

Medfinansiering av transportinfrastruktur

*– utvärdering av förhandlingsarbetet jämte
överväganden om brukaravgifter och lånevillkor*

Delbetänkande av Medfinansieringsutredningen

Stockholm 2011



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2011:12

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2011

ISBN 978-91-38-23531-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet

Catharina Elmsäter-Svärd

Regeringen beslutade den 9 september 2010 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå processer och riktlinjer för medfinansiering av transportinfrastruktur, t.ex. i form av bidrag eller brukaravgifter, i det framtida planeringssystemet för transportsystemet.

Till särskild utredare förordnades från och med den 16 september 2010 dåvarande generaldirektören Nils Gunnar Billinger.

Som huvudsekreterare anställdes från och med den 16 september 2010 konsulten Bengt Jäderholm. Dåvarande departementssekreteraren i Näringsdepartementet, jur.kand. Helena Andersson, anställdes som sekreterare den 4 oktober 2010. Utredningen har biträttats av konsulten Anders Björklund, PWC.

Som experter förordnades från och med den 23 november 2010 avdelningschefen Gunnar Eriksson, avdelningschefen Gunilla Glasare, departementssekreteraren Maria Ingelsson, rättssakkunniga Ann-Christine Johansson, avdelningschefen Lennart Kallander, departementssekreteraren Thomas Lindh, chefsjuristen Charlotta Lindmark, experten Margareta Nöjd samt kanslirådet Kristian Seth.

Utredningen har antagit namnet Medfinansieringsutredningen. Utredningen överlämnar härmed delbetänkandet *Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor* (SOU 2011:12).

Stockholm den 31 januari 2011

Nils Gunnar Billinger

/ Bengt Jäderholm
Helena Andersson

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Kommitténs uppdrag och arbete	17
1.1 Uppdraget.....	17
1.2 Uppläggnig av arbetet.....	19
2 Kommitténs utgångspunkter	21
2.1 Statsskicketets grunder – Regeringsformen, m.m.	21
2.2 De statliga myndigheterna.....	24
2.3 Det kommunala självstyret och den kommunala kompetensen	25
2.4 Ansvars- och uppgiftsfördelning – teori och praktik	27
2.4.1 Kollektiva nyttigheter	27
2.4.2 Ansvarsfördelningen för transportinfrastruktur	28
2.5 Den fysiska planeringen och medfinansiering	29
2.6 Åtgärdsplaneringen och medfinansiering.....	30
2.7 Begreppen och deras innebörd.....	30
2.8 Gällande avtal om medfinansiering.....	31
2.9 Gällande lagstiftning om brukaravgifter.....	33
2.10 Sammanfattande utgångspunkter.....	34

3	Utvärdering medfinansiering i åtgärdsplaneringen 2010–2021	37
3.1	Introduktion till utvärderingen	37
3.2	Bakgrund och ingångsvärden till förhandlingarna	39
3.3	Genomgång av de resulterande överenskommelserna	41
3.4	Utvärdering av förhandlingsarbetet	50
3.4.1	Metod för utvärderingen	50
3.4.2	Observationer från intervjuerna	52
3.4.3	Nyckelobservationer och slutsatser om förhandlingsarbetet	84
4	Brukaravgifter	89
4.1	Brukaravgifter – överväganden genom åren	89
4.2	Trängselskatter – överväganden genom åren	98
4.3	Regelverket	100
4.3.1	Skatter och avgifter, m.m.	100
4.3.2	Vägavgifter	105
4.3.3	Banavgifter	109
4.3.4	Farledsavgifter	111
4.3.5	Luftfartsavgifter	111
4.4	Utgångspunkter för våra överväganden	112
4.4.1	Utredningens uppdrag	112
4.4.2	Grundläggande principer	113
4.5	Införande och utformning av brukaravgifter – överväganden om processer och riktlinjer	116
4.5.1	Finansierande avgifter och deras samhällsekonomiska effektivitet	116
4.5.2	Finansierande avgifter och deras budget- och finanspolitiska effekter	119
4.5.3	Finansierande avgifter och uppbördsmässig effektivitet	123
4.5.4	Finansierande avgifter och deras fördelningspolitiska konsekvenser	126
4.5.5	Våra överväganden om införande och utformning av brukaravgifter	127

5	Lån och dess villkor.....	135
5.1	Vårt uppdrag.....	135
5.2	Lån – gällande bestämmelser och faktisk upplåning.....	135
5.3	Budgetlagen – finansiering av transportinfrastruktur.....	139
5.4	Lån – villkor.....	140
5.4.1	När har lån tagits upp.....	140
	Riksgäldslån till Vägverket och Banverket	140
	Lån till projekt med särskild organisation.....	142
5.4.2	När bör lån tas upp.....	145
5.4.3	Vilka villkor bör gälla för lån som ska återbetalas med brukaravgifter	148

Bilagor

<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv	151
<i>Bilaga 2</i>	Medfinansiering med vägavgifter – transportekonomiska argument för och emot – CTS/KTH	159

Sammanfattning

Uppdraget och dess bakgrund

I det beslut (N2008/8698/IR) i vilket regeringen uppdrog åt trafikverken att upprätta ett gemensamt förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2011–2021 konstaterade regeringen i bilaga till beslutet att ”volymen åtgärder kan utökas genom att den statliga satsningen kombineras med finansiering från andra intressenter som är villiga att bidra med medel för att genomföra åtgärder av gemensamt intresse och nytta för staten och intressenterna”.

Regeringen fastställde i beslut den 29 mars 2010 (N2009/6374/TE) nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet samt definitiva ekonomiska ramar för trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för perioden 2010–2021. Av bilaga till beslutet framgår att utöver de givna ramarna tillkommer medel genom avtal om medfinansiering som trafikverken och länen tecknat för enskilda objekt samt brukarfinansiering och EU-medel. Totalt 65 miljarder kronor tillförs genom detta under planperioden. Bidragen från trängselskatter och vägavgifter för de aktuella investeringarna ska enligt avtalen generera skatte- och avgiftsintäkter under tidsperioder om 25–30 år.

Som en följd av de avtal som träffats om medfinansiering föreslog regeringen i prop. 2009/10:99 Utgiftsområde 22 att godkänna en utökad ram om 50 miljarder kronor för att inrymma de objekt i i Stockholms län som enligt Stockholmsöverenskommelsen delvis ska finansieras med inkomster från trängselskatt eller vägavgifter (inklusive Förbifart Stockholm), de objekt i Västra Götalands län som ingår i Västsvenska paketet och som delvis ska finansieras med trängselskatt (inklusive Marieholmstunneln och Västlänken) samt broar över Sundsvallsfjärden på väg E4 och över Motalaviken på riksväg 50 som delvis finansieras med vägavgifter.

Utredningen har i uppdrag att föreslå processer och riktlinjer för medfinansiering av transportinfrastruktur, t.ex. i form av bidrag eller brukaravgifter, i det framtida planeringssystemet för transportsystemet.

Som en grund för förslaget till nytt planeringssystem ska utredaren genomföra en utvärdering av förhandlingsarbetet kring medfinansieringsavtal avseende åtgärdsplaneringen för perioden 2010–2021.

Utöver att vara finansieringskällor är vägavgifter, banavgifter och trängselskatt alla styrmedel med effekt på val av färdmedel och rutter. Detta måste beaktas vid utformning av avgifts- och skatteuttag. Mot bakgrund av den särskilda komplexitet detta innebär för investeringar och drift- och underhållskostnader som helt eller delvis finansieras med dessa finansieringsinstrument ska utredaren särredovisa processer och riktlinjer för dessa fall. Utredaren ska även se över finansieringen av den statliga färjeverksamheten.

Frågan om hur enhetlighet och effektivitet i avgiftsutformning kan uppnås ska särskilt belysas. Om det bedöms lämpligt kan utredaren föreslå konkreta riktlinjer för införande och utformning av brukaravgifter. De särskilda förutsättningar som gäller för respektive trafikslag, inklusive nationellt och EU-gemensamt regelverk, ska beaktas.

Under planeringsomgången 2010–2021 har avsiktsförklaringar avseende medfinansiering i form av särskilda banavgifter tecknats. Utredaren ska klargöra lagenligheten i de föreslagna finansieringslösningarna. I sammanhanget bör det uppmärksammas att Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för nyttjande av järnvägsinfrastruktur är under översyn. Utredaren ska även lämna förslag till alternativa medfinansieringsupplägg för järnvägsinvesteringar där totalfinansiering genom anslag och banavgifter inte är möjlig.

För att finansiera de beslutade investeringar i infrastruktur som täcks av framtida skatte- eller avgiftsintäkter har riksdagen medgivit att lån får tas upp i Riksgäldskontoret. Utredaren ska lämna förslag för hur enhetlighet kan säkras vad gäller när lån får tas upp och de villkor som gäller för lånen.

Utredaren ska senast den 31 januari 2011 till regeringen redovisa utvärderingen av medfinansiering under åtgärdsplaneringen för perioden 2010–2021 samt sina överväganden avseende införande och utformning av brukaravgifter respektive villkor för lån.

Utvärdering av förhandlingsarbetet

Under förberedelserna inför propositionen 2008/09:35 "Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt" fick trafikverken uppdraget från regeringen att utarbeta modeller och metoder för att tydliggöra förutsättningar för och förbättra möjligheterna till regional, kommunal och privat medfinansiering av investeringsobjekt. Trafikverken fick därefter gemensamt, efter att propositionen antagits och planeringsramen om 417 miljarder kronor fastställts, uppgiften att inom ramen för åtgärdsplaneringen systematiskt pröva möjligheterna till medfinansiering från olika intressenter.

Uppdraget innebar att diskussioner om medfinansiering för första gången fick en formell roll i åtgärdsplaneringen. Dessutom fick diskussionerna en reell sluttidpunkt för att kunna beaktas i det kommande förslaget om nationell plan till regeringen. Även om uppdraget till trafikverken inte formellt innebar att träffa så många avtal som möjligt så blev detta den praktiska effekten. Ett betydande förhandlingsarbete genomfördes under relativt kort tid med resultatet att trafikverken upprättade och undertecknade ett 50-tal överenskommelser om medfinansiering till ett totalt värde av drygt 65 miljarder kronor.

Det är generellt tydligt att förväntningar om prestation och motprestation har uttryckts under den period som av båda parter har betraktats som en förhandlingsperiod. Arbetet betecknas som en lyckad förhandlingsprocess. I de allra flesta fall säger sig båda parter vara nöjda med såväl resultat som arbetets genomförande givet de otydliga förutsättningarna.

Förhandlingsarbetet har vidare inneburit att de önskemål och förslag till förändringar och tillägg till det objekt som förhandlingen rörde har kunnat diskuteras med en större delaktighet, legitimitet och trovärdighet än vad som hade varit möjligt utan den parallella diskussionen om möjligheter till medfinansiering som förhandlingsarbetet innebar.

Vad som dock fortfarande är oklart är parternas tolkning av i vilken mån det har varit möjligt för medfinansiären att påverka objektets utformning eller prioritering i förhållande till andra objekt. Denna oklarhet är något som skadar värdet av resultatet från förhandlingsarbetet.

Tolkningen av vilka möjligheter som har funnits att låta medfinansieringen påverka prioriteringen är symptomatisk för de

oklara förutsättningar som i viss mån har präglat förhandlingsarbetet. Spelregler och förhandlingsmandat har inte kommunicerats i förväg. Det gör att utrymmet för lokala variationer och kreativa lösningar har varit stort, och har lett till betydande skillnader i utformning och tolkningar av såväl överenskommelsernas utformning som planering och genomförande av själva förhandlingsarbetet.

I slutbetänkandet kommer vi att återkomma med förslag till förändringar som kan behöva genomföras för kommande förhandlingar om medfinansiering av statlig infrastruktur.

Överväganden om brukaravgifter

I våra överväganden om brukaravgifter belyses de frågeställningar som är aktuella vid beslut om införande och, om det sker, hur avgifterna lämpligen bör vara utformade för att vara långsiktigt hållbara. Det huvudsakliga intresset är knutet till de samhällsekonomiska, budgetmässiga och fördelningsmässiga aspekterna av olika pålagor på trafiken. Övervägandena är generella även om exemplen huvudsakligen är hämtade från vägtrafiken. Vi diskuterar också pålagor på järnvägstrafiken i den mån de ger anledning till andra överväganden än dem som gäller för vägtrafiken.

Våra utgångspunkter är sammanfattningsvis:

- Infrastrukturinvesteringar ska finansieras med anslag enligt huvudprincipen.
- Redovisningen av statens inkomster och utgifter ska redovisas enligt bruttoprincipen både i budgeten och i årsredovisningen
- Beslut om infrastrukturinvesteringar ska grundas på samhällsekonomiska överväganden och investeringarnas lönsamhet ska vara vägledande vid beslut
- Pålagor på trafiken ska leda till ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av transportinfrastrukturen

Budgetlagen ger riksdagen möjligheter att besluta om undantag från principerna om anslagsfinansiering och bruttoredovisning. Ett beslut om undantag bör vila på att det finns särskilda skäl som talar för att en annan tillämpning i det enskilda fallet leder till en sammantaget bättre situation än om man följer huvudregeln. Det är

också väsentligt att bedöma vilka risker som kan följa av att undantag görs.

Det finns flera exempel att föra in avgifter på flera områden i stället för eller parallellt med en finansiering med skatteintäkter. Motivet är att den som använder eller konsumerar en tjänst eller anläggning och därmed tillägnar sig nyttan också ska betala för sig. Enligt direktiven ska vi göra överväganden rörande utformning och införande av brukaravgifter. Vi tolkar begreppet brukaravgifter som avgifter vilka tas ut med stöd av väglagen och järnvägslagen. I begreppet ingår däremot inte trängselskatter eller andra skatter.

Brukaravgifter är statliga avgifter som beslutas av regeringen eller av myndighet med stöd av lag som stiftats av riksdagen. Avgifterna kan i detta sammanhang enbart tas ut på statliga infrastrukturanläggningar. Staten är således ensamrådande om avgifter ska införas eller ej. Ingen annan kan besluta eller avtala om att avgifter ska införas eller vilken nivå det ska vara på avgifterna. Policy och riktlinjer för när brukaravgifter ska komma ifråga i finansierande och styrande syfte är en statlig angelägenhet.

Det finns enligt vår bedömning anledning att skilja på generell och partiellt införda pålagor och på styrande respektive finansierande pålagor. Det bör påpekas att styrande pålagor ger intäkter som kan användas för finansiering av transportinfrastruktur. Vidare gäller att finansierande avgifter har styrande effekter. I vissa fall har skatter flera motiv än dessa för att tas ut.

Pris har till uppgift att skapa jämvikt mellan utbud och efterfrågan av en vara eller tjänst. Priset har vidare en ransonerande och koordinerande uppgift och ska bära sådan information så att systemet kan fungera på ett åsyftat sätt. I de allra flesta fallen kan marknaden själv uppnå en effektiv lösning både vad gäller utbud och prissättning av varor och tjänster.

Transportinfrastrukturen kännetecknas av ett antal egenskaper som gör att marknaden misslyckas med att åstadkomma en effektiv lösning när det gäller utbud och prissättning. Detta marknadsmisslyckande beror av stora inslag av externa kostnader, stordriftfördelar och inslag av kollektiva nyttigheter. Som en följd av dessa misslyckanden har samhället intervenerat med korrigerande åtgärder. Staten har tagit på sig ansvaret för betydande delar av det svenska väg- och järnvägsnätet och bestämmer bland annat villkoren för att utnyttja infrastrukturen med hjälp av avgifter.

Ett för lågt pris innebär att trafikvolymen blir större än vad som är samhällsekonomiskt optimalt. Ett för högt pris innebär sam-

hällseconomiska förluster. Styrande avgifter bör nyttjas för att effektivisera transportsystemet. Det sker bäst genom att positiva och negativa externa effekter av trafiken internaliseras i det pris brukaren möter. Trängselskatter i storstadsområden med mycket trafik kan därvid vara ett verksamt medel.

Det finns mycket som tyder på att betydande delar av väg- och järnvägstransporterna är underprissatta. Internaliseringsgraden är låg inom de allra flesta segmenten. Banavgifterna ligger för närvarande på en sådan låg nivå att de varken har en styrande eller finansierande effekt. Med trängselskatter på vägtrafiken i storstäderna har internaliseringsgraden inom det trafikslaget blivit något bättre. Med för lågt satta priser kommer efterfrågan på ny och utökad kapacitet att öka.

Partiellt införda avgifter i finansierande syfte måste om de införs ingå i en tydlig strategi som genomförs konsekvent. Partiellt införda avgifter i finansierande syfte har nämligen nackdelar i två mycket viktiga avseenden – uppbördskostnaderna är regelmässigt högre för den typen av finansiering än en finansiering genom att öka befintliga skatter eller generellt verkande avgifter samt att avgifterna har en styrande effekt som kan motverka ett samhällseconomiskt effektivt utnyttjande av den transportinfrastruktur som ska finansieras.

En viktig uppgift bör vara att eftersträva en redovisning av avgifter och skatter inom alla trafikslagen baserad på en uppdelning av de olika externa kostnader som de avser att täcka för att få en rättvisande jämförelse mellan trafikslagen. Med ett sådant transparent underlag underlättas ett ställningstagande om vilka åtgärder som behöver vidtas för att åstadkomma samhällseconomiskt effektivt transportsystem.

Sammanfattningsvis bör en grundläggande princip enligt vår uppfattning vara att likvärdig infrastruktur som förvaltas av en och samma infrastrukturförvaltare ska avgiftsättas på likvärdigt sätt både vad avser de marginalkostnadsbaserade avgifterna för att få ett effektivt utnyttjande av existerande infrastruktur och vad avser avgifter som tas ut i syfte att finansiera ny infrastruktur. Vidare bör samma principer ligga till grund för avgiftsuttag oberoende av om infrastrukturen avser väg- eller järnvägstrafik eller sjö- eller luftfart. Om avgifter tas ut för att finansiera ny infrastruktur bör det vidare ske på sådant sätt att eventuella samhällseconomiska negativa konsekvenser blir så små som möjligt.

Överväganden om lånevillkor

För att finansiera de beslutade investeringar i infrastruktur som täcks av framtida skatte- eller avgiftsintäkter har riksdagen medgivit att lån får tas upp i Riksgäldskontoret.

Enligt gällande lag (1996:1059) om statsbudgeten är huvudregeln att investeringar i infrastruktur ska finansieras med anslag. Lagen ger dock en möjlighet för riksdagen att besluta att finansiering kan ske på annat sätt.

Staten har ett åtagande när det gäller transportinfrastrukturen. Detta åtagande är till sin inriktning och omfattning reglerat och omfattar i princip infrastruktur som behövs för den allmänna samfärdseln. Varje investering i transportinfrastruktur är förknippad med en rad olika risker. Dit hör planrisker, miljörisker, geotekniska risker, risker i genomförandet, risker i samband med upphandling, trafikrisker, finansiella risker, m.m. Ytterst har regeringen ansvar för att dessa risker hanteras på ett effektivt sätt av de myndigheter som finns inrättade och lyder under regeringen.

På en marknad sätts villkoren för krediter med avseende på vilka risker som är förknippade med förmågan att återbetala lånet. Kredittagaren har bättre information om både de specifika riskerna i projektet och om övriga risker som påverkar återbetalningsförmågan. Graden av osäkerhet i kreditgivarens bedömning av återbetalningsrisken återspeglas i den ränta som kan erbjudas. Olika kreditgivare har olika förmåga att bedöma enskilda riskkomponenter, vilket också kommer att avspeglas i räntenivån. Värderingen av projektspecifika risker görs på en fungerande finansmarknad efter noggranna analyser av det enskilda projektet. Riskvärderingar kan uppdateras i takt med att projektet fortgår och villkor förknippade med projektfinansieringen såsom löptider, räntenivåer och riskpremier kan justeras i takt med att riskbedömningen förändras, t.ex. till följd av att osäkerheten minskar under genomförandet av projektet. Lånevillkoren fyller i detta sammanhang en viktig styrfunktion för kredittagaren som ett uttryck för de finansiella konsekvenserna av olika sätt att fördela och hantera risker.

Någon motsvarande funktion går inte att tillskriva ränteinstrumentet mellan två statliga myndigheter som lyder under regeringen. Var och en av dem har till uppgift att på bästa sätt hantera risker i förhållande till verksamhetens uppdrag. Risker som är förknippade med statens samlade upplåning hanteras av Riks-

gäldskontoret. Trafikverket svarar för statens räkning för bedömningen och hanteringen av de specifika risker och kostnader som är förknippade med byggande av infrastruktur. Var och en skall göra sina riskanalyser och på grundval av dessa analyser hantera riskerna. Några särskilda villkor vid utlåning av medel för finansiering av nämnda projekt är mot den bakgrunden inte befogade och heller inte möjliga att formulera utifrån Riksgäldskontorets nuvarande uppdrag.

Det bör dock observeras att amorteringstiden på de lån som tas upp för att finansiera infrastrukturåtgångar normalt är mycket längre än de löptider som kan erbjudas för lånen. Det betyder att staten måste hantera den ränterisk som följer vid omsättning av lånen.

Det normala när myndigheter tar upp lån i Riksgäldskontoret är att villkoren rörande amorteringstider skall motsvara den ekonomiska livslängd som den tillgång har som lånen avser och att räntor tas ut som motsvarar den kostnad som staten har för sin upplåning inkluderande ett visst litet påslag för administrationen. Den ekonomiska livslängden på transportinfrastruktur är bestämd till 40 år i de kalkyler som görs för att beräkna investeringens samhällsekonomiska lönsamhet. Trafikverket brukar i sina kalkyler för investeringar i broar som ersätter färjor räkna med att kunna återbetala lånen inom en period av 20–25 år. Kan man inte återbetala lånen inom en sådan tid bedöms projektet alltför osäkert att genomföra. I det fallet görs en företagsekonomisk bedömning.

Amorteringstiden på lånen som skall finansiera de nämnda investeringarna är en funktion av storleken på trängselskatterna respektive broavgifterna och storleken på och sammansättningen av den trafik som man enligt trafikprognoserna kommer att erlagga pålagorna. Nivån på pålagorna sätts utifrån de syften som föreligger i respektive fall. När det gäller trängselskatter för att minska trängsel och miljöstörningar och när det gäller broavgifter att få så stora intäkter som möjligt från avgifterna.

Utöver dessa faktorer som bör ligga till grund för att bestämma amorteringstiden ska självfallet EU-rätten beaktas.

1 Kommitténs uppdrag och arbete

1.1 Uppdraget

Utredningens uppdrag framgår av kommittédirektiven (dir. 2010:92), se bilaga 1. Uppdraget innebär att föreslå processer och riktlinjer för medfinansiering av transportinfrastruktur, t.ex. i form av bidrag eller brukaravgifter, i det framtida planeringssystemet för transportsystemet.

Utredaren ska även analysera trafikverkens förslag till nytt planeringssystem och anpassa förslaget till utredarens förslag rörande medfinansiering. Vid behov ska utredaren vidare lämna andra förslag på justeringar och kompletteringar som kan utveckla och förtydliga trafikverkens förslag.

Regeringen fastställde genom beslut den 29 mars 2010 den nationella trafikslagsövergripande planen för utveckling av transportsystemet samt de definitiva ekonomiska ramarna för trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för perioden 2010–2021. Den statliga ramen utökades genom ett 50-tal avtal om medfinansiering med drygt 60 miljarder kronor under planperioden. Medfinansieringen består av inkomster från trängsel-skatt och brukaravgifter jämte bidrag från kommunal och i begränsad utsträckning från privat sektor.

Som en grund för förslaget till nytt planeringssystem ska utredaren genomföra en utvärdering av förhandlingsarbetet kring medfinansieringsavtal avseende åtgärdsplaneringen för perioden 2010–2021.

Utöver att vara finansieringskällor är vägavgifter, banavgifter och trängselskatt alla styrmedel med effekt på val av färdmedel och rutter. Detta måste beaktas vid utformning av avgifts- och skatteuttag. Mot bakgrund av den särskilda komplexitet detta innebär för investeringar och drift- och underhållskostnader som helt eller delvis finansieras med dessa finansieringsinstrument ska utredaren

särredovisa processer och riktlinjer för dessa fall. Utredaren ska även se över finansieringen av den statliga färjeverksamheten.

Frågan om hur enhetlighet och effektivitet i avgiftsutformning kan uppnås ska särskilt belysas. Om det bedöms lämpligt kan utredaren föreslå konkreta riktlinjer för införande och utformning av brukaravgifter. De särskilda förutsättningar som gäller för respektive trafikslag, inklusive nationellt och EU-gemensamt regelverk, ska beaktas.

Under planeringsomgången 2010–2021 har ett antal avsiktsförklaringar avseende medfinansiering i form av särskilda banavgifter tecknats. Utredaren ska klargöra lagenligheten i de föreslagna finansieringslösningarna. I sammanhanget bör det uppmärksammas att Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för nyttjande av järnvägsinfrastruktur är under översyn. Utredaren ska även lämna förslag till alternativa medfinansieringsupplägg för järnvägsinvesteringar där totalfinansiering genom anslag och banavgifter inte är möjlig.

För att finansiera de beslutade investeringar i infrastruktur som täcks av framtida skatte- eller avgiftsintäkter har riksdagen medgivit att lån får tas upp i Riksgäldskontoret.

Utredaren ska lämna förslag för hur enhetlighet kan säkras vad gäller när lån får tas upp och de villkor som gäller för lånen. Exempelvis bör enhetlighet i avskrivningstiderna på lån eftersträvas. Utredaren bör även överväga om särskilda villkor för lån bör gälla under vissa omständigheter där staten tar en stor risk. En jämförelse bör göras med vad som gäller vid statlig utlåning till externa parter samt vid utfärdandet av statliga garantier. Utredaren ska beakta bestämmelsen om anslagsfinansiering av tillgångar, bl.a. infrastrukturella investeringar, i 22 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

Utredaren ska senast den 31 januari 2011 till regeringen redovisa utvärderingen av medfinansiering under åtgärdsplaneringen för perioden 2010–2021 samt sina överväganden avseende införande och utformning av brukaravgifter respektive villkor för lån.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 maj 2011.

1.2 Uppläggning av arbetet

Utredningsarbetet har bedrivits som en enmansutredning och påbörjades i oktober 2010. En expertgrupp har bistått utredningen med underlag och synpunkter. För utvärderingen av förhandlingsarbetet har vi anlitat utomstående konsult som baserat analysen av överenskommelserna på såväl avtalsdokumentation som intervjuer med personer som aktivt deltagit i förhandlingsarbetet. Utvärderingen av förhandlingsarbetet har omfattat samtliga processer där avtal har slutits jämte ett antal förhandlingar som inte resulterat i avtal om medfinansiering.

I vårt arbete med brukaravgifter och lånevillkor har vi haft kontakter med bl.a. Riksgäldskontoret.

I vårt huvudbetänkande, som ska redovisas senast den 31 maj 2011, kommer vi att närmare redovisa utredningens analys och förslag avseende riktlinjer och processer för medfinansiering jämte förslag till hur ett nytt planeringssystem ska kunna tillgodose krav på effektivitet i transportsystemet och samhällsbyggandet jämte transparens och möjligheter till ett tydligt ansvarsutkrävande.

2 Kommitténs utgångspunkter

Frågan om medfinansiering av transportinfrastruktur rör centrala förvaltningspolitiska aspekter. Den rör ansvars-, uppgifts- och maktfördelningen mellan stat och kommun, mellan riksdag, regering och myndigheter. Den rör också respekten för viktiga procedurer och regelverk som syftar till transparens och öppenhet i planerings-, prioriterings- och beslutsprocesserna i riksdagen och i valda kommunala församlingar. Slutligen handlar den om att hålla samman och balansera viktiga mål för bl.a. den ekonomiska politiken, samhällsbyggandet och trafikpolitiken.

2.1 Statsskickets grunder – Regeringsformen, m.m.

Ett lands författning, konstitution, består av varaktiga procedur-regler och restriktioner som anger vilka metoder ett lagligt styre får använda och som sätter gränser för dess verksamhet. Det är det konstitutionella ramverket som är den grundläggande utgångspunkten för kommittén. Medfinansiering rör ytterst frågor om offentlig makt och ansvar och hur de ska hanteras och utkrävas.

Regeringsformen föreskriver att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning. Den offentliga makten utövas under lagarna. Regeringen styr riket. Den är ansvarig inför riksdagen. Om rätten att besluta om skatter och avgifter till staten finns bestämmelser i regeringsformen.

Enligt regeringsformen ska föreskrifter meddelas genom lag om de avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna, under

förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Exempel på detta är bland annat föreskrifter om skatt till staten och om belastande avgifter, ”tvångsavgifter”.

Regeringen kan efter bemyndigande i lag meddela bestämmelser. Regeringen utfärdar sådana bestämmelser i förordning. Det delegeringsbara området omfattar inte bestämmelser om skatt, men väl avgifter. Regeringen kan också om sådant bemyndigande inhämtats från riksdagen låta myndighet underställa regeringen att utfärda närmare bestämmelser. Detta sker i myndighetens föreskrifter.

Enligt regeringsformen kan riksdagen ge bemyndigande till regeringen att meddela sådana föreskrifter om avgifter, som annars ska meddelas av riksdagen. Riksdagen kan också ge kommun ett sådant bemyndigande om avgifter. Vidare kan riksdagen bemyndiga en kommun att meddela föreskrifter avseende skatt, som syftar till att reglera trafikförhållanden i kommunen. I propositionen Införande av trängselskatt i Göteborg (prop. 2009/10:189, s. 8 ff) och budgetpropositionen för 2011 (se prop.2010/11:1, volym 1, s. 145) har regeringen uttalat att man avser att närmare utreda förutsättningarna för en sådan delegation till kommunerna. Riksdagen har bifallit regeringens förslag. Frågan om utredning bereds i regeringskansliet.

När det gäller avgifter som inte har belastande karaktär har regeringen en direkt grundad rätt att meddela föreskrifter, den s.k. restkompetensen.

Föreskrifter om skatt faller däremot inom det s.k. obligatoriska lagområdet. Detta innebär att regeringen endast kan meddela verkställighetsföreskrifter.

Med föreskrifter om verkställighet av lag förstås i första hand tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär. Det torde emellertid vara ofrånkomligt att i viss utsträckning tillåta att regeringen med stöd av sin behörighet beslutar verkställighetsregler som i materiellt hänseende ”fyller ut” en lag även om lagen skulle tillhöra det obligatoriska lagområdet. Den lagbestämmelse som kompletteras måste dock vara så detaljerad att den inte tillförs något väsentligt nytt genom tillämpningsföreskriften. I verkställighetsföreskriftens form får således inte beslutas något som kan upplevas som ett nytt åliggande för enskilda eller som kan betraktas som ett tidigare ej föreliggande ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

Till föreskrifter om skatt hör inte bara materiella bestämmelser om vem som är skattskyldig, på vad skatten ska utgå, skattesats och liknande som direkt reglerar skattens storlek och fördelning, utan även de regler som gäller grunderna för taxerings- och uppborädsförfarandet. Kravet på lagform gäller även föreskrifter om skatt som på något sätt begränsar omfattningen av ingreppet i de enskildas förhållanden, t.ex. en sänkning av skatteuttaget eller undantag från skatteplikt.

Om användningen av statsmedel för skilda behov bestämmer riksdagen genom budgetreglering. Riksdagen får dock bestämma att medel tas i anspråk i annan ordning. Riksdagen företar budgetreglering för närmast följande budgetår eller, om särskilda skäl föranleder det, för annan budgetperiod. Riksdagen bestämmer därvid till vilka belopp statsinkomsterna ska beräknas och anvisar anslag till angivna ändamål. Besluten härom upptages i en statsbudget. Riksdagen kan besluta att särskilt anslag på statsbudgeten ska utgå för annan tid än budgetperioden. Regeringen får icke utan riksdagens bemyndigande ta upp lån eller i övrigt ikläda staten ekonomisk förpliktelse.

Medlemskapet i Europeiska Unionen (EU) har inte på något genomgripande sätt förändrat förhållandena mellan regering och myndighet. Riksdagens roll har däremot förändrats mycket påtagligt genom medlemskapet.

Genom medlemskapet i EU har kompetensen att lagstifta och fatta beslut på många områden förts över från riksdagen till EU. EU utfärdar regelverk i form av bl.a. förordningar och direktiv. EU-förordningar är direkt bindande och tillämpliga i unionens medlemsstater och kan åberopas på nationell nivå. De används för att få enhetliga och direkt verkande regelverk. EU-direktiv skiljer sig från EU-förordningar på så sätt att de ska omsättas i nationell lag. Medlemsstaterna kan därigenom bestämma hur bestämmelserna ska se ut mer i detalj. EU-domstolen har generell rätt att tolka och döma i frågor som omfattas av EU-rätten. Kommissionen, EU-domstolen och medlemsländerna kontrollerar att EU-rätten följs.

Budgetåret börjar den 1 januari. Regeringen ska dessförinnan lämna en proposition med förslag till statens inkomster och utgifter för budgetåret (budgetproposition). Budgetpropositionen ska innehålla en finansplan och ett förslag till reglering av statsbudgeten. Om riksdagen har fattat beslut om att hänföra stats-

utgifterna till utgiftsområden, ska förslaget till statsbudget innehålla en fördelning av anslagen på dessa utgiftsområden.

Endast om regeringen anser att det finns synnerliga ekonomiska och/eller politiska skäl, får en proposition om statens inkomster eller utgifter för det närmast följande budgetåret lämnas efter budgetpropositionen.

En proposition med förslag om ett nytt eller väsentligen höjt anslag eller om riktlinjer enligt regeringsformen för en viss statsverksamhet för längre tid än anslaget till verksamheten avser bör innehålla en uppskattning av de framtida kostnaderna för det ändamål som förslaget avser. Om ett förslag till anslag grundar sig på en plan för en längre tid än den för vilken anslaget har beräknats i propositionen, bör planen redovisas.

Bestämmelser om budgetprocessen finns i lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Syftet med lagen var att få en stärkt budgetdisciplin och en sammanhållen reglering på finansmaktens område. Regeringen har i prop. 2010/11:40 En reformerad budgetlag lagt fram vissa förslag som syftar till en skärpning av gällande principer.

Finansieringen av statliga infrastrukturinvesteringar ska enligt budgetlagen finansieras med anslag över statsbudgeten. Riksdagen kan genom särskilda beslut tillåta annan finansiering. Finansiering av statlig transportinfrastruktur med intäkter från trängselskatter och partiella brukaravgifter har i den senaste åtgärdsplaneringen behandlats som medfinansiering. Gemensamt för dessa typer av skatter och avgifter är att de är rumsligt begränsade och knutna till visst område eller viss sträcka. Förutom att de ska vara förenliga med de lagar och regler som gäller krävs också en regional och lokal förankring för att få legitimitet. I de avtal som träffats i samband med åtgärdsplaneringen mellan statliga företrädare och lokala och regionala företrädare ingår finansiering av investeringar i transportinfrastruktur. En del av dessa finansieras med avgifter som tas ut lokalt.

2.2 De statliga myndigheterna

Regeringen styr riket, och har för detta ändamål möjlighet att inrätta myndigheter som regeringen anser behövs för att förverkliga och förvalta regeringens politik. De statliga förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen, enligt 12 kap. 1 § RF. Myndigheterna är skyldiga att följa gällande lagstiftning när de

utför sina uppgifter. För att styra sina myndigheter beslutar regeringen om förordning med instruktion för respektive myndighet. Vidare styr regeringen myndigheterna med regleringsbrev för ett budgetår i taget. Regeringens fördelning av budgeten via regleringsbrev måste följa vad riksdagen beslutat gällande statens budget, eftersom statens medel inte får användas på annat sätt än riksdagen har bestämt, vilket framgår av såväl 1 kap. 4 § 2 st. som 9 kap. 7 § RF.

Det är riksdagen som granskar rikets styrelse och förvaltning. För det ändamålet har riksdagen inrättat Riksrevisionen, som är direkt underställd riksdagen.

2.3 Det kommunala självstyret och den kommunala kompetensen

Den svenska folkstyrelsen förverkligas bl.a. genom kommunal självstyrelse. Den kommunala kompetensen meddelas i kommunallagen (1991:901). Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

Lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter trädde i kraft den 1 mars 2009. Med stöd av 2 kap. 1 § i lagen får kommuner och landsting lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för. Bestämmelsen utvidgar således kommunernas och landstingens befogenheter i förhållande till kompetensbestämmelsen i kommunallagen om att uppgifter som ankommer på annan inte får hanteras av kommunen eller landstinget. Bestämmelsen innebär en möjlighet, men ingen skyldighet för kommunen att lämna bidrag till byggande av statlig väg och järnväg. Någon motsvarande bestämmelse avseende farleder för vilka staten ansvarar finns inte.

När det gäller bidrag till byggande av statlig väg ersätter bestämmelsen en tidigare bestämmelse i väglagen (1971:948). Vad avser bidrag till statliga järnvägar gjorde regeringen bedömningen att det var oklart om det fanns en befogenhet för kommuner och landsting att lämna bidrag. Paragrafen avser därför att förtydliga att det finns en möjlighet att bidra till statliga järnvägar. Den kommunala kompetensen vidgas också genom att kommuner och lands-

ting får lämna bidrag utan att det finns en sådan anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar som anges i kommunallagen, under förutsättning att det finns särskilda skäl.

Bestämmelsen i lagen om vissa kommunala befogenheter innebär en möjlighet, men inte skyldighet, till medfinansiering av statlig transportinfrastruktur. I prop. 2008/09:228 om redovisning av kommunal medfinansiering till statlig infrastruktur konstaterade regeringen att det inte kunde uteslutas att de gällande redovisningsreglerna kunde verka hämmande för viljan att delta i finansieringen, oavsett att infrastruktursatsningen i övrigt ansågs angelägen att genomföra. Mot denna bakgrund fann regeringen det viktigt att finna en redovisningslösning som inte motverkade en önskvärd utveckling.

Om kommuner eller landsting har beslutat att bidra till statlig infrastruktur med stöd av lagen om vissa kommunala befogenheter, får bidraget aktiveras i balansräkningen och ska då redovisas på en särskild rad i kommunens eller landstingets balansräkning. I en särskild not till balansräkningen ska det för varje enskilt projekt framgå vad bidraget avser, det sammanlagda bidraget, hur mycket av bidraget som upplösts av i balansräkningen upptaget belopp. Därigenom ger kommunen en upplysning om åtagandet. Aktiveringen ska ske i samband med beslutet om medfinansiering och upplösningen ska påbörjas. Bidraget ska upplösas med årliga enhetliga belopp under högst 25 år (Bet 2009/10: FiU15).

Kommunen har ansvar för hur kommunens mark och vattenområden ska användas. Enligt plan- och bygglagen ska varje kommun upprätta detaljplan och översiktsplan. Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Av översiktsplanen ska framgå inte bara hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras utan också hur den ska användas. Översiktsplanen har en strategisk funktion, vilket framgår av att den visar hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen.

2.4 Ansvars- och uppgiftsfördelning – teori och praktik

2.4.1 Kollektiva nyttigheter

En kollektiv nytta kännetecknas av att den ensas konsumtion av nyttigheten inte påverkar den andres möjligheter att också konsumera nyttigheten. Det finns i princip ingen rivalitet i konsumtionen. Den andra egenskapen är att det är svårt att hindra eller exkludera någon från att nyttja den kollektiva nyttigheten. Produktion av kollektiva nyttigheter är därför så gott som alltid förknippad med ett par centrala problem- och frågeställningar, nämligen *dels* frågan om hur mycket som ska produceras *dels* frågan hur den ska finansieras, dvs. vem ska betala.

Det är sällsynt att en enda person – fysisk eller juridisk – har en så hög betalningsvilja att den överstiger kostnaden för att producera den kollektiva nyttigheten. Det förekommer dock inte sällan att grupper av personer går samman och därigenom kan addera så mycket betalningsvilja att nyttigheten kommer till stånd och gruppen låter även andra som inte varit med och finansierat nyttigheten att tillgodogöra sig den. Skogsbilvägar som anlagts av en grupp skogsägare kan utgöra exempel härpå.

Vägar brukar i allt väsentligt betecknas som en kollektiv nytta. Vägnätet är indelat i olika kategorier med avseende på vilka kollektiv de i huvudsak betjänar. Indelning görs i kategorierna enskilda vägar, kommunala vägar och statliga vägar. I prop. 1987/88:50 om trafikpolitiken inför 1990-talet konstaterade föredragande departementschef att den då gällande uppdelningen av väghållningsansvaret mellan stat, kommuner och enskilda byggde på de bestämmelser som infördes vid vägväsendets förstatligande år 1944. Därefter hade det inte skett några genomgripande förändringar. Med den kraftiga urbanisering som skett sedan dess hade uppdelningen av väghållningsansvaret blivit alltmer otidsenlig. En viktig utgångspunkt i det trafikpolitiska arbetet och för de förslag som lämnades i propositionen med anledning därav var att få till stånd en bättre avgränsning mellan övergripande beslut och sådana beslut som borde fattas på lokal och regional nivå. En angelägen fråga var därför enligt föredragande departementschefs uppfattning att få till stånd en mer rättvis fördelning av väghållningsansvaret mellan staten och kommunerna.

2.4.2 Ansvarsfördelningen för transportinfrastruktur

Staten, genom Vägverket (numera Trafikverket), skulle enligt förslaget i proposition 1987:88:50 liksom tidigare vara väghållare för de allmänna vägarna på landsbygden. I större tätorter skulle staten ha ansvaret för de övergripande allmänna vägarna (främst riksvägar och primära länsvägar). Den föreslagna ordningen syftade till att få till stånd en klarare avgränsning mellan statens och kommunernas ansvar för gator och vägar. Genom att staten skulle få huvudansvaret för ett riksomfattande övergripande statligt vägnät skulle bättre förutsättningar finnas att få en enhetlig standard i hela landet beträffande framkomlighet och säkerhet. Med det utökade ansvaret för staten för det övergripande vägnätet i tätorterna kunde Vägverket (numera Trafikverket) koncentrera sitt intresse till de riksomfattande vägfrågorna.

Vidare skulle med en sådan ordning den orättvisa kostnadsfördelning som då ansågs föreligga mellan kommuner som var väghållare enligt väglagen (1971:948) och övriga kommuner i stor utsträckning kunna minskas. Investeringsåtgärderna på det övergripande vägnätet skulle inordnas i de statliga investeringsplanerna för byggande av riksvägar och länsvägar. I motsats till vad en del remissinstanser hyste för uppfattning kunde inte föredragande departementschef se att ett ökat statligt ansvar för det övergripande vägnätet skulle försämra möjligheterna att tillgodose lokala intressen. Genom plan- och bygglagen var nämligen kommunerna garanterade inflytande och beslutanderätt även när det gällde övergripande frågor.

I samma proposition föreslogs att kommunerna skulle ges ett ökat ansvar för väghållningen i de större tätorterna. Ytterligare omkring 80 kommuner skulle förordnas till väghållare enligt väglagen (1971: 948). Departementschefen delade de flesta remissinstansernas uppfattning att den nuvarande uppdelningen av väghållningsansvaret var orättvis. Vissa kommuner fick en betydande del av väghållningen betald av staten, medan andra kommuner själva fick betala en stor del av motsvarande väghållning. Denna orättvisa borde rättas till så att skillnaderna mellan olika kommuner så långt möjligt utjämnades. De kommuner som då inte var väghållare enligt väglagen borde därför i större utsträckning bli väghållare för sina tätortsvägar. Detta skulle medföra en klarare ansvarsfördelning i tätortsväghållningen. Vidare kunde den statliga

och de kommunala väghållningsorganisationerna utnyttjas effektivare.

Denna indelning och principiella fördelning av väghållningsansvaret för de allmänna vägarna gäller än i dag. Den är också grunden för fördelningen av ansvaret för olika delar i samband med nybyggande och ombyggande av befintliga genomfarts- eller förbifartsleder i och vid tätorter. I genomförandeavtal som regelmässigt föregås av förhandlingar mellan den statliga och kommunala väghållaren läggs uppgifts- och ansvarsfördelningen fast och därmed också vem som ska betala olika delar av anläggningen. Den fördelningen har inte direkt med frågan om medfinansiering att göra, men utgör en grundläggande utgångspunkt i frågor som rör medfinansiering av transportinfrastruktur. Exemplet är från vägsidan. Motsvarande principer för uppgifts- och ansvarsfördelningen gäller även för annan transportinfrastruktur. Sjöfartsverkets verksamhet är huvudsakligen inriktad på handelssjöfarten och verket svarar för det statliga åtagandet för farleder inkl. sjömätning och utmärkning av farlederna, isbrytning och sjögeografisk information. Kommunerna ansvarar tillsammans med kommunägda och privata aktörer för hamnarna och hamnverksamhet. Trafikverket har ansvar för den statliga järnvägsinfrastrukturen. Terminaler i form av stationer, depåer, m.m. har i stor utsträckning skiljts ut från myndighetsvärlden och drivs sedan flera år i bolagsform. De statliga flygplatserna har bolagiserats.

2.5 Den fysiska planeringen och medfinansiering

Transportinfrastrukturen är av väsentlig betydelse för samhällsbyggandet. Kommunerna med sitt ansvar för användningen av mark och vatten och staten med ansvar för effektiva transportsystem möts när dessa intressen gör sig gällande vid förändringar i samhällsbyggandet eller i transportinfrastrukturen. Det finns ett stort behov av dialog, samverkan och förhandlingar för att finna optimala lösningar för att utveckla transportsystemet och samhällsbyggandet och lösa konflikter mellan olika intressen. Sådana dialoger och förhandlingar pågår ständigt och är inget nytt. Dessa dialoger syftar dels till att klargöra respektive parts ansvar i det enskilda fallet dels möjliggöra för de lokala intressena att med hjälp av medfinansiering säkerställa samhällsbyggnads- eller andra intressen som går utöver vad som ligger i statens åtagande. Det innebär att

exempelvis kommuner går in och med egna medel finansierar utökningar av eller standardhöjningar i statliga anläggningar. Dessa förhandlingar dokumenteras i s.k. genomförandavtal och är ett resultat i den fysiska planeringen. Dessa förhandlingar och denna form av medfinansiering syftar primärt till att *öka värdet* i den enskilda åtgärden. Till denna fråga återkommer vi i vårt slutbetänkande.

2.6 Åtgärdsplaneringen och medfinansiering

I det beslut (N2008/8698/IR) i vilket regeringen uppdrog åt trafikverken att upprätta ett gemensamt förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2011–2021 konstaterade regeringen i bilaga till beslutet att ”volymen åtgärder kan utökas genom att den statliga satsningen kombineras med finansiering från andra intressenter som är villiga att bidra med medel för att genomföra åtgärder av gemensamt intresse och nytta för staten och intressenterna”. Medfinansiering kan enligt samma bilaga ske t.ex. genom direkta ekonomiska bidrag eller i form av brukaravgifter.

