

# Medfinansiering av transportinfrastruktur

*– Ett nytt system för den långsiktiga planeringen av transport-  
infrastruktur samt riktlinjer och processer för medfinansiering*

*Slutbetänkande av Medfinansieringsutredningen*

*Stockholm 2011*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2011:49

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](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://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 978-91-38-23595-9  
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. Ingelsson entledigades den 22 mars 2011 och efterträddes av departementssekreteraren Enar Lundgren som förordnades som expert fr.o.m. den 22 mars 2011.

Utredningen har antagit namnet Medfinansieringsutredningen.

Utredningen överlämnade den 31 januari 2011 delbetänkandet Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsresultatet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor (SOU 2011:12).

Utredningen överlämnar härmed sitt slutbetänkande *Medfinansiering av transportinfrastruktur – ett nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur samt riktlinjer och processer för medfinansiering* (SOU 2011:49).

Särskilt yttrande har lämnats av Gunilla Glasare.

Stockholm i maj 2011

Nils Gunnar Billinger

/ Bengt Jäderholm  
Helena Andersson

# Sammanfattning

Utredningens uppdrag är att lägga fram förslag till nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur samt att föreslå riktlinjer och processer för medfinansiering av statlig transportinfrastruktur. Av direktiven för utredningen (Dir 20010:92) framgår också att vi ska utvärdera förhandlingsarbetet om medfinansiering i den senaste långsiktiga planeringen av åtgärder i transportinfrastrukturen samt att redovisa våra överväganden rörande brukaravgifter och lånevillkor. Resultatet av vår utvärdering och våra överväganden om brukaravgifter och lånevillkor redovisade vi i vårt delbetänkande *Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet samt våra överväganden om brukaravgifter och lånevillkor* (SOU 2011:12).

## Vårt förslag till nytt planeringssystem för transportinfrastrukturen

I vårt uppdrag ingår att komma med förslag till ett nytt planeringssystem för utveckling och förvaltning av transportinfrastrukturen och dess användning. Vi har därvid redovisat den principiella utformningen av dagens planeringssystem och såsom den tillämpades i den senaste planeringsomgången.

Trafikverksutredningen lämnade den 1 april 2009 sitt slutbetänkande. ”*Effektiva transporter – En ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg.*” (SOU 2009:31). I betänkandet pekade utredaren på brister i nuvarande planeringssystem, bl.a. att det är svåröverskådligt, utdraget i tiden och kostsamt. Utredaren lämnade i betänkandet förslag på en ny process som bl.a. var mindre omfattande än den nuvarande och knuten till en effektiv kontroll av den rådande och framtida funktionaliteten i transportsystemet.

Regeringen gav den 15 oktober 2009 trafikverken (dåvarande Vägverket och Banverket samt 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).

I utredningens uppdrag ingår att anpassa och utveckla de tidigare lämnade förslagen med utgångspunkt från ett regeringsperspektiv och särskilt beakta regeringens kontakter med myndigheter och riksdagens inflytande över planeringen samt behovet av regional förankring och dialog med användarna.

Processen för den långsiktiga planeringen av transportinfrastrukturen har under de senaste 20–25 åren startat och avslutats utan återkommande intervall. Den bristande kontinuiteten och förutsägbarheten som därvid kännetecknar dagens planeringssystem har konsekvenser för planeringen i termer av resursåtgång, samarbetsklimat och flexibilitet. Paradoxalt nog skapar även dessa brister låsningar och sämre flexibilitet eftersom trycket ökar att få med objekt i planen om man inte känner till tidpunkten för nästa möjlighet kommer. De olika aktörerna vet att en ny planeringssomgång ska inledas men inte när den påbörjas och hur den kommer att läggas upp. Det betyder att varje omgång uppfattas som unik och kräver därför också nya utvecklingsinsatser. Den tenderar därför att bli långt utdragen i tiden. Trots det är det allmänna intrycket att tiden är mycket knapp för varje moment som ska genomföras. Processen blir därmed resurskrävande och stressig.

Det hör också till bilden att tilltron till de objektvisa långsiktiga planerna – för närvarande 12 år – är relativt låg. Den frekventa användningen av s.k. förskottering från i första hand kommunernas sida för att tidigarelägga investeringsobjekt kan till vissa delar tillskrivas osäkerheten om förmågan att genomföra planen/planerna och osäkerheten när nästa planeringssomgång startar och slutföres och vad den kommer att innehålla. Det är därför väsentligt att det skapas en tydlig ordning och förutsebarhet i den långsiktiga planeringen av transportinfrastrukturen.

