaganden låg emellertid en resa mellan Stockholm och Västerås på drygt en timme.²⁷¹

MIAB väckte 2003 talan mot staten genom Näringsdepartementet och yrkade ersättning eftersom staten, enligt MIAB, inte uppfyllt sina åtaganden enligt överenskommelsen. MIAB menade att staten var skyldig att vidta de åtgärder som krävdes för att minska restiden till Västerås till 50 minuter.²⁷² Staten bestred MIABs yrkanden eftersom man ansåg sig ha uppfyllt sina åtaganden enligt den omfattning som angavs i avtalet. Tvisten pågick fortfarande när förhandlingarna om en regional medfinansiering av Citybanan inleddes. I dessa förhandlingar ställde de regionala företrädarna som villkor att ett avtal skulle träffas mellan staten och MIAB och att ovan nämnda tvist skulle förlikas.²⁷³ Den 29 mars 2007 gav regeringen Banverket i uppdrag att, i samråd med Justitiekanslern, inleda förhandlingar med MIAB.²⁷⁴ Förhandlingarna utmynnade i en överenskommelse i april 2007.²⁷⁵ Regeringen godkände dock inte överenskommelsen, och den statliga förhandlingsmannen för Citybanans regionala medfinansiering ombads av Näringsdepartementet medverka till att få till stånd ett avtal mellan staten och MIAB som skulle ersätta den tidigare överenskommelsen.²⁷⁶

²⁶⁹ Upplands-Bro, Håbo, Enköpings, Västerås, Köpings, Arboga, Örebro och Hallsbergs kommuner samt länstrafikbolagen i Uppsala, Västmanlands och Örebro län samt cirka 30 företag. Banverket (1991).

²⁷⁰ Banverket (1991).

²⁷¹ Intervju, den statliga förhandlingsmannen, 2011-10-12. Intervju, Trafikverket, 2011-12-01.

²⁷² Intervju, Trafikverket, 2011-12-01, s. 16 f.

²⁷³ Näringsdepartementet (2007b).

²⁷⁴ Näringsdepartementet (2007e).

²⁷⁵ Banverket (2007b).

²⁷⁶ Näringsdepartementet (2007b).

CITYBANANS REGIONALA MEDFINANSIERING

Den 18 december 2007 tecknades avtal mellan staten och MIAB. Enligt detta avtal åtog sig staten bland annat att påbörja planering av Mäljarbanan sträckan Barkarby–Kallhäll för att möjliggöra byggstart 2011.²⁷⁷ Till skillnad från den tidigare överenskommelsen ingick inte utbyggnaden av Barkarby–Kallhäll i avtalet utan detta villkor hade inarbetats i avtalet om regional medfinansiering av Citybanan.²⁷⁸ Avtalet som förlikade tvisten mellan staten och MIAB ingick således som en del i avtalet om Citybanans regionala medfinansiering såsom ett av statens åtaganden.²⁷⁹

²⁷⁷ Näringsdepartementet (2007b).

²⁷⁸ E-post från Trafikverket, 2011-12-22.

²⁷⁹ Näringsdepartementet (2007c).

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

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

- 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
materielsamarbeten
- 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?

CITYBANANS REGIONALA MEDFINANSIERING

- 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
- 2011:28 Medfinansiering av statlig infrastruktur
- 2011:29 Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv?
- 2011:30 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket.
Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2012
- 2012 2012:1 Klimatrelaterade skatter – Vem betalar?
- 2012:2 Svensk klimatforskning – Vad kostar den och vad har den gett?
- 2012:3 DO och diskrimineringsfrågorna
- 2012:4 Att styra självständiga lärosäten
- 2012:5 Besparingar i försvarets materieförsörjning.
Regeringens genomförandegrupp 2008
- 2012:6 Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande långt från målet
- 2012:7 Infrastrukturplanering – på väg mot klimatmålen?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Skr. 2012/13:15
Bilaga

Regeringen gav 2007 en statlig förhandlare i uppdrag att förhandla med regionala företrädare för Mälardalen och Östergötland om medfinansiering av Citybanan. Förhandlingen resulterade i ett avtal som innebär att regionen bidrar med 2 miljarder kronor till byggandet av Citybanan, men också i att staten åtar sig att bygga flera stora järnvägsprojekt i Mälardalen.

Riksrevisionen har granskat om medfinansieringen av Citybanan har varit effektiv. Granskningen visar att medfinansieringen har lett till att viktiga principer för planering och finansiering av transportinfrastruktur har frångåtts. Medfinansieringen har även medfört risker och kostnader för både staten och den offentliga sektorn som helhet. Medfinansieringen har inte heller varit tillräckligt underbyggd och transparent. Bland annat framgår inte i den kommunala redovisningen de faktiska kostnaderna för kommunerna som medfinansieringen leder till. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att respektera den samhällsekonomiska prioriteringsgrunden vid planeringen av transportinfrastruktur.

ISSN 1652-6597
ISBN 978 91 7086 280 9

Beställning:
www.riksrevisionen.se
publikationsservice@riksrevisionen.se
Riksrevisionens publikationsservice
114 90 Stockholm

Skr. 2012/13:15

Näringsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 oktober 2012

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Ask, Erlandsson, Hägglund, Carlsson, Borg, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Norman, Attefall, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Hatt, Ek, Löf, Enström

Föredragande: statsrådet Elmsäter-Svärd

Regeringen beslutar skrivelse 2012/13:15 Riksrevisionens rapport om Citybanans regionala medfinansiering