Förutom att *öka värdet* av en åtgärd gavs begreppet medfinansiering en vidgad betydelse i den senaste åtgärdsplaneringen, nämligen att *utöka volymen* av åtgärder och därigenom skapa utrymme för att vidta ytterligare åtgärder. Vidare knöts medfinansieringen till åtgärdsplaneringen vilket innebär att förhandlingar och dialoger om medfinansiering i stor utsträckning kom att formaliseras, delvis vid andra planeringsskeden än vad som annars varit fallet i den fysiska planeringen.

2.7 Begreppen och deras innebörd

Det finns inte någon exakt eller vedertagen definition av begreppet medfinansiering.

I direktiven till utredningen hänförs de uttag av brukaravgifter och trängselskatter som det finns avtal om i den senaste åtgärdsplaneringen till en form av medfinansiering. I dessa fall är det fråga om en skatt eller en offentlighetsrättslig tvångsavgift som beslutats antingen av riksdagen eller av regeringen med stöd av lag. Regeringen kan, under förutsättning av tillåtelse i lag, bemyndiga

en myndighet att ta ut avgifter utifrån vissa noggrant angivna kriterier.

Det finns flera olika begrepp som har använts för att beskriva de situationer som uppträder när två eller flera parter söker komma överens om åtgärder i transportinfrastrukturen och hur dessa ska finansieras. Förutom medfinansiering använts ibland begreppen motfinansiering och samfinansiering. Ibland förekommer också begreppet kompletterande finansiering. Alternativ finansiering använts ibland för att beskriva situationer där investeringar i infrastruktur finansieras på annat sätt än via anslag på statsbudgeten.

I vårt slutbetänkande kommer vi att försöka definiera begreppen och knyta dem till de situationer som vanligtvis förekommer i samband med finansiering och ansvarsfördelning för investeringar eller andra åtgärder som rör transportinfrastrukturen.

2.8 Gällande avtal om medfinansiering

Frågan om hur mycket som ska produceras av den kollektiva nyttigheten bestäms – i vart fall teoretiskt – ytterst av värdet på det marginella nyttotillskottet av ytterligare produktion av den kollektiva varan/tjänsten med avseende på de mål som gäller för den samlade politik regering och riksdag lagt fast.

Den 25 september 2008 överlämnade regeringen propositionen 2008/09:35 ”Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt” till riksdagen för behandling och beslut. Regeringen föreslog riksdagen bl.a. att godkänna vad regeringen föreslog om att den statliga planeringsramen för transportinfrastruktur för perioden 2010–2021 skulle uppgå till 417 miljarder kronor och skulle användas på så sätt att 136 miljarder kronor används för drift och underhåll av statliga vägar och 64 miljarder kronor för drift och underhåll av järnvägar. För investeringar skulle användas 217 miljarder kronor. Detta blev också riksdagens beslut (Bet. 2008/09:TU2, riksdagsskrivelse 1008/09:145).

I det beslut (N2008/8698/IR) i vilket regeringen uppdrog åt trafikverken att upprätta ett gemensamt förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2011–2021 konstaterade regeringen som tidigare nämnts i bilaga till beslutet att ”volymen åtgärder kan utökas genom att den statliga satsningen kombineras med finansiering från

andra intressenter som är villiga att bidra med medel för att genomföra åtgärder av gemensamt intresse och nytta för staten och intressenterna”. Medfinansiering kan enligt samma bilaga ske t.ex. genom direkta ekonomiska bidrag eller i form av brukaravgifter.

Regeringen fastställde i beslut den 29 mars 2010 (N2009/6374/TE) nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet samt definitiva ekonomiska ramar för trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för perioden 2010–2021. Av bilaga till beslutet framgår att utöver de givna ramarna tillkommer medel genom avtal om medfinansiering som trafikverken och länen tecknat för enskilda objekt samt brukarfinansiering och EU-medel. Totalt 65 miljarder kronor tillförs genom detta under planperioden. Bidragen från trängsel-skatter och vägavgifter för de aktuella investeringarna ska enligt avtalen generera skatte- och avgiftsintäkter under tidsperioder om 25–30 år. Bidragen ska täcka kostnader för byggande samt räntor och amorteringar under hela tidsperioden. Under planperioden kommer enligt bilagan investeringar på uppskattningsvis 42,3 miljarder kronor att genomföras genom medfinansiering från trängsel-skatter (39,9 miljarder kronor) och vägavgifter (2,4 miljarder kronor).

EU-medel beräknas bidra med 4 miljarder kronor.

Med utökade banavgifter tillförs ytterligare 8,8 miljarder kronor för finansiering av kvalitetshöjande insatser i järnvägsinfrastrukturen.

Vidare förs cirka 2 miljarder kronor från den regionala investeringspotten till s.k. samfinansiering av objekt i nationell plan.

Medfinansieringsåtgärderna på cirka 42,3 miljarder kronor under planperioden finansieras enligt nämnda regeringsbeslut både genom trängselskatteintäkter och genom avgifter samt genom lån i Riksgäldskontoret. Medfinansieringen genom upptagning av lån kommer att återbetalas genom trängselskatter och vägavgifter under en längre tidsperiod, cirka 25–30 år. Intäkterna från trängselskatter och vägavgifter har i de tecknade avtalen knutits till finansiering av särskilt utpekade projekt.

Som en följd av de avtal som träffats om medfinansiering föreslog regeringen riksdagen i prop. 2009/10:99 Utgiftsområde 22 att godkänna en utökad ram om 50 miljarder kronor för att inrymma de objekt i i Stockholms län som enligt Stockholmsöverenskommelsen delvis ska finansieras med inkomster från trängselskatt eller vägavgifter (inklusive Förbifart Stockholm), de objekt i Västra Götalands län som ingår i Västsvenska paketet och

som delvis ska finansieras med trängselskatt (inklusive Marieholmstunneln och Västlänken) samt broar över Sundsvallsfjärden på väg E4 och över Motalaviken på riksväg 50 som delvis finansieras med vägavgifter.

I avsnitt 3 i detta betänkande redovisar vi vår utvärdering av förhandlingsarbetet kring medfinansiering i åtgärdsplaneringen för perioden 2010–2021. Den inventering som gjorts av de tecknade avtalen visar att den samlade finansieringen av de objekt för vilka det tecknats avtal om medfinansiering uppgår till drygt 128 miljarder kronor. Av dessa utgörs cirka 61 miljarder av anslag över statsbudgeten, och resterande 67 miljarder från trängselskatter och brukaravgifter jämte bidrag från kommuner, regioner och kommersiella aktörer.

I vårt slutbetänkande kommer vi att föreslå riktlinjer och processer i fråga om medfinansiering av statlig transportinfrastruktur i den långsiktiga planeringen. En central fråga är bland annat formerna för och innehållet i redovisningen av medfinansiering och parternas åtaganden därvidlag.

2.9 Gällande lagstiftning om brukaravgifter

Transportinfrastrukturen kännetecknas av ett antal egenskaper som gör att marknaden misslyckas med att åstadkomma en effektiv lösning när det gäller utbud och prissättning. Detta marknadsmisslyckande beror av stora inslag av externa kostnader, stordriftfördelar och inslag av kollektiva nyttigheter. Som en följd av dessa misslyckanden har samhället intervenerat med korrigerande åtgärder. Staten har ansvaret för betydande delar av det svenska väg- och järnvägsnätet och bestämmer villkoren för att utnyttja infrastrukturen med hjälp av avgifter bl.a. inom ramen för EU-rätten.

Gällande lagstiftning om brukaravgifter för finansiering och användning av transportinfrastruktur återfinns ett flertal lagar och förordningar. I avsnitt 4.3 görs en närmare genomgång av väglagen (1971:948), järnvägslagen (2004:519), förordningen (1997:1121) om farledavgift samt de avgiftsbestämmelser som rör luftfarten. I det sammanhanget behandlas också de direktiv och de EU-förordningar som påverkar införande och utformning av brukaravgifter i Sverige. Vidare görs en närmare redovisning av skillnader mellan

avgift och skatt samt de krav som rör beslut om och redovisning av skatter och avgifter.

Dessa regelverk utgör viktiga utgångspunkter för våra överväganden om införande och utformning av brukaravgifter och de villkor för lån som tas upp för finansiering av statlig transportinfrastruktur.

2.10 Sammanfattande utgångspunkter

Med den grundläggande uppgiftsfördelningen som råder mellan staten och kommunerna förutsätts samverkan, dialoger och förhandlingar ske mellan parterna för att få till stånd ett önskvärt samhällsbyggande och effektiva transporter. Ibland kan ansvarsfördelningen medföra att kommunernas preferenser avviker från statens i termer av utformning, omfattning, tidsmässigt genomförande och lokalisering av den statliga infrastrukturen att de är beredda att betala för att få sina önskemål tillgodosedda. Eftersom infrastrukturen i fråga är statlig och prioriteras efter statens möjligheter och hänsyn, kan ett lämnat bidrag möjliggöra hänsyn till även det som inte fångas upp av statens direkta intressen. Möjligheterna formellt och reellt att lämna bidrag har öppnats för kommunerna genom ändringar i kommunernas formella befogenheter respektive i förändrade redovisningsprinciper för kommunerna.

Mot den bakgrunden kan vi konstatera att förhandlingar om medfinansiering av statlig transportinfrastruktur, bidrar till en fördjupad dialog mellan stat och kommun i planeringen. Medfinansiering spelar därigenom en roll ur ett samhällsplaneringsperspektiv. Den dialog som uppstår när båda parter bidrar med önskemål utifrån sina hänsyn, kunskaper och sin vilja och möjlighet till bidrag är betydelsefull. Med det sagda återstår frågorna om under vilka förutsättningar och former och med vilka ekonomiska resurser som medfinansiering ska kunna ske och vilka principer som då ska göra sig gällande.

Det är väsentligt att upprätthålla respekten för och utgå från de regler som återfinns bl.a. i regeringsformen och budgetlagen. Dessa är till för att skapa en ordning som tryggar transparens och tydlighet i beslutsfattandet och som ger möjlighet till att ta ansvar och utkräva ansvar. Den generella regelmassan i dessa lagar ger emellertid också möjlighet till undantag. Såsom medfinansieringen kommit till uttryck i de avtal som tecknats förutsätts flera avsteg

från grundläggande principer i nämnda lagar. Grundläggande är att statens inkomster ska redovisas på statsbudgetens inkomstsida och att utgifter redovisas på dess utgiftssida. Vidare ska investeringar i transportinfrastruktur finansieras med anslag och inte med lån.

Utredningens grundläggande utgångspunkt är att reglerna ska iakttas. Om särskilda skäl föreligger kan riksdagen besluta om undantag, vilket också sker.

I detta delbetänkande redovisas förhandlingsarbetet kring medfinansiering i åtgärdsplaneringen för perioden 2010–2021 jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor. Ifråga om överväganden om brukaravgifter problematiserar vi frågeställningarna avseende de legala och tekniska möjligheterna samt lämpligheten med införande och utformning av avgifter. Vi redovisar vidare de för- och nackdelar som kan vara förknippade med den typen av finansiering. Förslag om utformning och införande av brukaravgifter har starka kopplingar till utformningen av de riktlinjer och processer som bör gälla för medfinansiering i den långsiktiga planeringen. Inte minst rör det frågan om mandatfördelningen på den statliga sidan vid förhandlingar och slutande av avtal om medfinansiering. I vårt slutbetänkande kommer frågan att behandlas vidare. Även överväganden kring lånevillkor äger kopplingar till frågan om styrningen inom staten.

3 Utvärdering medfinansiering i åtgärdsplaneringen 2010–2021

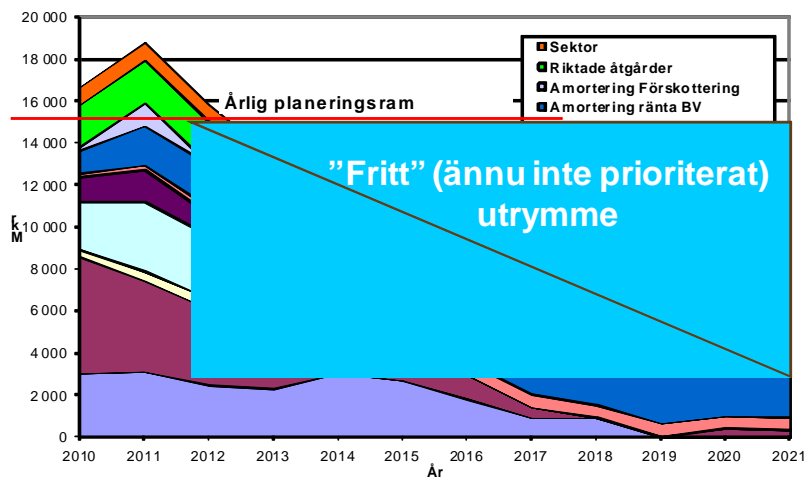
3.1 Introduktion till utvärderingen

Under förberedelserna inför propositionen 2008/09:35 ”Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt” fick trafikverken uppdraget från regeringen att utarbeta modeller och metoder för att tydliggöra förutsättningar för och förbättra möjligheterna till regional, kommunal och privat medfinansiering av investeringsobjekt. Trafikverken fick därefter gemensamt, efter att propositionen antagits och planeringsramen om 417 miljarder kronor fastställts, uppgiften att inom ramen för åtgärdsplaneringen systematiskt pröva möjligheterna till medfinansiering från olika intressenter.

Uppdraget innebar att diskussioner om medfinansiering för första gången fick en formell roll i åtgärdsplaneringen. Dessutom fick diskussionerna en reell sluttidpunkt för att kunna beaktas i det kommande förslaget om nationell plan till regeringen. Även om uppdraget till trafikverken¹ inte formellt innebar att träffa så många avtal som möjligt så blev detta den praktiska effekten. Ett betydande förhandlingsarbete genomfördes under relativt kort tid med resultatet att trafikverken upprättade och undertecknade ett 50-tal överenskommelser om medfinansiering till ett totalt värde av drygt 65 miljarder kronor.

¹ Dåvarande Banverket och Vägverket, samt Sjöfartsverket och dåvarande Luftfartsstyrelsen.

Som framgår av figuren nedan var planeringsramen om 417 miljarder kronor till stora delar redan innan planperioden hade påbörjats intecknad av tidigare beslutade åtgärder såsom närtids-satsning, pågående och redan utpekade projekt, räntor och amorteringar.



Manöverutrymmet för nya satsningar var alltså starkt begränsat och hotet om nedprioriteringar till följd av förseningar eller fördröjningar i pågående projekt överhängande. Mot denna bakgrund kunde ytterligare medel från medfinansierare få en mycket viktig funktion, liksom satsningar på effektivisering och produktivitetshöjning samt förbättrad styrning och kostnadskontroll av stora projekt. Detta utgjorde en viktig bakgrund som förklarar det omfattande förhandlingsarbete som genomfördes med mycket begränsad tid för förberedelser, planering och förankring mellan och inom de berörda organisationerna avseende hur förhandlingarna skulle gå till.

I direktivet till utredningen ingår att genomföra en utvärdering av detta förhandlingsarbete. Utvärderingen ska ligga till grund för vidare överväganden. Utvärderingsarbetet har fokuserats kring kartläggning och analys av hur förhandlingsarbetet bedrivits och uppfattats av parterna och vilket resultat det har medfört. Vi har även utrett parternas förväntningar i samband med förhandlingar, liksom deras respektive tolkning av resultatet. Konsultföretaget PwC har på utredningens uppdrag genomfört en insamling,

kartläggning och analys av tillgängligt material, med särskild inriktning på Trafikverkets egna material. Kartläggningen har kompletterats med intervjuer per genomförd förhandling med företrädare för dels trafikverken dels medfinansierarna. Totalt omfattar utvärderingen 54 förhandlingsprocesser, varav vissa omfattar mer än ett objekt och andra aldrig ledde fram till något avtal.²

Det bör påpekas att partsföreträdarnas behörighet inte har analyserats särskilt, utan att arbetet inriktats mot att beskriva hur arbetet gått till i de aktuella fallen. I normalfallet har det inneburit att trafikverken företrätt staten medan kommun, region eller privata aktörer utgör medfinansier.

3.2 Bakgrund och ingångsvärden till förhandlingarna

För att belysa utgångspunkten för förhandlingsarbetet är det viktigt att lyfta fram några av de förutsättningar som parterna har arbetat utifrån och som kan ha präglat förväntningarna på resultatet av förhandlingen.

Det fanns några uttalade drivkrafter som uttrycktes i samband med närtidssatsningen och propositionen 2008/09:35:

- Större total åtgärdsvolym.
- Ökat gemensamt ansvarstagande.
- Förbättrat inflytande för lokala och regionala aktörer i planering och utformning av samhällets infrastruktur.
- Genom extra resurser kan genomförandet av pågående projekt accelereras.

Dessutom fanns några andra omständigheter, uppfattningar och argument som bör ha påverkat intresset för överenskommelser positivt:

- Vissa lokala nyttor kopplade till bl.a. miljöeffekter, tillgänglighet, markvärdesökningar och regional utveckling fångas inte av traditionella samhällsekonomiska bedömningar.

² Rapporten ”Erfarenheter från medfinansieringsförhandlingarna inför den nationella planen 2010-2021” dnr N 2010:09/2011/1.

- Förbättrade möjligheter för lokala intressenter att på ett trovärdigt sätt gemensamt med kommuner och regioner formulera sina behov och betalningsvilja.
- Medfinansiering kan minska risken för överskattade nyttor/underskattade kostnader.
- Den statliga budgetprocessen där medel till investeringar beviljas ett år i taget.
- Möjligheter att exploatera kommersiell nytta, framför allt genom brukaravgifter, skulle kunna minska den offentliga bördan.
- Informella signaler om att medfinansiering kunde minska risken att hamna utanför den nationella planen.

Till förhandlingarna fördes underlag från den pågående fysiska planeringsprocessen i de aktuella fallen. Beroende på i vilket skede planeringen befann sig kunde precisionen för kostnadsuppskattningar respektive samhällsnytta variera betydligt mellan de olika objekten och även konkretiseringen avseende objektens detaljutformning i tid och rum. Även om detaljplan inte fanns framme, och därmed förknippade kostnadsuppskattningar, ingicks alltså överenskommelser om medfinansiering.

Från trafikverkens sida erbjöd man en förbättrad möjlighet att medverka i slutskedet av åtgärdsplaneringen. Det fanns inga formella eller uttalade löften om att medfinansiering skulle leda till att man från kommunal sida kunde räkna med att påverka vare sig utformning eller tidsplanering. Ändå var det denna möjlighet som man från kommunal och regional sida måste ha uppfattat som den absolut viktigaste möjligheten och anledningen att medverka i förhandlingar, trots farhågor om riskerna att staten skulle kunna frångå delar av sitt ansvar eller genom budgetmässiga justeringar minska det statliga finansiella åtagandet i takt med att det kommunala åtagandet materialiserades.

I någon mån byggde alltså förhandlingarna på förväntningar om att regeringen åtagit sig att hantera enskilda objekt i förhållande till den nationella planen samt att vidta budgetmässiga prioriteringar efter dess fastställande. Osäkerheten har hanterats genom att överenskommelserna villkorats både i samband med avsiktsförklaringar genom fastställande av den nationella planen (om objektet inte kommer med förfaller överenskommelsen) och vid medfinansieringsavtal (utbetalningsplan fastställs i samband med

genomförandeavtal och förutsätter årliga budgetbeslut i förväntad takt). Det finns dock även i många fall betydande osäkerheter kopplade till förseningar och fördringar som inte ännu har behandlats mellan parterna.

Även objektens avgränsning kom att prövas genom förhandlingarna, genom s.k. paketöverenskommelser med inspiration från bl.a. Stockholmsöverenskommelsen. 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.

Det är vidare uppenbart att förväntningarna kring kopplingen mellan medfinansiering och planering/ prioritering inte har stämt överens mellan eller ens inom de organisationer som har deltagit i förhandlingarna. 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 medfinansieringens påverka prioriteringar i planen.

Under vintern 2008, i slutfasen av den interna beredningen av planeringsramen för den kommande planperioden, ökade intresset inom regeringskansliet att utöka utrymmet genom att bredda basen för finansiering genom medverkan och tillskott från nyttotagare under rubriceringen medfinansiering. De vägprojekt som under förberedelserna inför propositionen 2008/09:35 "Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt" utpekades som kandidater för OPS-upphandling blev även pilotprojekt i förhandlingsarbetet inför den kommande närtidssatsningen. Sundsvall och Motala blev tillsammans med Umeåpaketet föregångare och avsiktsförklaringar tecknades i april 2008 kring de aktuella objekten.

3.3 Genomgång av de resulterande överenskommelserna

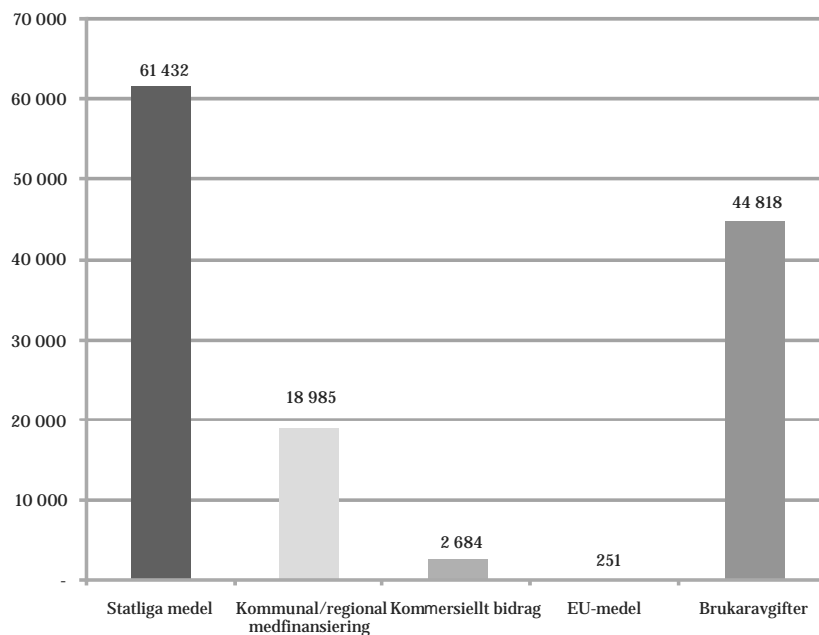
Finansieringens omfattning

Medfinansieringsobjektens finansiering har kartlagts med utgångspunkt i de genomförande- och finansieringsavtal som erhållits från Trafikverket. Medfinansieringen har utifrån avtalens

skrivningar indelats i fyra kategorier. Avtalsdokumentationen har dessutom analyserats avseende utformning och innehåll.

Den totala omfattningen för medfinansieringsobjekten uppgår enligt avtalsdokumenten till cirka drygt 128 miljarder kronor, varav de statliga medlen utgör 48 procent. Den totala medfinansieringen uppgår till drygt 67 miljarder kronor. Nedan illustreras medfinansieringsobjektens totala finansiering.

Total finansiering av medfinansieringsobjekten



Av medfinansieringen står brukaravgifter för den största andelen medfinansiering och uppgår till närmare 45 miljarder kronor. Medfinansiering via trängselskatter, som inkluderas i kategorin brukaravgifter, uppgår till cirka 37 miljarder och svarar för drygt 80 procent av kategorin brukaravgifter. Den kommunala och regionala medfinansieringen som väsentligen utgörs av skattefinansierade bidrag enligt avtalen uppgår till nästan 19 miljarder kronor, bidrag från kommersiella aktörer uppgår till cirka 3 miljarder och medfinansiering via EU-medel uppgår till 251 miljoner kronor.

En stor andel av finansieringen står ett fåtal stora objekt för. Den största överenskommelsen där medfinansiering ingår är

Västsvenska infrastrukturpaketet. Denna överenskommelse, omfattar totalt 34 miljarder kronor varav staten via anslag betalar 17 miljarder, trängselskatteintäkter 14 miljarder och kommunala bidrag 3 miljarder kronor. Den kommunala och regionala medfinansieringen för Citybanan uppgår till cirka 6,3 miljarder kronor och Förbifart Stockholm medfinansieras via trängselskatter med ett belopp på 22,6 miljarder kronor.

Fyra mycket omfattande projekt står för en stor andel av den totala medfinansieringen:

1. Förbifart Stockholm med en total investering på 27,6 miljarder kronor där medfinansieringen planeras uppgå till 22,6 miljarder kronor.
2. Citybanan i Stockholm med en total investering på 18,4 miljarder kronor varav medfinansiering 7,4 miljarder kronor.
3. Västsvenska infrastrukturpaketet beräknas kosta 34 miljarder kronor. Medfinansiering sker med 17 miljarder kronor.
4. Norra länken i Stockholm har en investering på 11,9 miljarder kronor i löpande penningvärde. Medfinansiering beräknas uppgå till 2,9 miljarder kronor.

Andelen medfinansiering i de enskilda överenskommelserna varierar kraftigt med ett genomsnitt om 47 procent av den totala bedömda investeringskostnaden, från några enstaka procentenheter (till exempel RV 55/56 Östra förbifarten Katrineholm där Katrineholms kommun medfinansierar till 2 procent och Västerås – Sagån där Västerås kommun står för 3 procent) till i princip hela investeringskostnaden (till exempel Kirunaprojektet ny järnväg förbi Kiruna där LKAB står för 98 procent av investeringskostnaden och Södertunneln i Helsingborg där Helsingborgs kommun står för 96 procent).

Kommuner har sannolikt i viss mån kunnat tillgodoräkna sig satsningar inom ramen för det kommunala väghållaransvaret i samband med överenskommelser om medfinansiering. Detta gäller sannolikt även investeringar i resecentra och liknande kollektivtrafikanläggningar. Den totala omfattningen av specifika kommunala satsningar i egna anläggningar är av flera skäl svår att bedöma exakt. Bland annat påverkas möjligheterna till en sådan bedömning av det faktum att ett antal objekt ännu inte nått så långt i planeringsarbetet att detaljutformning och ansvarsfördelning har

kunnat diskuteras. Det gör att vi inte kan utesluta att det kommunala åtagandet till en betydande andel kommer att utgöras av åtgärder inom det traditionellt kommunala åtagandet (så som resecentra, kollektivtrafikanläggningar) och där anläggningen är kommunal. Ett troligt scenario utifrån vår tolkning av befintliga överenskommelser är även att betydande medel till medfinansiering utgörs av tillskott som möjliggör en ny påfart, trafikplats, cykelbana eller ytterligare filer. Sådana tillskott bidrar förstås till att den lokala nyttan ökar, men det kan diskuteras i vilken utsträckning de ökar det totala planeringsutrymmet för statlig infrastruktur.

Eftersom objekten befinner sig i olika planeringsskeden är betalningsplaner relativt ovanliga, vilket försvårar bedömningen av när olika typer av medfinansiering kan förväntas utbetalas. I många fall har dock kommuner erbjudit tidigareläggning genom index- och räntefria lån, s.k. förskottering.

Markvärdesförändringar och framtida exploateringsvinster lyfts fram som motiv till att ingå överenskommelse, men inte i något fall har vi sett exempel på att exploateringsavtal bilagts överenskommelsen om medfinansiering. Fram tills att eventuella exploateringsavtal kan slutas måste den kommunala skattebasen anses utgöra grund för kommunala garantier, uttalade eller outtalade.

En uppdelning av medfinansieringen har utförts på kategorierna:

- Kommunal/regional medfinansiering. I denna kategori ingår kommunernas skattefinansierade bidrag samt medel som avsätts i regional plan samt länstransportsplan.
- Kommersiellt bidrag.
- EU-medel.
- Brukaravgifter (trängselskatter, banavgifter och vägavgifter).

Kartläggningen har utgångspunkt i de genomförande- och finansieringsavtal som erhållits från Trafikverket. Då vi inte har haft tillgång till samtliga avtal har även information inhämtats via kompletterande intervjuer, internet, Trafikverkets sammanställning över objekten samt i enstaka fall från nationell plan 2010–2021.

Frågetecknen i den sista kolumnen i tabellen ”utvärdering medfinansiering i åtgärdsplanering 2010-2021” förskottering innebär att det i avsiktsförklaringarna och/eller genomförande- och finansieringsavtalen framgår att motpart har erbjudit sig att förskottera en del eller hela den statliga andelen av finansieringen.

De siffror som är *rödmarkerade* i förskotteringskolumnen innebär att det i avtalen står ett belopp som motparten är beredd att förskottera. Dock finns det inget som bekräftar huruvida förskottering kommer att användas.

Den totala finansieringen summerar det statliga medel, kommunal- och regional medfinansiering, kommersiella bidrag, EU-medel samt brukaravgifter. Således är förskotteringsbeloppen inte inräknade i total finansiering. Eftersom förskottering sker utan räntebelastning kan räntekostnaden betraktas som medfinansiering. Den är dock svår att kvantifiera eftersom förskottering inte ska ha någon förutbestämd löptid.

I exempelvis Södertälje – Hallunda har det inte skrivits ett specifikt finansieringsavtal utan objektet regleras i det övergripande avtalet för ”Stockholmspaketet”. Siffrorna har i det specifika fallet hämtats från nationell plan.

Vad gäller Dalabanan står det i avtalet att brukaravgifter om 250 miljoner kronor ska tillämpas och att en kommunal garanti ska utgå om intäkterna från brukaravgifterna understiger beloppet. Efter att avtalet tecknats visade det sig att brukaravgifter inte kunde användas i objektet på grund av gällande lagstiftning. Vi har då i denna analys antagit att den kommunala garantin om 250 miljoner kronor kommer att övergå i en kommunal medfinansiering.

E6 Trelleborg-Vellinge, Masmolänken, Kattegattleden, Väster Karlstad Trafikplats och Luleå-Riksgränsen (ERMTS) är objekt där det inte tecknades något avtal.

[MSEK]	Statliga medel	Kommunal/regional medfinansiering	Kommersiellt bidrag	EU-medel	Brukaravgifter	Förskottering	Total finansiering
Citybanan	10 500	6 300					16 800
Rosersberg anslutning till kombiterminal	130		20				150
Trafikplats Viggbyholm Roslags-Näsby (E18 Tåby)	226	100				?	326
Trafikplats Rosersberg E4 Sigtuna	40	20	102			?	162
E18 Hjulsta-Kista	2 671	685					3 356
Norra länken	6 600	2 200					8 800
Förbifart Stockholm	5 000				22 600		27 600
Södertälje - Hallunda	151				134		285
Masmolänken							-
Hargshamnbanan	35	5	10		60		110
Dalabanan	260	400		150		?	810
RV 55/56 förbifarten Katrineholm Trpl Finntorp	447	9				40	456
Spårförbindelse Händelö-Kardobanan	150	245					395
Farled mot Norrköpings hamn	130	130					260
RV 50 Mjölby - Motala (projekt RV 50/32 Mjölby)	220	130			1 450	?	1 800
E22 Förbifart Söderköping	657	55				5	712
Alvesta-Kalmar (Resecentrum)	6	40		31		16	77
Kust-Kust Växjö resecentrum	20	100		20		16	140
Kust-Kust, mötespl. Åryd	19	18		25		16	62
Kust-kust mötespl. Örsjö	19	18		25		16	62
Flackarp- Arlöv (Flerspårs utbyggnad)	2 110	250					2 360
Ångelholm-Maria (Dubbelspårutbyggnad)	1 300	350					1 650
Södertunneln Helsingborg C	100	2 200					2 300
Trelleborgsbanan	275	215				?	490
Pågatåg i Nordöstra Skåne	344	219				?	563
Varberg-Hamra Väst kustbanan	2 350	500	100			?	2 950
Trafikplats IDEON E22 Lund	85	21					106
E4 Infart till Helsingborgs Hamn	108	162				?	270
E22 Skåne Kristianstad (Linderöd - Va)	837						837
E6 Trelleborg-Vellinge							-
E6.01 Trafikplats Spillepengen	84	126				?	210
Kattegattleden	40	35					75
Göteborgs Hamnbana och Marieholmsbron	750	150					900
Västsvenska Infrastrukturpaketet	17 000	3 000			14 000		34 000
Slambymotet (Härryda)	115	4				115	118
Söder-Västerleden, Etapp 1	192	25					217
Hisingsleden	565	35					600
Genom Alingsås	682	70					752
Alingsås - Vårgårda	945	70					1 015
Trafikplats Jung	64	4				64	68
Göteborgs hamn Lundbyleden	540						540
Väster Karlstad Trafikplats	317	22				?	339
Södertälje sluss	1 258	190	2				1 450
E18 Västerås-Sagan	200	7				?	207
RV 45/70 geom Mora etapp1,2,3	118	25				?	143
RV 50 Genom Ludvika, Bergslagsdiagonalen	105	5				?	110
RV 70 Trafikplats Smedjebacken (Borlänge)	64	1					65
RV 70 Korsingen Smedjebacken-Gyllenhamsvägen	89	1					90
Farled till Gävle hamn	173	86				?	259
Sundsvalls Hamn Tunadalsspåret	198	229	133				560
Järnvägsutredning Sundsvall-Härnösand	1	14				1	15
E4 Sundsvall	1 350	250			2 400		4 000
E4/E12 Umeå	1 530	250				?	1 780
Luleå-Riksgränsen - (ERMTS)					622		622
Kiruna projektet ny järnväg förbi Kiruna	40		1 950				1 990
E10 Kiruna			366				366
E4 Boviken-Rosvik	125		1			40	126
E4 Genom Kalix	98	15					113
ERTMS korridor B					3 552		3 552
SUMMA	61 432	18 985	2 684	251	44 818	329	128 171

Överenskommelsernas utformning

Vid en genomgång av avtalen kan vi konstatera att utformningen varierar betydligt både vad avser omfattning och innehåll. Det kortaste avtalet är på en halv sida medan det finns avtal upp mot 30 sidor. Som exempel på ett kort avtal kan nämnas avtalet mellan Katrineholms kommun och Vägverket Region Mälardalen om medfinansiering. Detta innehåller en kort beskrivning om pro-

jektet, att kommunen medfinansierar med 8,5 miljoner kronor, tidpunkt för utbetalning av bidraget, samt att kommunen i annat avtal erbjuder sig att förskotta 40 miljoner kronor och att avtalet förutsätter fullmäktiges beslut. I andra avtal finns detaljerad information, ibland åskådliggjord med kartor om objektet medan andra hänvisar till omfattande bilagedelar eller till förstudier och avsiktsförklaringar. Avtal med Banverket som part har traditionellt varit mer omfattande än vad som varit fallet med avtal med Vägverket som part.

Inom Vägverket utarbetades ett genomförande- och finansieringsavtal i samband med projekt E4 Sundsvall. Detta har sedan används som förlaga (standardavtal) för utformningen av avtal inom Vägverket. Det har funnits en strävan inom Vägverket att göra avtalen så korta och enkla som möjligt beaktande de frågor som ska regleras. På senare tid har dock avtalen rörande järnvägs- respektive vägprojekt blivit mer likformade.

Flertalet avtal innehåller följande delar även om dessas inbördes ordning skiljer sig åt:

1. Avtalets parter.
 2. En beskrivning av projektet.
 3. En beskrivning av tidsplan.
 4. Organisation och arbetsätt.
 5. Parternas åtaganden.
 6. Finansiering, ekonomi och betalning.
 7. Äganderätt till anläggning.
 8. Avtalets giltighet.
 9. Ändringar och tillägg.
 10. Tvist.
-
1. I samtliga avtal anges vilka parter som ingått avtal. Parter är Trafikverket, eller dess föregångare, samt olika typer av kommunala eller regionala offentliga organ och i vissa fall bolag med privat eller offentligt ägande. I några fall anges de ombud som företrätt organisationerna men i normalfallet är denna information utelämnad.
 2. En inledning som beskriver projektet. Beskrivningen skiljer sig mycket åt i såväl omfattning som detaljeringsgrad. I banpro-

jekten men även i sjöfartsprojekten är beskrivningarna i flertalet fall omfattande och relativt detaljerade. Vägverket anger att man som princip har försökt hålla avtalen så kort som möjligt och på andra sätt komplettera med ytterligare information.

3. Beskrivningarna om tidplan skiljer sig åt mellan projekten. Vissa anger endast starttidpunkt, medan andra anger såväl starttidpunkt som förväntat färdigställande och idrifttagande.
4. När det gäller organisation och arbetssätt skiljer sig avtalen åt högst betydligt. Bland vägtrafikprojekt innehåller detta moment ofta en beskrivning på fyra till fem rader som beskriver att Vägverket i egenskap av byggherre svarar för projektet och att medfinansiärerna ges möjlighet att följa och påverka projektet. När det gäller E4 infart till Helsingborgs hamn är dock rollerna de motsatta men där svarar också kommunen för merparten av investeringen. I Banverkets avtal är detta moment oftast mer omfattande. Förutom att Banverket, enligt avtalet, har en ledande roll som ansvarig för projektet finns det olika typer av grupper knutna till projekten och dessas funktion och ansvar beskrivs i detta moment. Exempel på detta är i bl.a. projektet Dalabanan där en partsammansatt samrådsgrupp bildas som ska arbeta med uppföljning av åtgärderna, avtalets syfte och målsättning samt samverkans- och informationsfrågor. I Kust till Kust banan beskrivs motsvarande moment under rubriken Parternas samarbete.
5. Under rubriken parternas åtaganden beskrivs vilka uppgifter som Trafikverket respektive medfinansiärerna har. När det gäller avtal med Banverket som part är åtagandena i flertalet avtal strukturerade för verket och medfinansiärerna, var för sig medan i vägtrafikprojekten berörs åtagandena på olika ställen till exempel vad gäller förändring av väghållaransvar. För båda verken är frågan om planeringsansvar aktuell, t.ex. översikts- och detaljplaner, MKB etc. Vidare berörs markupplåtelse i detta sammanhang. Andra stående punkter under detta moment är att parterna ska iaktta gällande lagar och myndighetsbeslut. I vissa fall anges att medfinansiären ska verka för tredje parts medverkan, till exempel vad gäller markägare.
6. När det gäller finansiering, ekonomi och betalning är detta moment mycket olika i omfattning och inriktning. Detta påverkas naturligen av hur komplicerat projektet är i form av

omfattning och inriktning. Är det många olika medfinansierare, vilka garantiåtaganden lämnas, hur ska betalningen ske, är vissa medel hänförliga till vissa delprojekt, finns förskott etc.

- a) I något enstaka avtal finns inga uppgifter om projektets totalkostnad utan endast ett belopp eller procentandel som ska medfinansieras.
- b) En fråga som berörs olika i avtalen är hur kostnadsöverdrag ska hanteras.
 - i. I drygt 40 avtal ska omförhandling ske på visst sätt.
 - ii. I några få avtal stipuleras att kostnadsöverdrag ska fördelas pro rata eller berörs överhuvud taget inte i avtalet.
 - iii. I något avtal där det uttryckligen står att beloppet inte får överskridas alternativt att medfinansieringen är kopplad till vissa åtgärder som medfinansieraren har ansvar för.
 - iv. I några enstaka avtal tas även upp hur överskott och exploateringsvinster ska fördelas.

Kontaktpersonernas bedömning av ansvar för kostnadsöverskridande framgår av avsnitt 10.3 i denna rapport.

- c. Med undantag för ett tiotal avtal anges i vilken prisnivå investeringen är beräknad. I merparten av dessa avtal finns också hänvisning till index.
- d. Kommunal garanti för brukaravgifternas storlek lämnas i Dalabanan.
- e. Förskott behandlas i 25 av projekten. I flertalet av avtalen cirka 15 finns inte några fastställda belopp utan endast ett erbjudande alternativt att frågan om förskott ska avtalas i framtiden. Av de 25 projekten som berör förskott är frågan endast behandlad i 11 avtal medan resterande förskott finns noterade i avsiktsförklaringarna.
- f. I några få avtal tar medfinansierarna på sig även andra åtaganden, utöver medfinansieringen, som innebär belastning på deras respektive budget. Medfinansierarna tar i vissa fall på sig huvudmannaskapet för delar av investeringen som innebär ansvar för drift, underhåll och reinvesteringar som kommer att belasta medfinansierarens framtida budgetar. Det förekommer också att medfinansieraren svarar för vissa anknytande investeringar i gator och påfarter.

7. Äganderätten till järnvägsanläggningarna ligger hos staten. Vissa stick- och industrispår har annan ägare. Resecentra tillhör inte statens åtagande. När det gäller farledprojekt äger naturligen kommunen säkerhetsanordningar inom hamnen medan Sjöfartsverket äger anordningarna i farled. Vad avser väghållaransvar kan detta skifta mellan staten och kommunen beroende på vägens karaktär och i avtalen hänvisas ofta till att detta ska avtalas senare.
8. I nästan alla avtal regleras vad som fordras för avtalens giltighet. Der rör sig om ikraftträdde fullmäktigebeslut i de regionala och lokala organen, styrelsebeslut i bolagen samt att objekten finns med i regionala och nationella planer. Dessutom står det i ett flertal avtal som rör järnvägprojekt att en förutsättning är att Banverket beviljas erforderliga medel.
9. När det gäller ändring och tillägg så framgår det av de allra flesta avtal att dessa ska vara skriftligen dokumenterade och att samtliga parter ska ge sitt medgivande. I avtalet rörande E4 Sundsvall framgår dock att ”Vägverket beslutar – efter samråd med Sundsvalls kommun – om ändringar eller tillägg i Projektet i form av nya funktioner eller anläggningar. I de fall ändringar och tillägg inte kan inrymmas i Projektet ska förhandlingar tas upp mellan parterna om kostnadsansvar. Principen ska vara att initiativtagande part ska bära merkostnaderna om parterna inte kan enas”.

Twister ska enligt av Banverket tecknade avtal avgöras i allmän domstol. I något enstaka fall ska tvisten först prövas i existerande partsammansatt grupp. Motsvarande moment finns inte med i av Vägverket tecknade avtal.

3.4 Utvärdering av förhandlingsarbetet

3.4.1 Metod för utvärderingen

Förhandlingsarbetet har utvärderats genom insamling, kartläggning och analys av tillgänglig dokumentation, med särskild inriktning på underlag från Trafikverket och det gemensamma projekt Trafikverket bedriver med SKL³ kring uppföljningen av

³ Sveriges Kommuner och Landsting.

medfinansieringsarbetet. Kartläggningen har kompletterats med presentationsmaterial, möten och ett stort antal intervjuer med företrädare för överenskommelsernas parter, dvs. trafikverken och medfinansiärerna. Vi har härvid försökt identifiera de personer som haft en drivande roll hos respektive part.

Ambitionen har inte varit att granska eller jämföra enskilda förhandlingar eller objekt, utan att identifiera systematiska tendenser och företeelser som är intressanta ur ett övergripande perspektiv. Analysen har fokuserat på att beskriva hur och på vilka grunder förhandlingsprocessen har bedrivits snarare än att undersöka kvalitet i underlag eller dokumentation.

Konsultföretaget PwC har på utredningens uppdrag genomfört en insamling, kartläggning och analys av tillgängligt material, med särskild inriktning på Trafikverkets egna material. Kartläggningen har kompletterats med intervjuer per genomförd förhandling med företrädare för dels trafikverken dels medfinansiärerna. Totalt omfattar utvärderingen 54 förhandlingsprocesser, varav vissa omfattar mer än ett objekt och andra aldrig ledde fram till något avtal.

Kontaktpersoner hos de tidigare trafikverken har identifierats genom att ansvariga per region har utpekats av Trafikverket. Dessa har tillfrågats om lämplig person att intervjua per objekt inom sin egen region. En lämplig person har definierats som en person som har medverkat i den aktuella förhandlingen och kan svara på frågor om densamma. Kontaktpersoner hos medfinansiärerna har identifierats genom att namn på lämpliga representanter hos motparten per objekt har mottagits från Trafikverket. I något enstaka fall har den av Trafikverket namngivna personen valt att hänvisa vidare till någon annan inom sin organisation.

Intervjuerna är baserade på standardiserade frågeformulär som skickats ut till kontaktpersonen innan själva intervjun. Svaren på frågorna ger därmed uttryck för nyckelindividuers personliga tolkningar, uppfattning och bedömning och inte nödvändigtvis samma svar som någon annan inom samma organisation hade gett.

Svaren från intervjuerna har sammanställts i protokollform. Ur protokollen har generella trender analyserats och intressanta citat har kunnat lyftas fram. Totalt har drygt 100 intervjuer genomförts.

De områden som varit föremål för intervjuer kan sammanfattas enligt följande:

- Tidsperiod för förhandlingarnas genomförande.

- Beslutsmandat för parterna för förhandlingarna samt hur detta har uttryckts.
- Beslutsunderlag för förhandlingarna.
- Tidigare erfarenhet av genomförande av förhandlingar om medfinansiering.
- Intressenterna i förhandlingsprocessen.
- Samverkan med andra parter i motsvarande pågående förhandlingar.
- Inkluderande av andra nyttobedömningar och kostnader av samhällsekonomisk karaktär i förhandlingarna.
- Ställande av förbehåll och motkrav från medfinansierarnas sida.
- Bedömning av överenskommelsens status och rättsverkan.
- Finansiering av utfästelser samt behandling av risker.
- Bedöms processen som tillfredsställande samt förslag på förbättringar.

I det nedanstående presenteras observationer från intervjuarbetet baserat på dessa frågor.

3.4.2 Observationer från intervjuerna

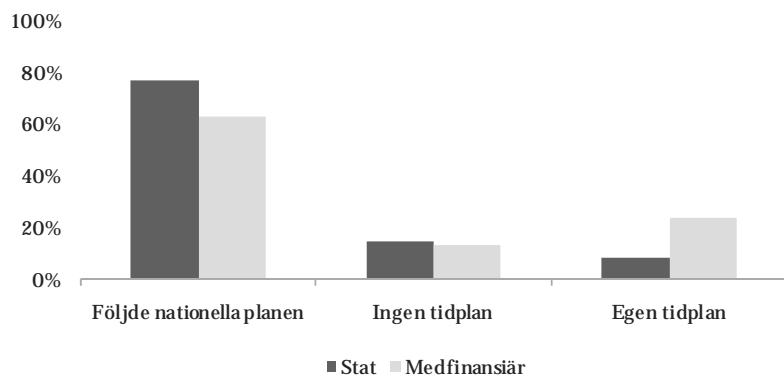
Förhandlingsarbetets längd och tidplan

Merparten av förhandlingarna har ägt rum under 2008 och 2009 eller enbart under 2009, med slutlig deadline (flyttades fram vid flera tillfällen) i månadsskiftet oktober/november 2009. Undantag inkluderar pilotprojekten och Norra Länken. I genomsnitt verkar förhandlingsprocessen ha varat i ungefär ett år, men svaren är långt från tydliga och bör därför tolkas varsamt.

Ett skäl till denna otydlighet är sannolikt att kommunerna har haft upparbetade relationer och diskussioner med trafikverken under lång tid innan förhandlingen med inriktning på en överenskommelse om medfinansiering påbörjades. Ett annat skäl kan vara att skiljelinjerna mellan förhandlingsprocessen och samverkansprocessen kring fysisk planering inte tydliggjordes.

Vid frågan om det fanns en överenskommen tidplan för förhandlingsprocessen i planeringsomgången beskriver merparten av de tillfrågade att det inte upprättades en egen fastställd tidplan för förhandlingen. Istället hänvisar kontaktpersonerna i stor utsträckning till deadlines som fanns för den övergripande åtgärdsplaneringen.

Typ av tidplan för förhandlingen



Samordnaren för Vägverkets förhandlingsarbete beskriver att den övergripande tidplanen följde regeringens direktiv för åtgärdsplanering och att trafikverken var medvetna om sluttidpunkt för de nationella och regionala planerna. Vidare uppger denne att

tidplanerna för de olika projekten blev sedan olika beroende på hur lång tid behandlingen av avtalet tog i varje kommun. Den [tidplanen] anpassades utifrån projektet och kommunens behov utav beslut och förankring i olika instanser. Själva tiden bör ha varit tillräcklig då den räckte till för genomförande av beslutsfattandet.

Enligt vår undersökning har dock inte tiden för förhandlingarna kopplade till nationell plan i alla förhandlingar varit tillräcklig. Tidsbristen har dels medfört att separata tidplaner inte har utförts, dels att nödvändiga kostnadsberäkningar/underlag inte har tagits fram. Ett förekommande svar från intervjuerna är att tidsgränserna tillhörande den nationella planen upplevdes stressiga och att det inte fanns utrymme att tillämpa ytterligare tidplan.

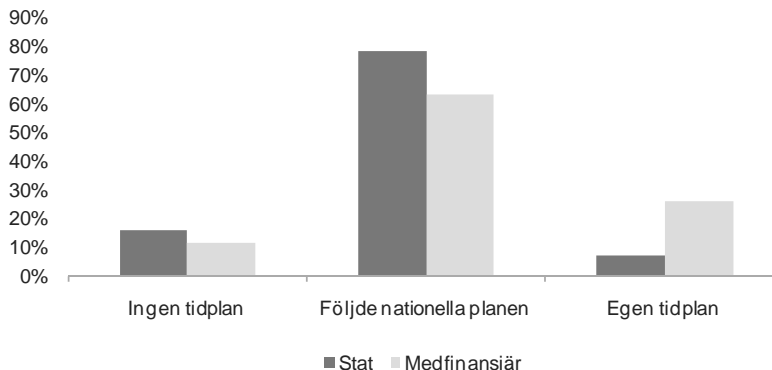
Det gällde att föra snabbast tänkbara diskussioner och förhandlingar. Vi upplevde att de deadlines som kommunicerades för den nationella planen kom väldigt sent, därav tidsbristen.

Avtal förhandlades även fram oberoende av i vilket stadium projekten befann sig i, utan att skillnader i planeringshänseende i övrigt avspeglades i förhandlingsarbetet eller i ambitionerna för den enskilda överenskommelsens resultat. En kontaktperson berättar att för att inom angivna tidsramar hinna från avsiktsförklaring till genomförande- och finansieringsavtal ändrades i praktiken helt enkelt bör-skrivningar till skall-skrivningar.

I några av förhandlingarna går uppfattningarna isär huruvida det fanns en tidplan eller inte. I ett fall beskriver representanten för Banverket att förhandlingen inte var kopplad till någon tidplan utan att det var ett uppdrag som fick ta den tid som krävdes. Från den kommunala sidan uppges det däremot att det fanns en tydligt kommunicerad deadline från Banverket för att projektet skulle ha en chans att ingå i den nationella planen. Kravet medförde att ett datum sattes för att kommunfullmäktige skulle kunna besluta ärendet inom tid.

Medfinansierarna har i större utsträckning uppfattat att det upprättades egna tidplaner. Att andelen svar skiljer sig åt kan förklaras av att medfinansierarna uppfattade deadlines som kommunicerades av trafikverket som en egen tidplan medan trafikverket utgick från den övergripande tidplanen för åtgärdsplaneringen.

Tidplan för förhandlingen



Tidplanen, eller de deadlines som fanns för åtgärdsplaneringen, tillämpades i flertalet fall. Cirka 90 procent av medfinansiärerna säger att tidplanen följdes, medan något färre, närmare 80 procent av trafikverkens representanter uppger att tidplanen följdes. Hålltider i åtgärdsplaneringen ändrades liksom kraven för vad som skulle ingå i planen, vilket ledde till att inlämnade handlingar fick kompletteras.

Många vittnar om att det fanns lite tid för förhandlingar. I en intervju beskrivs följande:

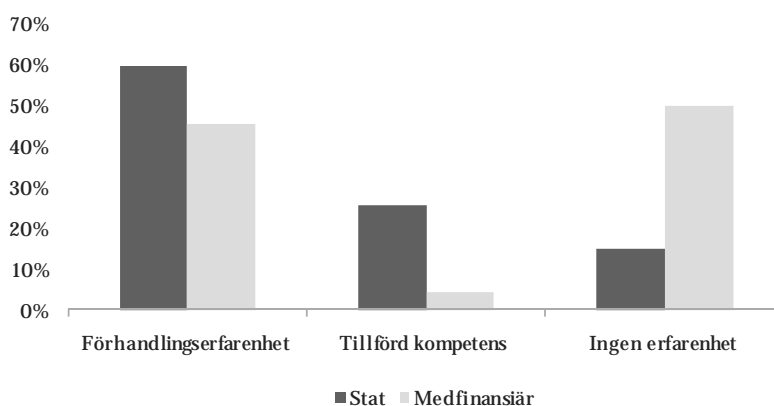
Processen för genomförande- och finansieringsavtalet blev ganska utdragen mot slutet av förhandlingarna – från Vägverkets sida. Det var främst Vägverkets egen planering (delvis kopplat till den gemensamma arbetsplanen) som sinkade processen. Det fanns en vilja från Vägverket att finansieringsavtalet skulle se likadant ut som de övriga finansieringsavtalen man skrev med andra parter. Egentligen skulle kommunen och Vägverket ha slutit avtal under hösten 2008, men avtalet träffades först i april 2009.

Andra påtalar att det var positivt att deadlines justerades så att mer tid kunde läggas på förhandlingsarbetet då vissa processer var komplexa när parterna skulle förankra avtalen uppåt i organisationerna, exempelvis beslut i kommunfullmäktige, regionfullmäktige och i styrelsen.

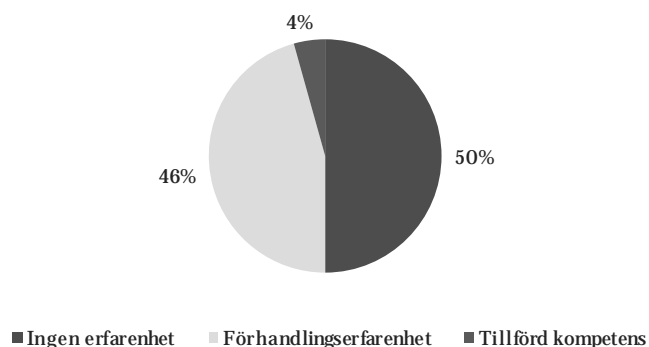
Den knappa tiden har påverkat beslutsunderlaget som framför allt trafikverkens representanter inte anser har varit tillräckligt faktabaserat. Kalkylarbetet hann inte genomföras i tillräcklig omfattning, vilket medförde att schablontal användes i beslutsunderlaget.

Erfarenhetsbasen från förhandlingsarbete är generellt starkare hos trafikverken

Av trafikverkens kontaktpersoner berättar cirka 60 procent att de har förhandlingserfarenhet och ytterligare 27 procent berättar att de haft tillgång till förhandlingserfarenhet eller att annan typ av samordning förekommit.

Tidigare erfarenhet

Närmare 50 procent av medfinansierarna beskriver å andra sidan att de inte har haft erfarenheter som de kunnat använda sig av vid förhandlingarna. Samordning mellan medfinansierare har varit ovanlig, något som delvis kan förklaras av att den rådande uppfattningen var att objekten som är föremål för förhandling i hög utsträckning konkurrerade med varandra om en plats i den nationella planen.

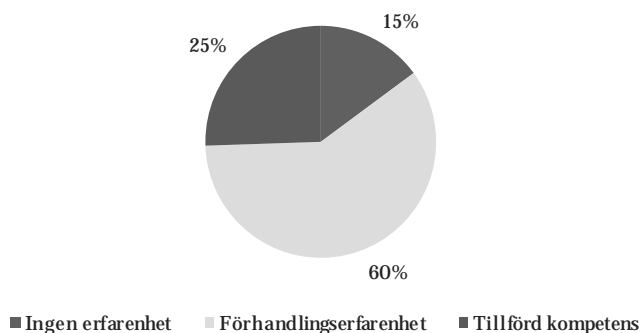
Tidigare erfarenhet hos medfinansierarna

Flera av medfinansierarna berättar dock att de har haft kontakt med några andra kommuner i syfte att bilda sig en uppfattning kring vilken nivå medfinansieringen förväntas ligga på. Kontakt-

personerna verkar dock inte betrakta detta som erfarenheter eller samordning utan endast som informationsinhämtning.

Hos trafikverken finns det erfarenheter från att förhandla med kommuner inom samtliga trafikverk, dock med en tydligt starkare tradition hos Vägverket. Ett flertal kontaktpersoner uppger att medfinansiering av vad som tidigare helt betraktats som ett statligt åtagande var en helt ny företeelse.

Tidigareerfarenhet inom trafikverken



Erfarenheter från tidigare förhandlingar avseende bl.a. närtidssatsningen och Stockholmspaketet tillämpades i medfinansieringsförhandlingarna. Samordnaren i Vägverket berättar att

de tidigare förhandlingarna fallit väl ut var en av anledningarna till att regeringen gav de olika trafikverken uppgiften att förhandla om medfinansieringen avseende objekt till den nationella åtgärdsplanen.

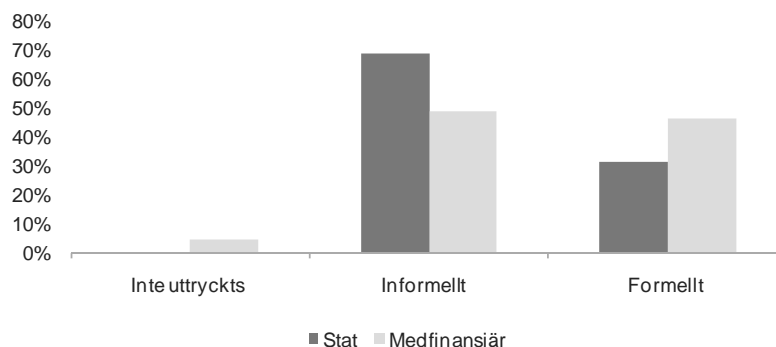
Förhandlingsmandatet är tydligare hos medfinansiärerna än hos trafikverken

Intervjuszvaren visar att personer som arbetat i förhandlingen har uppfattat sig ha tillräckligt mandat. Många har även kommunicerat, stämt av och förankrat med överordnad eller med politiskt organ under processens gång. En del av tjänstemännen hos medfinansiärer menar att deras roll varit mer av beredande och koordinerande karaktär snarare än att de genomfört förhandlingarna. Heltidsengagerade politiker som kommunalråd eller kommun-

styrelsens ordförande har medverkat vid formella förhandlingar eller vid särskilda förhandlingstillfällen.

Inom trafikverken berättar kontaktpersonerna att mandatet i flertalet fall inte har uttryckts formellt utan att det främst delegerats informellt från regionchef. Många har även svarat att mandatet följer av deras befattning. Bland de som har fått ett formellt mandat finns bl.a. samordnaren i Vägverket som har fått uppdrag från dåvarande Vägverkets GD. Regionchefer har också ansett sig ha formellt mandat att genomföra förhandlingar om medfinansiering som framgår av verkets arbetsordning.

Mandatets uttryck



Över 80 procent av kontaktpersonerna från såväl trafikverken som medfinansierarna har tolkat motpartens mandat som ett mandat att förhandla fram förslag till överenskommelse. Från trafikverken har man fäst vikt vid att motparten har förankrat processen i kommunfullmäktige eller i kommunstyrelsen.

Det har varit svårare för medfinansierarna att tolka trafikverkens mandat än tvärtom. En medfinansiering för en järnvägssträcka berättar:

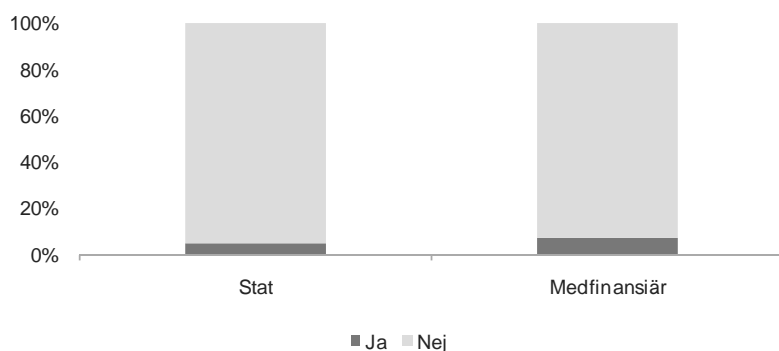
Det var otydligt vilket mandat förhandlande parter från Banverket hade. Ibland kändes det som att mandatet sträckte sig långt, vid andra tillfällen backade Banverket och behövde gå upp i högre instans.

Osäkerheten kring trafikverkens mandat eller trovärdighet tycks ha varit ett återkommande problem som båda parter har uppmärksammat i intervjuerna.

Vid frågan om de kontrollerat motpartens mandat har de allra flesta svarat nej. I något fall har trafikverket kontrollerat att de som undertecknat inte bara har befogenhet utan även den behörighet som krävs för att avtalet ska vara giltigt. I andra fall har verket fått

utdrag ur protokoll från kommunfullmäktige som styrker motpartens mandat, vilka sedan har bilagts avtalen. Det förekommer även exempel där verkets företrädare förhandlade med chefer och personer på ledande befattning och därför ansåg att det inte fanns någon anledning att styrka motpartens mandat – ”det skulle märkas snabbt om motpartens företrädare inte skulle ha mandat och är inte heller särskilt strategiskt att utkräva mandat ur förhandlings-synpunkt”.

Om krav ställts på styrkande av mandat



Samverkan och styrning inom trafikverken

Förhandlingsprocessen beskrivs av båda sidor som ad hoc-mässig. Den kritik som framkommer är att det inte har funnits någon riktig struktur för processen, att tydligt uppsatta kriterier saknats samt att det har funnits en avsaknad av tydlig målbild i utförandet.

Företrädare från båda sidor önskar att såväl deadlines som strukturer för utformning av avsiktsförklaring och genomförandavtal hade erhållits på ett tidigare stadium. Regeringen borde ha klargjort förutsättningarna för att driva den här typen av förhandlingar när uppdraget formulerades. Brist på strukturer medförde att dokument och avtal togs fram genom diskussioner mellan parterna, något som upplevdes tidskrävande.

Det har även förekommit osäkerhet från medfinansierarna gällande vilken part som har finansieringsansvar för vilken åtgärd. Tydligare regler kring vad i objektet som är kommunens ansvar och vilka åtgärder som staten ska bekosta efterfrågas. Även trafikverkens kontaktpersoner anser att förhandlingsprocessen har saknat

bra beräkningsmodeller där statliga, kommunala och i förekommande företagsekonomiska specifika intressen identifieras och sedan ligger till grund för avtalen.

Exempel på tillförd förhandlingserfarenhet i trafikverken var möjligheten att engagera strategiska stödresurser, personer med stor förhandlingserfarenhet, vilket i varierande utsträckning gjordes i ett flertal förhandlingar. Flera av de tillfrågade uppger att Banverket hade nytta av samverkan med Vägverket. Den avtalsmall som togs fram på nationell nivå och spred till regioner framhålls som exempel på samverkan som har förekommit inom trafikverken. Inom Banverket fanns det även ett erfarenhetsutbyte mellan regionala direktörer.

Banverket tillsatte även en nationellt samordningsansvarig för arbetet med medfinansiering inom Banverket. Denne har berättat att inom Banverket genomfördes förberedande arbete för att koordinera arbetet inför förhandlingarna. Bland annat togs följande fram:

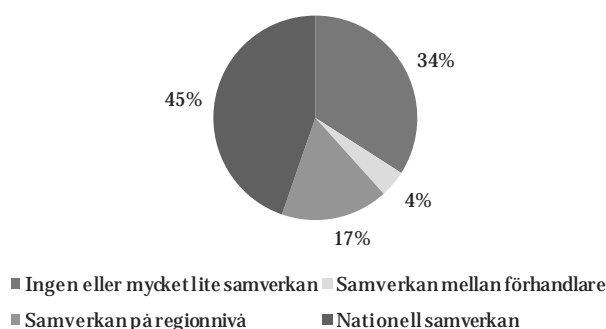
- En gemensam bakgrunds- och metodbeskrivning som spreds bland de som arbetade med medfinansiering, huvudsakligen de regionala direktörerna.
- En mall för avsiktsförklaringar för järnvägsobjekten.
- Löpande samordnings- och avstämningsmöten hölls. Banverket hade en förteckning över samtliga objekt och de samlade löpande in uppgifter om objekten. Samtlig dokumentation fanns tillgänglig på ett gemensamt bibliotek i servern för Banverket Samhälle och Planering.
- GD hade avstämningsmöten med de regionala direktörerna om medfinansieringsprojekten.
- Avstämningsmöten hölls löpande med Näringsdepartementet där ovan nämnda objektlista, mallar och avsiktsförklaringar gick igenom.
- Särskild uppmärksamhet ägnades åt avsiktsförklaringarna när det gällde motpartens behörighet, åtagandets finansiella innebörd, indexering av kostnadsökningar och förbehåll om finansiering i den nationella planen etc.
- Samtliga avsiktsförklaringar skulle följas upp med mer detaljerade genomförandeavtal där objektets omfattning, finansiering

och riskfördelning mm mer i detalj skulle specificeras enligt gängse mallar.

- De EU-rättsliga aspekterna, t.ex. när det gäller tillåtligheten av statens bidrag till enskilda aktörers anläggningar utifrån ett statsstödsperspektiv samt när det gällde förenligheten av banavgifter med järnvägsflagstiftningen, utreddes, både internt i Banverket, med hjälp av externa jurister och genom avstämningar med Näringsdepartementet. Bedömningarna sammanfattades i skriftliga PM.
- Dalabanan ägnades mycket omfattande intern prövning med utgångspunkt i lämpligheten i upplägget i stort, innebörden av den kommunala garantin och dess reella finansiella värde, banavgifternas lämplighet och bedömd elasticitet.

Samordnaren i Vägverket respektive Banverket hade rollen som ansvariga för strategiskt stöd inom respektive Banverket och Vägverket, och hade även regelbundna kontakter sinsemellan.

Samverkan inom trafikverken



Våra intervjuer visar dock att en tredjedel av de tillfrågade inom trafikverken inte har upplevt någon samordning eller mycket lite samordning. Flera personer har påtalat att det funnits bristande samordning och samverkan, att mer samverkan hade medfört mer likartade förhandlingar runt om i landet och att den icke-koordinerade processen nu präglades av osedvanligt mycket "trial and error" givet den omfattande erfarenhet som trafikverken ändå besatt.

Ingen samverkan förekom inom BV bortsett från diskussioner med jurister när färdigt förslag till text fanns. Tydligare spelregler borde ha existerat även inom BV med riktlinjer och förslag på medfinansieringsandelar. Istället blev det ad hoc-mässiga lösningar.

Information om samordningen har alltså inte nått de berörda kontaktpersonerna i tillräcklig utsträckning. Regionchefer har generellt uppfattat att mer samverkan har förekommit. Ett exempel på en samverkansprocess som tycks ha fungerat tillfredsställande åtminstone ur de direkt inblandades synvinkel är Väst kustbanan:

Dels var samordnaren i Vägverket behjälplig i varje enskild del av förhandlingsprocessen och dels samlades samtliga förhandlare tillsammans med ett antal jurister en gång i månaden och diskuterade objekten. Under dessa tillfällen säkerställdes att samtliga avtal hade samma typ av skrivningar gällande tidplaner, fördyringar etc. Samverkan skedde mellan projekt där kvalitetsgranskare samt jurister var delaktiga och allt material sammanställdes av en central funktion.

Det har även funnits kulturella erfarenhetsskillnader mellan Banverket och Vägverket, vilka måste beaktas.

Vägverket kommer betydligt oftare i direkt kontakt med fastighetsägare och kommunala intressen, vilket inte är lika påtagligt i järnvägssatsningar. Processen är därmed skild och vid vägobjekt är det särskilt viktigt att kunna tolka komplexiteten och samspelet mellan kommun, region samt statliga intressen.

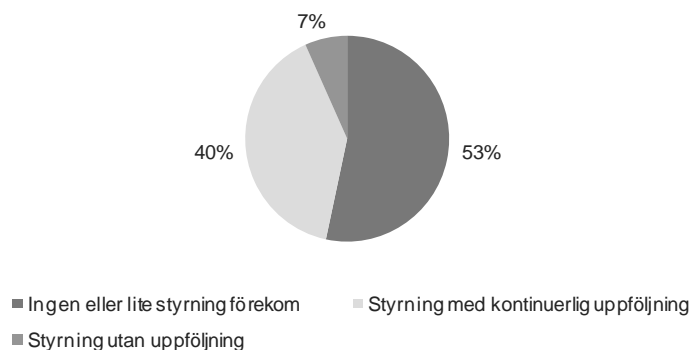
Önskemål om en bättre och närmare samverkan mellan trafikverken har framkommit under intervjuerna och dessutom påtalats både av trafikverkens representanter och av medfinansierare. Att medfinansieringsavtalens utformning och omfattning har skiljt sig åt mellan Banverket och Vägverket konstateras t.ex. av en planeringschef på en av de kommuner som har förhandlat med både Vägverket och Banverket: *”Vägverket har försök hålla avtalen enkla medan Banverket har velat ha betydligt mer detaljerade avtal”*.

I intervjuer med Sjöfartsverket framkommer det att verket tog del av den mall som Banverket och Vägverket använde för sina avtal i denna förhandlingsomgång. Utöver användandet av mallen förekom ingen samverkan inom Sjöfartsverket.

Styrning

Av de tillfrågade svarade 53 procent att ingen eller för lite styrning förekom kring förhandlingsprocessen.

Styrning inom trafikverken



Flera av de tillfrågade har framfört att orsaken till den bristande styrningen var pressen att få in alla projekt i den nationella planen. En kontaktperson hos trafikverken menar att ”det var för lite styrning och framför allt samordning. Man skulle ha inlett processen tidigare. Det interna arbete som pågår nu kring samordning borde ha inletts innan man gick ut externt. Det hade varit viktigt, inte minst för vår trovärdighet hos medfinansierarna.”

Styrgrupper etableras alltid i genomförandefasen, medan samordningen under förhandlingsarbetet koordinerades gentemot referensgrupper. I de styrgrupper som organiseras för genomförandefasen tillämpas standardiserade arbetssätt och vissa personer ingår även i flera projekt vilket leder till att alla objekt kan ha samma arbetssätt. Det torde enligt flera intervjuade vara möjligt att använda styrgrupper även för förhandlingar om medfinansiering för att säkerställa att kunskap kring mallar och stöd och vikten av tillämpning sprids längre ut i Trafikverkets organisation.

Samverkan mellan medfinansiärerna har varit mycket ovanlig

Drygt tre fjärdedelar av medfinansiärerna har upplevt att ingen eller lite samverkan har förekommit. Det finns undantag, främst inom och mellan de större kommunerna och regionerna samt ett antal objekt på järnvägsområdet.

Som en del i planeringsarbetet för att behandla frågor om medfinansiering av statlig transportinfrastruktur har tjänstemän på Region Skåne och Kommunförbundet Skåne upprättat riktlinjer. I denna tjänstemannagupp har samtliga projekt inom regionen, som skulle kunna bli aktuella för medfinansiering, diskuterats. Nedan några av de viktigaste punkterna:

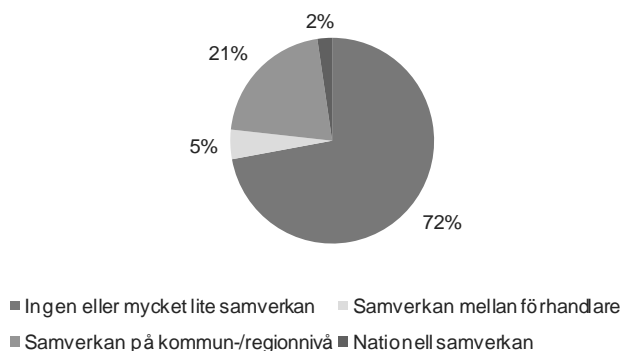
Gemensamt ställningstagande (Principiell utgångspunkt):

- Staten har ansvaret för den statliga transportinfrastrukturen och det är också väsentligt att staten tar detta ansvar genom att tillräckliga resurser anslås.
- Kostnadsövertäring skall ej ske på Region Skåne eller kommunerna i Skåne.
- Region Skåne och kommunerna tar framöver gärna ett större finansieringsansvar för delar av transportinfrastrukturen, som i dag staten är ansvarig för, förutsatt en ny intäktbas som motsvarar åtagandet.

I följande fall kan det vara aktuellt/motiverat att medfinansiering kan ske (utan att frånga huvudprincipen om kostnadsansvar):

- Kommunerna och Region Skåne kan svara för medfinansiering i de fall kommun eller regionen väljer en högre standard eller annat utförande än vad staten normalt tillämpar.
- Kommunal eller privat medfinansiering kan bli aktuell då stora lokala exploateringsvinster uppstår i samband med en infrastruktursatsning – attraktiv mark frigörs eller markvärdet ökar.
- Region Skåne kan i vissa fall, där stor regional nytta kan uppnås med åtgärder utöver det statliga ansvaret, bidra till finansieringen av statlig transport infrastruktur.

Samverkan mellan medfinansierare



Det finns även en del informell samverkan mellan medfinansierare på järnvägsområdet, som en person i Sundsvall uttrycker det: ”När det gäller järnväg så jobbar vi tillsammans med andra projekt bl.a. med Botniabanan. Dessutom har vi diskuterat med Dannemora-gruvan och Dalabanan och naturligtvis också med Gävle hamnprojekt som är parallellt med vårt. Vi har även tagit intryck av hur man gör i utlandet, som Finland, England, Norge etc. Sen är det klart att många har tagit kontakt med oss – vi har ju varit någon form av modell för hur det här med medfinansiering ska gå till.”

Beslutsunderlag

Generellt är medfinansierarna nöjda med kvaliteten i sina egna beslutsunderlag, även om beslutsunderlagen för tillkommande nyttor av naturliga skäl ofta har varit av ett annat slag än de traditionella nyttokalkylerna.

Omfattningen av beslutsunderlagen visar på att en stor mängd underlag har legat till grund för överenskommelserna. Två tredjedelar av medfinansierarna utifrån den pågående planeringsprocessen har haft omfattande beslutsunderlag såsom förstudier, utredningar, samhällsekonomiska kalkyler, arbetsplaner, detaljplaner eller projektbeskrivningar som grund för sina beslut. Tillkommande underlag som har legat till grund specifikt för förhandlingen om medfinansiering är dock ovanliga och har i förekommande fall oftast tagits fram med stöd av trafikverkets konsulter.

Större och erfarna kommuner och regioner har generellt oftare utvecklat egna specifika förhandlingsunderlag.

I en tredjedel av fallen har medfinansierarna uppgett att endast ett fåtal underlag har legat tillgrund för överenskommelsen. Exempelvis har fullmäktigebeslutet eller enbart detaljplan lyfts fram som specifikt beslutsunderlag för överenskommelsen.

I över 80 procent av förhandlingarna har medfinansieraren medverkat i utvecklingen av beslutsunderlag (och då oftast inom ramen för planeringsarbetet). I enstaka fall har medfinansieraren valt att ta hjälp från extern konsult. I en del fall har besluten enbart föregåtts av interna utredningar. I andra fall har endast staten tagit fram beslutsunderlag.

Nytto- och kostnadsbedömningar

Flertalet av de intervjuade medfinansierarna har gjort kompletterande nytto- och kostnadsbedömningar utöver samhällsekonomiska kalkyler. Dessa kan vara allt från kvalitativa nytto- och kostnadsbedömningar, bedömningar av miljöpåverkan och invånarnas livskvalitet till bedömningar av exploaterings effekterna. Vi har dock inte identifierat några exempel på direkt koppling mellan nyttoberäkningen och de belopp som medfinansieringen omfattar.

Det är i exploaterings effekterna som flertalet kontaktpersoner identifierat kostnader som inte inkluderas i de samhällsekonomiska kalkylerna. Av de tillfrågade har dock över tre fjärdedelar ansett att samtliga kostnader speglas i den samhällsekonomiska kalkylen.

Parternas förbehåll och motkrav samt reglering av finansieringsrisker

Trafikverken har i strax över tre fjärdedelar av fallen inte ställt några krav på att motparten ska visa hur de aktuella utfästelserna är planerade att finansieras. Ett vanligt motiv är att detta inte har ansetts nödvändigt då motpart antingen är politiskt valda organ på både kommunal och regional nivå som förutsätts klara finansieringen eller privata aktörer som anses vara solventa. Däremot har ett flertal kontaktpersoner ställt krav på tidpunkt för när betalning ska ske. Betalningsplaner är dock ovanliga i överenskommelserna,

vilket sammanhänger med vilket planeringsskede objektet befinner sig i och därmed hur ”säker” tidsplanen för genomförande är.

Under förhandlingarna har vissa informella eller begränsade krav ställts och då har exempelvis löpande samtal skett där respektive part redogjort för hur åtagandena ska finansieras. Detta har troligen sin utgångspunkt i att kommuner sannolikt inte kan gå i konkurs på grund av beskattningsrätten. Vad gäller privata medfinansierare (liksom entreprenörer) ställer trafikverken normalt krav på garantier i form av moderbolagsborgen eller bankgarantier, vilket alltså inte krävs för offentliga aktörer.

I ett fall ställdes ursprungligen inga direkta krav på hur utfästelserna skulle finansieras, utan utgångspunkt var att kommunen var god för sina löften. Efter hand fick trafikverkets representant i uppdrag från huvudkontoret att ta reda på hur stora belopp som kommunen skulle behöva låna för att möta sina åtaganden.

Medfinansierarnas krav

När frågan ställdes till medfinansieraren om de ställde upp några förbehåll eller motkrav svarade drygt hälften att de har ställt motkrav. Vanliga exempel på motkrav som medfinansierarna har ställt är att objektet ska realiseras inom en viss tidsperiod och/eller att den tekniska lösningen ska vara enligt överenskommelse. Andra krav som har ställts är exempelvis att Trafikverken ska stå för den finansiella risken och att medfinansieraren således ska betala ett fast belopp av den totala finansieringen.

I de fall då medfinansieraren har ställt upp motkrav eller förbehåll har detta antingen skett via informella diskussioner eller kommunicerats muntligt i förhandlingarna. Andra motkrav finns som formella skrivelser i avsiktsförklaring eller finansierings- och genomförandeavtal. Vissa kontaktpersoner berättar att motkraven har formulerats utifrån noggranna utredningar och faktaunderlag. Andra motkrav grundar sig på tydliga politiska direktiv. Ett annat vanligt förbehåll är att objektet ska ingå i den nationella planen. I ett fall har ett antal motkrav ställts upp såsom kontraktstillägg, tilläggssarbete, kontroll av genomförande, att kommunen ska utse och tillsätta projektchef samt controller.

Ett motiv som förts fram till att motkrav inte ställdes var att avtalsmallen som Trafikverket använde var svår att påverka.

Klausuler om omförhandling och avtalets giltighet

Förbehåll och villkor som är vanliga för avtalets giltighet är att avtalet ska beslutas i kommunfullmäktige, att objektet ska ingå i nationell plan och att staten ska erhålla erforderliga medel. Det är även vanligt att avtalen reglerar vilken part som bär risken vid eventuella kostnadsfördyringar alternativt att kostnadsökningar ska fördelas i likhet med samtliga parterns åtagande enligt finansieringsavtalet.

I vissa fall finns det ett förbehåll gällande den beräknade projektkostnaden. Detta anger att parterna i största mån ska se till att budget inte överskrids och om budgeten gör det ska parterna medverka till en minskning av projektets omfattning. I ett av objekten har en styrgrupp tillsatts för kontinuerlig avstämning av kostnadsutvecklingen. Ytterligare en klausul som förekommer i avtalen är att om projektkostnaden överstiger den beräknade kostnaden med vanligen 10 procent ska avtalet eller kostnadsfördelningen omförhandlas.

Exempel på klausuler i de finansieringsavtal där riskerna regleras mest utförligt är att objektet ska bli antaget i exempelvis detaljplan eller länstransportplan för att avtalet ska vara giltigt och att detta ska meddelas i ett särskilt brev till Trafikverket. Trafikverket kommer inte att skicka arbetsplan för fastställelse innan denna bekräftelse har erhållits. I andra fall ska motpart ha tecknat erforderlig säkerhet såsom exempelvis borgen. I Citybanans fall ska parterna utföra årliga kontroller för att bedöma om staten har uppfyllt sina åtaganden. Visar kontrollerna att avtalet inte är uppfyllt enligt överenskommet ska det utgå viten.

Närmare 20 procent av trafikverkens kontaktpersoner anser att avtalen inte reglerar risker i samband med finansieringen eller att det görs i liten utsträckning, med hänvisning till att det saknas formulering i avtalet som reglerar vad som sker om någon av parterna inte uppfyller sitt åtagande, inget vite kan därmed bli aktuellt. Någon kontaktperson från medfinansierarna uppger att finansieringsavtalet inte reglerar risker alls då projektet ska genomföras i samförstånd.

I ett fall har risken för att medel från staten inte erhålls enligt avtal eller plan hanterats genom en klausul som anger att avtalet faller om inte genomförandet sker i närtid. Staten ska i så fall återbetala beloppet.

Enligt avtalet om Harghamnsbanan ska bolaget Dannemora Magnetit överta ägandet av anslutande spår innan åtgärder genomförs och "bolagets finansiering ska vara klar" innan arbetet börjar.

Flertalet kontaktpersoner från såväl Trafikverket som medfinansiärerna påpekar att det är staten som är den "opålitliga" parten i överenskommelsen och att statens risker regleras i större utsträckning. Ett vanligt förekommande svar är att "staten friskrivs alltid" och att avtalet bara har rättsverkan när regeringen vill det.

Det råder delade meningar om avtalens rättsliga innebörd

81 procent av medfinansiärerna anser att överenskommelsen är ett bindande avtal medan 65 procent från den statliga sidan uppger att överenskommelsen är ett bindande avtal.

Av en kontaktperson från trafikverken beskrivs avtalet som han medverkat till som "en formalisering av ett handslag". Detta innebär att avtalet inte är juridiskt bindande och att det är tillåtet att dra sig ur avtalet. Avtalet beskrivs som en ambition från båda parter att komma vidare med det objekt som diskuterats, med förbehåll om nödvändiga beslut och finansiering från båda sidor. Uppfattningen delas av flertalet av trafikverkens kontaktpersoner, som hänvisar till en rättsutredning avseende avtalen som genomförts under ledning av Stig Luttinger på Trafikverket.

Slutsatsen av undersökningen är att avtalen inte har någon civilrättslig verkan. Däremot innebär avtalen en stark moralisk och politisk förpliktelse, vilket till stor del syftar på statens trovärdighet gentemot motparten och andra potentiella samarbetspartners.

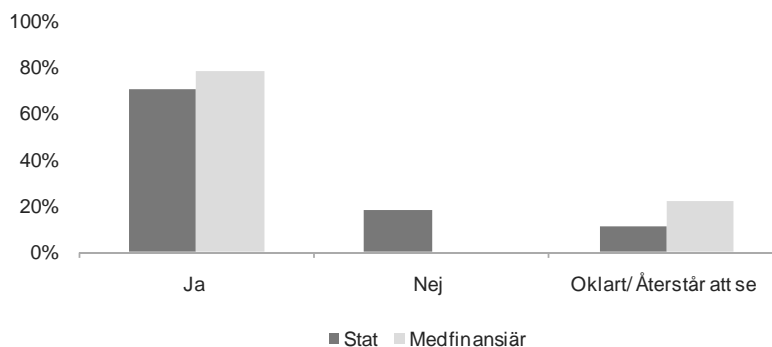
Åsikterna om avtalens rättsverkan går dock isär då flera av medfinansiärernas kontaktpersoner tolkar antalet avtalsförbehåll som att överenskommelsen inte är bindande och att Trafikverket inte litar på kommunens åtagande. Andra medfinansiärer bedömer att överenskommelsen är civilrättsligt bindande och att det är möjligt att driva avtalet i rätten om det inte efterlevs. Flera intervjuade framhåller i detta sammanhang att Trafikverket inte har någon rådighet över vare sig regeringens beslut om fastställande av den nationella planen eller riksdagens årliga budgetbeslut.

Frågan om avtalets giltighet, eller huruvida objektet faktiskt kommer att genomföras, ställs på sin spets när ett avtalat objekt skjuts framåt i den nationella planen. Trots de beskrivna osäker-

heterna anser så många som 70 procent av kontaktpersonerna från trafikverken och 78 procent av medfinansierarna att överenskommelserna har fått förväntad eller önskad rättsverkan.

Det finns dock även avvikande uppfattningar, främst rörande hur medfinansieringsprojekten ska prioriteras jämfört med andra projekt. I dagsläget vet inte Trafikverket i vilken utsträckning projekt som medfinansieras ska prioriteras framför andra projekt. Förutsättningarna och de grundläggande premisserna har rent generellt varit otydliga i den senaste planeringsomgången.

Har överenskommelsen önskvärd rättsverkan



Den osäkerhet som lyfts fram kring avtalens rättsverkan är sannolikt ett resultat av flera faktorer, däribland den osäkerhet som medarbetarna på olika nivåer i trafikverken upplevt kring de oklara förutsättningarna för hur den slutliga nationella planen ska beakta avtalen om medfinansiering, dvs. otydliga instruktioner kring hur medfinansierade objekt ska prioriteras och behandlas.

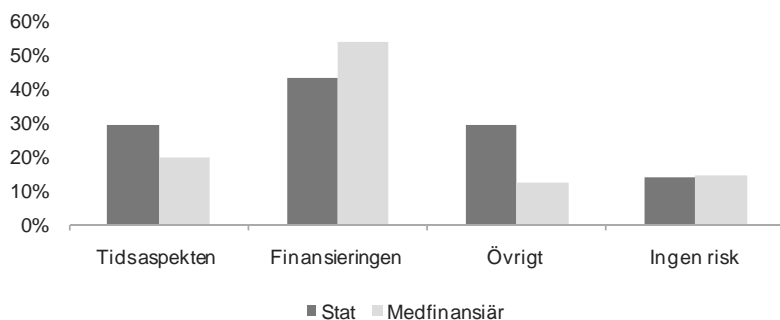
Avtalets risker

Vid frågan om vilka avtalets allvarligaste risker är har närmare hälften av de intervjuade svarat finansieringen. En kontaktperson har sammanfattat riskerna enligt följande:

- Ekonomi – parterna har inte tillräckligt god ekonomi och staten möter svårigheter att genomföra inom tidplan.

- Oförutsedd kostnadsutveckling – förstudierna har inte varit tillräckligt omfattande, marknaden är mättad och anbuderna har blivit högre än förväntat.
- Fysisk planering – tiden rinner iväg i och med att objekt kan bli överklagade.
- Politiska förändringar – styret kan ändras efter ett val och medfinansiering kanske inte längre är aktuellt.
- Entreprenörer drar sig ur, vilket påverkar kommunen.

Allvarligaste riskerna för avtalet inte ska kunna tillämpas



En tredjedel av kontaktpersonerna från Trafikverket och en fjärdedel av medfinansierarna har svarat att de anser att den största risken med överenskommelsen är tidsaspekten. Båda sidor har påtalat att en av de största riskerna är att staten inte lever upp till sina åtaganden. Det finns både erfarenheter av och osäkerhet för att projekten kommer att omprioriteras i den nationella planen. Ett av de vanligaste motiven för medfinansierarna att medfinansiera objekten är att kunna tidigarelägga och påbörja åtgärden innan medel betalas ut från staten.

I flera av objekten erbjuder kommuner/regioner förskottning av statens andel av finansieringen. Både vad gäller de kommuner som har fått förskottningen beviljad och de som inväntar besked påpekas risken att förskottningen kommer att medföra osäkra räntekostnader. Det finns en stor osäkerhet kring huruvida staten kommer att omprioritera projekt i den långsiktiga planen, vilket då kan medföra att räntekostnaderna blir högre.

Förståelse för motpartens processer och förutsättningar

Brist på politisk förankring och motstånd från kommuner är ytterligare synpunkter som har framkommit under intervjuerna. Kritiken som har riktats mot kommunal medfinansiering från medfinansiärerna handlar främst om att nationell transportinfrastruktur borde vara statens ansvar, inte kommunernas.

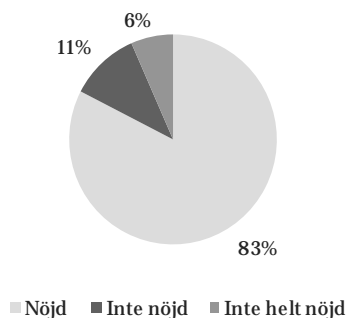
Bristen på politisk förankring medförde att vissa berörda kommuner satte sig på tvären och inte alls var beredda att finansiera statliga objekt. I ett projekt ledde det till att trafikverket fick ett dåligt förhandlingsläge gentemot kommunen, vilket i sin tur skapade ganska bistra situationer mellan parterna. Det aktuella trafikverket fick i det aktuella objektet ”arbeta hårt” för en liten andel kommunal medfinansiering. Projektprocessen och förhandlingarna hade kunnat underlättas i berörda fall om diskussionerna kring medfinansiering hade uppkommit tidigare, anser en kontaktperson från trafikverken, som menar att om mer tid hade funnits hade tanken hunnit mogna hos kommunerna.

Det framkommer även att det finns en brist på förståelse för parternas arbetsprocesser och ledtider. Medfinansiärerna upplever att trafikverken inte har tillräcklig insyn och kunskap om tidsramen för den kommunala beslutsvägen, vilket måste beaktas när tidplan för förhandlingsprocessen sätts upp. Motsvarande svårighet att kommunicera projektprocess, det vill säga tidsramar för planering, förhandling, projektering och genomförande, för politisk motpart uppges från trafikverken. Det finns ofta en politisk ambition och förväntningar på snabba resultat av åtgärderna, vilket vållar problem med hänsyn till den statliga budgetprocessen.

Omdömen om nöjdhet med förhandlingsarbetet och resultatet

83 procent av medfinansierarna är nöjda med förhandlingsprocessens genomförande, 6 procent är inte helt nöjda och 11 procent är inte nöjda med förhandlingsprocessen.

Medfinansierarnas upplevelser av förhandlingsprocessen



En stor del av medfinansierarna framhåller goda relationer och/eller samarbetet med trafikverken som en bidragande faktor till att förhandlingsprocessens fungerade bra. Flera uppger att de har förtroende för personerna som förhandlade från trafikverkens sida och beskriver dem som kompetenta samt att processen har präglats av öppenhet. Även att det har funnits en gemensam målbild och en vilja att nå målen lyfts fram som positivt av flera medfinansierare.

Exempel på kommentarer från medfinansierare som är nöjda är att de *"tror att det är svårt att hitta ett projekt av sådan karaktär som det aktuella, som har gått lika snabbt och smidigt och som är förankrat i alla politiska led."* En annan medfinansierare i samma objekt tillägger att processen har gått så bra mycket tack vare att engagerade politiker har verkat i framtagandet av avtalet. Avseende ett annat objekt kommenterade medfinansierarens representant att förhandlingsprocessen är *"något av det mest intressanta, komplexa och utmanande som jag har fått vara med om under den tid jag varit verksam, sedan 1975."*

Även personer som medverkat i förhandlingar som slutligen inte ledde till att ett avtal upprättades har svarat att de upplever att processen genomfördes på ett bra sätt.

De som har svarat att de inte är helt nöjda med genomförandet av processen framhåller bland annat att det beror på att det har funnits en osäkerhet kring trafikverkens mandat och hur avtalen

behandlas i de centrala prioriteringarna. En annan aktör som har svårt att svara på huruvida man är nöjd med förhandlingsprocessen eller inte uppger att det beror på att det inte finns något att jämföra med då kommunen inte har förhandlat kring medfinansiering tidigare.

Många kravformuleringar och brist på finansiellt ansvar från trafikverken tillhör de faktorer som har påverkat att medfinansierare inte alls är nöjda med processen. En kommun upplevde argumentationen från Vägverket som ”antingen så är ni med och finansierar, eller så blir projektet inte av”. En annan kontaktperson beskriver processen som Davids kamp mot Goliat och menar att det under hela förhandlingsprocessen fanns ett hot om att projektet inte skulle komma med i nationell plan om kommunen ställde för höga krav.

Kommentarer från intervjuerna rörande förbättringspotential

Många kontaktpersoner framhåller medfinansiering av statlig infrastruktur som en bra grundprincip för samarbete mellan stat och kommun, men kommer med förbättringsförslag och synpunkter avseende olika delar av processen och förhandlingen.

En tjänsteman i ett verk framhåller att medfinansiering är en bra metod eftersom kommuner inte bara blir kravställare.

Den regionala nyttan blir värderad då parter är beredda att lägga X antal kronor, en värdering som inte sker i den samhällsekonomiska bedömningen (nettonuvärdeskvoten). Uppdraget från regeringen avseende medfinansiering kom dock utan planer på det faktiska genomförandet och hur objekten skulle finansieras, vilket fick följden att lagar ändrades under processens gång för att det skulle bli möjligt. Trafikverket bör även ta ett större regionalt ansvar i denna typ av förhandlingar. Som det nu var blev inte de intelligande kommunerna inblandade trots att dessa borde ha ett stort intresse av att länken blev verklighet.

Den regionala nyttan är inte inkluderad i Trafikverkets bedömning. Verket tar inte hänsyn till den samlade regionala effekten. Frågan om regionala brukaravgifter eller hur kostnader etc. ska fördelas mellan olika kommuner i en region finns inte reglerat. Ett regelverk för hur dessa frågor ska hanteras bör tas fram.

En kommunal förhandlare anser att *”medfinansiering är en bra grundprincip för finansiering, men det krävs betydligt klarare spelregler”*.

En kontaktperson från den kommunala sidan svarar att medfinansiering i grund är en vettig metod, men skulle vilja se att det fanns ett bättre regelverk. Förslag på förbättringsåtgärder som lyfts fram av kontaktpersonen är att

saker måste vara väl förberett innan förhandlingarna påbörjas. Dokumentation och beslutsunderlag måste vara kvalitetssäkrat innan förhandlingar genomförs. Det ska inte finnas brister vad gäller kostnadsberäkningar osv. Tydligare och bättre riktlinjer för avtalsutformning, villkor och omförhandlingsklausuler. Tydligare regelverk innebär inte en utdragen process där hängslen och livrem används utan innebär att det ska finnas en smidighet från alla inblandade parter.

Regioner jobbar med långsiktig planering och i dag finns ett bra samarbete med Trafikverket. Ett tidigt samråd med staten önskas dock, ett planeringssamråd där man tittar 15 år framåt i tiden.

En kontaktperson inom Trafikverket lyfter fram att

även om processen inte varit optimal har den ändå lett projektet framåt och skapat ett nytänkande kring finansiering av transportsystemet. Processen har skapat ett bra samarbete mellan parterna som kan byggas vidare på inför framtiden för att utveckla kollektivt resande och godstransporter.

Kontaktpersonen fortsätter med att berätta att

det som har varit intressant med detta avtal är att man vågat prova nya vägar och tänka vidare än de befintliga lösningarna. När lagstiftningen inte stödjer idéer om hur verksamheten kan drivas är det bra att det ses över hur det går att arbeta med de frågorna proaktivt, vilket är det sättet som Trafikverket bör arbeta på i egenskap av myndighet: hur befintligt system nyttjas, beteendepåverkan för att fler ska resa kollektivt etc. När en myndighet skriver genomförandeavtal ska den också vara medveten om att den går in i ett åtagande och att sådana avtal inte bara går att avfärda. Även om finansieringen inte håller måste myndigheten arbeta proaktivt för att kunna driva igenom projekt och utveckla och rusta transportsystemet. Ansvar måste tas för att myndigheten inte ska hamna i en förtroendekris.

På ett generellt plan vill en statlig kontaktperson framhålla att medfinansiering är ett bra sätt att testa om objekt är tillräckligt intressanta att investera i. *”Genom ”krav/erbjudande” om medfinansiering får staten reda på hur angelägna intressenterna är av att få till*

stånd objektet i fråga.” Kontaktpersonen anser att medfinansiering är bra då det innebär att även den regionala och kommunala sidan får vara med och bestämma utformningen av projektet.

Förutsättningar och tidsschema för förhandlingsprocessen

Det har förekommit många kommentarer från både statlig sida och medfinansiärerna avseende de tidplaner som skulle följas och brist på tid och framförhållning i relation till detta.

Flertalet kontaktpersoner, främst på den statliga sidan, lyfter fram att det var ont om tid under förhandlingsprocessen. Under flera intervjuer har tidsbristen påpekats, dock inte att den nödvändigtvis orsakade några problem i det specifika fallet, men däremot att processen upplevdes stressig i flertalet fall. I de större objekten upplevdes tidsbristen vara en nackdel i större utsträckning än i de objekt där mindre och färre åtgärder ska genomföras. Kritik mot den knappa tiden är riktad mot bland annat beslutsunderlaget som flertalet från Trafikverket inte anser har varit tillräckligt faktabaserat. Kalkylarbetet hann inte genomföras i tillräcklig omfattning på grund av tidsramen, vilket medförde att schablontal användes i beslutsunderlaget uppger en kontaktperson.

Vissa kommuner och regioner hade inte hunnit förbereda sig ordentligt och var inte beredda på processen, vilken väckte både osäkerhet och frustration.

I ett större projekt lyfts det fram att finansieringen och andra delar i objektet borde ha fått större utrymme i processen, då de inte hann genomarbetas inom utsatt tid för nationell plan. Detta gäller exempelvis finansieringsavtal, utformning av upplägg för brukaravgifter samt den del av finansieringen som kunde tänkas täckas av EU-bidrag.

Tidsbristen medförde att förhandlarna upplevde att arbetet blev forcerat, att inte alla önskvärda åtgärder kunde ingå i objektet för nationell plan och i ett fall påpekas det att det inte fanns tillräcklig tid för att reflektera över risker och konsekvenser för åtgärderna och avtalen. För att en utförlig risk- och konsekvensbedömningen ska hinna genomföras önskas från Trafikverkets sida en bättre framförhållning och en tidplan som kommuniceras ut till regionerna i ett tidigt skede.

Det finns en förbättringspotential i att kommunicera förutsättningarna för förhandlingsprocessen, anser företrädare för trafik-

verken. Det har under processens gång varit oklart vad medfinansiering av transportinfrastruktur faktiskt innebar och hur stor andel medfinansieringen skulle utgöra för att projektet skulle ingå i den nationella planen. Hur staten prioriterar objekt i nationell plan är en återkommande synpunkt från medfinansiärerna. Erfarenheter visar att vissa projekt som var medfinansierade inte kom med i nationell plan, medan andra projekt som inte var medfinansierade kom med. En medfinansiär anser att det finns en känsla av godtycklighet i urvalsprocessen, att den saknar logik. Bättre riktlinjer och regelverk hade lett till större trovärdighet för trafikverken, menar en kontaktperson. Brist av detta medförde en osäkerhet hos kommunerna, som var rädda för att andelen medfinansieringen skulle bli större än nödvändigt.

Det framkommer även att det finns en brist på förståelse för parternas arbetsprocesser och ledtider. Medfinansiärer upplever att staten inte har tillräcklig insyn och kunskap om tidsramen för den kommunala beslutsvägen, vilket måste beaktas när tidplan för förhandlingsprocessen sätts upp. Motsvarande svårighet att kommunicera projektprocess, det vill säga tidsramar för planering, förhandling, projektering och genomförande, för politisk motpart uppges från den statliga sidan. Svårigheterna förklaras genom att det ofta finns en politisk ambition och förväntningar av snabba resultat av åtgärdena, vilket inte är förenligt med de statliga anslagen.

Avsaknad av riktlinjer ger både positiv och negativ respons

Förhandlingsprocessen beskrivs av båda sidor som ad hoc-mässig och en kontaktperson beskriver att processen har varit som "vilda västern". Den kritik som framkommer är att det inte har funnits någon riktig struktur för processen, att tydligt uppsatta kriterier saknats samt att det har funnits en avsaknad av tydlig målbild i utförandet. En kontaktperson framhäver dock att denna process har lett till att mycket har genomförts och prövats istället för att bara utredas.

Företrädare från båda sidor önskar att såväl deadlines som strukturer för utformning av avsiktsförklaring och genomförandavtal hade erhållits på ett tidigare stadium. Regeringen borde ha klargjort förutsättningarna för att driva den här typen av förhandlingar när uppdraget implementerades, anser en kontakt-

person. Brist på strukturer medförde att dokument och avtal togs fram genom diskussioner mellan parterna, något som upplevdes tidskrävande.

Det har även förekommit osäkerhet från medfinansierare gällande vilken part som har finansieringsansvar för vilken åtgärd. Tydligare riktlinjer och ingångsparametrar för förhandlingen kring kommunens ansvar och det statliga åtagandet efterfrågas. Även företrädare för Trafikverket anser att förhandlingsprocessen har saknat bra beräkningsmodeller där statliga, kommunala och i förekommande företagsekonomiska specifika intressen identifieras och sedan ligger till grund för avtalen.

”Köpa sig före i kön”

Från båda sidor finns synpunkter gällande kommunens ekonomiska kapacitet och huruvida medfinansiering är ett sätt för kommuner att ”köpa sig före i kön” i den nationella planeringen. Vid lanseringen framgick det tydligt att medfinansiering inte ska möjliggöra att objekt genom en högre andel medfinansiering prioriteras framför projekt med en lägre andel medfinansiering, uppger en representant för Trafikverket. När den nationella planen fastställdes upplevde dock många att medfinansiering var just ett sätt att köpa sig in i den nationella planen.

En företrädare för en kommun har under förhandlingsprocessen upplevt att det från statens sida finns en skillnad i attityd och inflytande avhängig kommunens plånbok och menar på att det ställs orättvisa krav på en liten kommun med mindre ekonomisk kapacitet. Då en liten kommuns bidrag i absolut belopp är mindre uppfattas statens intresse för detta projekt som mindre relativt när en storkommun eller en region går in med hundratals miljoner i stora projekt. Kontaktpersonen menar att staten tittar på projekt med ”olika glasögon”, vilket upplevs orättvist för en liten kommun som inte kan förhandla med staten på samma villkor som större kommuner. Även representanter från Trafikverket menar att projekt som kunde visa på medfinansiering hade ett bättre utgångsläge.

Följande åsikter har belysts i intervjuerna:

Det har känts oklart på vilken nivå av staten (läs Banverket/Trafikverket) man skall förhandla för att få ”loss” pengar från den nationella budgeten. De borde ha funnits en tydligare organisation

för vem som skulle hantera medfinansieringen, annat än att hantera den kopplat till planeringen av nationell plan.

Generellt hade det varit bra med en modell som tydliggör hur medfinansieringen hänger samman med prioriteringen av projektet. Något som visar på en tydlig logik – om åtaganden, nyttor och beslutsmandat i dessa frågor.

Regional samverkan och organiserat samarbete mellan medfinansiärer

En intervjuad kommunchef, menar att det krävs ett organiserat samarbete inom regionerna för att ändamålsenlig styrning av infrastruktursatsningarna ska kunna erhållas och lyfter fram Västra Götalandsregionen som ett positivt exempel. Enligt kommunchefen kommer kommuner som konkurrerar om samma medel leda till att hela regionen tappar mark gentemot regioner som har en stark organisation och att detta även medför svårigheter att demokratiskt kontrollera vilka underlag som beslut fattas på. Vidare anser kommunchefen att små kommuner måste kunna få en solidarisk hjälp att få sina projekt prioriterade och delvis finansierade – via en fungerade och organisatoriskt stark region.

Ett exempel på regional samverkan i Skåne lyfts fram under intervjuerna. Som en del i planeringsarbetet för att behandla frågor om medfinansiering av statlig transportinfrastruktur har Region Skåne och Kommunförbundet Skåne upprättat gemensamma riktlinjer. De har beslutats av Regionstyrelsen respektive Styrelsen för Kommunförbundet Skåne. Dessa riktlinjer är viktiga att beakta i relation till de utsagor som ovan gjorts – då de ligger som ett ”paraply” över Regionens sätt att hantera medfinansieringsfrågor. Avsikten var att få ett gemensamt synsätt från region- och kommunsidan och mellan de olika projekt som diskuterades. Nedan några av hörnstenarna:

- Gemensamt ställningstagande (Principiell utgångspunkt):
 - Staten har ansvaret för den statliga transportinfrastrukturen och det är också väsentligt att staten tar detta ansvar genom att tillräckliga resurser anslås.
 - Kostnadsövertäckning skall ej ske på Region Skåne eller kommunerna i Skåne.
 - Region Skåne och kommunerna tar framöver gärna ett större finansieringsansvar för delar av transportinfrastrukturen,

som i dag staten är ansvarig för, förutsatt att en ny intäktsbas som motsvarar åtagandet.

- I följande fall kan det vara aktuellt/motiverat att medfinansiering kan ske (utan att frångå huvudprincipen om kostnadsansvar):
 - Kommunerna och Region Skåne kan svara för medfinansiering i de fall kommun eller regionen väljer en högre standard eller annat utförande än vad staten normalt tillämpar.
 - Kommunal eller privat medfinansiering kan bli aktuell då stora lokala exploateringsvinster uppstår i samband med en infrastruktursatsning – attraktiv mark frigörs eller markvärdet ökar.
 - Region Skåne kan i vissa fall, där stor regional nytta kan uppnås med åtgärder utöver det statliga ansvaret, bidra till finansieringen av statlig transport infrastruktur.

Av sammanställningen framgår tydligt åsikten att staten inte skall kunna övervältra sina kostnader på kommuner eller regioner. Grundregeln ska vara att staten ansvarar för statlig infrastruktur och att detta ska gälla även i fortsättningen. Riktlinjerna uttrycker även tydligt behoven av kraftfulla investeringar i regionen.

Förmåga att se transportsystemet ur ett helhetsperspektiv

Hur Trafikverket definierar projektens systemgränser är något som medfinansiärerna påpekar och menar på att det finns en tydlig sårbarhet när bedömningen sker projekt för projekt stället för att projektet sätts i relation till behovet på en övergripande nivå. Det upplevs som att Trafikverket endast tar hänsyn till det aktuella projektets effekter och konsekvenser, inte vilka konsekvenser projektet leder till i ett större perspektiv, uppger en kontaktperson. Exempel som ges är att en vägsträcka som betraktas ur ett projektperspektiv kan ge en låg nyttonuvärdeskvot, medan om den sätts i ett systemperspektiv, det vill säga hur vägsträckan interagerar och påverkar andra delar av infrastrukturen, kan projektet visa sig ge enorma positiva effekter.

En större kommun lyfter fram att det hade varit värdefullt att i högre grad arbeta med paketalösningar istället för enskilda projekt, som de har gjort nu. En önskan finns att arbeta i grupper som arbetar utifrån ett helhetsperspektiv med regionen som samlande part i förhandlingsprocessen.

Politiska hinder i förhandlingsprocessen

Brist på politisk förankring och motstånd från kommuner är ytterligare synpunkter som har framkommit under intervjuerna. Kritiken som har riktats mot kommunal medfinansiering från medfinansiärer handlar främst om att nationell transportinfrastruktur borde vara statens ansvar, inte kommunernas.

Bristen på politisk förankring medförde att vissa berörda kommuner satte sig på tvären och inte alls var beredda att finansiera statliga objekt. I ett projekt ledde det till att Trafikverket fick ett dåligt förhandlingsläge gentemot kommunen, vilket i sin tur skapade bistra relationer mellan parterna. Trafikverket fick i det aktuella objektet "arbeta hårt" för en liten andel kommunal medfinansiering. Projektprocessen och förhandlingarna hade kunnat underlättas i berörda fall om diskussionerna kring medfinansiering hade uppkommit tidigare, anser en företrädare för Trafikverket, som menar att om mer tid hade getts hade tanken hunnit mogna hos kommunerna.

Avsaknad av flexibilitet i statliga anslag

Det finns även synpunkter på att det saknas flexibilitet i de statliga anslagen. En företrädare för en region menar att en följd av de nationella planerna är att statens anslag är låsta, vilket medför att planerna blir statiska. Det gör att det från statens sida finns en tröghet i omprioriteringen av anslag när behovet för detta uppstår. När ett nytt angeläget projekt, som ur regionalpolitisk utvecklingsynpunkt medför nytta, uppkommer efter att planen och anslagen slagits fast finns det inga statliga medel att erhålla. En annan medfinansiär anser (i överensstämmelse med Trafikverkets förslag till nytt ekonomiskt planeringssystem) att Trafikverket inte ska vänta till revideringsåren för att omprioritera projekt på listan i nationell plan. Bedömningen bör istället ske löpande för att se till att de mest prioriterade projekten verkligen genomförs. Konsekvenser av tillkommen fakta måste analyseras och baserat på analyser kan projekten eventuell ges en ny prioritet. Det är av stor vikt att alla projekt i Trafikverkets prioriteringslista kontinuerligt ses över avseende aktualitet.

Fördelning av finansieringen mellan staten och medfinansierare

Det finns många synpunkter på statens åtagande i objekten, både vad avser andel av finansieringen och vilka objekt staten går in med pengar i. En företrädare för Trafikverket kommenterar att *”ett kriterium för att betrakta något som medfinansiering är att motparten ska gå in med minst 20 procent av det totala finansieringsbehovet, annars inte lönt besväret.”* Samtidigt är medfinansierarna ofta av annan uppfattning.

50 procent i statlig finansiering i ett paket som detta är mot denna bakgrund väldigt blygsamt. Regionen måste betala eventuellt underskott i kollektivtrafiken och en ökad tillväxt i regionen medför inte att pengarna i någon större utsträckning hamnar i regionen utan de kommer att fördelas vidare i Sverige. I framtiden bör man se mer till helheten i både åtaganden och nyttoeffekter och göra en mer rimlig fördelning.

En kontaktperson påpekar även att staten gärna vältrar över kostnader på projekt där medfinansierare går att finna, så att anslagen kan räcka till mindre populära projekt som kanske inte skulle kunnat bli av.

Vad staten gör då är att de vänder sig mot de intressenter, kommuner/regioner/näringsliv, som kommer att dra nytta av investeringen och säger *”vill ni ha de här nyttorna så får ni vara med och betala”*. Detta riskerar i realiteten att staten inte kan lägga särskilt mycket pengar på de nytillkomna investeringar som ger stor regionalpolitisk nytta, medan staten i stort sätt finansierar andra mindre *”lönsamma”* investeringar till 100 procent, där inga andra intressenter kan utpekas. Och det är ju så som regeringen vill ha det nu – men det är tvärtom vad man tidigare kommunicerat: *”Vi skall satsa på infrastruktur som ger stor regionalpolitisk samhällsnytta och näringslivsutveckling.*

Det framhålls även att risken i statens del av finansieringen är ett problem, då denna bygger på anslag som förhandlingsparten inte kan garantera.

Det finns ett generellt problem med att den här typen av projekt eftersom de bygger på anslag av staten. Prioriteringar från statens sida kan vi ju inte värja oss för.

Ett grundläggande problem i den här typen av projekt är att det bygger på att staten får sina anslag, vilket även är inskrivet i avtalet. Anslagen kan förändras och omfördelas från år till år och det *”rår”* vi ju inte på.

Det finns många idéer kring hur pengar bör fördelas och hur parterna kan få bättre ekonomi i projekten.

Vi hade velat att kostnaderna för planeringen hade fördelats lite mer rättvist. Staten gör det lite enkelt för sig.

Vad vi borde ha gjort är att skapa ett bolag för planering, projektering och genomförande så att det blir ett flyt i projektet och att vi får ut effekterna.

Det är viktigt att det skapas ett incitament i avtalet som innebär att samtliga parter vinner på att inte kostnadsramen överskrids utan snarare underskrids.

Erfarenhetsglapp mellan parterna en förtroendefråga

En framgångsfaktor i den här typen av projekt är att staten, kommunen, regionen har erfarenhet från stora anläggningsjobb. Ofta när staten och kommuner möts i den här typen av förhandlingar finns det ett erfarenhetsglapp. Som jag ser det så är detta en förtroendefråga – vilken erfarenhet kommunen kan ställa upp med. I och med att man som kommun har erfarenhet kan man också bli part med staten på ett annat sätt – där man delar på riskerna och får ett ömsesidigt förtroende för varandra. Dessutom är det viktigt att man har en gemensam organisation. I normala fall så tar kommuner på sig en väldigt liten risk när det läggs in pengar i ett projekt – det är bara den delen som är risk all annan risk får staten stå för.

I fråga om järnvägsobjekt påpekas i intervjuerna att beredningen av finansieringsfrågor borde ha fått större utrymme i processen, då de inte hann genomarbetas inom utsatt tid för nationell plan. Detta gäller exempelvis finansieringsavtal, upplägg för brukaravgifter samt den del av finansieringen som kunde tänkas täckas av EU-bidrag.

Det finns en förbättringspotential i att kommunicera förutsättningarna för förhandlingsprocessen, påpekar många medfinansierare. Det har under processens gång varit oklart vad medfinansiering av transportinfrastruktur faktiskt innebar och hur stor andel medfinansieringen skulle utgöra för att projektet skulle ingå i den nationella planen. Transparensen gällande genomslaget för medfinansierade objekt i den slutliga nationell planen ifrågasätts följaktligen återkommande från medfinansierarna. Vissa projekt som var medfinansierade kom inte med i nationell plan, medan andra projekt som inte var medfinansierade kom med.

3.4.3 Nyckelobservationer och slutsatser om förhandlingsarbetet

Nedan gör vi ett antal sammanfattande observationer och formulerar slutsatser från analysen av förhandlingsarbetet under åtgärdsplaneringen. Vi kommer utifrån dessa observationer och slutsatser att i slutbetänkandet återkomma till rekommendationer och åtgärdsförslag.

Nyckelobservationer

Med knappt ett år kvar av den då pågående åtgärdsplaneringen sattes hård press på att försöka nå liknande lösningar för så många objekt som möjligt. De formella uppdragen till trafikverken kompletterades med informell styrning från verkens ledning och politiska signaler från Näringsdepartementets ledning.

Det är intressant att notera att i formell mening fanns aldrig någon instruktion eller mandat till trafikverken om att ingå avtal med kommuner om medfinansiering. Den informella styrningen i kombination med rädslan att hamna utanför den nationella planen och det faktum att förhandlingens parter delade utgångspunkten att ytterligare resurser behövdes för finansiering av infrastruktur utgjorde tillräckliga drivkrafter för att undertecknade avtal ändå skulle vara intressanta.

I efterhand är det också tydligt att verken inte var beredda på denna insats och att många av de rutiner, riktlinjer och stödjande processer som annars skulle ha kunnat etableras fick utebli, alternativt genomföras längs vägen eller rentav växa fram genom exemplens makt. På så sätt fick Sundsvallsexemplet en mycket tydlig roll som förebild. Mallar, referensgrupper och kompetensstöd erbjöds som hjälpmedel, men utan krav från verksledningarna om standardiserad utformning av överenskommelser eller förhandlingsarbete. Central styrning eller kontroll av de aktuella förhandlingsprocesserna var inte prioriterad, vilket medfört att de resulterande avtalen varierar kraftigt i många avseenden. En bidragande orsak till detta kan förstås vara att perioden präglades av omvälvande förändringar i verken med bildandet av Trafikverket i sikte, bolagiseringar och andra strukturella förändringar, vilket krävde mycket energi av berörda organisationer.

Banverket hade en senare start än Vägverket, men kompen- serade detta genom en intensiv aktivitet under det avslutande året av åtgärdsplaneringen. Här fanns i betydligt mer begränsad omfattning någon vana eller erfarenhet av liknande förhandlings- processer, vilket gjorde att man sökte inspiration från Vägverket. På Sjöfartsverket fanns sedan tidigare en upparbetad tradition av privat finansiering och medfinansiering, så här innebar inte diskus- sionen om medfinansiering någon dramatisk förändring.

Eftersom inga styrande riktlinjer eller instruktioner fanns formulerade om hur förhandlingarna skulle gå till eller hur resultatet skulle se ut växte en praxis fram utifrån exempel och tidigare erfarenheter. Tumregler, lokala uppfattningar och hörsägen ersatte formella beslut och det finns gott om belysande uttalanden från intervjuerna som indikerar att synen på syftet med förhand- lingen kunde variera kraftigt. En vanlig uppfattning från kommu- nalt håll var att det handlade om ett slags försäkringspremie som skulle minska risken att hamna utanför planen – att staten frågade hur mycket kommunen var beredd att satsa för att komma med i planen. Samtidigt vågade man inte lita på motparten, vilket ökade intresset för avtalsskrivning.

Önskan att visa upp stora belopp i tillkommande finansiering gjorde också att det blev intressant att synliggöra finansiella åtaganden som även tidigare legat utanför statens men som summerade till betydande belopp. Genom att rubricera dessa som medfinansiering kunde man från kommunal sida etablera avtal utan att exponera kommunens finansiella förmåga för onödiga risker. Exempel på sådana åtaganden är kommunala kollektivtrafikanlägg- ningar/ resecentra och erbjudanden om räntefria projektbundna lån till trafikverken, s.k. förskottering. I detta ljus ska man även betrakta intresset för brukaravgifter, där både kommuner och trafikverk visade starkt intresse för att medfinansiera genom avgiftsbeläggning av enskilda vägavsnitt och järnvägssträckor. Brukaravgifter innebar även en möjlighet att sprida betalningen över lång tid, i fallen Motala och Sundsvall 25 resp. 30 år.

Kommunala åtaganden gjordes ofta mot bakgrund av mer eller mindre utvecklade analyser om regional utveckling och attraktivitet och lokala bedömningar av utveckling i fastighetsvärden, trafikför- sörjning, tillgänglighet och trafiksäkerhet. Det har dock i regel inte funnits någon tydlig koppling mellan dessa bedömningar och de belopp som har erbjudits som medfinansiering. I praktiken innebär

det att kommunens skattebas utgör säkerhet för de aktuella utfästelserna.

Avtalen har många förbehåll och omförhandlingsklausuler, vilket gör att den förväntade hållbarheten är kort. Detta kan också vara en förklaring till att beskrivningar av rutiner för utformning av indexjusteringar och utbetalningsplaner saknas. Vanligtvis har man planerat att hantera detta i samband med upprättande av genomförandeavtal.

Beslut av riksdag och regering

Efter att planeringsramen fastställts utvidgades ramen till följd av medfinansieringsavtalen med ytterligare 50 miljarder kronor.

Det framgår av regeringens ekonomiska vårproposition 2010 (prop. 2009/10:100) att

Sammanfattningsvis innebär regeringens beslut om åtgärdsplanering en betydande ökning av infrastrukturåtgärderna under planperioden. För att möjliggöra de medfinansieringslösningar som överenskommit med kommuner och regioner har vissa omfördelningar av anslagsmedel över tid gjorts, inom den ram som tidigare fastställdes.

I Trafikutskottets yttrande (2009/10:TU4y med anledning av Vårtilläggsbudget för 2010) framgår vidare att

Regeringen konstaterar att den nationella planen för utvecklingen av transportsystemet för perioden 2010–2021 som regeringen beslutade i mars 2010 (dnr N2009/6374/TE m.fl.) innehåller ett stort antal objekt med medfinansiering som innebär ett betydande utrymme för investeringar under planperioden.

-
-
-

Den nationella planen för utveckling av transportsystemet för perioden 2010–2021 innehåller ett stort antal objekt med medfinansiering, vilket innebär ett betydande ökat utrymme för investeringar under planeringsperioden. Lån kommer att tas upp för den del av objekten som kommer att finansieras med vägavgifter eller trängsel-skatter. Sett över hela perioden för den nu gällande planeringsramen kommer andelen medfinansiering och lån att vara störst de första åren. Eftersom dessa påverkar den offentliga sektorns finansiella sparande negativt meddelar regeringen att vissa omfördelningar av investeringar över tiden behövt göras och att anslagen för 2010 för väg- respektive banhållning följaktligen bör minska i motsvarande grad.

-
-
-

Regeringen bedömer att investeringskostnaden för dessa objekt, för de delar vars kapitalkostnader under byggtiden finansieras med inkomster från trängselskatt eller avgifter, under perioden 2010–2021 totalt kommer att uppgå till 50 miljarder kronor i 2009 års prisnivå. Regeringen föreslår följaktligen att riksdagen godkänner detta belopp som en kompletterande planeringsram för 2010–2021 för de ovan nämnda projekten. Planeringsramen ska räknas upp med de index som används vid uppräkningsanslagen. Regeringen förtydligar att denna planeringsram utgör ett komplement till den statliga planeringsram för infrastrukturåtgärder på 417 miljarder kronor i 2009 års prisnivå för perioden 2010–2021 som riksdagen tidigare har fattat beslut om (prop. 2008/09:35, bet. 2008/09:TU2, rskr. 2008/09:145).

Sammanfattande bedömning

Det är generellt tydligt att förväntningar om prestation och motprestation har uttryckts under den period som av båda parter har betraktats som en förhandlingsperiod. På så vis måste arbetet betecknas som en lyckad förhandlingsprocess. Vi kan också konstatera att båda parter uppfattar att de fått med sig något ifrån arbetet som innebär ett ökat värde för objektet. I de allra flesta fall säger sig båda parter vara nöjda med såväl resultat som arbetets genomförande givet de otydliga förutsättningarna.

Förhandlingsarbetet har vidare inneburit att de önskemål och förslag till förändringar och tillägg till det objekt som förhandlingen rörde har kunnat diskuteras med en större delaktighet, legitimitet och trovärdighet än vad som hade varit möjligt utan den parallella diskussionen om möjligheter till medfinansiering som förhandlingsarbetet innebar.

Vad som dock fortfarande är oklart är parternas tolkning av i vilken mån det har varit möjligt för medfinansiären att påverka objektets utformning eller prioritering i förhållande till andra objekt. Denna oklarhet är förstås något som skadar värdet av resultatet från förhandlingsarbetet.

Tolkningen av vilka möjligheter som har funnits att låta medfinansieringen påverka prioriteringen är symptomatisk för de oklara förutsättningar som i viss mån har präglat förhandlingsarbetet. Spelregler och förhandlingsmandat har inte kommunicerats i förväg. Det gör att utrymmet för lokala variationer och kreativa

lösningar har varit stort, och har lett till betydande skillnader i utformning och tolkningar av såväl överenskommelsernas utformning som planering och genomförande av själva förhandlingsarbetet.

I slutbetänkandet kommer vi att återkomma med förslag till förändringar som kan behöva genomföras för att ytterligare utveckla och förfina kommande förhandlingar om medfinansiering av statlig infrastruktur inom ramen för åtgärdsplanering.

4 Brukaravgifter

4.1 Brukaravgifter – överväganden genom åren

I den trafikpolitiska propositionen (1978/79:99) om en ny trafikpolitik behandlades frågan om styrningen och finansieringen av infrastrukturåtgärder och styrningen av trafiken. En väsentlig brist i de beslut om trafikpolitiska riktlinjer från år 1963 som var gällande vid den tidpunkten var enligt föredragande departementschef den utformning och tillämpning som kostnadsansvarsprincipen hade fått. Det gällde för det första knytningen av kostnadsansvaret till varje trafikgren som helhet i stället för till varje enskild transportprestation, som är det principiellt riktiga. För det andra gällde det kravet på s.k. full kostnadstäckning och den sammanblandning av två skilda problem som därmed kommit att uppstå i den vid den tidpunkten allmänna trafikpolitiska debatten. Problemet att åstadkomma en skatte- och avgiftsnivå som skulle leda till ett effektivt resursutnyttjande på transportmarknaden – vars lösning principiellt är marginalkostnadsprissättning¹ – hade kommit att blandas ihop med frågan om den lämpligaste eller från någon utgångspunkt mest rättvisa fördelningen av betalningsskyldigheten för de budgetmässiga utgifterna för transportapparaten.

Trafikpolitiska utredningen hade i sitt slutbetänkande² försökt klargöra skillnaden mellan de vid den tidpunkten använda begreppen kostnadsansvar och betalningsskyldighet. Kostnadsansvaret borde enligt utredningen vara knutet till den samhällsekonomiska marginalkostnaden för en given transporttjänst medan betalnings-

¹ En princip i svensk transportpolitik är att det pris en trafikant ska betala för en resa ska motsvara denna trafiks samhällsekonomiska marginalkostnad. Det betyder att vägtrafiken är korrekt prissatt om kostnaden för en ytterligare bilresa (genom exempelvis bränslepris, slitage och vägavgift) precis motsvarar de onyttor den ger andra trafikanter och samhället i övrigt (genom exempelvis kötid, buller och utsläpp). Motsvarande gäller de andra trafikslagen.

² SOU 1978:31 Trafikpolitik – kostnadsansvar och avgifter.

skyldigheten borde avse de budgetutgifter som statsmakterna finner det lämpligt att transportkonsumenterna som helhet, eller de som utnyttjar ett visst transportmedels tjänster, skall betala. Utredningen hade också beräknat de genomsnittliga samhällsekonomiska marginalkostnaderna för järnvägstrafik och för olika slag av vägtrafik. Det påpekades att marginalkostnaderna i realiteten varierar betydligt i tid och rum och att även de angivna medelvärdena var behäftade med betydande osäkerhet.

Den slutsats som departementschefen drog av utredningens analys och av det siffermaterial som redovisades i slutbetänkandet var att det är svårt att bestämma marginalkostnadernas storlek för enskilda resor och transporter. Härtill kom att det i många fall var praktiskt omöjligt att åstadkomma ett avgiftssystem som speglade de mycket varierande marginalkostnaderna. Detta fick dock enligt föredragandes mening inte hindra genomförandet av åtgärder som skulle leda till en mer marginalkostnadsanpassad prissättning.

Departementschefen anslöt därför till trafikpolitiska utredningens förslag att det strikta trafikgrensvisa kostnadsansvaret enligt 1963 års riktlinjer borde slopas för vägtrafiken och järnvägstrafiken och att det totala avgifts- och skatteuttaget från trafikanterna i princip prövas fritt med hänsyn till alternativa finansieringsmöjligheter och till bl. a. de finanspolitiska, fördelningspolitiska och regionalpolitiska konsekvenserna. Departementschefen delade också utredningens uppfattning att de rörliga avgifterna bättre skulle anpassas till beräknade samhällsekonomiska marginalkostnader.

I den trafikpolitiska proposition 1987/88:50 om trafikpolitiken inför 1990-talet lades fast att samhället skulle ha ansvaret för att de trafikanläggningar som behövs för allmänna transportbehov kommer till utförande samt att utbyggnaden och vidmakthållandet av de trafikanläggningar som drivs i statlig regi och för vilka det utgår betydande statsbidrag skall grundas på samhällsekonomiska bedömningar. Vidare fastslogs att planering av och beslut om investeringar i och underhåll av infrastrukturen i princip skulle vara organisatoriskt åtskild från beslut som rör själva produktionen av transporterna. Statens Järnvägar delades i en trafikrörelse (SJ) och en infrastrukturförvaltare (Banverket).

De skatter och avgifter som tas ut som ersättning för utnyttjandet av infrastrukturen skulle grundas på ett väl definierat kostnadsansvar. Grundprincipen skulle vara att de avgifter som tas ut av trafiken som ersättning för utnyttjandet av infrastrukturen

skulle täcka de totala samhällsekonomiska kostnader som trafiken gav upphov till. Kostnadsansvaret skulle utkrävas på så låg nivå som möjligt i transportsystemet och i form av fasta och rörliga trafikavgifter.

De rörliga trafikavgifterna skulle motsvara de kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaderna. De fasta trafikavgifterna skulle i princip motsvara mellanskillnaden mellan marginalkostnaderna och trafikens totala samhällsekonomiska kostnader.

Sådana skatter och avgifter som inte är trafikpolitiskt motiverade skulle utformas likformigt för olika transportalternativ.

Avgifter för utnyttjande av infrastrukturen skulle även fortsättningsvis vara ett viktigt trafikpolitiskt instrument. Som grund för utformningen av infrastrukturavgifterna skulle ett kostnadsansvar fastställas för trafiken. Kostnadsansvaret skulle utformas så att en samhällsekonomisk prissättning av trafiken uppnåddes och ett decentraliserat beslutsfattande möjliggjordes. De skatter och avgifter som tas ut som ersättning för utnyttjandet av infrastrukturen skulle utformas så att de, förutom de samhällsekonomiska marginalkostnader som uppkommer som en följd av trafiken, även täcker de övriga kostnader som trafiken förorsakar samhället. Det skall dock finnas möjligheter att göra avkall på kravet på full kostnadstäckning om särskilda analyser visar att ett sådant krav leder till totala effektivitetsförluster för samhället. Kostnadsansvaret skulle i princip utkrävas på så låg nivå i transportsystemet som är möjligt med hänsyn till de tekniska och administrativa problem som är förknippade med en starkt differentierad avgiftssättning.

I regeringens proposition 1989/90:88 om vissa näringspolitiska frågor konstaterade regeringen att det från näringspolitiska utgångspunkter fanns starka skäl för att förbättra transportinfrastrukturen. Samtidigt konstaterades att det inte var möjligt att över statsbudgeten anvisa medel till transportsektorn i tillräcklig omfattning för att avhjälpa de brister som fanns. Huvudproblemet angavs således vara av finansiell karaktär inom vissa delar av transportsektorn, dvs. för väg och järnväg. Även för lokal och regional kollektivtrafik ansågs resursanspråken vara mycket större än de budgetmedel som avsattes.

Mot denna bakgrund krävdes ställningstaganden till vissa principfrågor rörande finansieringen av underhåll och investeringar i väg- och järnvägsnäten samt ett uppföljande arbete med att utforma ändamålsenliga finansieringslösningar som byggde på dessa principer. Utgångspunkten borde vara att nödvändiga

förbättringar av infrastrukturen finansierades utanför statsbudgeten. I avvaktan på resultatet av arbetet med att finna nya finansieringsformer och för att åstadkomma en snabbare utbyggnad än vad som är möjligt inom ramen för anslagen till vägverket och banverket borde vissa åtgärder vidtas. En särskild infrastrukturfond inrättades därför för investeringar i järnvägar och kollektivtrafik.

Problemen att finna former för att finansiera och lösa infrastrukturen ansågs ha en särskild karaktär och svårighetsgrad i storstadsområdena. Där var inte bara behoven störst. Konkurrensen om mark, pengar och personella resurser var där hårdare än i andra delar av landet. Detta motiverade enligt regeringen att dessa frågor hanterades i särskild ordning genom att särskilda förhandlare, en för varje storstadsområde borde få i uppdrag att i samarbete med bl.a. kommuner, landsting och näringsliv utarbeta överenskommelser i syfte att förbättra trafikförsörjningen och minska miljöolägenheterna från trafiken.

I det trafikpolitiska beslutet år 1988 konstaterades att det var angeläget att pröva nya finansieringsformer för byggande av angelägna vägar som inte inom rimlig tid kunde finansieras över statsbudgeten. I detta sammanhang framstod avgifter från trafikanterna som särskilt intressanta.

Samtidigt konstaterades att det i Sverige endast fanns ett fåtal vägar med så mycket trafik att en heltäckande finansiering av ett vägbygge med avgifter skulle vara möjlig. Däremot skulle avgifter i en del fall kunna användas som komplement till de traditionella finansieringsformerna. En finansiering av vägbyggnadsobjekt med avgifter skulle därutöver kunna bli aktuell främst vid byggande av större broar och tunnlar som en del av de högratifierade vägarna eller i storstadsområdena. Sådana anläggningar skulle kunna vara angelägna inte minst från miljösynpunkt. I propositionen föreslogs dock att tillstånd att genomföra vägbyggnadsobjekt som helt eller delvis skulle finansieras med avgifter från trafikanterna i varje enskilt fall skulle beslutas av regeringen. Riksdagsbeslutet innebar att väglagen ändrades så att möjlighet att ta ut avgift för begagnande av väg skapades, vilket beslut redovisats närmare under avsnitt 4.3 i detta betänkande.

Med riksdagens trafikpolitiska beslut år 1988 följde, som nämnts, nya möjligheter att finansiera väg- och järnvägsinvesteringar. De kompletterande finansieringsmöjligheter som medgavs var tullvägar och förskottering. Dessa möjligheter ansågs inte vara tillräckliga

för att tillgodose resursbehoven inom infrastrukturområdet. Arbetet med att utveckla nya finansieringsformer måste därför intensifieras. Vid den här tidpunkten hade inga vägbyggnadsobjekt med avgiftsfinansiering påbörjats. Ett tiotal vägobjekt hade tidigarelagts genom förskottering. Inom järnvägssektorn hade ett fåtal projekt kunnat genomföras genom kommunal förskottering.

Inom Vägverket förbereddes avgiftsfinansierade projekt. För att underlätta tillkomsten av sådana objekt borde enligt departementschefen Vägverket medges rätt att ta upp lån i Riksgäldskontoret eller ställa borgen för delägda bolag. Detta skulle också vara ett sätt att stimulera privat medfinansiering av väghållningen.

Enligt förslaget skulle objekt vars byggkostnad understeg 100 miljoner kronor få finansieras genom kredit i riksgäldskontoret. Krediten skulle återbetalas med de avgifter som uppbars från objektet. Vidare skulle regeringen bemyndigas att låta Vägverket, efter ansökan från verket, finansiera krediten med medel från anslagen till statlig väghållning. Om finansieringen av ett sådant objekt skulle medföra att ett särskilt bolag bildas, skulle Vägverket kunna få gå in som delägare i bolaget. Verket skulle få ta anslagsmedel i anspråk för att teckna aktier i bolaget. Verket skulle också få ställa garantier. Regeringen skulle kunna besluta om åtgärderna.

Riksdagens bemyndigande inhämtades. Bemyndigande innefattade också rätt för regeringen att till Vägverket delegera beslutanderätten i fråga om åtaganden som vart och ett understeg 30 miljoner kronor.

Det sammanlagda åtagandet i form av lån eller borgen för avgiftsbelagda objekt fick tills vidare uppgå till högst 500 miljoner kronor för Vägverket. Eventuella förluster och införanden av borgensåtaganden skulle belasta Vägverkets investeringsramar. Härigenom garanterades att endast sådana projekt som bedömdes bärkraftiga finansieras på detta sätt.

Objekt vars byggkostnad uppgick till mer än 100 miljoner kronor skulle i varje särskilt fall underställas riksdagens prövning. Av detta följde att den föreslagna låneramen för avgiftsfinansierade projekt endast skulle avse beslut som fattas av regeringen och Vägverket. Beslut om avgiftsfinansierade projekt som fattas av riksdagen skulle enligt departementschefen inte belasta denna låneram.

Som en följd av riksdagens och regeringens beslut om nya finansieringsformer kunde bygget av en ny bro över Rödösundet i

Storsjön finansieras. Bron förbinder Frösön med Rödön som är en halvö. Ett särskilt bolag bildades Rödöbron AB som fick rätten att ta ut avgifter för passage av bron. Med stöd av denna framtida intäcksström kunde bolaget låna upp medel som kunde nyttjas för finansiering av brobygget. Bolaget ägdes förutom av Väginvest AB (statligt bolag vars aktier förvaltades av Vägverket) av kommunerna Krokoms, Östersund och Åre samt av sex privata lokala och regionala företag. Bron invigdes år 1993. Efter riksdagsbeslut löste staten in lånet så att bron från och med år 1999 är avgiftsfri. Den finansiella lösningen kritiserades redan i samband med invigningen av bron och det var inte möjligt att stå emot den opinion som hade bildats för att få bort avgifterna.

Arbetet med att finna nya finansieringsformer inom väg-, järnvägs- och kollektivtrafiksektorerna intensifierades under denna period. Riktlinjerna för det kommande arbetet var generellt en ökad näringslivsmedverkan och avgiftsfinansiering. Näringslivets intresse att medverka till en utbyggd infrastruktur, med tanke på behovet av goda transportmöjligheter inom landet och till utlandet, borde därför undersökas. För att möjliggöra en ökad näringslivsmedverkan kunde det bli nödvändigt att göra vissa förändringar av de förutsättningar som gäller exempelvis möjligheterna att äga och ta ut avgifter för vägar och broar.

Ytterligare finansieringsformer skulle kunna utvecklas inom vägsektorn genom en starkare finansiell koppling mellan brukare och leverantör av infrastruktur tjänster. Vägverket och Storstadstrafikkommittén hade redovisat olika former för sådan finansiering. Mot denna bakgrund föreslogs att formerna för ökad näringslivsmedverkan samt avgiftsfinansiering inom väg- och järnvägssektorerna förutsättningslöst skulle utredas.

I avvaktan på resultaten av utredningsarbetet om formerna för ökad näringslivsmedverkan och avgiftsfinansiering vidtogs vissa åtgärder. En särskild infrastrukturfond inrättades genom ett engångsanslag på 5 miljarder kronor. Syftet med fonden var att åstadkomma en snabbare utbyggnad av angelägna infrastrukturinvesteringar inom järnvägs- och kollektivtrafikområdena än vad som är möjligt inom ramen för anslagen till Vägverket och Banverket. Fonden skulle användas för att möjliggöra sådana investeringar som annars inte skulle komma till stånd på grund av att projektens drift- och kapitalkostnader inte täcks fullt ut. Fonden skulle skapa förutsättningar för en omfattande lånefinansierad utbyggnad av

infrastrukturen, t.ex. genom samfinansiering med andra intressenter.

Den av regeringen tillsatta utredningen avlämnade den 8 oktober 1990 sitt betänkande (SOU 1990:86) ”Finansiering av vägar och järnvägar”. De förslag som utredningen lade fram kom inte att realiseras. Utredningen föreslog att en radikal förändring som bl.a. innebar att det statliga vägnätet skulle finansieras utanför statsbudgeten. Till en början skulle, i avvaktan på en utvecklad informationsteknologi, bensinskatten utgöra ”bärare” av ett trafikavgiftssystem som skulle generera intäkter för vägsystemets finansiering. För vägtransporterna fanns en påtaglig betalningsvilja. Någon sådan fanns enligt utredningen inte på järnvägssidan. Den skulle behöva finansieras med anslag.

I prop. (1990/91:158) med anledning av ett avtal mellan Sverige och Danmark om en fast förbindelse över Öresund mellan Köpenhamn och Malmö beslutades att Öresundsförbindelsen skulle finansieras med avgifter från trafikanterna så att ingen belastning på statsbudgeten uppstod. Anslutningarna på den svenska sidan skulle finansieras av det överskott Öresundsförbindelsen beräknades ge.

Statens Järnvägar (SJ) meddelade i en skrivelse till regeringen den 12 mars 1998 att DSB och SJ avsåg att bedriva tågtrafik över den fasta Öresundsförbindelsen. Samtidigt meddelade SJ att möjligheten att erlagga infrastrukturavgifter för nyttjandet av förbindelsen var mycket begränsade. För godstrafiken föreslog SJ en avgift på 3 600 danska kronor per tåg och för persontrafik föreslog man att avgiften skulle sättas till noll till dess att trafiken kunde drivas med lönsamhet.

Öresundskommittén påtalade i en skrivelse till regeringen den 3 april 1998 att den kollektiva regionaltrafiken som kommer att nyttja den fasta förbindelsen över Öresund inte fick belastas med extraordinära infrastrukturavgifter.

Mot bakgrund av dessa skrivelser och önskemål från dansk sida om att göra vissa förändringar i betalningsprinciperna till följd av att DSB hade uppdelats i en operatörsdel (DSB) och en infrastrukturförvaltare (Banestyrelsen) initierade företrädare för de två regeringarna förhandlingar om bl.a. infrastrukturavgifterna för järnvägstrafiken på Öresundsförbindelsen. Förhandlingarna resulterade i två avtal, dels ett om betalnings- och avgiftsvillkor för järnvägstrafiken över Öresund, dels ett om villkoren för taxitrafik mellan Sverige och Danmark.

Även i Sverige hade det skett stora förändringar av järnvägspolitikens inriktning sedan år 1991. Riksdagen beslutade år 1995 att trafikhuvudmännen skulle ha trafikeringsrätt för regional tågtrafik på stomjärnvägsnätet. Godstrafiken avreglerades fr.o.m. den 1 juli 1996

Våren 1998 beslutade riksdagen att banavgifterna på statens spåraneläggningar skulle baseras på samhällsekonomiska marginalkostnader samt att alla som har sitt säte inom EES-området, och uppfyller de krav som ställs i järnvägssäkerhetslagen, skulle ha möjlighet att få trafikeringsrätt i Sverige för godstrafik på de europeiska järnvägskorridorerna. Samtidigt slog riksdagen fast att SJ skulle drivas affärsmässigt och att SJ måste ha en långsiktigt hållbar ställning för att kunna vara framgångsrikt på en konkurrensutsatt marknad.

De omvärldsförändringar som hade skett sedan avtalet om Öresundsförbindelsen ingicks år 1991 innebar enligt regeringens bedömning att det inte fanns möjlighet att ta betalt från järnvägsföretagen på det sätt som tidigare planerats.

Sveriges och Danmarks regeringar var överens om att det år 1991 beslutade avgiftssystemet för tåg företagen vid nyttjandet av Öresundsförbindelsen inte längre var möjligt att tillämpa. För att trygga att Öresundsbrokonsortiet ändå skulle få de intäkter som förutsattes skulle Banverket och Banestyrelsen sköta betalningen för järnvägssektorn till Öresundsbrokonsortiet. De två länderna skulle sedan få överväga på vilket sätt som järnvägsföretagen skulle betala för nyttjandet av förbindelsen. Regeringen redovisade redan i budgetpropositionen för år 2000 att det mest ändamålsenliga var att Banverket skulle sköta betalningarna till Öresundsbrokonsortiet och att Banverket för detta skulle kompenseras genom höjda banavgifter och höjda anslag.

Regeringen undertecknade 2002 ett avtal med den norska regeringen om byggandet av Svinesundsförbindelsen. Ambitionen var att förbindelsen skulle vara klar och öppnad för trafik 2005. Under byggtiden tog Vägverket upp lån i Riksgäldskontoret. Lånen ska återbetalas under 20 år med intäkter från framtida vägavgifter. Av trafiktekniska skäl måste även biltrafiken på den gamla Svinesundsbron betala en avgift. Betalning för färd över den äldre bron bedömdes dock i Sverige statsrättsligt utgöra ett skatteuttag. Vägavgiftsupptagningen på den gamla bron som täcker båda riktningarna sker därför på den norska sidan.

Regeringen beslutade den 8 juli 2004 att tillkalla en särskild utredare för att undersöka förutsättningarna för att införa avgifter för trafikanter på planerade och nya sträckor av väg E6 i Västra Götalands län. E6. Utredningen överlämnade sitt betänkande (SOU 2006:33) "Andra vägar att finansiera nya vägar" i april 2006. Utredaren konstaterar att traditionellt finansieras vägarna till största delen via statsbudgeten. Det gäller inte bara i Sverige utan i de flesta länder.

Alternativa sätt att finansiera väginfrastruktur, konstaterade han vidare, är en angelägen och i högsta grad aktuell fråga. Internationellt pågår också ett intensivt sökande efter sådan finansiering. Samtidigt finns en insikt om att en hållbar utveckling och ett effektivt nyttjande av transportsystemet kräver verktyg som kan styra trafiken.

Tidigare förslag om alternativ till anslagsfinansiering hade visat sig vara svåra att genomföra. Ett problem är att vägavgifter och vägtullar, även om syftet är att finansiera infrastruktur, får styrande effekter på trafiken. I stället för att använda den avgiftsbelagda vägen väljer en del av trafikanterna kostnadsfria vägar där miljöbelastningen blir större och trafiksäkerheten sämre. Det innebär att den avgiftsbelagda vägen utnyttjas i mindre omfattning än vad som är samhällsekonomiskt optimalt.

Acceptans från trafikanterna är av avgörande betydelse för om avgiftssystem skall kunna genomföras på ett bra sätt. Eventuella ingrepp i den personliga integriteten som följer av avgiftsupptagningen är en viktig faktor som påverkar acceptansen. Särskilt om ett avgiftssystem skulle omfatta även privatbilister ansåg utredaren att en viktig utgångspunkt borde vara att respekten för den personliga integriteten upprätthölls.

Utredaren ansåg det svårt att få acceptans för ett förslag som endast pekar ut ett specifikt projekt om det inte finns en bakomliggande generell strategi för hur avgiftsfinansiering bör hanteras. Mot den bakgrunden valde utredaren att inte enbart ha fokus på E6 i norra Bohuslän utan att vidga perspektivet till väginfrastrukturen generellt.

Det finns, ansåg utredaren, två tungt vägande skäl för direktprissättning av trafiken. Det ena är att direktprissättning medverkar till att trafiken styrs mot ett effektivare nyttjande av infrastrukturen. Utan en förbättrad styrning av trafiken kan vi inte uppnå de nationella miljömålen och skapa ett hållbart transportsystem.

Det andra skälet är att en sådan prissättning kan bidra till finansieringen av väginfrastrukturen. En finansiering närmare de som skulle använda vägen möjliggjorde ett tydligt samband mellan valet av projekt och finansieringen. Det gav i sin tur goda förutsättningar för att avgiften skulle accepteras av trafikanterna.

Utredarens slutsats var att det saknades förutsättningar för att införa vägtullar på E6 sträckan Rabbalshede–Hogdal i norra Bohuslän. I betänkandet finns omfattande överväganden om hur en framtida kilometerskatt kan användas för finansiering av vägar.

4.2 Trängselskatter – överväganden genom åren

I utrednings uppdrag ingår inte att överväga frågor om införande och utformning av trängselskatter utan enbart göra överväganden rörande brukaravgifter. Det finns dock skäl för att närmare beskriva syftet och bevekelsegrunderna för införande av och utformningen av de trängselskatter som införts och är under införande eftersom dessa i grunden också har finansierande eller styrande effekter som en renodlad brukaravgift. I princip bör också samma krav ställas på ett avgiftssystem för styrning och/eller finansiering av transportinfrastruktur som på ett skattesystem för uppbörd av trängselskatter.

I budgetpropositionen för år 2002 framhölls att om kommuner eller regioner efter beslut av en betydande majoritet skulle göra framställan om att införa trängselavgifter som ett led i en bredare strategi för att komma till rätta med trafikens trängsel- och miljöproblem, kommer regeringen att bereda frågan.

Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet tecknade i oktober 2002 den s.k. 121-punktsöverenskommelsen. Överenskommelsen omfattade mandatperioden fram till riksdagsvalet 2006. En av punkterna i överenskommelsen innebar att partierna var beredda att pröva möjligheten att låta de kommuner eller regioner som så önskar införa trängselskatter. I dessa fall skulle regeringen således komma att medverka till en överenskommelse mellan staten och den berörda kommunen/regionen. I överenskommelsen angavs vidare att ett flerårigt fullskaligt försök med trängselskatter skulle införas i Stockholms innerstad och att en kontrollstation skulle hållas vid årsskiftet 2005/06.

Sedan trafikutskottet redovisat sitt ställningstagande om att något krav på ”betydande” majoritet i kommunerna inte var

nödvändig, ställde sig riksdagen den 27 mars 2003 bakom utskottets förslag i betänkandet

I propositionen 2003/04:145 lämnades förslag till en lag om trängselskatt. Lagen är utformad så att den kan tillämpas i olika tätorter, men skulle inledningsvis endast tillämpas vid passage av vissa angivna betalstationer i Stockholms innerstad.

I propositionen konstaterades att huvudsyftet med att ta ut pålagor i vägtrafiken är i regel antingen att finansiera infrastrukturåtgärder eller att styra trafiken. Styrande pålagor kan användas för att minska trängselproblem och därmed öka framkomligheten i vägsystemet. Ett annat syfte kan vara att minska trafikens miljöpåverkan. En god styrning av trafiken förutsätter att pålagorna differentieras t.ex. efter trafikbelastningen eller fordonsens emissionsegenskaper. Sådana pålagor ger dessutom som regel ett betydande ekonomiskt överskott, vilket exempelvis skulle kunna användas till att förstärka kollektivtrafiken.

När beslut skall fattas om pålagor i vägtrafiksystemet är det - vilket framhölls i propositionen - viktigt att sätta in denna åtgärd i en bredare strategi och se pålagorna som ett led i att komma till rätta med t.ex. trafikens trängsel- och miljöproblem.

Det poängterades att det i Sverige endast sparsamt hade förekommit att avgifter eller skatt togs ut i direkt anslutning till användningen av en väg. Ett system med trängselskatt – som i likhet med t.ex. en vägavgift skall tas ut i direkt anslutning till nyttjandet av vägar inom ett visst område – var således något nytt. Detta innebar att det borde ställas höga krav på att skattesystemet var så enkelt och okomplicerat som möjligt, utan att de förväntade effekterna för den skull skulle utebli. I propositionen behandlades närmare de förutsättningar som borde vara uppfyllda för att en god acceptans av systemet skulle uppnås. Följande övergripande förutsättningar skulle enligt propositionen gälla för ett tillämpat uppbördssystem,

- Huvudsyftet att minska trängsel bör återspeglas i systemet
- Systemet bör vara lätt att förstå och använda
- Systemet bör vara effektivt och pålitligt
- Systemet bör i minsta möjliga mån inkräkta på den personliga integriteten
- Hanteringskostnaderna för systemet bör vara rimliga
- Systemet bör vara rättvist

- Systemets fördelningspolitiska konsekvenser bör inte bli alltför negativa
- Systemet bör bidra till en förbättrad trafiksäkerhet
- Anläggningar som används i systemet bör vara estetiskt utformade
- Systemet bör vara utvecklingsbart och flexibelt

Efter ett sju månader långt försök med trängselskatter i Stockholm mellan den 3 januari och den 31 juli 2006 och en rådgivande folkomröstning i Stockholm föreslog regeringen i prop. 2006/07:109 att trängselskatt skulle tas ut i Stockholm från och med den 1 augusti 2007. Syftet med en trängselskatt var att förbättra framkomligheten och miljön i Stockholm, men även att bidra till att finansiera investeringar i vägnätet i Stockholmsregionen. I propositionen behandlades även åtgärder som kunde göra uppborrdssystemet mer användarvänligt, underlätta administrationen och minska kostnaderna för skatteuttaget.

I prop. 2009/10:189 om införande av trängselskatt i Göteborg föreslås att trängselskatt ska införas i Göteborgs kommun. Trängselskatt föreslås att tas ut i de centrala delarna av Göteborg från och med den 1 januari 2013. Syftet med en trängselskatt är att förbättra framkomligheten och miljön i Göteborg, men även att bidra till finansieringen av investeringar i kollektivtrafik, järnväg och väg, bland annat Västlänken samt en ny älvförbindelse vid Marieholm.

4.3 Regelverket

4.3.1 Skatter och avgifter, m.m.

I regeringsformen görs en skillnad mellan skatter och avgifter. Endast riksdagen får besluta om skatt till staten enligt 1 kap. 4 § RF. Föreskrifter om skatt får endast meddelas av riksdagen, enligt 8 kap. 3 § 1 st. p.2 RF. Gällande avgifter har riksdagen en möjlighet att delegera rätten att besluta om uttag av dessa till regeringen. Gränserna mellan skatter och avgifter är emellertid inte helt tydliga. Därför krävs det att man från fall till fall gör en bedömning av en pålagas karaktär.

Av förarbetena till RF framgår bl.a. att skatt kan karakteriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation,

medan med avgift vanligen förstås en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna (prop. 1973:90 s. 213). Även i vissa andra fall anses en penningpåлага ha karaktär av avgift. Detta gäller t.ex. om den tas ut endast i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs näringsgrenen i fråga. En påлага kan godtas som avgift i den mån den utgör vederlag för åtgärder i myndighetsutövning som riktar sig direkt mot den avgiftsskyldige. En påлага som utkrävs av alla som utför en viss verksamhet, oavsett om och i vilken mån de varit föremål för någon direkt åtgärd från berörd myndighets sida, utgör däremot en skatt.

Det kan diskuteras i vilken utsträckning en avgift skall vara enbart kostnadstäckande för att inte förlora sin karaktär av avgift. Det har påpekats att en viss schablonisering ofta är nödvändig. Avgifterna måste dock utformas så att de står i rimlig proportion till de kostnader som uppkommer för det allmänna, den s.k. självkostnadsprincipen (jfr prop. 1997/98:45 s. 288).

Ingen generell praxis kring vad som är skatt och vad som är avgift inom infrastrukturområdet finns att tillgå. Regeringen har emellertid gjort överväganden vid pålagor gällande Svinesundsbron, samt gällande trängsel på vägnätet i Stockholm.

Gällande den gamla Svinesundsbron har bedömningar gjorts att en påлага för begagnande av bron skulle vara att betrakta som skatt i Sverige. Ingen avgift tas därför ut på den svenska sidan.

Regeringen gjorde i proposition 2003/04:145 överväganden kring pålagor för trängsel i Stockholm. Regeringen angav att det kunde "konstateras att det kännetecknande för den nu aktuella pålagan är följande. Det gatu- och vägnät som skall omfattas av pålagan har redan finansierats av skattemedel. Syftet med pålagan är inte att uppföra och underhålla gator och vägar utan att av miljöskäl och för att minska trängseln reglera trafiken med motorfordon. Det går inte att urskilja något direkt vederlag från det allmännas sida gentemot den som betalar pålagan. De motprestationer som skulle kunna komma i fråga har redan utförts i och med att de aktuella gatorna och vägarna uppförts och ställts till medborgarnas förfogande. Enligt regeringens mening finns det inte något utrymme för att bedöma den aktuella pålagan som annat än en skatt och då som en punktskatt." Se sid. 35 prop. 2003/04:145.

En uppbörd som belastar ett kollektiv utan att en tydlig koppling finns till en definierad motprestation är att definiera som en skatt. En betalning som avkrävs en nyttjare av en befintlig väg är

således sannolikt en skatt. Vägen är redan betald, om den betalats via skattemedel under byggtiden. En betalning för att färdas på en redan betald väg kan således inte vara en avgift där byggandet av vägen kan räknas som motprestationen för betalningen. Huruvida en pålaga för till exempel drift och underhåll av befintlig väg vore att betrakta som en skatt eller avgift förefaller vara oklart.

I grundlagen saknas närmare reglering om för vilket syfte en skatt får tas upp. I förarbetena till lag (2004:629) om trängselskatt har regeringen gjort överväganden kring syftet med pålagor i vägsystemet, s. 23 ff. i prop. 2003/04:145. Styrande pålagor kan användas för att minska trängselproblem och därmed öka framkomligheten i vägsystemet. Ett annat syfte kan vara att minska trafikens miljöpåverkan. Regeringen framhåller att när beslut ska fattas om pålagor i vägtrafiksystemet är det viktigt att sätta in denna åtgärd i en bredare strategi och se pålagorna som ett led i att komma till rätta med t.ex. trafikens trängsel och miljöproblem. Regeringen hänvisar också till att bland annat Stockholmsberedningen framhöll just helhetssynen i sitt delbetänkande Långsiktig utvecklingsstrategi för transportsystemet i Stockholm-Mälardalsregionen (i SOU 2002:11, s. 8 f. s 28 f.).

Skatt som kan tas ut på en del av vägnätet för att öka framkomligheten eller minska trafikens miljöpåverkan kan naturligtvis ge inkomster till staten även om det inte är det primära syftet med skatten. Att använda inkomsterna från en skatt till ett på förhand utpekat ändamål eller mer specificerat till ett visst infrastrukturprojekt vore att betrakta som ett undantag enligt gällande budgetprinciper.

Frågan om gränsdragningen mellan avgift och skatt är komplicerad, och utredningen avser att återkomma i frågan i slutbetänkandet.

Mervärdesskatt

Utredningen har inför delbetänkandet inte haft möjlighet att fördjupa sig i momsreglerna. Det är emellertid angeläget frågorna kring moms avseende väginfrastruktur och färjor klarläggs. Utredningen återkommer till frågan i slutbetänkandet.

Statsstöd

Frågor kring finansiering av infrastruktur i förhållande till regelverket gällande statsstöd bör tydliggöras. Utredningen avser att återkomma i frågan i slutbetänkandet.

Statens budget

”Anslag och inkomster får inte användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt” enligt 9 kap. 7 § RF. Det framgår också av 1 kap. 4 § RF, att det är riksdagen som bestämmer hur statens medel ska användas. Finansmakten ligger således hos riksdagen. ”Genom att i budgetregleringen utgifter och inkomster ställs mot varandra sker en avvägning dem emellan och mellan skilda utgiftsändamål. Därigenom får man en översyn och prövning av statsverksamheten i ett sammanhang, en helhetsbedömning. Med hänsyn härtill är fullständighetsprincipen (dvs. all statlig verksamhet bör ingå i budgeten) och bruttoprincipen (dvs. för varje sektor ska samtliga inkomster och utgifter medtagas) väsentliga.” (s. 148 Holmberg/Stjernquist, 11:e upplagan). Genom att budgeten innehåller all statlig verksamhet så kan budgeten ge en god och rättvisande bild av statens verksamhet och budgetläge för riksdagen. Ett korrekt och tydligt underlag är en förutsättning för de prioriteringar som riksdagen kan göra vid fastställandet av budgeten gällande till exempel finans-, välfärds- eller regionalpolitik. Resurserna kan därmed fördelas genom prioriteringar mellan olika sektorer i samhället.

Riksdagen beslutar om skatter och avgifter till staten och om statens budget, enligt 9 kap. 1 § RF. Huvudregeln är att budgetregleringen sker för närmast följande budgetår, det vill säga för ett år i taget. Budgetåret sammanfaller sedan 1997 med kalenderåret. Varje riksdag har därmed, i vart fall teoretiskt, möjlighet att för varje år bestämma hur statens medel ska användas. Från ett år till ett annat kan omprioriteringar göras inom och mellan samhällets sektorer beroende på riksdagens bedömning. Enligt 9 kap. 2 § RF är det regeringens uppgift att lämna en budgetproposition till riksdagen. Närmare reglering av hur statens budget ska skötas finns bland annat i lag (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen). Regeringens förslag till statsbudget ska omfatta alla inkomster, enligt 16 § budgetlagen. Huvudregeln är att

statens inkomster ska redovisas brutto på statsbudgeten, enligt 17 § 1 st. i samma lag. Bruttoredovisning möjliggör en överblick över statens inkomster och utgifter, där varje utgiftsområdes storlek och prioritering kan jämföras mot övriga utgiftsområden. Regeringen angav som sin uppfattning att huvudprincipen för den statliga budgeten ska vara att samtliga statens insatser och verksamheter på olika områden redovisas i statsbudgeten (prop. 1996/97:220).

Undantag finns emellertid. På inkomsttitel bör endast medel beräknas och redovisas som inkomster för staten, som inte specialdestinerats för någon viss verksamhet. Alla statsbudgetens inkomster finansierar alla dess utgifter på detta sätt. Vid specialdestination däremot används intäkterna från en viss avgift för att helt eller delvis finansiera en viss verksamhet. Där verksamheten helt ska finansieras med avgiftsintäkter ska denna inte budgeteras eller redovisas på anslag eller inkomsttitel, enligt 18 § budgetlagen. Skälet bakom detta är att det i sådan verksamhet är nödvändigt att kunna överföra över- eller underskott till kommande år. Ska verksamheten istället endast delvis finansiera viss verksamhet, får utgifterna redovisas netto på anslag, enligt 17 § 2 st. budgetlagen.

Riksdagen bestämmer vid budgetregleringen till vilka belopp statsinkomsterna ska beräknas, samt anvisar anslag till angivna ändamål, 9 kap 3 § 1 st. RF. Riksdagens beslut om anslag tillställs de berörda myndigheterna genom regleringsbrev. Regleringsbreven beslutas av regeringen, som i regleringsbreven får besluta om villkor i utnyttjandet av anslagen, enligt 7 § budgetlagen. Anslagen som tilldelats för utpekade ändamål av riksdagen får således närmare villkoras av regeringen.

Hur statens tillgångar eller verksamhet ska finansieras finns reglerat bland annat i budgetlagen. Huvudregeln är att statens tillgångar ska finansieras med anslag, enligt 22 § budgetlagen. Denna huvudregel stämmer väl med fullständighetsprincipen och bruttoprincipen. Regeringen framhöll att anslagsfinansiering av investeringar i till exempel vägar och järnvägar ger riksdagen bättre överblick och större inflytande än lånefinansiering, sid. 50 prop. 1996/97:220. Särskilt för stora infrastrukturinvesteringar skulle framtida anslagstilldelningar bindas om amorteringar och räntor lämnade på interna lån under en följd av år skulle finansieras med anslag.

Anslagsfinansieringen ger en tydlighet i redovisningen av användningen av statens medel i statsbudgeten. Avvägningen mellan olika ändamål och behov som riksdagen har att göra

underlättas ju mer fullständig och enhetlig bilden av statens utgifter är. Anslagsposternas uppställning i statsbudgeten bör ge en rättvisande överblick över fördelningen mellan utgiftsområdena.

Huvudreglerna gällande statens budget och finansiering av statens tillgångar med anslag bör tillämpas strikt för att statens budget ska ge ett tydligt underlag för riksdagen över statens inkomster och utgifter. Undantag från huvudregeln om anslagsfinansiering finns emellertid.

För infrastruktur är undantaget i 23 § budgetlagen av intresse. För viss myndighet eller viss anskaffning kan riksdagen besluta att finansiering ska ske på annat sätt än t.ex. med anslagsfinansiering. Regeringen nämner som ett exempel det fallet att avgifter tas ut för utnyttjandet av en viss trafikaneläggning. Investeringen skulle i ett sådant fall helt eller delvis kunna finansieras med ett internt lån, sid. 51 prop. 1996/97:220.

4.3.2 Vägavgifter

Enligt 29 § Väglagen (1971:948) kan regeringen bestämma att avgift får tas ut för begagnande av väg. Regeringen får också meddela närmare föreskrifter om sådana avgifter enligt andra stycket i samma paragraf.

Möjligheten för regeringen att bestämma om att ta ut avgifter infördes i väglagen den 1 juli 1988. Bakgrunden var att det saknades finansiering till stora och angelägna väginvesteringar som ansågs nödvändiga, men inte rymdes i statsbudgeten inom vad som betraktades som rimlig tid. Möjligheten att ta ut avgifter som komplement till de traditionella finansieringsformerna infördes därför för regeringen. I förarbetena anges att regeringens tillstånd att genomföra vägbyggnadsobjekt som helt eller delvis finansieras med avgifter från trafikanterna bör beslutas i varje enskilt fall, s. 181 ff., prop. 1987/88:50 om trafikpolitik för 1990-talet. Även formerna för genomförandet av vägbyggnadsprojekt, finansieringen av dessa, samt hur vägen ska upplåtas för allmänheten bör i varje enskilt fall beslutas av regeringen, s. 181 ff.

Departementschefen konstaterar att finansiering av ett vägbygge helt med intäkter från vägavgifter endast skulle kunna ske i ett fåtal fall i Sverige, på grund av att det endast finns ett fåtal vägar med så mycket trafik att det skulle vara en möjlighet. Däremot, fortsatte departementschefen, så finns det fall där finansiering i alla fall

delvis borde kunna ske med vägavgifter. Som exempel nämns det fall att en färja ersätts med en bro. En bro vore att betrakta som en väsentlig standardhöjning för trafikanterna. Med detta uttalande får rimligen förstås att det därmed kan antas att det finns en ökad betalningsvilja hos trafikanterna i sådana fall. Utöver broförbindelser istället för befintliga färjor kan finansiering av vägbyggnadsprojekt främst bli aktuellt vid byggande av större broar eller tunnlar som en del av de högtrafikerade vägarna, eller i storstadsområden, s. 181 ff. Vidare bör möjligheten att ta ut avgift endast omfatta allmänna vägar.

Bestämmelserna i väglagen omfattar endast allmän väg, enligt 1 § i väglagen. Med allmän väg avses väg som anläggs enligt väglagens bestämmelser, eller väg som enligt väglagen förändras till allmän, och också väg för allmän samfärdslinje som av ålder ansetts som allmän och som vid väglagens ikraftträdande (1 januari 1972) hölls av stat eller kommun, enligt 1 § 1 st. väglagen.

Staten är väghållare för allmän väg, enligt 5 § väglagen, och enligt 6 § är det Trafikverket som handhar väghållningen för statens räkning, samtidigt som verket har tillsyn över kommunernas väghållning. Väghållning omfattar byggande och drift av väg, enligt 4 §.

Bemyndigandet i 29 § väglagen skrevs innan 1974 års regeringsform trädde i kraft. Bemyndigandet har således gjorts med stöd i den äldre regeringsformen från 1809. Utredningen har inte kunnat finna att några överväganden gjorts gällande om bemyndigandets innehåll kan ha kommit att påverkas av 1974 års regeringsform, och då särskilt den uppdelning mellan avgift och skatt som styr det delegeringsbara området.

Färjor

De statliga vägfärjorna är en del av det statliga vägnätet, eftersom det till väg hör vägbana och övriga väganordningar enligt 2 § 1 st., och till väg ansluten färja är väganordning enligt 2 § 2 st. väglagen.

I den lydelse 29 § väglagen hade före ändringen som trädde i kraft den 1 juli 1988 framgick att regeringen kunde bestämma att avgift fick tas ut för färja. Ordet färja byttes ut mot väg vid ändringen 1988. Departementschefen anförde att avgift för begagnande av färja även fortsatt skulle kunna tas ut med stöd av 29 §

väglagen, eftersom färja som väganordning i princip ingår i allmän väg.

När väglagen infördes 1972, togs bestämmelsen om rätt för regeringen att bestämma om uttag av avgift för färja in i 29 § utan närmare motivering. Departementschefen konstaterar kort att bestämmelsen i sak överensstämmer med då gällande 9 § AVL (1943:431), som stadgade att konungen bestämde huruvida och under vilka villkor avgift fick tas upp för färjas begagnande.

I motiven till 9 § i lag 1943:431 framgår att paragrafen i sak överensstämmer med första stycket i de sakkunnigas förslag, sid. 71 i prop. nr 223 år 1943. De sakkunnigas förslag i SOU 1943:1 innehöll ett förslag om att konungen skulle få besluta om avgiftsuttag för begagnande av färja. Skälet var att detta motsvarade den reglering som fanns i då gällande 53 § om vägdistrikt, sid. 70 i SOU 1943:1. De sakkunniga anför dock att så kallad färjepening som regel inte längre bör avkrävas av de vägfarande, sid. 70 i SOU 1943:1. Eftersom det inte kunde uteslutas att det ändå kunde förkomma fall där färjepening borde tas ut, bör bemyndigandet stå kvar fortsatte de. Vidare innehöll deras förslag ett andra stycke i samma paragraf, med innebörden att avgiftsuttaget skulle upphöra, om det kunde ske utan förnärmande av annans rätt, eller om konungen beslutade annorlunda, förslag till 7 § 2 st. i SOU 1943:1. Motivet till detta var att eftersom staten nu i stort sett övertagit alla kostnader för den allmänna väghållningen, borde ingen färjeavgift tas ut på färjor, sid. 70 i SOU 1943:1. Förslaget angavs också motsvara gällande 67 § i dåvarande väglagen. Förslaget till paragrafens andra stycke togs dock inte med i lagförslaget. Ingen motivering angavs. Ingen kommentar finns heller kring de sakkunnigas påpekande att färjepeningen ska tas bort. De sakkunniga anförde vidare att avgift endast togs ut på förbindelsen vid Stora Värtan, mellan Lidingö och Ropsten. Att fortsätta ta ut avgifter i form av bropeng på denna del ansågs vara orättvist mot Lidingö, eftersom alla andra förbindelser som utgjorde allmän väg var avgiftsfria. Mellan Lidingö och fastlandet hade under längre tid funnits olika varianter av avgiftsbelagda flottbroar, och sedan 1925 den idag så kallade gamla Lidingöbron. På denna togs broavgift ut till 1946. Avgiften var olika hög för bilar, gående, cyklister, boskap och grisar.

Det förefaller som om bemyndigandet att ta ut avgift för färja som är en del av allmän väg följt med sedan 1944, när staten tog över ansvaret för det allmän väg. Syftet med att låta bemyndigandet

vara kvar förefaller ha varit att inte omöjliggöra uttag av färjeavgifter, även om tanken var att färjeavgifterna skulle upphöra, eftersom staten nu övertagit ansvaret för den allmänna väghållningen. Att ta ut avgift av en eller några färjor skulle därmed vara orättvist, när huvudregeln var att staten svarade för underhållet och trafikanterna därmed färdades utan att erlægga avgift på det allmänna vägnätet.

Bemyndigandet för uttag av avgift för begagnande av färja tillkom innan 1974 års regeringsform trädde ikraft den 1 januari 1974. Distinktionen mellan avgift och skatt som framgår av regeringsformen kan ha betydelse för omfattningen av bemyndiganden meddelade före 1974. Utredningen anser att frågan om avgift och skatt vid denna typ av pålagor bör tydliggöras. Utredningen avser att återkomma kring detta i slutbetänkandet.

Vad utredningen erfar torde det huvudsakliga skälet till att avgifter önskas tas ut på statliga färjor inte vara finansieringen, utan trängsel. Trängsel antingen på färjan, eller på vägnätet på ena sidan av färjeförbindelsen. När syftet är att styra trafiken, torde det vara fråga om en skatt. Skatt beslutas av riksdagen och kan inte delegeras.

Det finns dock inga juridiska hinder för riksdagen att fatta beslut om skatt för att styra undan trafik t.ex. trängselskatt.

Eurovinjettdirektivet

Möjligheterna att ta pålagor inom vägsystemet styrs av det regelverk som ställs upp i Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG om avgifter på tunga godsfordon för användning av vissa infrastrukturer, det så kallade Eurovinjettdirektivet. Direktivet är tillämpligt på fordonsskatter samt tids- och distansbaserade vägavgifter som tas ut av godsfordon/fordonskombinationer med en högsta tillåten bruttovikt på mer än 3,5 ton.

Direktivets vägavgiftsregler är utformade som maximinivåer. Grundprincipen är att vägavgifter maximalt får motsvara kostnaden för investering i och drift av den avgiftsbelagda infrastrukturen. Regler för avgiftsutformningen finns, bland annat måste distansbaserade vägavgifter differentieras efter EURO-klass.

Vägavgifter som tas ut på det transeuropeiska vägnätet, eller på delar av detta vägnät, måste uppfylla direktivets villkor. På vägar som inte ingår i det transeuropeiska vägnätet får medlemsstaterna

ta ut vägavgifter med endast fördragets regler om icke-diskriminering och fri rörlighet som begränsning. För Sveriges del ingår väg E4 mellan Malmö och Stockholm, väg E6 mellan Malmö och Svinesund, samt väg E18 mellan Stockholm och Töckfors i det transeuropeiska vägnätet, enligt europaparlamentets och rådets beslut nr 1692/96/EG av den 23 juli 1996 om gemenskapens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet.

För det vägnät som omfattas av direktivet gäller att tidsbaserad och distansbaserad avgift inte får tas ut samtidigt på någon given fordonskategori för användandet av ett och samma vägvagn. Medlemsstaterna får dock ta ut både distans- och tidsbaserade avgifter för användandet av broar, tunnlar och bergspass.

Ett särskilt undantag från direktivets regler finns för avgifter som är särskilt utformade för att motverka tids- och platsrelaterad trafiköverbastning i stadsområden.

Kommissionen presenterade i juli 2008 ett förslag till ändring av Eurovinjettdirektivet. Förslaget går ut på att möjliggöra för medlemsstaterna att utöver infrastrukturfinansierande vägavgifter införa en särskild vägavgift för att internalisera lastbilstrafikens externa kostnader. Förslaget förhandlas för närvarande av rådet och Europaparlamentet. Ändringarna av direktivet kommer troligen i viss mån att beröra reglerna för infrastrukturfinansierande vägavgifter. Bland annat kan det geografiska tillämpningsområdet för reglerna om vägavgifter komma att utökas.

Sverige tar ut en tidsbaserad vägavgift för tunga lastbilar inom ramen för ett samarbete med Belgien, Danmark, Luxemburg och Nederländerna. I Sverige regleras denna avgift i lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon.

4.3.3 Banavgifter

Reglering av avgifter för att nyttja järnvägsinfrastruktur finns i 7 kap. järnvägslagen. Dessa regler baseras på direktiv 2001/14/EG, vilket innebär att de inte får avvika från vad direktivet tillåter.

I artikel 4 finns en övergripande redovisning avseende fastställande och redovisning av avgifter. Artikel 7 beskriver principerna för hur avgifter ska fastställas för nyttjande av infrastrukturen och tjänster som utförs i anslutning till järnvägsinfrastruktur. I artikel 8 redogörs för undantag från principerna för avgifter.

Av artikel 4.4 framgår att ”med undantag för de speciella arrangemang som avses i artikel 8.2 skall infrastrukturförvaltarna säkerställa att det avgiftssystem som används är baserat på samma principer över hela deras järnvägsnät”.

Grundprinciperna för avgiftsättning av infrastruktur och tjänster anges i artikel 7. För nyttjande av infrastrukturen är marginalkostnader grundprincipen, vilket stadgas i artikel 7.3: ”Utan att det påverkar tillämpningen av punkterna 4 eller 5 eller artikel 8 skall avgiften för minimipaketet och bantillträdestjänsterna fastställas till den kostnad som uppstår som en direkt följd av den tågtrafik som bedrivs”.

Undantag från grundprinciperna i artikel 7 finns i artikel 8. Artikel 8.2 som artikel 4.4 hänvisar till har följande lydelse: ”För särskilda investeringsprojekt, i framtiden, eller som har avslutats senast 15 år före ikraftträdandet av detta direktiv, får infrastrukturförvaltaren fastställa eller fortsätta att fastställa högre avgifter på grundval av den långsiktiga kostnaden för sådana projekt om de ökar effektiviteten och/eller kostnadseffektiviteten och annars inte skulle kunna företas eller ha företagits. En sådan avgiftsordning får även inbegripa överenskommelser om fördelning av de risker som sammanhänger med nya investeringar.”

Även artikel 8.3 är av stor betydelse. Den lyder: ”För att förhindra diskriminering skall det säkerställas att varje infrastrukturförvaltares genomsnittliga och marginella avgifter för likvärdigt utnyttjande av infrastrukturen är jämförbara och att jämförbara tjänster inom samma marknadssegment är belagda med samma avgifter. Infrastrukturförvaltaren skall i beskrivningen av järnvägsnätet visa att avgiftssystemen uppfyller dessa krav om detta är möjligt utan att konfidentiell företagsinformation avslöjas.”

Enligt Järnvägslagen (2004:519) får infrastrukturförvaltaren, för att uppnå kostnadstäckning, ta ut högre avgifter än som följer av 2 och 3 §§ i järnvägslagen, om det är förenligt med ett samhälls-ekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen. Avgifterna får inte sättas så högt att de marknadssegment som kan betala åtminstone den kostnad som uppstår som en direkt följd av framförandet av järnvägsfordon, plus ett vinstuttag som marknaden kan bära, hindras från att använda infrastrukturen.

Direktivet är under omförhandling.

4.3.4 Farledsavgifter

Riksdagen har givit regeringen bemyndigande att hantera frågan om farledsavgifter³. I förordningsform har regeringen fastslagit ramarna för hur farledsavgifter skall tas ut och samtidigt givit Sjöfartsverket ansvar att fastställa avgifterna och sköta uppbörderna. Grunderna för farledsavgifterna fastställs i förordningen (1997:1121) om farledsavgift. Av denna framgår att avgifterna ska sättas med hänsyn till fartygets storlek, last och utsläpp av luftföroreningar.

Reglerna preciseras i Sjöfartsverkets föreskrifter om farledsavgift (SJÖFS 2004:26).

4.3.5 Luftfartsavgifter

Avgifterna utformas i enlighet med de principer som fastställts av International Civil Aviation Organization (ICAO) vilka innebär att avgifterna ska vara icke-diskriminerande, kostnadsbaserade och transparenta. Detta leder bland annat till att det inte är möjligt att ta ut olika avgifter från olika flygbolag. Rabatter kan ges för nyetablerad trafik i enlighet med ett beslut från kommissionen som tillåter rabatterade avgifter för ny trafik under en femårsperiod.

Avgifterna är proportionerliga mot flygplanens storlek och antalet landningar. Avgifterna består av passageraravgift, startavgift, undervägsavgift, avgift för flygtrafiktjänst (TNC) samt avgas- och bulleravgift. Passageraravgifterna baseras på antalet avresande passagerare och startavgiften på flygplanens vikt och avgasutsläpp. Genom avgas- och bulleravgiften premieras användandet av mer miljövänliga flygplan. Avgiften för flygtrafiktjänst täcker kostnaderna för flygledning på flygplatsen och i dess närhet.

Utöver de ovan nämnda avgifterna tar Transportstyrelsen från och med 2005 ut en avgift för säkerhetskontroll. Fram till 2004 tog Luftfartsverkets flygplatser ut en särskild avgift för säkerhetskontroll. På övriga flygplatser skötte kontrollen av polisen och någon avgift togs inte ut. Efter terrorattentaten den 11 september 2001 beslutade EU om en rad säkerhetsbestämmelser som medförde kraftigt ökade kostnader. De ökade kostnaderna och konsekvenserna av dessa för främst de mindre flygplatserna ledde till att ett nytt system infördes.

³ Prop. 1977/78:13, TU 1977/78:8.

Systemet innebär att en avgift av tas ut flygbolagen per avresande passagerare. Avgiften baseras på flygplatsernas budgeterade kostnader för säkerhetskontroll och på prognoser över antal passagerare. Transportstyrelsen betalar sedan ut ersättning till flygplatserna för de kostnader man haft för säkerhetskontrollen.

Systemet innebär en utjämning mellan flygplatserna och att avgiften är densamma för flygbolagen och därigenom för passagerarna oavsett vilken flygplats man flyger ifrån.

För att finansiera del av Transportstyrelsens verksamhet tas vidare en myndighetsavgift ut för samtliga passagerare som reser från en svenska flygplats.

4.4 Utgångspunkter för våra överväganden

4.4.1 Utredningens uppdrag

I direktiven till utredningen konstateras att utöver att vara finansieringskällor är vägavgifter, banavgifter och trängselskatt alla styrmedel med effekt på val av färdmedel och rutter. Detta måste beaktas vid utformning av avgifts- och skatteuttag. Mot bakgrund av den särskilda komplexitet detta innebär för investeringar och drift- och underhållskostnader som helt eller delvis finansieras med dessa finansieringsinstrument ska utredaren särredovisa processer och riktlinjer för dessa fall. Utredaren ska även se över finansieringen av den statliga färjeverksamheten.

Frågan om hur enhetlighet och effektivitet i avgiftsutformning kan uppnås ska särskilt belysas. Om det bedöms lämpligt kan utredaren föreslå konkreta riktlinjer för införande och utformning av brukaravgifter. De särskilda förutsättningar som gäller för respektive trafikslag, inklusive nationellt och EU-gemensamt regelverk, ska beaktas.

Under planeringsomgången 2010–2021 har ett antal avsiktsförklaringar avseende medfinansiering i form av särskilda banavgifter tecknats. Utredaren ska klargöra lagenligheten i de föreslagna finansieringslösningarna. I sammanhanget bör det uppmärksammas att Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för nyttjande av järnvägsinfrastruktur är under översyn. Utredaren ska även lämna förslag till alternativa medfinansierings-

upplägg för järnvägsinvesteringar där totalfinansiering genom anslag och banavgifter inte är möjlig.

Utredaren ska redovisa sina överväganden avseende införande och utformning av brukaravgifter.

4.4.2 Grundläggande principer

Syftet med att ta ut pålagor i trafiken kan antingen vara att finansiera infrastrukturåtgärder eller att styra trafiken eller att generellt få in inkomster till det allmänna. Pålagorna kan bestå antingen av skatt eller av avgifter. Det förtjänar att understrykas att oavsett om det är en skatt eller en avgift är det staten som beslutar om införande och utformning och att det är staten som beslutar om medlens användning. Kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. En kommun eller ett landsting har rätt att för skötseln av sina uppgifter ta ut skatt enligt föreskrifter i regeringsformen.

Beroende på vad slags pålaga det är fråga om finns olika typer av regelverk som styr vem som beslutar om vad och under vilka förutsättningar. Nedanstående tabell illustrerar skillnader och likheter mellan olika typer av pålagor som är aktuella när det gäller finansiering av statlig transportinfrastruktur och styrning av transportinfrastrukturens användning. I tabellen illustreras de olika typerna med exempel från verkligheten.

Tabell 4.1 Beslutsstrukturen för bestämmande av skatter och avgifter och deras användning inom transportinfrastruktursektorn

Trängselskatt	Vägavgifter (se avsnitt 4.3.2)	Banavgifter	Farledsavgifter
Beslutas av riksdagen	Beslutas av regeringen med stöd av lag	Beslutas av infrastruktur-förvaltaren med stöd av lag och förordning	Beslutas av Sjöfartsverket med stöd av förordning
Intäkterna disponeras av riksdagen	Intäkterna disponeras av regeringen eller av infrastrukturförvaltaren	Intäkterna disponeras av infrastruktur-förvaltaren enligt särskilt beslut av regering och riksdag	Intäkterna disponeras av Sjöfartsverket (Affärsverk)
Riksdagen beslutar om hur intäkterna ska användas	Regeringen beslutar om hur medlen ska eller får användas	Regeringen beslutar om hur medlen ska eller får användas	Sjöfartsverket beslutar om hur medlen ska användas
Ex. Trängselskatter i Stockholm	Ex. Svinesundsbron	Ex. Statens järnvägsinfrastruktur	

Som framgått av tidigare avsnitt tas trängselskatt ut för att styra bort trafik från områden med kapacitetsbrister och/eller med stora lokala miljöstörningar. Trängselskatten är i grunden en styrande pålaga. Den kan emellertid generera stora intäkter. Hur dessa intäkter ska användas beslutas av riksdagen. Vid varje riksmöte tar riksdagen ställning till hur skatte- och andra intäkter ska användas. Det finns således ingen formell automatik som gör att intäkter från trängselskatter som betalas i ett område ska återföras till samma område i form av ny transportinfrastruktur. Tvärtom är huvudregeln enligt budgetlagen att inkomster ska redovisas på inkomstitel och sedan av riksdagen fördelas ut på anslag. En annan grundregel är att skatter ska tas in där de ger minst skada och ska användas där de ger störst nytta.

Även i fråga om avgifter återfinns enligt förslaget till den nya budgetlagen ingen automatisk koppling mellan intäkterna från avgifterna och kostnaderna för den anläggning för vars tillkomst avgiften tas ut. Beslut tas i varje särskilt fall.

Möjligheten att ta ut vägavgifter finns som tidigare nämnts i väglagen. Det finns för närvarande endast ett exempel på att avgifter tas ut med stöd av väglagen, nämligen för att finansiera

byggande av den nya Svinesundsförbindelsen. Intäkterna från avgifterna tas ut för att betala amorteringarna och ränta på de lån som tagits upp av Trafikverket för att finansiera den del av investeringen som Sverige ansvarar för enligt avtal mellan de Svenska och Norska regeringarna. Drift och underhåll av broarna (den gamla och nya) finansieras på traditionellt sätt med anslag av ömse parter.

Öresundsförbindelsen och anslutningarna till Öresundsförbindelsen finansieras så gott som helt med avgifter. Öresundsförbindelsen är i formell mening en enskild väg och avgiftsuttaget vid passage över broförbindelsen vägdel görs därmed inte med stöd av 29 § väglagen. Öresundsbrokonsortiet, som ägs till 50 procent vardera av särskilt inrättade statliga ägarbolag på ömse sidor om sundet, har finansierat den fasta förbindelsen genom att ta upp lån på den internationella kapitalmarknaden med statliga garantier. För anslutningarna på den svenska sidan har ägarbolaget SVEDAB AB tagit upp lån i Riksgäldskontoret. Lånen ska återbetalas med överskottet från broavgifterna sedan den fasta förbindelsen är avbetalad och avdrag gjorts för kostnaderna för drift och underhåll av den fasta förbindelsen. Öresundsförbindelsens vägdel är alltså enskild väg, där ägaren tar upp avgift av brukarna.

Tidigare, mellan åren 1993 och 1998, togs också avgifter ut för passage av Rödöbron i Jämtland. Avgiftsuttaget gjordes, som tidigare nämnts, för att finansiera del av investeringen i en ny bro. Ett särskilt bolag Rödöbron AB bildades som fick rätten att ta upp avgifter på bron i utbyte mot att bolaget finansierade del av broinvesteringen. Bron ägdes av staten och förvaltades av Vägverket. Bolaget fick en ”koncession” att ta ut avgifter på den statligt ägda bron.

Staten, genom Vägverkets Investeringsaktiebolag, Väginvest, var minoritetsägare av Rödöbron AB. Väginvest skulle initiera och medverka till att etablera projektbolag, svara för förvaltningen av aktier och tillvarata verkets intressen i hel- eller delägda bolag för avgiftsfinansierade vägprojekt samt på uppdragsbasis tillhandahålla olika specialisttjänster inom väghållningsområdet (Bet. 1992/93: TU24).

I våra överväganden om brukaravgifter belyser vi de frågeställningar som är aktuella vid beslut om införande och om det sker hur avgifterna då lämpligen bör vara utformade för att vara långsiktigt hållbara. Det huvudsakliga intresset är knutet till de samhällsekonomiska, budgetmässiga och fördelningsmässiga aspek-

terna av olika pålagor på trafiken. Övervägandena är generella även om exemplen är hämtade från vägtrafiken. Vi diskuterar också pålagor på järnvägstrafiken i den mån de ger anledning till andra överväganden än dem som gäller för vägtrafiken.

Våra utgångspunkter är sammanfattningsvis:

- Infrastrukturinvesteringar ska finansieras med anslag i enlighet med bestämmelserna i budgetlagen
- Redovisningen av statens inkomster och utgifter ska redovisas enligt bruttoprincipen både i budgeten och i årsredovisningen
- Beslut om infrastrukturinvesteringar ska grundas på samhälls-ekonomiska överväganden och investeringarnas lönsamhet ska vara vägledande vid beslut
- Pålagor på trafiken ska leda till ett samhällsekonomiska effektivt utnyttjande av transportinfrastrukturen

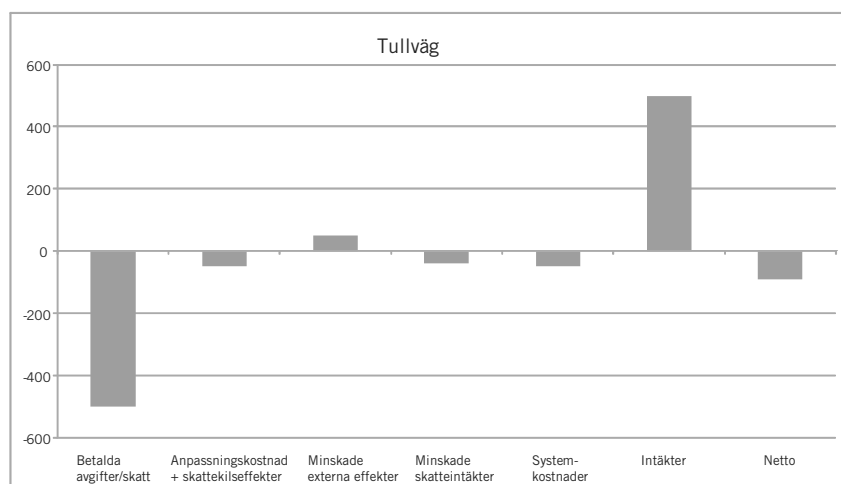
Budgetlagen ger riksdagen möjligheter att besluta om undantag från principerna om anslagsfinansiering och bruttoredovisning. Ett undantag innebär att det bör finnas särskilda skäl som talar för att en annan tillämpning i det enskilda fallet leder till en sammantaget bättre situation än om man följer huvudregeln. Det är också väsentligt att bedöma vilka risker som kan följa av att undantag görs. En riskanalys behöver därför alltid genomföras innan avsteg föreslås ske från huvudlinjen.

4.5 Införande och utformning av brukaravgifter – överväganden om processer och riktlinjer

4.5.1 Finansierande avgifter och deras samhällsekonomiska effektivitet

Vägavgifter i finansierande syfte medför dels att en del trafikanter avstår från att över huvud taget resa dels att en del trafikanter väljer andra resrutter eller andra trafikmedel i form av cykel, kollektivtrafik eller tåg. Avgifterna har en avledande effekt, som ofta innebär välfärdsförluster både för individen och för samhället. Hur stora dessa förluster är beror på situationen i de enskilda fallen. Effekterna av finansierade avgifter för samhället och den enskilde illustreras i nedanstående figur.

Figur 4.1 Effekter av finansierande brukaravgifter – tullväg



Källa: Medfinansiering med vägavgifter, Rapport från KTH/CTS, december 2010, se bilaga 2.

Summan av de inbetalda avgifterna motsvaras av lika stora intäkter för staten. Kostnader uppstår för de enskilda trafikanterna genom att några avstår från att åka och andra väljer än annat sätt för att ta sig till resmålet – en anpassningskostnad uppstår.

En positiv effekt kan uppstå om det minskade resandet eller alternativa resandet medför minskade externa negativa effekter. Marginalkostnaden, för trafikens externa effekter, består av flera kostnadskomponenter som vanligtvis delas in i fyra olika kategorier, nämligen infrastrukturkostnad, olyckskostnad, miljökostnad och trafikantkostnad.

Infrastrukturkostnaden består vanligtvis av kostnader för slitage och deformation av infrastrukturen (dvs. kostnader för drift, underhåll och reinvestering), vilka i sin tur kan bestå av olika enskilda kostnadskomponenter för olika trafikslag. Olyckskostnaden består av den externa olyckskostnaden d v s den förväntade kostnaden för de olyckor och den olycksrisk som ett fordon utsätter andra trafikanter (och övriga människor) för och som trafikanten själv inte tar hänsyn till i sin privata reskostnadsräkning. Miljökostnaden består av luftföroreningar, buller och vibrationer etc. Trafikantkostnaden är liktydigt med trängselkostnad, d v s

kostnader för andra trafikanter på grund av förseningar och osäker restid.

Om de externa negativa effekterna redan är väl internaliserade i de priser bilisten möter minskar värdet av de positiva effekterna av minskat resande. För exempelvis personbilar som körs på landsbygden tyder beräkningar⁴ av internaliseringsgraden på att de betalar fullt ut för sina externa effekter. Om de externa negativa effekterna är svagt internaliserade i de befintliga priserna ökar värdet av ett minskat resande. Områden med hög trängsel i trafiken är exempel på detta förhållande.

Vägavgifter i finansierande syfte har således konsekvenser som rör den samhällsekonomiska effektiviteten. Exempel härpå är Öresundsbron och Svinesundsbron. I det sistnämnda fallet tas även avgifter ut på den gamla bron som före tillkomsten av den nya bron var avgiftsfri. Skulle det vara en samhällsekonomiskt grundad marginalkostnadsprissättning på dessa broar skulle avgiften ligga väldigt nära noll kronor för passage. Broarna är ju redan byggda och de resurser som används för bygget redan finansierade. I de fall man tar ut en avgift finns risker att en del trafikanter avstår från att åka över bron. Det innebär en välfärdsförlust för den som avstår. Arbetsmarknaden begränsas genom att en avgift tas ut, vilket också är en förlust för samhället som helhet. I Öresundsfallet har man differentierat avgiften med hänsyn till olika marknadssegment. Den tillfällige turisten betalar mycket mer för en överfart än den flitige pendlaren som kör över bron många gånger per vecka. På det sättet reduceras den samhällsekonomiska förlusten. Avgiftens storlek har således betydelse för hur stor välfärdsförlusten blir.

Det finns alltid en osäkerhet om hållbarheten i finansieringen vid uttag av avgifter som är högre än den nivå som samhällsekonomisk effektivitet ger uttryck för. Rödöbron är ett illustrativt exempel härpå. Hållbarheten i finansieringslösningar baserade på brukaravgifter beror av olika omständigheter. Vi återkommer till denna fråga längre fram.

Ett minskat bilresande medför i sin tur minskade skatteintäkter från bensinskatt. Ett införande av brukaravgifter har således konsekvenser för statens skatteinkomster.

Avgifterna ska tas upp vid passage av bron eller vägavsnittet. Kostnaderna för uppborren påverkar i hög grad kalkylen. I den utredning⁵ som genomfördes för några år sedan rörande möjlig-

⁴ SIKA:s rapport 2007:1.

⁵ SOU 2006:33.

heterna och lämpligheten att ta ut vägavgifter på E6 genom Bohuslän avvisades brukaravgifterna med hänvisning bland annat till att kostnaderna för uppbörden skulle bli alltför höga. Vi återkommer till denna fråga i kommande avsnitt.

I den illustrerade figuren ovan resulterar plus- och minusposterna i att införande av brukaravgifter i finansierande syfte har en negativ samhällsekonomisk konsekvens. Det går emellertid inte att uttala sig generellt utan frågan om den finansierande brukaravgiftens påverkan på den samhällsekonomiska effektiviteten måste prövas från fall till fall.

4.5.2 Finansierande avgifter och deras budget- och finanspolitiska effekter

Summan av intäkter från uppbörden av trängselskatter och vägavgifter som medfinansieringsavtalen rymmer uppgår till stora belopp och föranlett en höjning av planeringsramen om 50 miljarder kronor. Det är en relativt kraftig utökning av den ram om 217 miljarder kronor som riksdagen beslutade om som ram för planeringen av investeringar i transportinfrastruktur för perioden 2010–2021. Motiven för införande av dessa pålagor är inte enbart finansierande utan även styrande på utnyttjandet av transportinfrastruktur. Det skymmer inte det förhållandet att de som tecknat avtalen utgått från att intäkterna från avgifterna kommer att nyttjas för finansiering av ny transportinfrastruktur och inom just de regioner där uppbörden sker. Styrande pålagor är ett medel bland andra för att åstadkomma ett effektivt transportsystem och kan ersätta ett dyrare alternativ i enlighet med den fyrstegsprincip⁶ som ska vara vägledande vid val av åtgärder i infrastrukturplaneringen. Det är således inte självklart att intäkter från styrande avgifter med automatik ska gå tillbaka till transportinfrastruktur och än mindre till det område där de tas upp även om det är lättare att motivera pålagorna om företrädare för de områden som huvudsakligen berörs av pålagorna också får möjlighet att vara med och planera för användningen av dessa medel.

⁶ Fyrstegsprincipen innebär att man i första hand ska använda åtgärder som kan påverka transportbehovet och val av transportsätt, i andra hand åtgärder som ger ett effektivare utnyttjande av befintligt transportinfrastruktur och fordon, i tredje hand begränsade ombyggnadsåtgärder samt först i fjärde och sista hand nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder.

I fråga om statens utgiftstak ska i enlighet med det förslag till reformerad budgetlag (Prop. 2010/11:40) de nuvarande bestämmelserna om bruttoredovisning och undantag från bruttoredovisning vara oförändrade. Förslag lämnas om riktlinjerna för när specialdestination av belastande avgifter ska kunna ske.

Enligt förslaget ska riksdagen fastställa riktlinjer för när specialdestination av inkomster från belastande avgifter ska kunna komma i fråga. Följande riktlinjer föreslås:

- det är avgifter i en verksamhet vars omfattning styrs av efterfrågan, även om denna föranleds av ett rättsligt tvång,
- verksamhetens intäkter, kostnader och resultat särredovisas och framgår av myndighetens årsredovisning,
- specialdestinationen motiveras av att den främjar möjligheterna till hög effektivitet och service i verksamheten,
- en god styrning och kontroll av verksamheten kan säkerställas, samt
- utgiftstaket justeras så att det behåller den avsedda finansiella stramheten.

Förslaget till ny budgetlag innebär att det genom intäkter från särskilda pålagor inte automatiskt blir mer finansiella resurser till transportinfrastruktur. Utgiftstaket kan komma att justeras. Om så sker för en sådan justering emellertid med sig en extra komplikation om den samhällsekonomiska lönsamheten är lägre bland de objekt som finansieras med pålagor på trafiken än hos dem som finansieras med anslagsmedel. Den risken bör uppmärksammas i samband med införande och utformning av brukaravgifter på motsvarande sätt som bör göras vid införande och utformning av andra typer av pålagor på trafiken. Kravet på samhällsekonomiskt lönsamma investeringar och åtgärder är alldeles oberoende av sättet på vilket investeringen eller åtgärden är eller förmodas bli finansierad. Det följer av principen att skatter ska tas in där de ger minst skada och utgifter beviljas ändamål där de ger mest nytta. I bilaga 2⁷ till detta betänkande tas denna fråga upp närmare.

Det bör enligt utredningens uppfattning vara en av Trafikverkets grundläggande uppgifter att bevaka att så sker, och att

⁷ "Medfinansiering med vägavgifter – transportekonomiska argument för och emot" – Rapport från KTH/CTS i december 2010.

därest förslag om åtgärder finansierade av brukaravgifter eller andra pålagor läggs fram, som innebär avvikelser från vad den samhälls-ekonomiska analysen resulterar i motiven härför tydliggörs och att frågan om avvikelserna påtalas inför regeringens beslut om fastställelse av långsiktiga planer för utveckling av statens transportinfrastruktur.

De tecknade medfinansieringsavtalen som innehåller förslag om pålagor i finansierande syfte innehåller krav på ett vid viss tidpunkt påbörjande eller slutförande av investeringsåtgärden. Det innebär vissa låsningar för och begränsningar i finanspolitiken i den mån den ska nyttjas i stabiliseringspolitisk avseende och i den mån den ska nyttjas i arbetsmarknadspolitiskt syfte. I båda avseendena finns risker att medfinansieringsavtalade åtgärder skulle lämnas orörda vid beslut om neddragningar av offentliga utgifter eller att investeringar i transportinfrastruktur inte fullt ut kan användas i arbetsmarknadspolitiskt syfte då den rumsligt och tidsmässigt avtalade åtgärden inte svarar mot de sysselsättningspolitiska ambitionerna i olika regioner och vid olika tidpunkter.

Regeringen fattade i mars 2010 beslut om att fastställa den nationella planen för utveckling av transportsystemet för perioden 2010–2021. I skrivelsen Åtgärdsplanering för transportsystemet 2010–2021 (skr. 2009/10:197) lämnade regeringen en redogörelse för åtgärdsplaneringen som lett fram till fastställandet av den nationella planen.

I den nationella planen för utveckling av transportsystemet ingår ett antal väg- och järnvägsinvesteringar vars kostnader helt eller delvis kommer att finansieras med inkomster från trängselskatt eller vägavgifter.

I regeringens proposition 2009/10:99 Vårtilläggsbudget för 2010 föreslogs att planeringsramen för investeringar i vissa väg- och järnvägsprojekt, för de delar där kapitalkostnaden finansieras med inkomster från trängselskatt eller vägavgifter, ska uppgå till 50 miljarder kronor i 2009 års prisnivå för perioden 2010–2021. Dessa investeringar får finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Lån får endast tas upp för den del av investeringen vars kapitalkostnader ska finansieras med inkomster från trängselskatt eller vägavgifter.

De nya väg- och järnvägsinvesteringar som omfattas av den utökade planeringsramen är de objekt i Stockholms län som enligt Stockholmsöverenskommelsen delvis ska finansieras med inkomster från trängselskatt eller vägavgifter (inklusive Förbifart Stockholm), de objekt i Västra Götalands län som ingår i Väst-

svenska paketet och som delvis ska finansieras med trängselskatt (inklusive Mariefholmstunneln och Västlänken) samt broar över Sundsvallsfjärden på väg E4 och över Motalaviken på riksväg 50 som delvis ska finansieras med vägavgifter.

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner beloppet om 50 miljarder kronor som en planeringsram för de ovan nämnda projekten. Planeringsramen ska enligt regeringens förslag räknas upp med de index som används vid uppräknings- och investeringsanslagen. Denna planeringsram utgör ett komplement till den statliga planeringsramen för infrastrukturåtgärder på 417 miljarder kronor i 2009 års prisnivå för perioden 2010–2021 som riksdagen tidigare har beslutat om.

Prisutvecklingen inom anläggningsbranschen har kraftigt överstigit KPI⁸ och NPI⁹ under det senaste årtiondet. Den årliga prisutvecklingstakten för Vägindex¹⁰ har legat i genomsnitt cirka två procentenheter över KPI och NPI sedan 2000¹¹. Mellan åren 2000 och 2009 har Vägindex ökat med närmare 35 procent. Motsvarande år ökade KPI med 15 och NPI med cirka 13 procent. Om Trafikverket i sin beställarroll inte lyckas hantera prisutvecklingen på anläggningsmarknaden bättre än hittills kommer – med den uppräkningsram som låneramar som regeringen och riksdagen lagt fast enligt förslaget i ovan nämnda proposition – det vara nödvändigt att finansiera en större del av de nämnda lånefinansierade projekten med anslagsmedel än vad som förutsatts i medfinansieringsavtalen. En höjning av broavgifterna enligt ett index som ligger högre än KPI eller NPI är sannolikt inte möjligt.

⁸ Konsumentprisindex.

⁹ Nettoprisindex (NPI) visar utvecklingen av den del av konsumentpriserna som återstår sedan nettot av indirekta skatter minus subventioner räknats bort. Källa: SCB.

¹⁰ Ett av Trafikverket konstruerat index som syftar till att beskriva kostnadsutvecklingen för vägbyggande.

¹¹ Riksrevisionens rapport ”Kostnadskontroll i stora väginvesteringar” (RiR 2010:25).

4.5.3 Finansierande avgifter och uppbördsmissig effektivitet

Det finns i princip tre olika typer av avgiftssystem i drift idag i Europa.

DSRC-system

DSRC står för Dedicated Short Range Communication och är korthållskommunikation mellan en transponder¹², monterad i fordonet, och en vägsidesmonterad tranciever (antenn). Genom kommunikationen mellan transponder och tranciever utbyts nödvändiga data för att registrera en passage och ta upp avgift i enlighet med ett kontrakt upprättat mellan användaren och avgiftsoperatör.

Flera års standardiseringsarbete i Europa har lett till att man enats om en gemensam standard för denna typ av vägavgiftsupptagning, vilket gör att interoperabilitet mellan system är möjlig. I ett längre perspektiv gör detta att man kan ta sig med en och samma utrustning och ett enda kontrakt med en avgiftsoperatör genom alla system som använder DSCR-teknik¹³ i hela Europa. I Norden är EasyGo-samarbetet en föregångare på området, där samtliga vägavgiftsoperatörer enats om procedurer och överenskommelser för att användarna skall klara sig med ett kontrakt och en utrustning i fordonet och få en räkning från enbart sin avgiftsoperatör, även om han/hon gjort passager genom flera avgiftsområden.

DSRC-anläggningar kompletteras oftast med ett kamerasystem som fotograferar varje passage för de fall DSRC-transaktionen fallerar/inte stämmer eller där det inte finns någon transponder.

En del avgiftssystem har bommar som fälls upp med hjälp av passagerregistreringen, andra system har ett fritt flöde där kommunikationen sker ”i farten” när en portal passeras.

¹² Transpondern benämns ofta OBU (on-board unit) eller ”dosa”.

¹³ ”One device, one contract” föreskrivs av EETS-direktivet (EU 2004:52) för att uppnå interoperabilitet i Europa mellan vägavgiftsanläggningar.

Satellitbaserade system

De satellitbaserade systemen för avgiftsupptagning har en högre grad av teknisk komplexitet. Grundtekniken baseras på att fordonet positioneras med hjälp av GPS-satelliter och körmönstret loggas mot en karta, som kan vara placerad i fordonsenheten (kallas tjock klient) eller i det centrala systemet (kallas tunn klient). Körmönstret plottas mot kartan och prislisan för varje vägsegment. Detta skickas till centralsystemet med jämna intervall med hjälp av mobil kommunikation.

Efterlevnadskontrollen i satellitbaserade system sker med hjälp av en transponder i ombordenheten som kommunicerar mot tranciever i fastmonterade portaler eller ombord på mobila kontrollenheter.

Tyskland har infört ett satellitbaserat system på sina motorvägar.

ANPR

ANPR står för Automated Number Plate Recognition och utgörs av kameror som fotograferar fordonspassager och därefter kontrollerar mot ett register att betalning har erlagts, alternativt skickar en räkning till fordonsägaren baserat på passagen. Denna typ av system används i London och Stockholm.

Det system som Transportstyrelsen äger och förvaltar för att hantera trängselskatter i Stockholm var dyrt att ta fram men drivs nu till relativt blygsamma årliga kostnader. Det finns mycket att vinna om detta system för uppbörd kan användas också för finansierade avgifter och för upptagande av trängselskatter inom andra regioner.

När det gäller finansierande avgifter är kostnaderna för att ta upp avgifterna av synnerligen viktig art. Som tidigare redovisats avvisades tanken på finansierande avgifter på E 6 till inte ringa del på grund av alltför höga uppbörds-kostnader. För att återanvända det system för upptagande av trängselskatter i Stockholm också i Göteborg och för vägavgifter vars syfte är att finansiera investeringar i vägsystemet krävs att

- samma myndighet görs ansvarig för utförande, det vill säga Transportstyrelsen,

- samma grundläggande metod för beräkning av avgiften, det vill säga registrerade passager förbi betalstationer,
- samma princip för att identifiera betalningsskyldighet, det vill säga fordonets registrerade ägare vid tidpunkten för passagen samt att
- undantag och tariffskillnader baseras på fordonsegenskaper som redan finns lagrade, eller som kan läggas till och hanteras, i Trafikregistret.

I dag tas inte trängselskatt ut av utländsk trafik. Möjligheten att införa skattskyldighet för utlandsregistrerade fordon i Stockholm och Göteborg ska enligt prop. 2009/10:189 och BP 2011 utredas och kommer att ingå i samma utredning som den tidigare nämnda delegationsfrågan.

Det saknas i de flesta fall en kostnadseffektiv möjlighet att driva in skulder från bilägare i andra länder. Därför måste ett vägavgiftssystem som också tar ut en avgift på internationell trafik bära kostnaden för införande av en ny kontrollfunktion. Skall vägavgiften införas för friflödande trafik, det vill säga utan bomstationer, så ställer det höga krav på en sådan kontrollfunktion. Det krävs då en myndighet med kapacitet att kontrollera utländska åkare på vägen och vid behov stoppa fordonen och kräva in avgiftsskulder. Motsvarande sådana kontrollfunktioner utgör en betydande del av kostnadsmassan för de Tyska, Österrikiska och Tjeckiska vägavgiftssystemen, som är skapta för friflödande trafik¹⁴.

För att förutom de juridiska aspekterna kunna ta ställning i frågan om utländska tunga fordon bör omfattas av svenska vägavgifter krävs svar på två viktiga frågor. Den första frågan handlar om vilken grad av konkurrensnedvridning visavi svenska åkerier som uppstår om utländska fordon undantas. Den andra frågan handlar om relationen mellan de investerings- och marginalkostnader som uppstår i vägavgiftssystemen om utländska fordon ska inkluderas och den intäkt de kan tänkas generera.

¹⁴ Se bilaga 2.

Tabell 4.2 Överväganden inför införande av vägavgifter på utländsk tung trafik beroende på kostnaden i förhållande till förväntade intäkter

	Stor konkurrens- snedvridning	Marginell konkurrens- snedvridning
Kostnader > intäkter	Överväg införande	Inför inte
Kostnader < intäkter	Inkludera utländska fordon	Överväg införande

Tabellen ska läsas så att även om kostnaderna för införande av utländsk tung trafik är högre än de intäkter de genererar bör man överväga ett införande om konkurrenssnedvridningen är stor. För att kunna bedöma graden av konkurrenssnedvridning måste man ha en uppfattning om antalet utländska fordon som trafikerar befintliga och planerade vägavgiftssystem och hur man reagerar på avgifternas storlek. Utöver detta bör man ha en god uppfattning om de avgifter som gäller eller kommer att gälla för tunga fordon för att trafikera dessa system. Först när man har detta klart för sig kan man bedöma graden av konkurrenssnedvridning.

4.5.4 Finansierande avgifter och deras fördelningspolitiska konsekvenser

Det finns en allmän tendens att föra in avgifter på flera områden i stället för eller parallellt med en finansiering med skatteintäkter. Motivet är att den som använder eller konsumerar en tjänst eller anläggning och därmed tillägnar sig nyttan också ska betala för sig. I den meningen finns det skäl att föra in avgifter eller höja redan befintliga¹⁵. Hänsyn bör dock tas till den grad av internalisering av externa kostnader som gäller för olika trafikslag och för olika fordonstyper. Vidare bör hänsyn tas till i vilken grad som respektive trafikslag svarar för sina egna kostnader. Ett transportekonomiskt argument för användarfinansiering är att minska risken för överutnyttjande.

Det finns anledning att skilja på generellt införda avgifter från partiellt införda avgifter. De nu träffade avtalen om medfinansiering innebär att avgifter förs in vid passage förbi Sundsvall och förbifart Motala. Vid förbifart Motala planeras avgifter att tas ut av

¹⁵ Debattartikel i DN författad av professorerna Brännlund, Kågesson och Nilsson, publicerad den 9 december 2010.

både personbilar och tung trafik, medan vid färd förbi Sundsvall träffas endast tung trafik av avgifter. I förhållande till andra förbifarter och redan byggda broar kan det uppfattas som orättvist att betala en avgift just på de förbifarter som var aktuella i den åtgärdsplanering som ägde rum när det var aktuellt med medfinansiering. Det finns en uppenbar risk att när avgifterna börjar tas ut att en opinion väcks som inte var etablerad när frågan om medfinansiering i form av broavgifter behandlades i den snäva krets som arbetade med åtgärdsplaneringen och att frågan om finansieringen råkade vara på agendan just i detta skede. Inte ens för finansieringen av Rödöbron, där det ändå fanns en stark lokal och regional förankring och hyggliga ägarmässiga incitament, gick det att fullfölja den avtalade avgiftsfinansieringen. Det är möjligt att attityden till avgiftsuttag på broar för att finansiera investeringsutgifterna har ändrats sedan dess till följd bland annat av att trängselskatter tas ut och att broavgifter tas ut vid färd på Öresundsbron och Svinesundsbron.

När det gäller Öresundsförbindelsen och Svinesundsbron finns mellanstatliga avtal som är starka och svårligen kan brytas upp. De nu tecknade avtalen om finansiering med avgifter har långt ifrån den status och förankring som de nämnda exemplen ägde eller äger. Om prioriteringen av dessa avgiftsfinansierade projekt var och är alldeles oberoende av finansieringen spelar det inte så stor roll om avgiftsfinansieringen inte skulle kunna fullföljas utan komma att finansieras med anslagsmedel över statsbudgeten på traditionellt sätt. Om finansieringen däremot skulle ha påverkat prioriteringen kan förtroendet för den av riksdagen beslutade samhällsekonomiska prioriteringsgrunden rubbas.

4.5.5 Våra överväganden om införande och utformning av brukaravgifter

Enligt direktiven ska vi göra överväganden rörande utformning och införande av brukaravgifter och rörande villkor för lån. Vi tolkar begreppet brukaravgifter som avgifter vilka tas ut med stöd av väglagen och järnvägslagen. I begreppet ingår däremot inte trängselskatter eller andra skatter.

Brukaravgifter är statliga avgifter som beslutas av regeringen eller av myndighet med stöd av lag. Avgifterna kan i detta sammanhang enbart tas ut på statliga infrastrukturanläggningar.

Staten är således ensamrådande om avgifter ska införas eller ej. Ingen annan kan besluta eller avtala om att avgifter ska införas eller vilken nivå det ska vara på avgifterna. Policy och riktlinjer för när brukaravgifter ska komma ifråga i finansierande och styrande syfte är en statlig angelägenhet.

Det finns anledning att särskilja på generellt och partiellt införda pålagor och på styrande respektive finansierande pålagor. Det bör påpekas att styrande pålagor ger intäkter som kan användas för finansiering av transportinfrastruktur. Vidare gäller att finansierande avgifter har styrande effekter. I vissa fall har skatter flera motiv än dessa för att tas ut. Av nedanstående tabell ges exempel på olika typer av pålagor på trafiken för nyttjande av transportinfrastrukturen.

Tabell 4.3 Exempel på styrande, finansierande, generella och partiella avgifter och skatter

	Styrande	Finansierande
Generella	Banavgifter enligt kap 7 § 2 järnvägslagen,	Banavgifter enligt kap 7 § 4 järnvägslagen,
Partiella	Trängselskatt i Stockholm och Göteborg	Broavgifter Öresund, Svinesund, Sundsvall och Motala

I de fall finansierande avgifter införs bör de enligt vår uppfattning huvudsakligen vara av generell karaktär. Inom järnvägssektorn bedömer regeringen att det finns ett utrymme att öka avgiftsuttaget från dess brukare. Avgiftsfinansieringsgraden anses mycket låg inom järnvägen. För närvarande ligger den på cirka 4 procent av de totala kostnaderna för tågtrafiken. Trafikverkets intäkter från banavgifter ska höjas väsentligt från dagens nivå om cirka 0,5 miljarder kronor per år till cirka 1 miljard kronor år 2013 och till cirka 2 miljarder kronor 2021 enligt de förutsättningar som regeringen angivit i den senaste budgetpropositionen och i sitt beslut om den nationella åtgärdsplanen för perioden 2010–2021.

Partiellt införda avgifter i finansierande syfte måste om de införs ingå i en tydlig strategi som genomförs konsekvent. Någon sådan utarbetad strategi som regering och riksdag ställt sig bakom finns inte. Utan sådana riktlinjer kan beslut om införande av broavgifter i finansierande syfte riskera bli ad-hoc-betonade. Mer slumpvis införda avgifter som syftar till att finansiera byggande av ny

transportinfrastruktur riskerar att inte bli långsiktigt hållbara. Konsekvenserna härav kan som tidigare nämnts bli än mer negativa om den alternativa finansieringsformen påverkat prioriteringen av åtgärder. Partiellt införda avgifter i finansierande syfte har nackdelar i två mycket viktiga avseenden – uppbördskostnaderna är regelmässigt högre för den typen av finansiering än en finansiering genom att öka befintliga skatter eller generellt verkande avgifter samt att avgifterna har en styrande effekt som kan motverka ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av den transportinfrastruktur som ska finansieras.

Det finns inget som tyder på att det tillkommit en sådan ny kunskap att det finns anledning att ompröva den grundläggande inställning i frågan som utredaren gav uttryck för i sitt betänkande ”Andra vägar att finansiera nya vägar” (SOU 2006:33), nämligen att partiellt införda vägavgifter normalt inte är att rekommendera. De finansierande avgifter som tas ut för passage av Svinesundsbron och över den fasta förbindelsen över Öresund är en uppgörelse mellan två länder och ett sätt att åstadkomma en rättvis fördelning av finansieringen mellan två länder. Några sådana bevekelsegrunder finns inte när det gäller ett partiellt avgiftsuttag på nationella vägar. Till detta kan läggas att utsikterna att i stor skala lösa finansieringen av ny transportinfrastruktur genom partiellt införda avgifter på broar, i tunnlar och bergpass knappast är framkomlig.

Vad gäller styrande avgifter bör de nyttjas för att effektivisera transportsystemet. Det sker bäst genom att positiva och negativa externa effekter av trafiken internaliseras i det pris brukaren möter. Trängselskatter i storstadsområden med mycket trafik kan därvid vara ett verksamt medel¹⁶. Beräkningar tyder på att trafiken i storstadsområden inte betalar fullt pris för de externa effekter den orsakar. Här finns anledning att generellt ta fram bättre och aktuellt underlag som gör att precisionen i prissättningen av de externa effekterna för olika trafikslag och olika fordon samt i olika regioner blir effektivare¹⁷. Det finns starka skäl för att genom samhällsekonomiskt grundad avgiftssättning få ett effektivare utnyttjande av transportsystemet.

Priset har till uppgift att skapa jämvikt mellan utbud och efterfrågan av en vara eller tjänst. Priset har vidare en ransonerande

¹⁶ Se bilaga 2 ”Medfinansiering med vägavgifter – transportekonomiska argument” författad av Eliasson, Hamilton och Lundberg, KTH/CTS.

¹⁷ Bilaga 2 ”Infrastrukturpolitik på samhällsekonomisk grund” till Trafikverksutredningens betänkande (SOU2009:31) Effektiva transporter och samhällsbyggnad – en ny struktur för sjö, flyg, väg och järnväg.

och koordinerande uppgift. Priset ska bära sådan information så att systemet kan fungera på ett åsyftat sätt. I de allra flesta fallen kan marknaden själv uppnå en effektiv lösning både vad gäller utbud och prissättning av varor och tjänster.

Transportinfrastrukturen kännetecknas av ett antal egenskaper som gör att marknaden misslyckas med att åstadkomma en effektiv lösning när det gäller utbud och prissättning. Detta marknadsmisslyckande beror av stora inslag av externa kostnader, stordriftfördelar och inslag av kollektiva nyttigheter. Som en följd av dessa misslyckanden har samhället i form av stat och kommun intervernerat med korrigerande åtgärder. Staten har tagit på sig ansvaret för betydande delar av det svenska väg- och järnvägsnätet och bestämmer bland annat villkoren för att utnyttja infrastrukturen med hjälp av avgifter.

Prissättningen för att utnyttja transportinfrastrukturen inom järnvägssektorn regleras i järnvägslagen (2004:519). Enligt denna lag är huvudprincipen att prissättningen ska baseras på den samhällsekonomiska marginalkostnaden. Härutöver får man ta ut särskilda avgifter under förutsättning att dessa är förenliga med samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen och att ett trafiksegment inte slås ut på grund av de särskilda avgifterna. Extra avgifter för trängsel och bokning kan tas ut. Vidare kan rabatter lämnas. Beslut om prissättningen i form av banavgifter åvilar infrastrukturförvaltaren, dvs. Trafikverket när det gäller den statliga järnvägsinfrastrukturen.

Som allmän princip har riksdagen lagt fast att det är den samhällsekonomiska marginalkostnaden som ska gälla för hela transportsektorn.

Ett för lågt pris innebär att trafikvolymen blir större än vad som är samhällsekonomiskt optimalt. Ett för högt pris innebär samhällsekonomiska förluster.

Det finns mycket som tyder på att betydande delar av väg- och järnvägstransporterna är underprissatta. Internaliseringsgraden är låg inom de allra flesta segmenten. Banavgifterna ligger för närvarande på en sådan låg nivå att de varken har en styrande eller finansierande effekt. Med trängselskatter på vägtrafiken i storstäderna har internaliseringsgraden inom det trafikslaget blivit något bättre. Med för lågt satta priser kommer efterfrågan på ny och utökad kapacitet att öka. Sättet att lösa problemet tenderar framför allt att bli investeringar i ny och uppgraderad transportinfrastruktur.

Banavgifterna i Sverige har varit och är i en internationell jämförelse låga. De har också varit oförändrade under många år. De samlade intäkterna per år har uppgått till drygt 500 miljoner kronor, vilket motsvarar cirka 4 procent av infrastrukturförvaltarens årliga genomsnittliga kostnader för drift, underhåll och utveckling av transportinfrastrukturen.

Regeringen har som nämnts i budgetpropositionen år 2010 angett att en fördubbling bör ske av intäkterna från banavgifter under den närmaste fyraårsperioden. Som en följd härav har Trafikverket i Järnvägsnätsbeskrivningen 2011 beslutat göra en del förändringar i avgiftsstrukturen och i avgiftsnivåerna.

Tabell 4.4 Avgifter inom järnvägen enligt järnvägsnätsbeskrivningen 2011

Avgiftstyp	Avgiftskomponent	Uttagsenhet	Kronor
Marginalkostnadsbaserade avgifter	Spåravgift	BTK ¹⁸	0,0036
	Olycksavgift	TKM ¹⁹	0,81
	Emissionsavgift lok	Liter diesel	0,87
	Emissionsavgift motorvagnar	Liter diesel	0,50
Särskilda avgifter	Särskild avgift för persontrafik	BTK	0,0084
	Passageavgift godstrafik Öresund	Passage	2 800
	Tåglägesavgift hög	TKM	1,67
	Tåglägesavgift bas	TKM	0,27
	Passageavgift högtrafik	Passage	150

De förändringar som beslutats beräknas ge en intäktsökning om cirka 160 miljoner kronor. Totalt beräknas cirka 800 miljoner kronor tas in i avgifter från järnvägstrafiken år 2011 beräknat på den faktiska trafik som ägde rum år 2009. Intäkternas fördelning framgår av nedanstående tabell.

¹⁸ BTK Bruttotonkilometer.

¹⁹ TKM Tågkilometer.

Tabell 4.5 Intäkter från avgifter enligt järnvägsnätsbeskrivningen 2011 baserat på 2009 års trafik, allt annat lika

Avgiftstyp	Persontrafik	Godstrafik	Totalt
Marginalkostnadsbaserade avgifter	170	220	390
Särskilda avgifter	310	60	370
Summa	480	280	760

Härutöver beräknas inflyta intäkter från rena tjänster i form av avgifter för uppställning om cirka 40 miljoner kronor.

Regeringen fastställde i beslut den 29 mars 2010 (N2009/6374/TE) nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transport-systemet samt definitiva ekonomiska ramar för trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för perioden 2010–2021. Det beslutet innebar bl.a. att de samlade intäkterna från banavgifter under perioden ska uppgå till cirka 16,5 miljarder kronor. Det betyder, med den takt som höjningarna av banavgifter kan ske i början av perioden, att den årliga intäkten från banavgifter vid planperiodens slut måste uppgå till cirka 2 miljarder kronor, dvs. en fyrdubbling jämfört med nuvarande nivå. Trots denna ökning kommer finansieringsgraden från avgifter inte att vara högre än cirka 15 procent.

Enligt Järnvägslagen kan särskilda avgifter tas ut under vissa villkor, nämligen

- a) avgifter för bidrag till täckning av infrastrukturens fasta kostnader. Avgiften ska vara förenlig med ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av järnvägen. Det innebär att avgiften inte får vara så hög att de marknadssegment som kan betala åtminstone den marginalkostnadsbaserade avgiften hindras från att använda infrastrukturen (Järnvägslagen kap. 7 § 4).
- b) avgift som tas ut för infrastruktur som tillkommit som särskilt projekt med finansieringsvillkor och andra villkor som innebär krav på att avgifterna täcker hela eller delar av kostnaderna för drift, underhåll och kapitalkostnader för anläggningen. Avgiften får till skillnad mot fallet i alternativ a) sättas högre än vad som är förenligt med ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av järnvägen. (Järnvägslagen kap 7 § 5).

Om banavgifter baserade på samhällsekonomiska marginalkostnader tas ut så att avgifterna helt täcker marginalkostnaderna skulle, allt annat lika, avgiftsuttaget inbringa nästan 3 miljarder kronor i årlig intäkt. En förutsättning härför är att internaliseringsgraden (kvoten mellan avgifterna och samhällsekonomisk marginalkostnad) för de övriga trafikslagen också uppgår till 1. Om en sådan förändring också görs för de övriga trafikslagen med justeringar av skatter och avgifter skulle den också, allt annat lika, inbringa ytterligare cirka 13 miljarder kronor jämfört med nuvarande internaliseringsgrad i årliga intäkter (skatter och avgifter) år 2020 beräknat på den trafik som förväntas äga rum år 2020. Behovet av att ta ut särskilda avgifter skulle i ett sådant läge sannolikt reduceras.

För att få ett bättre beslutsunderlag bör under alla omständigheter vara att eftersträvas en redovisning av avgifterna och skatterna inom alla trafikslagen baserad på den uppdelning av avgiftstyper och komponenter av externa kostnader och nyttor (se tabell 4.3) som finns inom järnvägssektorn för att få en rättvisande jämförelse. Denna uppgift kan för regeringens räkning utföras av en myndighet. Med ett sådant transparent underlag underlättas ett ställningstagande om vilka åtgärder som behöver vidtas för att åstadkomma samhällsekonomiskt effektivt transportsystem.

Sammanfattningsvis bör en grundläggande princip enligt vår uppfattning vara att likvärdig infrastruktur som förvaltas av en och samma infrastrukturförvaltare ska avgiftsättas på likvärdigt sätt både vad avser de marginalkostnadsbaserade avgifterna för att få ett effektivt utnyttjande av existerande infrastruktur och vad avser de avgifter som tas ut i syfte att finansiera ny infrastruktur. Vidare bör samma principer ligga till grund för avgiftsuttag oberoende av om infrastrukturen avser väg- eller järnvägstrafik eller sjö- eller luftfart. Om avgifter tas ut för att finansiera ny infrastruktur bör det vidare ske på sådant sätt att eventuella samhällsekonomiska negativa konsekvenser blir så små som möjligt.

5 Lån och dess villkor

5.1 Vårt uppdrag

För att finansiera de beslutade investeringarna i infrastruktur som täcks av framtida skatte- eller avgiftsintäkter har riksdagen medgivit att lån får tas upp i Riksgäldskontoret.

Utredaren ska lämna förslag för hur enhetlighet kan säkras vad gäller när lån får tas upp och de villkor som gäller för lånen. Exempelvis bör enhetlighet i avskrivningstiderna på lån eftersträvas. Utredaren bör även överväga om särskilda villkor för lån bör gälla under vissa omständigheter där staten tar en stor risk. En jämförelse bör göras med vad som gäller vid statlig utlåning till externa parter samt vid utfärdandet av statliga garantier. Utredaren ska beakta bestämmelsen om anslagsfinansiering av tillgångar, bl.a. infrastrukturella investeringar, i 22 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

5.2 Lån – gällande bestämmelser och faktisk upplåning

Enligt regeringsformen får regeringen inte ta upp lån eller göra andra ekonomiska åtaganden för staten utan att riksdagen har medgett det. I lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning föreskrivs att, efter särskilt bemyndigande som lämnas för ett budgetår i sänder, regeringen eller efter regeringens bestämmande Riksgäldskontoret, får ta upp lån till staten för att tillhandahålla sådana krediter och fullgöra sådana garantier som riksdagen beslutat om. På samma sätt gäller att, efter särskilt bemyndigande som lämnas av riksdagen för ett budgetår i sänder, regeringen eller efter regeringens bestämmande ett affärsverk får ta upp lån till staten för affärsverkets verksamhet.

I prop. 1987/88:50 om trafikpolitiken inför 1990-talet lämnades förslag med innebörden att regeringen skulle bemyndigas att medge Vägverket att tidigarelägga byggande av vägar eller broar med lån (förskottering) från kommuner eller företag.

Som skäl för förslaget angavs att en ny eller bättre vägförbindelse i vissa fall skulle kunna medföra betydande ekonomiska fördelar för enskilda företag eller för möjligheterna att utveckla t.ex. ett industriområde. En tidigareläggning av en sådan investering skulle för vissa intressenter t.o.m. kunna vara en förutsättning för verksamheten, samtidigt som investeringen sammantaget inte skulle förmå att konkurrera med andra samhällsekonomiskt angelägna väginvesteringar.

Det dåvarande systemet innebar att en sådan investering inte alltid kunde komma till utförande inom rimlig tid. Lokalt kunde detta medföra betydande nackdelar. Det var därför angeläget att undanröja detta hinder. I vissa speciella fall borde det således kunna tillåtas att de som berördes av en sådan väginvestering skulle få förskottera medel så att väginvesteringen skulle kunna tidigareläggas. De förskotterade medlen förutsattes återbetalas till intressenterna först när medel fanns tillgängliga inom ramen för de tioåriga väginvesteringsplanerna. Återbetalningen skulle således ske med anslag.

Givetvis skulle inte tidigareläggningar få ske på ett sådant sätt eller i en sådan omfattning att väginvesteringsplaneringen äventyrades genom att det tidigarelagda objektet medförde att andra objekt försenades. Tidigareläggning genom förskottering borde därför endast vara aktuell i sådana fall när den som förskotterar har så stor nytta av vägobjektets tillkomst att någon förräntning på insatt kapital normalt inte erfordrades. Åtagandena skulle därför i varje särskilt fall godkännas av regeringen. Förskotteringen skulle givetvis inte innefatta lånevillkor som stred mot bestämmelserna i upphandlingskungörelsen.

Möjligheten att tidigarelägga ett byggnadsobjekt med bidrag från kommuner eller företag skulle vidare även kunna kombineras med avgifter från trafikanterna.

Enligt gällande regleringsbrev för Trafikverket får verket tidigarelägga byggandet av allmänna vägar och investeringar i järnvägsanläggningar där förskottering (lån) sker från kommuner, landsting eller enskilda under förutsättning att avtalet inte innehåller sådana villkor som innebär indexuppräknning av eller räntor på förskotterat belopp. Lånen måste vara räntefria, eftersom det då

inte innebär någon kostnad för myndigheten att låna. Det skulle strida mot 1 § i lag (1988:1387) om statens upplåning att myndigheten tog upp ett verkligt lån, eftersom endast regeringen eller efter regeringens bemyndigande riksgäldskontoret får ta upp lån för statens räkning. Den sammanlagda skulden för de av Trafikverket och regeringen godkända förskotteringarna avseende allmänna vägar och investeringar i järnvägsanläggningar får ej överstiga 30 procent av i regleringsbrevet angivet belopp.

Förskottering av objekt vars byggkostnad överstiger 20 miljoner kronor ska underställas regeringens prövning.

Trafikverket ska följa vissa av regeringen angivna riktlinjer vid hanteringen av förskotteringar:

- Ett objekt som förskotteras får maximalt tidigareläggas med 5 år i förhållande till plan.
- Skälen för behovet av förskottering ska anges i den förskottade aktörens ansökan till Trafikverket.
- För att sluta avtal om förskottering från kommun ska fullmäktigebeslut uppvisas i ärendet.
- Konsekvenserna för fullgörandet av den långsiktiga planen ska utredas innan avtal ingås och eventuell påverkan på andra objekt ska klargöras.
- Avtal om förskottering får inte innehålla uppgifter om tidpunkt för återbetalning av förskottering, annat än att förskottering återbetalas när medel finns tillgängliga i Trafikverkets budget.

Trafikverket disponerar s.k. övriga krediter enligt 23 § i budgetlagen för investeringar i transportinfrastruktur om 20,4 miljarder kronor enligt regleringsbrevet för 2011:

1. Trafikverket får ta upp lån i Riksgäldskontoret för delen Svinesundsförbindelsen (inkl. Hogdal–Nordby) samt för de prioriterade vägprojekten E 6 delen Rabbalshede–Hogdal, E 20 delen Tollered–Alingsås samt genom Alingsås, Rv 40 delen Brämhult–Hester, Rv 40 delen Haga–Ljungarum, Rv 45 delen Angeredsbrown–Älvängen, Rv 44 delen Båberg–Väneryr samt Rv 49 Skara–Varnhem.
2. Trafikverket får ta upp lån i Riksgäldskontoret för byggande av vägbroar som ersätter färjor. Varje sådant objekt ska underställas regeringens prövning. Eventuell samfinansieringslösning

och avgiftsfinansiering ska övervägas om ordinarie driftmedel inte täcker kostnaderna för en bro.

3. Trafikverket får ta upp lån i Riksgäldskontoret för järnvägsinvesteringar i eldrifts- och teleanläggningar, telenätsutrustning samt för statens andel av lån avseende vissa investeringar i Stockholmsområdet enligt överenskommelse år 1983 mellan Statens järnvägar, staten och Stockholms läns landsting.
4. Trafikverket får ta upp lån för de prioriterade järnvägsprojekten Hallsberg–Degerön, Mjölby–Motala, Trollhättan–Göteborg samt järnvägsprojekt i Stockholmsområdet. De olika lånedelarna avseende de prioriterade projekten ska återbetalas i jämn takt under 25 år med start vid tidpunkten när respektive banprojekt färdigställs.
5. Trafikverket får ta upp lån för nya investeringar i vissa vägprojekt för vilka trängselskatter eller vägavgifter planeras att tas ut. Låneramen inkluderar räntekostnader för dessa lån. Högst 120 000 000 kronor får användas för trängselskattesystemet i Göteborg. Utnyttjandet av låneramen ska ske i samråd med Transportstyrelsen.

Vid utgången av år 2010 hade Trafikverket lån om sammanlagt cirka 14 miljarder kronor för investeringar i transportinfrastruktur. Av dessa lån svarade Riksgäldskontoret för cirka 12 miljarder kronor och kommunerna med s.k. förskottering för cirka 2 miljarder kronor.

För samtliga de lån som Trafikverket tagit upp i Riksgäldskontoret betalas ränta och amorteringar med anslagsmedel. Räntan är densamma som för lån som tas upp för att finansiera tillgångar i myndighetens verksamhet. Det finns inget särskilt riskpåslag då lånen ska återbetalas med anslag. För lån från kommunerna (förskottering) betalas ingen ränta.

Trafikverket betalar ersättning till Botniabanan AB enligt träffat avtal om hyra av Botniabanan. Botniabanans finansiering framgår av avsnitt 5.4.1.

5.3 Budgetlagen – finansiering av transportinfrastruktur

I propositionen 1995/96:220 Lag om statsbudgeten föreslog regeringen att anskaffning av andra tillgångar för staten, bl.a. infrastrukturella investeringar, skall finansieras med anslag.

Remissinstanserna hade inte någon erinran mot förslaget i denna del. Som skäl för sitt förslag i denna del konstaterade regeringen att investeringar i infrastruktur kan – till skillnad från investeringar för förvaltningsändamål – sägas utgöra resultatet av myndigheternas verksamhet och används främst av andra än staten. Som exempel kan vägar och järnvägar nämnas. Investeringarna har ett samhälls-ekonomiskt värde men ger i allmänhet ingen monetär avkastning till staten.

Anslagsfinansiering av infrastrukturella investeringar ger riksdagen bättre överblick och större inflytande än lånefinansiering. Detta är särskilt viktigt i fråga om stora infrastrukturella investeringar som inte ger monetär avkastning. För sådana investeringar skulle framtida anslagstilldelningar bindas om amorteringar och räntor på lämnade interna lån under en följd av år skulle finansieras med anslag i stället för att själva investeringsutgiften anslagsfinansierades under anskaffningsåret.

Vid investeringar för förvaltningsändamål, gör lånefinansieringen det möjligt för myndigheterna att finansiera investeringar som sänker driftkostnaderna mer än de tillkommande kapitalkostnaderna, eller som medger ökade eller förbättrade verksamhetsresultat med oförändrad resursförbrukning. Motsvarande förutsättningar gäller inte för infrastrukturella investeringar. De är i regel stora och betydande reala resurser och en betydande produktionskapacitet tas i anspråk. För staten gäller därför statsfinansiella och samhälls-ekonomiska förutsättningar som inte påverkas av finansieringsformen. Regeringen anser därför att infrastrukturella investeringar bör finansieras med anslag.

Riksdagen har som framgått beslutat om undantag från denna huvudregel vid ett antal tillfällen under årens lopp. I förslaget till ny budgetlag görs inga ändringar i denna del.

5.4 Lån – villkor

5.4.1 När har lån tagits upp

Frågan om lånefinansiering av konkreta infrastrukturinvesteringar har underställts riksdagen vid flera tillfällen. Nedan följer ett antal exempel hämtade från en sammanställning som ESV¹ gjorde 2006.

Riksgäldslån till Vägverket och Banverket

Broar som ersätter landsvägsfärjor

Vägverket får enligt riksdagsbeslut 1991 ta upp lån i Riksgäldskontoret för att bygga broar som ersätter landsvägsfärjor. Räntor och amorteringar finansieras med inbesparade driftmedel från färjetrafiken.

Utbyggnad av E6

Utbyggnaden av väg E6 mellan Stenungsund och Ljungskile finansierades enligt riksdagsbeslut 1987 med lån i Riksgäldskontoret.

Fyra vägprojekt

Riksdagen beslutade 1996 att fyra vägprojekt skulle finansieras med lån i Riksgäldskontoret inom en ram på 2 169 miljoner kronor för att projekten skulle kunna tidigareläggas:

- E 18/E 20 delen Örebro–Arboga,
- E 4 delen Stora Åby–Väderstad,
- E 22 Söderåkra–Hossmo samt
- E 4 trafikplats Hallunda

Projekten ansågs vara angelägna ur trafiksäkerhets- och sysselsättningssynpunkt. Lånen skulle återbetalas när anslagsmedel fanns tillgängliga i ordinarie väghållningsplan. Finansutskottet gick med på att Vägverket skulle få låna i Riksgäldskontoret för att finansiera de angivna projekten, men underströk att medgivandet skulle

¹ Alternativ finansiering av vägar och järnvägar, ESV 2006:29.

[...] ses som ett enstaka undantagsfall som sker mot bakgrund av de behov som föreligger av speciella åtgärder för att skyndsamt kunna åstadkomma ökad sysselsättning och tillväxt.

Utskottet poängterade vidare att ”den statsfinansiella belastningen sedd över en begränsad tidsperiod ” inte skulle få öka.

Väginvesteringar i närtid

I 2001 års infrastrukturproposition argumenterade regeringen för en ökad satsning på vägar och järnvägar ”i närtid”. Regeringen ansåg att det behövdes ett resurstillskott på 12 miljarder kronor åren 2002–2004 ”för åtgärder i infrastrukturen”, varav 36 procent, cirka 4 miljarder kronor, behövdes för väginvesteringar. Finansieringen av ”dessa ambitionshöjningar” skulle delvis ske med lån i Riksgäldskontoret. Lånen ska vara slutamorterade 2015.

Prioriterade vägprojekt

I riksdagens beslut om tilläggsbudget i 2004 års ekonomiska vårproposition ingick att en låneram i Riksgäldskontoret om sammanlagt 8 500 miljoner kronor skulle få användas för att ”möjliggöra tidiga byggstartar” av ett antal prioriterade vägprojekt:

- E6 delen Rabbalshede–Hogdal,
- E20 delen Tollered–Alingsås,
- Riksväg 40 delen Brämhult–Hester,
- Riksväg 44 delen Blåberg–Väne Ryr,
- Riksväg 45 delen Angeredsbron–Älvängen samt
- Riksväg 49 Skara–Varnhem.

Lånen ska återbetalas ”i jämn takt under 25 år” med start vid tidpunkten för färdigställandet av respektive projekt.

Investeringar i Stockholmsområdet

Banverket har i enlighet med ett avtal från 1983 mellan Statens Järnvägar, Stockholms läns landsting och staten tagit upp lån i Riksgäldskontoret för att finansiera större delen av utbyggnaden av

dubbelspåret Flemingsberg–Järna (öppnat för trafik 1995) samt investeringar i kollektivtrafiksystemet i Stockholmsområdet.

Järnvägsinvesteringar i närtid

Inom ramen för den s.k. närtidssatsningen har Banverket åren 2002–2004 lånat totalt 4 169 miljoner kronor i Riksgäldkontoret för att finansiera järnvägsinvesteringar. Återbetalningen av lånet påbörjades 2005 och ska vara avslutad 2015.

Prioriterade järnvägsprojekt

I riksdagens beslut om tilläggsbudget i samband med 2004 års ekonomiska vårproposition ingick att en låneram i Riksgäldkontoret om sammanlagt 17 000 miljoner kronor skulle få tas i anspråk för att ”möjliggöra tidiga byggstarter” för fyra prioriterade järnvägsinvesteringar. Det gällde följande projekt:

- Hallsberg–Degerön,
- Mjölby–Motala,
- Trollhättan–Göteborg samt
- järnvägsprojekt i Stockholmsregionen.

Lånen ska återbetalas ”jämn takt under 25 år” med start vid tidpunkten för färdigställandet av respektive projekt.

Lån till projekt med särskild organisation

Rödöbron

För finansieringen av en del av byggande av Rödöbron i början av 1990-talet bildades ett särskilt bolag, Rödöbron AB, som ägdes av Vägverkets dåvarande investeringsaktiebolag Väginvest, kommunerna Östersund, Krokoms och Åre samt ett antal privata intressenter. Bolaget skulle under en viss tid ha rätt ta ut avgifter av trafikanterna. Investeringen i bron och betalanläggningen uppgick till drygt 21 miljoner kronor.

Arlandabanan

Projektet genomfördes under andra hälften av 1990-talet och banan öppnades för trafik 1999. Finansieringen skedde i grova drag på följande sätt:

- *Statlig finansiering*: utbyggnad mellan Stockholm och Rosersberg (det s.k. fyrsåret).
- *Samfinansiering mellan staten och privata intressenter*: spårutbyggnaden norr och söder om Arlanda flygplats (Norra resp. Södra böjen) inkl. anslutningarna till stornätet samt stationer på flygplatsen och en ombyggnad av Stockholms central.

I samfinansieringsprojektet ingick förutom anläggningsarbetena också anskaffning av rullande materiel.

Regeringen motiverade finansieringslösningen på följande sätt:

Genom samfinansiering [...] kan samhället avlastas betydande investeringar samtidigt som de privata finansiärerna kan finna projektet tillräckligt attraktivt för att vilja delta. Ett deltagande av privata finansiärer i projektet medför också att projektets företagsekonomiska förutsättningar noggrant kommer att granskas. En sådan granskning torde positivt påverka projektets utformning i syfte att få en för kunden attraktiv och rationell trafikeringlösning.

En samfinansieringslösning ger således möjligheter att vidareutveckla den svenska järnvägsmodellen för styrning av järnvägssektorn [...] Det är regeringens uppfattning att en samfinansieringslösning där upphandlingen av den nya järnvägslinken sker i nya former som bryter det etablerade mönstret mellan tillverkare, upphandlare, förvaltare och operatörer skapar förnyelse, förändring och en ökad effektivitet inom järnvägssektorn.

Botniabanan

Ett särskilt bolag Botniabanan AB (ägt till 91 procent av staten och av berörda kommuner 9 procent) bildades för att projektera, handla upp och bygga Botniabanan. Bolaget ska i sin tur hyra ut banan i 40 år till numera Trafikverket. Alla kostnader förknippade med utredning, upphandling och byggande av den nya järnvägen skulle finansieras med lån på kapitalmarknaden. Riksdagen bemyndigade regeringen att utfärda kapitaltäckningsgarantier till skydd för bolagets egna kapital och garantera bolagets förpliktelser gentemot

långivare, rättighetsinnehavare och fordringsägare. Sedermera har de lån som togs upp av Botniabanan AB på kapitalmarknaden omvandlats till lån i Riksgäldskontoret. För 2010 var låneramen 17,8 miljarder kronor (budgetpropositionen för 2010) och för 2011 uppgick den till 18 miljarder kronor. Banan påbörjades 1999 och öppnades för trafik 2010.

Öresundsförbindelsen

Öresundsförbindelsen är en kombinerad väg- och järnvägsförbindelse mellan Lernacken sydväst om Malmö och Kastrup på den danska sidan. I förbindelsen ingår också landanslutningarna på den svenska och danska sidan. Förbindelsen kom till stånd genom ett avtal mellan Sveriges och Danmarks regeringar 1991. Två ägarbolag bildades en på vardera sidan sundet. Dessa båda bolag Svensk-Danska Broförbindelsen AB (SVEDAB AB) och A/S Öresundsförbindelsen. Dessa båda bolag bildade i sin tur det samägda Öresundskonsortiet som ha finansierat och byggt kust-till-kust förbindelsen. Förbindelsen öppnades för trafik 2000.

SVEDAB AB har svarat för anslutningarna på den svenska sidan. Anslutningarna har finansierats med lån i Riksgäldskontoret. Trafikverkets anslag utgör garanti för dessa lån. Öresundskonsortiet har finansierat bro- och tunnelförbindelsen med lån på den internationella kapitalmarknaden. Dessa lån garanteras solidariskt av den svenska och danska staten.

Södra länken

Södra länken ingick som en del i Dennisöverenskommelsen för utbyggnad av transportinfrastrukturen i Stockholmsregionen. Finansieringen av statens åtagande skedde med lån som togs upp på kapitalmarknaden med riksgäldsgarantier av ett särskilt inrättat bolag Stockholmsleder AB (vars aktier ägdes av Vägverkets Investeringsaktiebolag, Väginvest) och som vidareförmedlades till Vägverket som svarade för genomförande av investeringen i den 6 km långa anläggningen. Den från början tänkta finansieringen med vägtullar kom inte att genomföras inom ramen för den ursprungliga överenskommelsen. Länken öppnades för trafik 2004.

Regeringen konstaterade i vårpropositionen 2005 att det ursprungliga skälen för att sköta upplåningen i ett separat bolag inte längre fanns. Vägverkets lån hos Stockholmsleder AB omvandlades därför till lån i Riksgäldskontoret. Lånen skulle återbetalas med anslagsmedel.

Götaleden

Götaleden ingick som en del i Göteborgsöverenskommelsen som träffades år 1998. Även i Göteborg gick det inte att vid den tidpunkten föra in vägtullar. Finansieringen löstes med lån som togs upp av ett särskilt inrättat finansieringsbolag Göteborgs Trafikleder AB (ägt av Väginvest) som med stöd av riksgäldsgarantier tog upp lån som vidareförmedlades till Vägverket som svarade för investeringarna. Lånen skulle betalas av med anslagsmedel under en 25-årig period. Tunneln påbörjades år 2000 och invigdes år 2006.

Även dessa lån kom att omvandlas till lån i Riksgäldskontoret.

Svinesundsförbindelsen

Den svenska och norska regeringarna kom år 2002 överens om att bygga en ny bro över Idefjorden inklusive anslutningar. Sveriges del av byggkostnaderna har finansierats med lån i Riksgäldskontoret. Återbetalning av lånet jämte räntor betalas med intäkter från de avgifter som tas upp av trafikanterna. Bron invigdes 2005.

5.4.2 När bör lån tas upp

Enligt gällande lag (1996:1059) om statsbudgeten är huvudregeln att investeringar i infrastruktur ska finansieras med anslag. Lagen ger dock en möjlighet för riksdagen att besluta att finansiering kan ske på annat sätt. Som framgår av tidigare avsnitt har det skett vid ett flertal tillfällen såväl avseende väg- som järnvägsprojekt. Regeringen har år 2007 och 2008 föreslagit riksdagen att tidigare upptagna lån bör amorteras. Totalt har lån om cirka 35 miljarder kronor därigenom amorterats. Som framgår av redovisningen av investeringar i transportinfrastruktur som lånefinansierats under åren lopp har ett skäl till lånefinansiering varit ett starkt behov att

tidigarelägga investeringar, s.k. närtidssatsningar. Ett annat skäl har varit att det funnits en underliggande intäktsström i form av planerade och/eller beslutade pålagor på den trafik som ska nyttja investeringen. I något fall kan projektets storlek ha spelat in. Det har ansetts svårt att finansiera investeringen inom ramen för gällande anslagsnivåer.

Lånefinansiering av investeringar i transportinfrastruktur där det inte finns en underliggande och faktisk intäktsström direkt kopplad till nyttjandet av anläggningen bör enligt utredningens uppfattning inte förekomma. Ett viktigt skäl för denna uppfattning är att lån till investeringar i transportinfrastruktur där lånen kommer att återbetalas med anslagsmedel i framtiden innebär enbart att överskådligheten i den statliga budgeten och redovisningen blir sämre. Statens budget som ett effektivt beslutsunderlag går förlorad i motsvarande mån och riksdagens möjligheter att göra mer precisa avvägningar mellan långsiktiga satsningar inom för landets utveckling viktiga politikområden såsom transporter, forskning respektive utbildning försämras.

Av Riksgäldskontorets yttrande över rapporten ”Alternativ finansiering genom partnerskap – ett nytt sätt att finansiera investeringar i vägar och järnvägar” (Ds 2000:65) framgår bl.a. följande.

Lånefinansiering med amorteringar och räntor som skall betalas med skattemedel är uppskjuten skattefinansiering. Samtidigt är lånefinansiering ett sätt att omfördela skatteuttag mellan olika generationer av skattebetalare. Dagens skattebetalare betalar räntor som pris för att flytta betalningar in i framtiden. Botniabanan AB är ett bolag som har skattemedel (anslagsmedel) som enda intäktskälla. Riksdagen har bemyndigat regeringen att göra beställningar hos Botniabanan AB så att bolagets upplåningskostnader och återbetalningar täcks. Det handlar således om finansiering med skattemedel även när betalningar av räntor och amorteringar ligger i anslagsfinansierade bolag (anslagsbolag) utanför staten.

Varje projekt tränger undan resurser för andra ändamål – oberoende av om det handlar om lånefinansiering eller inte. Det gäller även om ett visst projekt, en grupp av projekt eller en del av statens totala insatser finansieras med lån. Med utgångspunkt från principen att statliga investeringar finansieras genom anslag över budgeten kan noteras att en uppskjuten budgetbelastning, t.ex. genom lån i Riksgäldskontoret eller genom statligt garanterad upplåning på kapitalmarknaden, inte innebär att det skapas något reall utrymme för ökade totala investeringar i vare sig den statliga sektorn eller i samhället i stort. Det aktualiserar däremot den principiella frågan hur statens investeringar och

andra satsningar ska hanteras i budgeten och hur detta kopplar till kontrollen och omfattningen av den statliga skuldsättningen.

Trafikverksutredningen tog i sitt slutbetänkande² upp frågan om s.k. närtidssatsningar som ett sätt att hantera de begränsningar för regeringens handlingsfrihet som ansågs ligga i det rådande planeringssystemet. I slutbetänkandet av denna utredning kommer vi att göra överväganden och lämna förslag till nytt planeringssystem.

Om däremot det finns en underliggande och faktisk intäktström genom ett uthålligt uttag av skatter eller avgifter kopplade till investeringen kan det finnas skäl till en lånefinansiering.

I den nationella planen för utveckling av transportsystemet ingår ett antal väg- och järnvägsinvesteringar vars kostnader helt eller delvis är tänkta att finansieras med inkomster från trängselskatter och vägavgifter. De nya väg- och järnvägsinvesteringar där avtal om denna typ av medfinansiering finns är de objekt i Stockholms län som enligt Stockholmsöverenskommelsen delvis ska finansieras med inkomster från trängselskatt eller vägavgifter (inklusive Förbifart Stockholm), de objekt i Västra Götalands län som ingår i Västsvenska paketet och som delvis ska finansieras med trängselskatt (inklusive Marieholmstunneln och Västlänken) samt broar över Sundsvallsfjärden på väg E4 och över Motalaviken på riksväg 50 som delvis ska finansieras med vägavgifter. För dessa objekt har regeringen föreslagit riksdagen godkänna ett belopp om 50 miljarder kronor som en planeringsram för de ovan nämnda projekten. Av propositionen framgår att dessa investeringar enligt regeringens förslag får finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Riksdagens bemyndigande att ta upp lån inhämtas årligen enligt bestämmelserna i budgetlagen.

Det finns dock en principiell skillnad mellan trängselskatter och vägavgifter enligt väglagen. Skatter ska redovisas på statsbudgetens inkomstsida. I den mån Trafikverket kommer att ta upp lån för att finansiera investeringar som är avtalsmässigt avsedda att finansieras med trängselskatter bör kapitalkostnaderna finansieras med av riksdagen och regeringen beslutade anslag som disponeras av myndigheten.

När det gäller inkomster från vägavgifter talar en effektiv kontroll och styrning för att dessa avgifter bör direkt gå till den myndighet som svarar för investeringen. Därigenom matchar

² SOU 2009:31 Effektiva transporter och samhällsbyggande – En ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg Proposition 2009/10:99 Utgiftsområde 22.

inkomsterna och utgifterna varandra och ansvarig myndighet får en tydlig uppfattning om vilka ramar som gäller. Ansvar kan utkrävas vid avvikelser. Det betyder att det i Trafikverkets årsredovisning ska tydligt framgå resultat och ställning i de låne- och avgiftsfinansierade projekten.

5.4.3 Vilka villkor bör gälla för lån som ska återbetalas med brukaravgifter

Normalt ska investeringar i statlig transportinfrastruktur finansieras med anslag över statsbudgeten. Undantag finns från denna huvudprincip. Riksdagen kan besluta att vissa investeringar ska finansieras med lån från Riksgäldskontoret. Som tidigare nämnts har planeringsramen för åtgärder under perioden 2010–2021 utökats med 50 miljarder kronor som en följd av de avtal som träffats om medfinansiering. I prop. 2009/10:99 Utgiftsområde 22 föreslog regeringen riksdagen att godkänna en utökad ram om 50 miljarder kronor för att objekt i i Stockholms län enligt Stockholmsöverenskommelsen, objekt i Västra Götalands län som ingår i Västsvenska paketet samt broar över Sundsvallsfjärden på väg E 4 och över Motalaviken på riksväg 50. Samtliga dessa objekt förutsätts finansieras till stor del med lån i Riksgäldskontoret och att återbetalning av lånen skall ske med intäkter från trängselskatter som tas upp av trafiken i Stockholm och Göteborg och med intäkter från broavgifter som tas upp vid passage av nya broar i Sundsvall och Motala.

Staten har ett åtagande när det gäller transportinfrastrukturen. Detta åtagande är till sin inriktning och omfattning reglerat och omfattar i princip infrastruktur som behövs för den allmänna samfärdseln. Med det åtagandet följer också risker. Varje investering i transportinfrastruktur är förknippad med en rad olika risker. Dit hör planrisker, miljörisker, geotekniska risker, risker igenomförandet, risker i samband med upphandling, trafikrisker, finansiella risker, m.m. Ytterst har regeringen ansvar för att dessa risker hanteras på ett effektivt sätt hos de myndigheter som finns inrättade och lyder under regeringen.

På en marknad sätts villkoren för krediter med avseende på vilka risker som är förknippade med förmågan att återbetala lånet. Kredittagaren har bättre information om både de specifika riskerna i projektet och om övriga risker som påverkar återbetalnings-

förmågan. Graden av osäkerhet i kreditgivarens bedömning av återbetalningsrisken återspeglas i den ränta som kan erbjudas. Olika kreditgivare har olika förmåga att bedöma enskilda riskkomponenter, vilket också kommer att avspeglas i räntenivån. Värderingen av projektspecifika risker görs på en fungerande finansmarknad efter noggranna analyser av det enskilda projektet. Riskvärderingar kan uppdateras i takt med att projektet fortgår och villkor förknippade med projektfinansieringen såsom löptider, räntenivåer och riskpremier kan justeras i takt med att riskbedömningen förändras, t ex till följd av att osäkerheten minskar under genomförandet av projektet. Lånevillkoren fyller i detta sammanhang en viktig styrfunktion för kredittagaren som ett uttryck för de finansiella konsekvenserna av olika sätt att fördela och hantera risker.

Någon motsvarande funktion går inte att tillskriva ränteinstrumentet mellan två statliga myndigheter som lyder under regeringen. Var och en av dem har till uppgift att på bästa sätt hantera risker i förhållande till verksamhetens uppdrag. Risker som är förknippade med statens samlade upplåning hanteras av Riksgäldskontoret. Trafikverket svarar för statens räkning för bedömningen och hanteringen av de specifika risker och kostnader som är förknippade med byggande av infrastruktur. Var och en skall göra sina riskanalyser och på grundval av dessa analyser hantera riskerna. Några särskilda villkor vid utlåning av medel för finansiering av nämnda projekt är mot den bakgrunden inte befogade och heller inte möjliga att formulera utifrån Riksgäldskontorets nuvarande uppdrag.

Det bör dock observeras att amorteringstiden på de lån som tas upp för att finansiera infrastrukturåtgärningar normalt är mycket längre än de löptider som kan erbjudas för lånen. Det betyder att staten måste hantera den ränterisk som följer vid omsättning av lånen.

Det normala när myndigheter tar upp lån i Riksgäldskontoret är att villkoren rörande amorteringstider skall motsvara den ekonomiska livslängd som den tillgång har som lånen avser och att räntor tas ut som motsvarar den kostnad som staten har för sin upplåning inkluderande ett visst litet påslag för administrationen. Den ekonomiska livslängden på transportinfrastruktur är bestämd till 40 år i de kalkyler som görs för att beräkna investeringens samhälls-ekonomiska lönsamhet. Trafikverket brukar i sina kalkyler för investeringar i broar som ersätter färjor räkna med att kunna

återbetala lånen inom en period av 20–25 år. Kan man inte återbetala lånen inom en sådan tid bedöms projektet alltför osäkert att genomföra. I de fallen görs en företagsekonomisk bedömning.

Amorteringstiden på lånen som skall finansiera de nämnda investeringarna är en funktion av storleken på trängselskatterna respektive broavgifterna och storleken på och sammansättningen av den trafik som man enligt trafikprognoserna kommer att erlagga pålagorna. Nivån på pålagorna sätts utifrån de syften som föreligger i respektive fall. I de förstnämnda fallen för att minska trängsel och miljöstörningar och i det sistnämnda fallet att få så stora intäkter som möjligt från avgifterna. I avsnitt 4 om brukaravgifter har vi redovisat våra överväganden rörande uppbördskostnader och avledningseffekter. Utöver dessa faktorer som bör ligga till grund för att bestämma amorteringstiden skall självfallet de EU-regler Sverige åtagit sig följa iakttas.

Kommittédirektiv



Medfinansiering i samband med den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur

**Dir.
2010:92**

Beslut vid regeringssammanträde den 9 september 2010

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska föreslå processer och riktlinjer för medfinansiering av transportinfrastruktur, t.ex. i form av bidrag eller brukaravgifter, i det framtida planeringssystemet för transport-systemet. Som en grund för förslaget ska utredaren genomföra en utvärdering av förhandlingsarbetet kring medfinansieringsavtal avseende åtgärdsplaneringen för perioden 2010–2021. Utredaren ska även analysera trafikverkens förslag till nytt planeringssystem och anpassa förslaget till utredarens förslag rörande medfinansiering. Vid behov ska utredaren vidare lämna andra förslag på justeringar och kompletteringar som kan utveckla och förtydliga trafikverkens förslag.

Bakgrund

Väl fungerande infrastruktur och kommunikationer är en angelägenhet för såväl stat som kommuner, landsting, företag och resenärer. Medfinansiering, som t.ex. bidrag från kommunal och privat sektor eller inkomster från trängselskatt eller brukaravgifter, kan bidra till ett ökat gemensamt ansvarstagande för åtgärder inom transportinfrastrukturen. Medfinansiering kan även bidra till att en större volym åtgärder kan genomföras än vad som skulle varit möjligt med enbart statliga medel. De offentliga finanserna belastas dock av en ökad volym åtgärder på infrastrukturuområdet i de delar den finansieras av staten eller av den kommunala sektorn. De offentliga finanserna påverkas också i de fall investeringarna

finansieras med lån i Riksgäldskontoret, som sedan betalas av med avgifts- och skatteintäkter från brukarna.

Under åtgärdsplaneringen för perioden 2010–2021 har intresset för att medverka med medfinansiering varit stort. I beslutet om fastställelse av nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2010–2021 ingår ett antal objekt där avtal om medfinansiering har undertecknats.

Det ökade inslaget av medfinansiering väcker frågor om hur medfinansiering framöver bör hanteras i infrastrukturplaneringen. Därtill kommer att processerna för såväl den ekonomiska som den fysiska planeringen är under översyn. Trafikverken överlämnade den 26 februari 2010 slutrapporten Förslag till nytt planeringssystem för transportsystemet (N2010/1684/TE) och den 2 september 2010 överlämnade Transportinfrastrukturstyrelsen sitt betänkande Effektivare planering av vägar och järnvägar (SOU 2010:57).

Utredningens uppdrag

Uppdraget att utvärdera medfinansiering under åtgärdsplaneringen för perioden 2010–2021

Regeringen fastställde genom beslut den 29 mars 2010 den nationella trafikslagsövergripande planen för utveckling av transportsystemet samt de definitiva ekonomiska ramarna för trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för perioden 2010–2021. Den statliga ramen utökades genom ett 50-tal avtal om medfinansiering med drygt 60 miljarder kronor under planperioden. Medfinansieringen består av bidrag från kommunal och privat sektor samt inkomster från trängselskatt och brukaravgifter.

Utredaren ska utvärdera förhandlingsarbetet kring medfinansieringsavtal under åtgärdsplaneringen för perioden 2010–2021. Utvärderingen ska utgöra en grund för utredarens överväganden.

Uppdraget att föreslå hur medfinansiering av transportinfrastruktur ska gå till i det framtida planeringssystemet

Hur kan medfinansiering bidra till ändamålsenliga och regionalt förankrade investeringsbeslut?

Medfinansiering innebär att den aktör som drar nytta av en investering i högre grad är med och betalar investeringen i fråga. Medfinansiären kan därmed även få ett visst inflytande över investeringens utformning och storlek. Det finns skäl att tro att ökade drivkrafter därmed kan skapas för att prioritera rätt, samtidigt som incitament att underskatta kostnader och överdriva nyttor minskar. Medfinansiering är också ett bra sätt att skapa bättre samspel mellan utveckling på regional och lokal nivå och transportrelaterade utvecklingsfrågor. Samtidigt finns farhågor om att medfinansiering kan bli ett sätt att "köpa sig förbi kön" och leder till att samhällsekonomiska värderingar inte blir tillräckligt styrande vid prioriteringen av statliga investeringar.

Mot bakgrund av detta ska utredaren analysera under vilka omständigheter medfinansiering kan bidra till val av infrastrukturinvesteringar som är effektiva ur ett bredare samhällsperspektiv. Principer för medfinansiering bör utvecklas. Hur kan det säkerställas att lokal medfinansiering inte leder till suboptimerade lösningar sett i ett systemperspektiv? Hur kan balansen i utbyggnad över landet bibehållas? En särskild fråga i detta sammanhang är om medfinansiering bör kunna påverka prioriteringen mellan och utformningen av objekt, och i så fall på vilket sätt. Särskild uppmärksamhet bör ägnas paketöverenskommelser.

Hur bör kopplingen till den statliga budgetprocessen regleras?

Den offentliga sektorns finansiella sparande påverkas av en ökad investeringsvolym oavsett om medlen kommer från statlig eller kommunal sektor. Upptagande av lån och medfinansiering från kommunerna påverkar därmed, liksom rena statliga utgifter, utrymmet för konjunkturpolitik och stimulansåtgärder. Även s.k. förskottering från kommuner påverkar den offentliga sektorns totala utgiftsnivå och finansiella sparande.

Utredaren ska föreslå hur en medfinansieringsprocess som säkerställer regeringens och riksdagens kontroll över utgifter (såväl

årliga verksamhetsbundna utgifter som räntor och amorteringar) och skuldsättning på kort och lång sikt bör utformas.

Hur kan spelregler och rollfördelning mellan staten å ena sidan och kommunal och privat sektor å den andra tydliggöras?

Vid medfinansiering sker en uppluckring av gränsen mellan nationella, regionala, kommunala och enskilda parter åtaganden. Det kan vara positivt genom att stimulera effektivitet, frigöra kreativa idéer, underlätta samordning och skapa nya synergier, men ansvarsförhållandena blir mindre tydliga. Staten blir både en part och den som har ansvaret att fastställa regler.

Medfinansiering är en frivillig uppgift för företag, kommuner och landsting. Det är därmed också viktigt att beslut om medfinansiering kommer fram genom lokala och regionala diskussioner och överenskommelser. Förekomsten av medfinansiering förändrar inte den grundläggande ansvarsfördelningen mellan statliga och kommunala aktörer för samhällets infrastruktur.

Den intressent som lämnar direkt kontant medfinansiering har stort inflytande över hur pengarna ska användas och villkoren för detta. Rådigheten över brukaravgifter och trängselskatt som finansieringsinstrument är mer osäker, då riksdag och regering har mandat att på avgörande sätt påverka spelreglerna efter att avtalen har tecknats.

Utredaren ska föreslå hur förhandlingsprocessen mellan staten och medfinansierande parter bör regleras. De olika aktörernas beslutsprocesser bör beaktas. Spelregler för förhandlingar om och undertecknande av avsiktsförklaringar respektive genomförandavtal bör definieras. Även förhandlingar i tidiga skeden bör beröras. Rådigheten över olika processer för gemensamma beslut bör tydliggöras. Kopplingar finns till frågor om hur likabehandling av aktörer med olika förutsättningar bör och kan säkerställas. Utredaren ska särskilt belysa vilken påverkan som EU-rättens statsstödsregler kan ha med avseende på beslut om medfinansiering av transportinfrastruktur.

Hur kan ansvarsfördelning och mandat inom staten tydliggöras?

Staten har många olika roller och uppträder i många olika former och situationer. Samspelet inom staten behöver bli tydligare. Detta gäller inte minst i fråga om vilket mandat regering och myndigheter har att företräda staten i olika skeden av förhandlingsprocessen.

Utredaren ska föreslå vilket mandat och vilka befogenheter myndigheter, i första hand Trafikverket, bör ha att förhandla om och teckna medfinansieringsavtal. Centralt är att de utfästelser som görs av myndigheten måste ha täckning genom nödvändiga beslut av riksdag och regering. Det gäller t.ex. beslut om de ekonomiska ramarna för medfinansiering. Vad gäller medfinansiering i form av brukaravgifter och trängselskatt behövs riktlinjer för under vilka förutsättningar Trafikverket kan förhandla om detta, trots att det är regering respektive riksdag som beslutar om avgifts- respektive skatteuttag.

Arbetsformer och processer inom staten som främjar förtroende och tillit till staten som part och som underlättar matchning mellan statens och andra berörda parter processer bör eftersträvas. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt processernas förenlighet med den statliga budgetprocessen.

Vad gäller trängselskatt bör det uppmärksammas att regeringen i propositionen En reformerad grundlag (prop. 2009/10:80, s. 225 ff.) har föreslagit att de konstitutionella hindren för kommunerna att meddela föreskrifter om trängselskatt ska tas bort samt att regeringen avser att närmare utreda förutsättningarna för en sådan delegation till kommunerna.

Hur kan enhetlighet och effektivitet i utformning av brukaravgifter och trängselskatt säkerställas?

Utöver att vara finansieringskällor är vägavgifter, banavgifter och trängselskatt alla styrmedel med effekt på val av färdmedel och rutter. Detta måste beaktas vid utformning av avgifts- och skatteuttag. Mot bakgrund av den särskilda komplexitet detta innebär för investeringar och drift- och underhållskostnader som helt eller delvis finansieras med dessa finansieringsinstrument ska utredaren särredovisa processer och riktlinjer för dessa fall. Utredaren ska även se över finansieringen av den statliga färjeverksamheten.

Frågan om hur enhetlighet och effektivitet i avgiftsutformning kan uppnås ska särskilt belysas. Om det bedöms lämpligt kan utredaren föreslå konkreta riktlinjer för införande och utformning av brukaravgifter. De särskilda förutsättningar som gäller för respektive trafikslag, inklusive nationellt och EU-gemensamt regelverk, ska beaktas.

Under planeringsomgången 2010–2021 har ett antal avsiktsförklaringar avseende medfinansiering i form av särskilda banavgifter tecknats. Utredaren ska klargöra lagenligheten i de föreslagna finansieringslösningarna. I sammanhanget bör det uppmärksammas att Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för nyttjande av järnvägsinfrastruktur är under översyn. Utredaren ska även lämna förslag till alternativa medfinansieringsupplägg för järnvägsinvesteringar där totalfinansiering genom anslag och banavgifter inte är möjlig.

Hur kan enhetliga villkor för lån säkerställas?

För att finansiera de beslutade investeringar i infrastruktur som täcks av framtida skatte- eller avgiftsintäkter har riksdagen medgivit att lån får tas upp i Riksgäldskontoret.

Utredaren ska lämna förslag för hur enhetlighet kan säkras vad gäller när lån får tas upp och de villkor som gäller för lånen. Exempelvis bör enhetlighet i avskrivningstiderna på lån eftersträvas. Utredaren bör även överväga om särskilda villkor för lån bör gälla under vissa omständigheter där staten tar en stor risk. En jämförelse bör göras med vad som gäller vid statlig utlåning till externa parter samt vid utfärdandet av statliga garantier. Utredaren ska beakta bestämmelsen om anslagsfinansiering av tillgångar, bl.a. infrastrukturella investeringar, i 22 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

Uppdraget att analysera trafikverkens förslag till nytt planeringssystem och anpassa förslaget till utredarens förslag om medfinansiering

Regeringen beslutade den 26 juni 2008 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att kartlägga och analysera vissa verksamheter inom transportsektorn (dir. 2008:90). I utredarens uppdrag låg att se över och föreslå former och arbetssätt samt överväga olika

organisationsformer för den strategiska planeringen av transportinfrastruktur på lång och medellång sikt. Utredaren överlämnade den 1 april 2009 sitt slutbetänkande Effektiva transporter - En ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg (SOU 2009:31). I betänkandet pekar utredaren på brister i nuvarande planeringssystem, bl.a. att det är svåröverskådligt, utdraget i tiden och kostsamt. Utredaren lämnar i betänkandet förslag på en ny process som är mindre omfattande och knuten till en effektiv kontroll av den rådande och framtida funktionaliteten i transportsystemet.

I ett nästa steg gav regeringen den 15 oktober 2009 trafikverken (Vägverket, Banverket, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen) i uppdrag att gemensamt, med utgångspunkt i förslagen i ovan nämnda betänkande, lämna förslag till ett nytt planeringssystem för transportinfrastrukturen. Trafikverken överlämnade den 26 februari 2010 slutrapporten Förslag till nytt planeringssystem för transportsystemet (N2010/1684/TE).

Vidare beslutade regeringen den 19 mars 2009 att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppdrag att effektivisera planeringsprocessen för byggande av transportinfrastruktur (dir. 2009:16). Kommittén överlämnade den 2 september 2010 sitt betänkande Effektivare planering av vägar och järnvägar (SOU 2010:57). I betänkandet lämnar kommittén förslag på ändringar i den lagstiftning som reglerar den fysiska planeringen av transportinfrastruktur.

Nya former för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur ska utformas så att de bidrar till att de transportpolitiska målen uppnås och till att det förhållningssätt som den så kallade fyrstegsprincipen representerar stöds. Vidare ska nya planeringsformer främja en förbättrad samordning med de andra planeringsprocesserna för transportsystemets utveckling och för övrigt samhällsbyggande.

Utifrån bl.a. dessa utgångspunkter ska utredaren analysera trafikverkens förslag till nytt planeringssystem och anpassa förslaget till utredarens förslag avseende frågor om medfinansiering. Utredaren ska även beakta de förslag som presenteras i slutbetänkandet från Transportinfrastrukturkommittén (SOU 2010:57). Vid behov ska utredaren lämna förslag på justeringar och kompletteringar som kan utveckla och förtydliga trafikverkens förslag. Utredaren ska samlat beskriva sitt anpassade och utvecklade förslag med utgångspunkt från ett regeringssperspektiv och särskilt beakta regeringens kontakter med myndigheter och riksdagens inflytande

över planeringen samt behovet av regional förankring och dialog med användarna.

Uppdragets genomförande

Om utredarens förslag föranleder författningsändringar ska utredaren lämna förslag på sådana.

Utredaren ska samråda med Trafikverket, Sveriges Kommuner och Landsting samt den planerade utredningen om förutsättningarna för att till kommuner delegera rätten att föreskriva om trängselskatt. Dialog bör föras med övriga berörda myndigheter, organisationer samt med regionala och lokala aktörer. Kommittén ska löpande informera Regeringskansliet (Näringsdepartementet) om sitt arbete.

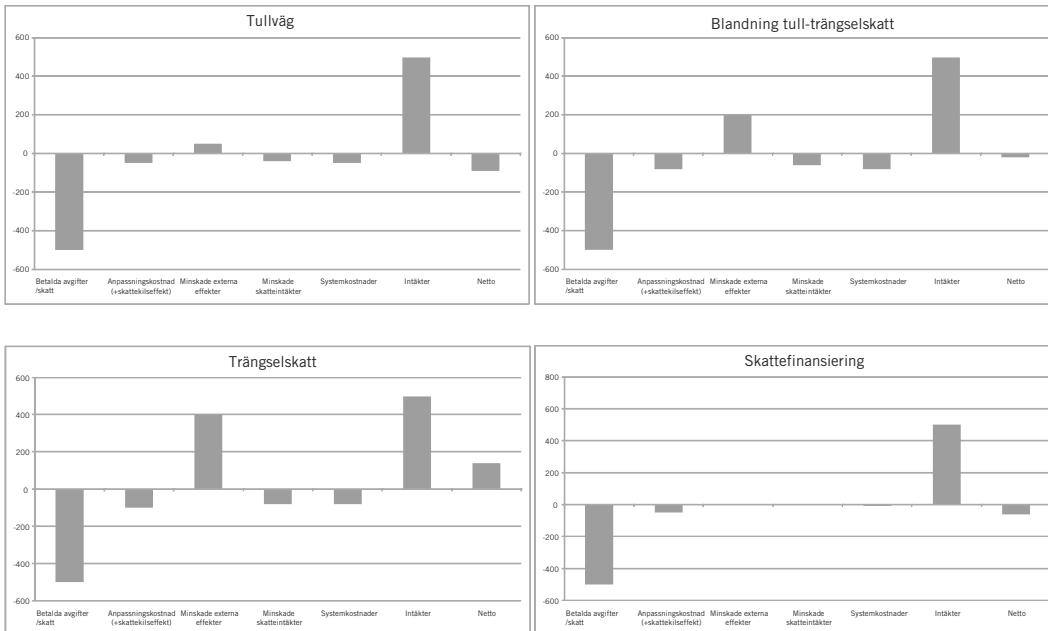
Utredaren ska senast den 31 januari 2011 till regeringen redovisa utvärderingen av medfinansiering under åtgärdsplaneringen för perioden 2010–2021 samt sina överväganden avseende införande och utformning av brukaravgifter respektive villkor för lån.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 maj 2011.

(Näringsdepartementet)

Medfinansiering med vägavgifter

– transportekonomiska argument för och emot



1 Inledning

Denna promemoria är ett underlag till den pågående statliga Medfinansieringsutredningen. Syftet är att redogöra för möjliga fördelar och nackdelar med vägavgifter som instrument för medfinansiering av infrastruktur.

När avgifter införs på en väg minskar trafiken där, genom att vissa resenärer och transportörer väljer andra alternativ – andra vägar, andra färdmedel, andra målpunkter eller minskat resande. Denna undanträngningseffekt innebär en samhällsekonomisk kostnad, eftersom vissa resenärer och transportörer väljer alternativ som är sämre för dem. Notera att de flesta andra finansieringskällor, exempelvis inkomstskatt, har principiellt liknande undanträngningseffekter, men i andra samhällssektorer. Avgörande för om vägavgifter är en lämplig finansieringskälla är därför bland annat hur stora undanträngningseffekter alternativa finansieringskällor har. Dessa effekter diskuteras i kapitel 2.1.

När vägtrafik minskar medför det ofta också positiva effekter, i form av t.ex. minskade utsläpp, vägslitage eller trängsel. Dessa effekter diskuteras i kapitel 2.2. Att samla in vägavgifter kan vara förenat med höga tekniska kostnader. Hur stora dessa kostnader kan vara, och vilka faktorer som påverkar deras storlek, diskuteras i kapitel 2.3.

En fråga av annan art är om vägavgifter är rättvisa. Å ena sidan kan det ses som rättvist att de som utnyttjar en väg också är de som betalar den, snarare än att hela skattebetalarkollektivet delar kostnaden. Å andra sidan kan i synnerhet ett partiellt införande av vägavgifter, där vissa vägar betalas av användarna medan andra inte gör det, också ses som orättvist. Vad som upplevs som rättvist kan också bero på de socioekonomiska egenskaperna hos resenärerna. Dessa frågor diskuteras i kapitel 3.

Om en kommun eller region inför en vägavgift så berörs även invånare i andra kommuner eller regioner, som inte har någon formell möjlighet att genom val påverka beslutsfattarna i den första kommunen eller regionen. Det skapar incitament att utforma vägavgiftssystemet så att det i första hand drabbar resenärer från andra kommuner och regioner, vilket i sin tur kan leda till överbeskattning av trafiken. Dagens situation är å andra sidan asymmetrisk på ett annat sätt; en kommun kan skapa vägträngselproblem i en intilliggande kommun t.ex. genom att inte planera för god kollektivtrafikförsörjning. Eftersom varje kommun har ansvar

för sitt eget gatunät, så blir det den intilliggande kommunens ansvar att lösa trängselproblemen – trots att det kan vara den första kommunen som skapar det. Detta behandlas i kapitel 4.2.

Finansierande avgiftssystem innebär i praktiken att en ny skattekölla öppnas. Det finns några risker i detta. Staten kan välja att i gengäld skära ner på de vanliga anslagen och den framtida handlingsfriheten kan minska om en investeringspuckel följs av minskad volym framöver. En risk finns också att beslut fattas om samhällsekonomiskt olönsamma objekt. Dessa risker beskrivs i kapitel 4.3.

I kapitel 4 behandlas även avgifters påverkan på acceptans och integritet. Dessutom konstateras att medfinansiering ibland kan ge incitament att ta fram bättre beslutsunderlag än i dag.

I slutsatskapitlet sammanfattas i ett antal punkter vad den som funderar på att införa finansierande avgifter bör tänka på.

2 Renodlat transportekonomiska argument

En princip i svensk transportpolitik är att det pris en trafikant ska betala för en resa ska motsvara denna trafiks samhällsekonomiska marginalkostnad. Det betyder att en vägtrafiken är korrekt prissatt om kostnaden för en ytterligare bilresa (genom exempelvis bränslepris, slitage och vägavgift) precis motsvarar de onyttor den ger andra trafikanter och samhället i övrigt (genom exempelvis kötid, buller och utsläpp). Med finansierande vägavgifter menas en avgift som gör att priset för en resa på vägen blir högre än den samhällsekonomiska marginalkostnaden. Sådana avgifter orsakar en samhällsekonomisk förlust genom undanträngningseffekten som avgiften har. Finansierande avgifter kan ändå vara motiverade om det alternativa sättet att finansiera vägen (vanlig skatt) ger större samhällsekonomiska förluster än avgiftens undanträngningskostnad.

Vägtrafiken är dock inte alltid korrekt prissatt: inte sällan är trafikantens kostnad lägre än den samhällsekonomiska kostnaden. Det vanligaste fallet är vid trängsel. I situationer när vägtrafiken är underprissatt kommer en vägavgift i regel skapa en samhällsekonomisk vinst. Även om det egentliga syftet med en vägavgift är finansieringen, så kan vägavgiften i sådana situationer vara effektivitetsskapande, genom att den också har ett inslag av internaliserande avgift (såsom trängselskatt).

2.1 Kostnader av undanträngd trafik

Avgifter på en ny väg leder till att trafik trängs undan från vägen. Trafiken kan trängas undan till en annan rutt, till ett annat färdmedel, till annan tidpunkt eller till att avstå från resan. Oavsett vilken typ av undanträngning som sker så har trafikanten gjort en tillgänglighetsförlust. Om den nya vägen har så hög kapacitet att det inte skulle ha blivit trångt ens utan avgifter (vilket är normalfallet för nybyggda vägar i Sverige) så uppstår därmed en samhällsekonomisk förlust.

I valet mellan skattefinansiering och avgiftsfinansiering är det ändå fullt möjligt (om än långt ifrån säkert) att avgiftsfinansiering kan vara att föredra, även ur samhällsekonomisk synvinkel¹. Hur stora negativa (eller positiva) undanträngningseffekter en finansierande avgift ger beror på hur bra alternativen till den nya vägen är, om arbetsresandet på vägen ger positiva externaliteter och hur stora förluster vanligt skatteuttag ger.

Förlusterna beror på hur priskänslig trafiken är

Den viktigaste nackdelen med finansierande avgifter på en ny väg med god kapacitet är att trafikantnyttan minskar. Detta eftersom det blir dyrare att åka på vägen och denna nackdel inte motsvaras av nytta genom att restiden minskar (eftersom en väg med god kapacitet inte har någon trängsel). Den samhällsekonomiska förlusten brukar kallas för *dödviktsförlust*. Dödviktsförlustens storlek beror på hur kostnadskänsligt resandet på vägen är. I ett extremfall där resandet är helt okänsligt (oelastisk efterfrågan) uppkommer ingen dödviktsförlust. På motsatt sätt blir dödviktsförlusten stor om efterfrågan är priskänslig.

Resenärernas priskänslighet avgörs av tre faktorer:

- 1) Hur benägna resenärerna är att avstå från att resa om kostnaden ökar.
- 2) Tillgången till andra färdmedel för samma resa.
- 3) Möjligheten till alternativa rutter.

¹ Argument som inte är strikt samhällsekonomiska diskuteras längre fram.

Positiva externa effekter kan minska

Traditionella transportekonomiska utvärderingar ignorerar sambandet mellan transportsystemet och arbets- och bostadsmarknaden (med en lätt förenkling). Denna förenkling gäller så länge som ekonomin i övrigt består av perfekta marknader. Den kanske viktigaste skillnaden mellan den perfekta marknaden och verkligheten är förekomsten av snedvridande skatter. Så snart som individens ersättning inte motsvarar värdet av det utförda arbetet (exempelvis beroende på inkomstskatter, på att arbetsgivaren behåller en del av överskottet eller på olika typer av bidragssystem) får man problem när man ska utvärdera investeringars effekter. Det beror på att tidsvärderingarna i transportekonomiska kalkyler endast avspeglar individernas nytta.

Samhället har valt att stödja (arbets)resande genom reseavdrag, subventionerad kollektivtrafik och utbyggd infrastruktur. Detta görs för att förhindra negativa effekter av *skattekilor*². Problemet kärna i detta sammanhang är att ökade reskostnader – genom införande av finansierande avgifter – kan orsaka förluster på arbetsmarknaden genom minskad total arbetstid och försämrad matchning av arbetskraft och arbeten³. Annorlunda uttryckt kan positiva effekter av arbetsresande minska.

Samma resonemang gäller för de positiva externa effekter som uppstår på grund av *agglomeration* (dvs. när likartade verksamheter förläggs i mer eller mindre omedelbar geografisk närhet till varandra). Agglomerationseffekter uppstår för att företag och individer har nytta av att ha nära till många andra. Det leder exempelvis till att arbetsuppgifter kan bli mer specialiserade, tillgångar såsom tunnelbanor kan delas av fler, matchningen blir bättre (mellan arbetskraft och arbetsutbud eller mellan leverantörer och konsumenter) och att kunskap sprids. Just kunskapspridning är ett tydligt exempel på att positiva externa effekter kan uppstå – genom att dela med sig av en idé eller insikt kan andra få nyttor som individen själv inte har så stor glädje av.

Hur stora de positiva externa effekterna är av exempelvis en ny väg är omdiskuterat. I första hand kan de förväntas uppstå för objekt med en hög andel pendlingsresande och enligt analyser som

² Skattekilor betyder att en del av lönen går till skatter och arbetsgivaravgifter, vilket medför att arbetstagarna inte reser så långt eller jobbar så mycket som de skulle göra om hela lönen tillföll dem själva.

³ Effekterna är *externa* eftersom individen inte ser – och tar hänsyn till – hela den nytta samhället får av dennes reseuppföring.

gjordes i åtgärdsplaneringen kan det för sådana investeringar handla om att nyttorna underskattas med cirka 10–15 procent. Normalt brukar det dock hävdas att sådana effekter främst uppstår vid betydande, dvs. icke-marginella, förändringar. Att avgiftsbelägga en ny väg är sannolikt sällan en sådan betydande förändring. Argumentet om minskade positiva externa effekter bör alltså i praktiken spela en ganska liten roll.

Även vanliga skatter ger förluster

I två fall kan det trots undanträngning och minskade positiva externa effekter vara samhällsekonomiskt effektivt med finansierande avgifter. Det ena fallet är när en avgift på en väg som visserligen är trängselfri minskar negativa externa effekter på andra håll i vägnätet (se nedan). Det andra fallet är att finansierande avgifter kan ha lägre dödviktsförluster än vanlig skattefinansiering.

I praktiken är alternativet till finansiering med vägavgifter att finansiera vägen med skatter. De allra flesta skatter orsakar samhällsekonomiska förluster i exakt samma mening som finansierande vägavgifter gör det, genom de snedvridnings- eller undanträngningseffekter på bland annat arbetsmarknaden som beskrivits ovan. I stället för att avfärda finansierande avgifter är i sådana fall den relevanta frågan vilken finansieringskälla som är mest samhällsekonomisk effektiv – vanliga skatter eller vägavgifter.

Det är omdiskuterat hur stor dödviktsförlusten är för vanliga statliga medel, dvs. den *skattefaktor*⁴ som ska användas i samhällsekonomiska kalkyler. Fram till nyligen brukade den antas vara omkring 1,3.⁵ Det betyder att en skattefinansierad investering som kostar 1 miljard kronor har en dold kostnad på ytterligare 300 miljoner i form av effektivitetsförluster i övriga samhället – färre företagsinvesteringar, färre arbetstillfällen, sämre matchning på arbetsmarknaden osv. I de senaste rekommendationerna⁶ har denna skattefaktor satts till 1, men det finns nyare forskning som tyder på att skattefaktorn trots allt bör vara klart större än 1. Exempelvis framgår det av en pågående dansk studie (med Peter Birch Sörensen) och i ett pågående projekt vid CTS i Stockholm

⁴ Den skattefaktor som diskuteras här beskriver dödviktsförlusten och kallas skattefaktor 2.

⁵ I SIKAs och Trafikverkens riktlinjer för samhällsekonomiska kalkyler (de s.k. ASEK-rapporterna) fram till år 2008.

⁶ ASEK 4 från år 2009.

där preliminära beräkningar tyder på att skattefaktorn kan ligga i storleksordningen 1,3.

Frågan är om trafikantförlusterna som orsakas av en finansierande avgift kan vara lägre. Det skulle innebära att en finansierande vägavgift skulle vara ett effektivare sätt att bekosta vägar än vanliga skatter⁷. För att jämföra avgiftsfinansiering med skattefinansiering utan att behöva blanda in investeringskostnaderna kan man räkna upp avgiftsintäkterna med skattefaktorn. Om dessa uppräknade intäkter är tillräckliga för att kompensera trafikförlusten är avgiftsfinansiering effektivare än skattefinansiering. Hur ofta det i praktiken kan vara fallet har dock inte studerats särskilt mycket.

2.2 Negativa externa effekter

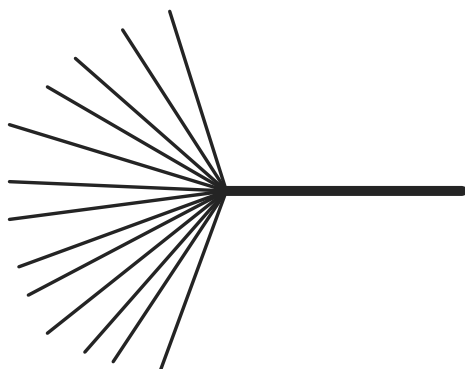
Finansierande avgifter kan ibland minska negativa externa effekter. Viktigast är att tidsvinster uppstår när trängsel minskar, men även utsläpp och ibland slitage eller buller kan minska. Finansierande avgifter kan därför vara motiverade (i betydelsen samhällsekonomiskt effektiva), antingen för att de i praktiken har dubbla syften (finansiering och minskad trängsel) eller för att avgifterna på en väg som visserligen är trängselfri minskar trängseln på andra håll i vägnätet. Vi börjar med den senare varianten.

Minskad trängsel kan vara en bieffekt

Ibland kan en avgift på en väg som visserligen är trängselfri minska trängseln på andra håll i vägnätet och därmed minska negativa externa effekter. Denna typ av "pseudo-trängselavgift" är inte ovanlig i tätortssammanhang. Idén kan vara användbar i praktiken så fort man har ett vägnät med "kvaststruktur".

⁷ Detta är alltså ett undantag från den tumregel som säger att finansiellt motiverade skatter är mindre störande ju bredare skattebasen är. Detta eftersom undanträngningseffekterna av vägavgifter ibland är begränsade.

Figur 1 I ett kvastvägnät kan en vägavgift på det trängselfria "kvastskaflet" reducera trängseln på de trängseldrabbade "kvaststråna"



I "kvastvägnätet" i figuren ovan antar vi att många mindre vägar leder fram till en större väg. På de mindre vägarna finns trängselproblem, men de är så många att det i praktiken är ogörligt att avgiftsbelägga dem alla (och att bara avgiftsbelägga somliga är sällan en bra idé). På den stora vägen råder ingen trängsel – men genom att ta ut en avgift där kan man minska trängseln på *alla* småvägarna. Idén kan passa bra i komplicerade storstadsvägnät, där man genom att avgiftsbelägga strategiska broar eller infarter kan nå en god approximation av optimala avgifter, utan att behöva tjuotals med avgiftsstationer⁸. Metoden har dock samma nackdel som alla passagebaserade avgifter har, nämligen att de som bara färdas en kort sträcka får betala en oproportionerligt hög avgift.

Avgifterna kan ha dubbla syften

Det är vanligt med avgiftssystem som både syftar till att finansiera ny infrastruktur och styra trafik. Ett aktuellt exempel är de planerade trängselskatterna i Göteborg. Andra exempel som har diskuterats är avgift på förbifart Stockholm eller kilometerskatter för tung trafik. Generellt kan sägas att ju närmare en finansierande avgift är ett (optimalt) trängselavgiftssystem desto större samhälls-

⁸ I en studie av finansierande avgifter på Österleden i Stockholm som SIKÄ genomförde (SIKÄ Rapport 2001:2, *Planering av storstädernas transportsystem*) syntes detta fenomen.

ekonomiska nyttor får det på grund av minskade negativa externa effekter.

De största sådana nyttorna består normalt av tidsvinster för de bilar och bussar som blir kvar på de avgiftsbelagda vägarna. Det gäller särskilt i större städer eftersom trängseln är störst där. Här kan även minskade utsläpp av partiklar och andra luftföroreningar vara en viktig nyttopost, eftersom många människor exponeras för de utsläpp som sker. Kostnaden för utsläpp av koldioxid är däremot densamma oavsett var utsläppen sker. En del av dessa kostnader bär biltrafiken redan (de är med andra ord – åtminstone delvis – internaliserade) genom bränsleskatterna.

Även på landsbygd kan minskade externa effekter vara en viktig nyttopost trots att det inte är trångt på den avgiftsbelagda vägen. Det beror på att den tunga trafiken inte fullt ut bär sina externa kostnader för slitage och utsläpp av partiklar och andra luftföroreningar. I princip kan detta även gälla buller och trafiksäkerhet, och i EU:s översyn av det så kallade Eurovignettedirektivet planeras en möjlighet att differentiera avgifterna för att minska buller. Det är dock oklart hur stor påverkan finansierande avgifter i praktiken kan ha på bullernivåer⁹.

2.3 Systemkostnader

Även i de fall då det är teoretiskt rätt att införa finansierande vägavgifter finns det en kostnad för införande och förvaltning av det tekniska och administrativa systemet, som ska vägas in i en nytto-kostnads kalkyl. Att ta upp vägavgifter kan ske på många sätt, och till väldigt olika kostnad, och det är inte alltid direkt uppenbart från hur avgiften utformats hur den kommer att driva kostnader. Erfarenheterna från trängselskatter i Stockholm och vägavgifter i flera andra länder kan emellertid ge en fingervisning om hur designbeslut som påverkar kostnader. Här sammanfattar vi några förutsättningar som är bra att ha i bakhuvudet när man överväger att införa vägavgifter.

⁹ Det krävs stora trafikminskningar för att ge märkbar påverkan på buller, bullerdifferentierade avgifter kan dock påverka fordonsflottans egenskaper och därmed ge större effekt.

Det går att expandera systemet för trängselskatter till låg kostnad

Det system som Transportstyrelsen äger och förvaltar för att hantera trängselskatter i Stockholm var kostsamt att ta fram, men drivs nu till förhållandevis blygsamma årliga kostnader. Ett system för finansierande vägavgifter skulle potentiellt kunna återanvända mycket av den centrala tekniska och administrativa infrastrukturen som redan är etablerad. Detta är möjligt om avgifterna är lika trängselskatterna i några väsentliga avseenden:

- a) Samma myndighet görs ansvarig för utförande, det vill säga Transportstyrelsen.
- b) Samma grundläggande metod för beräkning av avgiften, det vill säga registrerade passager förbi betalstationer.
- c) Samma princip för att identifiera betalningsskyldighet, det vill säga fordonets registrerade ägare vid tidpunkten för passagen.
- d) Undantag och tariffskillnader baseras på fordonsegenskaper som redan finns lagrade, eller som kan läggas till och hanteras, i Trafikregistret.

Distansbaserade system kostar oftast mer

Ett system som ska mäta exakt hur långt varje fordon kör på olika typer av vägar kräver någon form av utrustning i fordonen. Tekniken för att införa sådana system finns och sjunker snabbt i pris, jämfört med för bara tre–fem år sedan. Trots detta är ofta sådana distansbaserade system ändå förenade med avsevärt högre kostnader än traditionella system som bara registrerar passager vid ett avgränsat antal kontrollpunkter.

En viktig skillnad mellan systemtyperna är att för de traditionella systemen som identifierar trafiken på förutbestämda platser uppstår huvuddelen av kostnaden i installationen vid vägen, medan kostnaden i de distansbaserade systemen huvudsakligen uppstår i fordonsutrustningen. Därför kan man förenklat säga att om ett avgiftssystem ska täcka få fordon på många vägar är system baserade på fordonsutrustning att föredra, och omvänt, om systemet ska täcka många fordon på en begränsad vägsträcka är det billigare med ett passagebaserat system.

Ett system för kilometerskatt som enbart ska ta betalt av lastbilar kan under vissa förutsättningar vila till stor del på det redan etablerade system för registrering av kör och vilotider, inom vilket certifierade ombordenheter redan är installerade i den tunga trafiken. Om avgiftssystemet utformas för att dra maximal nytta av denna redan etablerade infrastruktur kan ett system för kilometerskatt troligen realiserats till en avsevärt lägre kostnad än vad som indikerats i tidigare utredningar.

Utländsk trafik kommer att kräva speciallösning

I dag tas inte trängselskatt ut av utländsk trafik, och det saknas i de flesta fall en kostnadseffektiv möjlighet att driva in skulder från bilägare i andra länder. Därför måste ett vägavgiftssystem som också tar ut en avgift på internationell trafik bära kostnaden för införande av en ny kontrollfunktion. Ska vägavgiften införas för friflödande trafik, det vill säga utan bomstationer, så ställer det höga krav på en sådan kontrollfunktion. Det krävs då en myndighet med kapacitet att kontrollera utländska åkare på vägen och vid behov stoppa fordonen och kräva in avgiftsskulder. Motsvarande sådana kontrollfunktioner utgör en betydande del av kostnadsmassan för de tyska, österrikiska och tjeckiska vägavgiftssystemen, som är skapta för friflödande trafik.

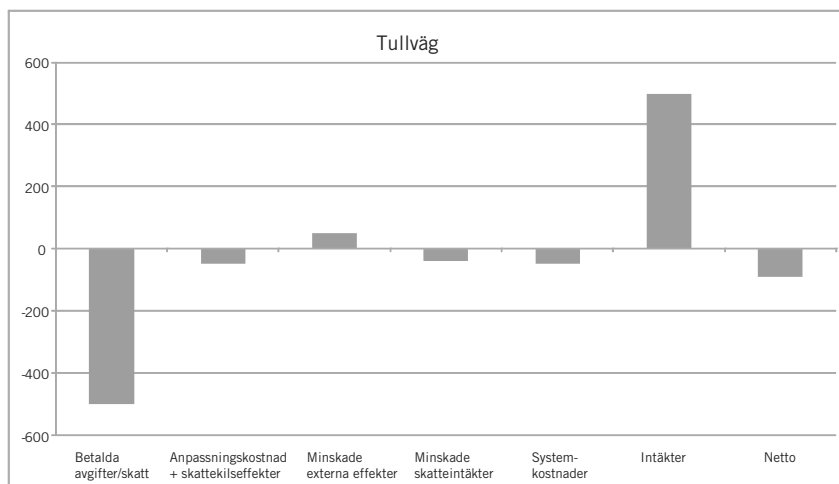
Risk driver kostnad

En tydlig lärdom från införandet av trängselskatter i Stockholm var att stora politiska risker i förlängningen leder till höga kostnader i genomförandet. Eftersom frågan var så politiskt känslig, och skulle följas upp med en folkomröstning, så fanns begränsad möjlighet att göra kostnadseffektiva avvägningar mellan kostnad och kvalitet i genomförandet. I varje designbeslut valdes alternativet med lägst risk, vilket i många fall också betydde högre kostnad. Ett stabilt besluts klimat med bred parlamentarisk majoritet och god folklig förankring torde borga för väsentligt lägre kostnader än i fallet Stockholm.

2.4 Jämförelse mellan typer av avgifter

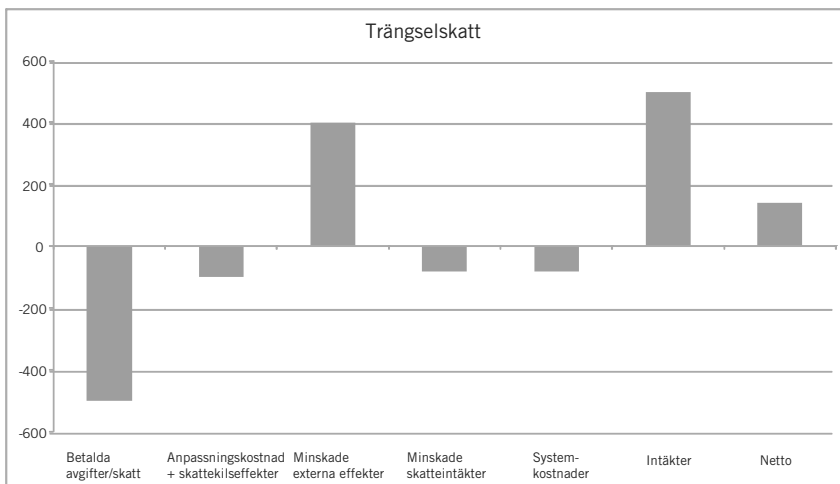
Det finns alltså ett antal kostnader och nyttor som uppstår vid finansierande avgifter – liksom vid skattefinansiering. Hur stora de är varierar från fall till fall. Genom att jämföra nettoeffekten av olika finansieringslösningar går det att avgöra vilken som är bäst ur ett transportekonomiskt perspektiv. Till detta ska självklart läggas hänsyn till sådant som fördelningseffekter, planeringssammanhang och beslutssituation i övrigt.

Effekterna för trafikanterna och samhället i fallet med renodlat *finansierande avgifter* består för det första i att trafikanterna betalar en avgift. Denna kostnad motsvaras av en lika stor avgiftsintäkt. Några trafikanter som skulle ha åkt på vägen om den inte hade haft avgift väljer att avstå och därmed uppstår en anpassningskostnad (eller "undanträngningseffekt"). Det kostar också pengar att ta in avgifterna, det finns alltså en systemkostnad. Slutligen kommer även finansierande avgifter att minska negativa externa effekter eftersom biltrafiken minskar. Eftersom trafiken delvis redan bär sina externa kostnader kommer denna nytta dock att motsvaras nästan helt (för en väg på landsbygden med främst personbilstrafik) av minskade skatteintäkter (genom minskad bränsleförsäljning). Nettot av dessa poster är *kostnaden för att få in en viss summa offentliga medel*. I fallet med finansierande avgifter blir detta netto negativt. Effekterna illustreras i det schematiska exemplet nedan.

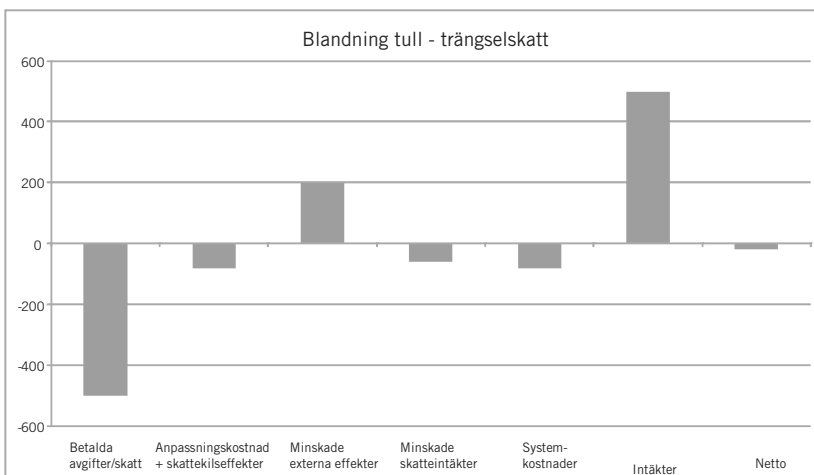


Vid *trängselavgifter* förändras den typiska storleken på några av effekterna. Liksom förut motsvaras de betalda avgifterna av en lika stor intäkt. De minskade externa effekterna (trängsel, utsläpp, olyckor och slitage) blir däremot en betydligt större nytta, som i lägre grad motverkas av minskade skatteintäkter. Systemkostnaderna blir normalt större än vid renodlat finansierande avgifter¹⁰. Nettot blir (om systemet är väl utformat) positivt – se nedanstående schematiska exempel.

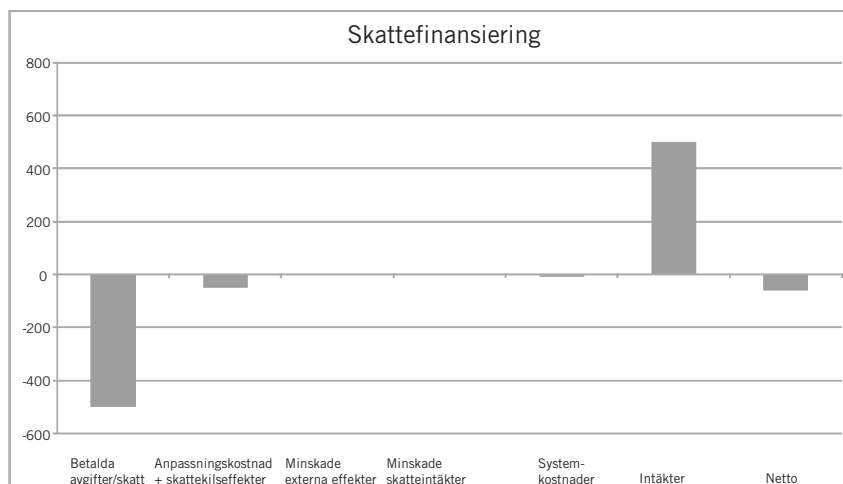
¹⁰ Eftersom fler avgiftsstationer och ökad avgiftsdifferentiering kan behövas. Att trängselavgifter i Sverige definieras som en skatt och inte en avgift ger också ökade systemkostnader.



För avgifter som är en *blandning* av renodlat finansierande och internaliserande blir effekten någonstans mittemellan de renodlade exemplen ovan. Ett exempel på ett sådant system är trängselskatterna i Göteborg. Nettot kan bli antingen positivt eller negativt – i det schematiska exemplet nedan blir det svagt negativt medan exempelvis beräkningar för Göteborg tyder på en positiv nettoeffekt.



Om en väg i stället *finansieras av skatter* motsvaras liksom tidigare betalda skatter av en lika stor intäkt. Det uppstår också en anpassningskostnad som beror på hur stor dödviktsförlusten för statliga medel är (se resonemanget om skattefaktor ovan). Systemkostnaden, dvs. skatteuppbördskostnaden, är däremot låg. Övriga poster i diagrammen ovan faller bort (någon vägavgift tas ju inte ut). Nettot blir alltid negativt¹¹.



Poängen är alltså att nettot med olika finansieringslösningar kan jämföras på detta sätt. I de schematiska exemplen ovan blev det så att trängselskatt var bäst samhällsekonomiskt, medan en renodlat finansierande avgift var sämst. Vanlig anslagsfinansiering hade dock ett netto som låg förhållandevis nära den finansierande avgiften. En trängselskatt kommer alltid att ha det mest positiva nettot så länge som den uppfyller kriterierna på en internaliserande avgift (dvs. motsvarar trafikens samhällsekonomiska marginalkostnader) och inte har alltför höga systemkostnader. En blandning av internaliserande och finansierande avgift kommer normalt på andra plats. Finansiering via traditionell skatt och renodlat finansierande avgifter kommer att tävla om tredje- och fjärdeplatsen: vilket som är bäst beror huvudsakligen på den relativa dödviktsförlusten.

¹¹ Så länge skattefaktor 2 inte anses vara mindre än 1.

3 Fördelningsargument

En fråga av annan art är om vägavgifter är *rättvisa*. Frågan vad som upplevs som rättvist har inte något självklart svar, men påverkas starkt av hur effekterna av vägavgifter, såväl nyttor som kostnader, fördelas mellan olika grupper. Genom medfinansiering med avgifter kommer effekterna att fördelas annorlunda än de skulle ha gjort med helt anslagsfinansierade investeringar.

Rättvist att användarna betalar

Det kan ses som rättvist att de som utnyttjar en väg också är de som betalar den, snarare än att hela skattebetalarkollektivet delar kostnaden. Detta ligger i linje med en allmän samhällsutveckling mot högre grad av avgiftsfinansiering. Ett transportekonomiskt argument för användarfinansiering är att det minskar risken för ett överutnyttjande av vägen. Detta argument gäller dock bara om externa effekter, såsom utsläpp av partiklar, inte redan är fullt ut internaliserade av exempelvis bränsleskatter.

Orättvist att bara vissa användare betalar

Det finns också argument för att medfinansiering med avgifter kan upplevas som orättvist. Ett argument är att det främst blir de med hög inkomst som har råd att betala och därmed få nytta av investeringen. När vägen delvis finansieras via anslag är detta särskilt giltigt, eftersom de med lägre inkomst då sponsrar en väg de inte har råd att använda.

Ett annat argument är att ett partiellt införande av vägavgifter, där vissa vägar betalas av användarna medan andra inte gör det, också kan ses som orättvist. Ett exempel är att Trafikverket i den senaste åtgärdsplaneringen krävde att förbifart Härnösand skulle medfinansieras för att tas med, medan motsvarande krav inte fanns för förbifart Katrineholm¹². Liknande argument kring orättvisa kan uppstå om en kommun avgiftsbelägger en väg där främst en annan kommuns invånare färdas – se kapitel 4.2.

¹² Det finns många tänkbara exempel, just detta har bara valts för att det är kommuner av likartad storlek med liknande problem från dagens genomfartstrafik.

Undantag kan vara orättvisa och ge oönskade effekter

En annan aspekt på rättvisa är att undantag från, eller rabatt på, en avgift kan upplevas som antingen rättvisa eller orättvisa. Krav på undantag ställs ofta från olika grupper och kan vara svåra att politiskt stå emot. En risk man löper är dock – förutom intäktsbortfall – att det kan leda till oönskat beteende. En jämförelse kan t.ex. göras med problemen med falska handikapp-tillstånd eller debatten inför avgifterna i Stockholm om snedvriden konkurrens mellan taxi och budbilar. En annan risk är att det upplevs som orättvist att några ska slippa avgift, men inte andra.

En särskild svårighet när det gäller vägavgifter är om utländsk trafik kan avgiftsbeläggas, särskilt lastbilar. I exempelvis Stockholm är utländsk trafik undantagen, delvis som en eftergift åt de svårigheter det innebär att kräva in avgifterna i efterhand. Där är andelen utländsk trafik låg och därmed de oönskade bieffekterna små. I exempelvis Göteborg finns en större oro för att andelen utländska (särskilt norska) lastbilar ska öka, och därmed snedvrida konkurrensen på speditörsmarknaden, och kanske också minska effekten av avgiftssystemet.

Som grupp är höginkomsttagare normalt förlorare

Effekterna för olika grupper beror delvis på vad vi antar att alternativet till avgiftsfinansieringen hade varit – skulle vägen ha byggts ändå men utan avgift eller skulle den inte ha blivit byggd eftersom den då inte kunnat finansieras?

Om alternativet hade varit att *ingen väg skulle ha byggts* kan alla de som väljer att nyttja vägen fast de tvingas betala sägas vara vinnare. Trots avgift får de ju så stor nytta av den nya förbindelsen att de är beredda att använda vägen. Några direkta förlorare är svåra att se¹³. Indirekt kan skattebetalare ses som förlorare om en del av vägen finansieras via anslag och samhället inte får så stor nytta av sin insats (vägen) som det skulle ha kunnat få (för att vägen "underutnyttjas").

Intressantare är situationen när alternativet hade varit att *vägen skulle ha byggts, men inte haft någon avgift*. Vid renodlat finansierande avgifter blir de som betalar också de som förlorar på avgiften, men även de som inte (anser sig) ha råd att betala utan

¹³ Förutsatt att avgift bara tas ut på den nya vägen.

avstår från att resa. Normalt är de som betalar i högre grad höginkomsttagare, män, medelålders och barnfamiljer – därför att de oftare har råd att betala (höginkomsttagare), oftare åker bil (män och medelålders) eller har hårdare tidsrestriktioner (barnfamiljer). Fördelningseffekterna i det enskilda fallet beror dock på hur ärendefördelning och alternativa resmöjligheter ser ut just där.

Vid trängselavgifter där intäkterna används för att finansiera nya vägar¹⁴ blir resultatet normalt likartat. En viktig skillnad är dock att de som betalar avgift delvis kompenseras av att de gör restidsvinster. Om avgifter tas ut på fler platser än den nya vägen (såsom i Stockholm och snart Göteborg) kan förlorarna vara fler. Dels för individer där avgiften är en större uppoffring än nyttan av kortare restider, dels för individer som gör andra anpassningar (exempelvis att åka kollektivt eller att avstå från att resa).

Observera att även i de grupper som i genomsnitt kommer att vara vinnare finns det enskilda individer som kan drabbas hårt, exempelvis låginkomsttagare som är beroende av bil till arbetet.

Höginkomsttagare vinnare om avgifter ersätter andra skatter

På ett annat sätt kan höginkomsttagare ses som vinnare om avgiftsfinansiering blir vanlig. Ett ökat inslag av avgiftsfinansierad infrastruktur innebär nämligen en generell förskjutning från progressiv till regressiv skatteskala när man flyttar skatt från inkomst (hög marginalskatt) till avgifter. Avgifter är i praktiken en platt skatt i relation till användandet av vägen, och eftersom användandet av vägen vanligen inte stiger linjärt med inkomsten blir nettoeffekten en regressiv skatt i relation till inkomsten.

4 Argument kopplade till beslutssituationen

4.1 Effekter kopplade till acceptans och integritet

För att kunna använda vägavgifter som instrument för medfinansiering av infrastruktur krävs acceptans hos politiker och helst också allmänhet. Allmänhetens acceptans är starkt kopplad till om avgifterna upplevs som rättvisa, vilket i sin tur beror på fördelningseffekterna. För politisk acceptans är det dessutom viktigt med

¹⁴ Avgifter som inte används för finansiering av vägar ligger utanför denna pm.

kontroll över utformning, avgiftsnivå och intäktsanvändning – även i framtiden. Acceptansfrågor är viktiga att fundera på inför beslut om finansierande vägavgifter, men behandlas inte vidare här. Sammanfattningsvis visar tidigare studier dock att finansierande avgifter har högre acceptans bland såväl allmänhet som politiker än trängselavgifter.

En aspekt på acceptans förtjänar också att lyftas fram här eftersom den har stor betydelse i den dagspolitiska debatten, nämligen frågan om personlig integritet. Ett avgiftssystem som innebär omfattande kartläggning av människors rörelser kan uppfattas som mer integritetskränkande än vad som kan accepteras. I praktiken kan ett vägavgiftssystem aldrig skapa persondata av lika känslig natur som ett telekomsystem, där personliga relationer och politiska åsikter är förhållandevis lätt spårbara. I allmänhetens ögon kan de ändå vara oacceptabelt att lägga ytterligare en integritetskränkande åtgärd till raden av dem som redan existerar.

Tekniskt är det möjligt att i stor utsträckning minimera integritetsintrånget, och till och med skapa ett system som erbjuder helt anonym betalning, med bibehållen möjlighet att upptäcka och beivra fusk. Huvudskälet till att det inte är möjligt att passera genom trängselkattesystemet i Stockholm anonymt är att det är en skatt, och att skatter måste gå att överklaga. Så länge tiden för omprövning och överklagande inte passerats måste därför allt beslutsunderlag finnas kvar. Om en finansierande avgift utformas just som en kommersiell avgift finns större möjligheter till flexibilitet i designen av systemet, för att bygga in exempelvis ett större integritetsskydd.

Ett system för kilometerskatt kan under vissa omständigheter komma att skapa väldigt detaljerade uppgifter om rörelsemönster, och är därför mer känsligt i fråga om personlig integritet. Samtidigt är det rimligt att anta att avgifter som endast gäller tung trafik näst intill uteslutande registrerar yrkestrafiken, och torde därför vara mindre känsligt.

4.2 Effekter på regionala beslut

Om en kommun eller region inför en vägavgift så berörs även invånare i andra kommuner eller regioner, som inte har någon formell möjlighet att genom val påverka beslutsfattarna i den första kommunen eller regionen. Det skapar uppenbarligen ett incitament

att utforma vägavgiftssystemet så att det i första hand *drabbar resenärer från andra kommuner* och regioner, vilket i sin tur kan leda till överbeskattning av trafiken. Om kommuner fick ta ut avgifter hur de ville är det lätt att komma på tänkbara situationer där detta skulle kunna bli ett reellt problem. Ett exempel (observera att det inte är något som diskuteras) kan vara om Stockholms stad skulle välja att ta ut en ”för hög” avgift (dvs. som är högre än kostnaden för den trängseln som orsakas i Stockholm) nära bron mot Ekerö. En sådan avgift skulle nästan uteslutande betalas av Ekerös invånare, medan trafiknyttor och intäkter skulle tillfalla Stockholm.

Dagens situation är å andra sidan asymmetrisk på ett annat sätt: en kommun kan *skapa vägträngselproblem i en intelligande kommun* t.ex. genom att bygga bostäder i lägen som är svåra att kollektivtrafikförsörja. Eftersom varje kommun har ansvar för sitt eget gatunät, så blir det den intelligande kommunens ansvar att lösa trängselproblemen – trots att det kan vara den första kommunen som skapar det. För att använda samma exempel som ovan så kan man tycka att Ekerö i dag borde betala Stockholm för att de leder trafik som orsakar köer och luftföroreningar dit. En lösning skulle kunna vara en (samhällsekonomiskt optimal) trängselavgift nära bron mot Ekerö.

4.3 Effekter på statsbudget och objektval

Om och när finansierande avgiftssystem börjar få någorlunda stor omfattning öppnas en ny intäktskälla för finansiering av infrastruktur. Detta får nog anses ha skett i och med de infrastrukturplaner som nyligen har fastställts. Även om systemen ibland i formell mening är avgifter (”tullvägar”) och ibland skatt (trängselskatter) innebär det i praktiken att en ny skatte­källa öppnas.

Det betyder att det totala skatte- och avgiftsuttaget från individer och företag ökar. Öronmärkta avgifter kan komma att påverka statens utgiftstak. Det skulle kunna ske genom att utgiftstaket höjs utan att det ligger någon medveten strategi bakom, vilket i sin tur kan minska pressen på att hålla nere de statliga utgifterna. Det är också tänkbart att staten ser denna fara och framöver väljer att skära ner på de vanliga anslagen till infrastrukturinvesteringar för att på så sätt hålla utgiftstaket oförändrat. I så fall skulle den

framtida handlingsfriheten minska. Något hårdraget riskerar vi alltså att inte kunna bygga bra objekt som vi inte känner till i dag, för att vi har byggt många ”halvbra” objekt i dag.

En annan risk är kopplad till avgifterna som en del i så kallade paketlösningar. För lokala och regionala politiker blir pengar till infrastruktur då ingen stor politisk kostnad¹⁵. När staten lovar att bidra med lika mycket pengar ökar risken att det ses som ett tillfälle att få mycket byggt till ett lågt pris. Denna tendens kan förstärkas om avgifterna i första hand beskattar andra kommuners invånare genom att infarts- och genomfartstrafik avgiftsbeläggs. När infrastrukturpaket sätts samman leder förhandlingarna i praktiken ofta till en lösning där alla parter till slut får sitt (denna mekanism finns beskriven i exempelvis utvärderingar av Dennis-paketet). Det innebär ett bruttotänkande och stora paket som ofta innehåller dåliga objekt (och ibland till och med två åtgärder som löser samma problem¹⁶). Risken är alltså att medfinansieringen leder till onödigt stor investeringsvolym där det också ingår samhällsekonomiskt olönsamma objekt.

Det är också tänkbart att ett ökat regionalt inflytande (vilket är en naturlig följd av ökad avgiftsfinansiering) leder till att andra typer av objekt än i dag kommer att prioriteras. Investeringar som i hög grad syftar till att uppfylla nationella mål kan komma att prioriteras ned i förhållande till investeringar med hög andel lokal nytta. Exempelvis kan en förskjutning ske från åtgärder i nationella godsstråk eller för ökad miljöhänsyn till investeringar som ger ökad kapacitet för lokal och regional trafik.

4.4 Effekter på beslutsunderlagets kvalitet

Avslutningsvis ska ett sista argument kort beröras, nämligen att medfinansiering ibland kan skapa incitament att ta fram bättre beslutsunderlag. Bättre beslutsunderlag kan skapas om medfinansiering sker med privat kapital, exempelvis genom ett offentligt-privat-samverkansprojekt (OPS) där ett bolag får ta ut avgifter mot att de står för (en del av) investering och drift. Tanken är att när privata investerare riskerar sina egna pengar kommer de inte automatiskt att acceptera prognoser och kalkyler som gjorts av

¹⁵ Det politiska priset att införa avgifter har tidigare varit högt, men i takt med allt fler paket har det sjunkit.

¹⁶ Exempelvis Marieholmstunneln och trängselskatterna i Göteborg som båda avlastar flaskhalsar i bl.a. Tingstadstunneln.

myndigheter eller lobbyorganisationer¹⁷. I stället kommer de att göra oberoende prognoser, due diligence och riskanalyser. Observera att i de avgiftsprojekt som är aktuella i Sverige just nu är det inte privata aktörer som får intäkterna¹⁸. Eftersom betalmotorvägar är vanliga runt om i Europa är det dock inte otänkbart att sådana lösningar kommer framöver.

En liknande effekt kan uppstå även utan privat kapital vid medfinansiering med avgifter (eller andra typer av lokala bidrag). Om användarna ska betala (en väsentlig del) av investeringskostnaden så minskar incitamenten hos vägens förespråkare (normalt användarna eller deras företrädare) att överdriva nyttor och underskatta kostnader. Gör de det kan nämligen användarna bli tvungna att betala högre avgifter¹⁹.

En erfarenhet från svenska infrastrukturpaket där medfinansiering med avgifter har ingått är att det i stället ofta lett till att beslut fattats utifrån sämre beslutsunderlag än normalt. Skälet är att det ofta är bråttom när paketen ska sys ihop samtidigt som objekt som tidigare har legat långt bort i planeringen plötsligt blir aktuella. Det gör att även dåligt utredda objekt tas med. En inneboende logik bakom paketen – ofta beskriven som att delarna ingår i ”en odelbar helhet” – gör också att det är svårt att ompröva beslut om förutsättningar förändras över tiden.

5 Slutsatser

Syftet med denna pm är att hjälpa den som funderar över medfinansiering genom avgifter att förstå om det är en bra idé eller inte. Det är främst fyra typer av effekter man då bör fundera över:

1. Trafikala effekter (inklusive externa effekter)
2. Systemkostnader
3. Bördefördelning
4. Effekter på framtida handlingsfrihet

¹⁷ Att kostnader ofta underskattas och nyttor överdrivs i prognoser och kalkyler är välbelagt i internationell forskningslitteratur, exempelvis Flyvbjerg (2009) *Survival of the unfittest: why the worst infrastructure gets built – and what we can do about it*.

¹⁸ Exempelvis Öresundsbron drivs av statligt ägt bolag.

¹⁹ Vad som händer beror förstås på hur villkoren i avtalet om medfinansiering ser ut.

Trafikala effekter

Det viktigaste att analysera är kostnaderna av undanträngd trafik. Dessa kostnader beror på hur kostnads känsligt resandet på vägen är. Det beror i sin tur på sammansättningen av trafik i utgångsläget och på hur bra alternativ det finns till att färdas på vägen. Kostnaderna av undanträngd trafik kan beräknas med hjälp av en trafikprognos. En kostnad som kan komma till är minskade positiva externa effekter.

Trots förlusterna för undanträngd trafik kan vägavgifter vara en lämplig finansieringskälla om dessa kostnader är mindre än de undanträngningseffekter som alternativa finansieringskällor har. En fördel är också om avgifterna utöver att vara finansierande minskar trängsel. Hur stora undanträngningseffekter vanliga skatter har är omdebatterat. Nyttan av minskad trängsel går däremot att beräkna på samma gång som kostnaderna för undanträngd trafik beräknas.

Några enkla tumregler kan sättas upp för när de trafikala kostnaderna av avgifter bör vara små:²⁰

1. Få alternativ
2. Stort trafikunderlag
3. Mycket långväga trafik
4. Trafikanter med höga tidsvärden
5. Mycket godstrafik
6. Stora externa effekter

Systemkostnader

Utöver de trafikala effekterna är det viktigt att ta hänsyn till kostnaden för införande och förvaltning av det tekniska och administrativa systemet. Erfarenheterna från trängselskatter i Stockholm och vägavgifter i flera andra länder kan ge en fingervisning om hur designbeslut påverkar kostnader.

Sammanfattningsvis är följande punkter viktiga för hur stora systemkostnaderna blir:

1. Om ett nytt system införs som en expansion av systemet för trängselskatter kan systemkostnaden bli låg. En förutsättning är att Transportstyrelsen får i uppgift att ta ut avgiften, eftersom ett nytt system annars måste byggas upp.

²⁰ Hämtade ur WSP Analys & Strategi rapport 2007:5.

2. Om det är viktigt att få med utländsk trafik kommer det att kräva en speciallösning och därmed driva upp kostnaderna.
3. Om ett distansbaserat system som kräver en noggrannhet större än den som erbjuds av dagens färdskrivare i de tunga fordonen ska införas driver det upp kostnaderna.
4. Om ett skydd mot politiska risker behövs driver det upp kostnaderna.

Bördefördelning

Även om undanträngningskostnader och systemkostnader är låga kommer avgifter att framstå som en dålig idé om bördefördelningen upplevs som orättvis. Frågan om vad som är rättvist har inget självklart svar, men det finns några saker att tänka på:

1. Det kan ses som rättvist att de som utnyttjar en väg också är de som betalar den.
2. Om det endast blir ett partiellt införande av vägavgifter, där vissa vägar betalas av användarna medan andra inte gör det, kan det dock ses som orättvist.
3. Många undantag från avgiftsplikt gör lätt att systemet uppfattas som orättvist, trots att undantagen införs för att undvika en oönskad bördefördelning.
4. Som grupp är höginkomsttagare normalt förlorare på avgiftslösningar om alternativet är att en väg utan avgifter skulle ha byggts.
5. Det finns en risk att en kommun eller region inför avgifter som främst drabbar invånare i andra kommuner eller regioner. I dag finns å andra sidan en risk att en kommun skapar vägträngselproblem i en intilliggande kommun utan att ta ansvar för det.

Effekter på framtida handlingsfrihet

Med finansierande avgiftssystem öppnas en ny intäktskälla för staten. Det kommer att påverka den framtida handlingsfriheten för infrastrukturplaneringen. Några risker i detta är att:

1. Staten väljer att skära ner på de vanliga anslagen till infrastrukturinvesteringar för att på så sätt hålla utgiftstaket oförändrat.
2. Samhället nu tar på sig så stora kostnader att objekt som efterfrågas om några år inte kan finansieras.
3. Paketlösningar kan leda till kraftigt ökade investeringsvolymmer där det ingår samhällsekonomiskt olönsamma objekt.
4. Beslut fattats utifrån sämre beslutsunderlag än normalt.

Statens offentliga utredningar 2011

Kronologisk förteckning

1. Svart på vitt – om jämställdhet i akademien.
U.
2. Välfärdsstaten i arbete. Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete. Fi.
3. Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. S.
4. Genomförande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i svensk rätt. N.
5. Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige. A.
6. Missbruket, Kunskapen, Vården.
Missbruksutredningens forskningsbilaga.
S.
7. Transporter av frihetsberövade. Ju.
8. Den framtida gymnasiesärskolan
– en likvärdig utbildning för ungdomar
med utvecklingsstörning. U.
9. Barnen som samhället svek.
Åtgärder med anledning av övergrepp och
allvarliga försummelse i samhällsvården.
S.
10. Antidopning Sverige.
En ny väg för arbetet mot dopning. Ku.
11. Långtidsutredningen 2011. Huvud-
betänkande. Fi.
12. Medfinansiering av transportinfrastruktur
– utvärdering av förhandlingsarbetet
jämfört överväganden om brukaravgifter
och lånevillkor. N.

Statens offentliga utredningar 2011

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Transporter av frihetsberövade [7]

Socialdepartementet

Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. [3]

Missbruket, Kunskapen, Vården.

Missbruksutredningens forskningsbilaga.

[6]

Barnen som samhället svek.

Åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelse i samhällsvården.

[9]

Finansdepartementet

Välfärdsstaten i arbete.

Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete. [2]

Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande.

[11]

Utbildningsdepartementet

Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. [1]

Den framtida gymnasiesärskolan

– en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning. [8]

Näringsdepartementet

Genomförande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i svensk rätt. [4]

Medfinansiering av transportinfrastruktur

– utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor. [12]

Kulturdepartementet

Antidopning Sverige.

En ny väg för arbetet mot dopning. [10]

Arbetsmarknadsdepartementet

Bemanningsdirektivets genomförande i

Sverige. [5]