Beslut om drift, underhåll och utveckling av transportinfrastrukturen har långsiktig verkan. Förvaltningen och utvecklingen av transportinfrastrukturen är av väsentlig betydelse för de beslut som dagligen fattas av dem som är beroende av en fungerande transportinfrastruktur. Systemet för den långsiktiga planeringen av

transportinfrastrukturen måste därför präglas av ordning, förutsebarhet och en hög grad av kontinuitet jämte ett – i linje med direktiven för utredningen – tydligt inflytande av riksdagen på nationell nivå och församlingar på regional nivå med uttalade politiska mandat.

Utgångspunkten för nytt planeringssystem är att en ny riksdag så snart det är praktiskt möjligt ska ta ställning till den framtida inriktningen och åtgärderna som rör transportinfrastrukturen. I vårpropositionen eller i en särskild proposition våren året efter att riksdagen valts ska regeringen som styr riket lägga fram förslag om inriktningen på politiken för den statliga transportinfrastrukturen. Detta förslag ska grundas på väl genomarbetade underlag från Trafikverket och regionerna över vilka Trafikanalys yttrat sig. Det samlade underlaget ska innehålla såväl regionala som nationella systemanalyser och beskriva funktionaliteten i transportsystemet och vilka brister och utmaningar som finns.

På grundval av denna inriktning ska Trafikverket och de regionala företrädarna upprätta förslag till åtgärdsplaner – Trafikverket en nationell plan och de regionala företrädarna regionala planer för att sköta, underhålla och utveckla transportinfrastrukturen. I budgetpropositionen samma år lämnar regeringen förslag till anslag för budgetåret och redovisar beräknade anslag för de därpå kommande tre åren. Efter riksdagens beslut kan regeringen i regleringsbrev till Trafikverket ställa medel till verkets disposition för genomförande av planerna och meddela de bemyndiganden som är nödvändiga för ett effektivt genomförande av åtgärderna.

Det finns en mängd viktiga frågor av politiska karaktär som rör användningen, förvaltningen och utvecklingen av transportinfrastrukturen för att få en tillfredsställande transportförsörjning i landets alla delar och åstadkomma en hög funktionalitet i transportsystemet. Här är några exempel:

- Ska vi underhålla och utveckla det vi har eller ska vi bygga nytt,
- ska vi ha trängselskatter eller ska vi bygga bort flaskhalsarna,
- ska vi bygga mötesspår eller bygga hela stråk med dubbelspår,
- ska vi satsa på trafikinformation eller ska vi uppgradera infrastrukturen,
- ska vi satsa på kollektivtrafik på vägen eller på järnvägen,
- ska vi satsa på landsbygdsvägarna eller de större vägarna,

- ska skogstransporterna få bättre förutsättningar,
- vilken beredskap ska finnas för att möta ”oväntade” händelser” och
- hur ska vi få ut mesta möjliga av våra gemensamma resurser och åtgärder och hur ska fördelningen göras.

Dessa och många fler frågor och aspekter ska besvaras och vägas samman i den långsiktiga planeringen för att därefter genomföras. Planeringssystemet ska enligt vår uppfattning vara ett redskap för att kunna avgöra dessa politiskt väsentliga frågor.

Inför den senaste åtgärdsplaneringen tog riksdagen beslut om planeringsramar för utveckling av transportsystemet om 217 miljarder kronor och för drift och underhåll om 200 miljarder kronor fördelat på statliga vägar och bidrag till enskilda vägar om 136 miljarder kronor och 64 miljarder kronor för drift och underhåll av det statliga järnvägsnätet. I dessa belopp om 217, 136 resp. 64 miljarder kronor återfinns alla de åtgärder som ska prioriteras och planeras för den närmaste 12-årsperioden. Många av de frågor om avvägningar mellan olika åtgärder som ytterst är av politiska karaktär och som exemplifierats ovan blir för närvarande inte föremål för en närmare prövning av riksdagen.

Riksrevisionen har granskat Vägverkets underlag för underhållsinsatser på statliga belagda vägar (RiR 2009:16). En övergripande slutsats var att dåvarande Vägverket saknade tillräckliga och tillförlitliga beslutsunderlag för att säkerställa ett effektivt underhåll av det statliga vägnätet. Riksrevisionens sammanfattande slutsats efter granskning av underhållet av järnväg (RiR 2010:16) var likaledes att dåvarande Banverket inte hade förmått ta fram tillräckliga och tillförlitliga underlag för en effektiv styrning av underhållet av de statliga järnvägarna.

Vidare konstaterade Riksrevisionen att trots stora anslag hade Vägverkets underhållsverksamhet sällan stått i fokus för kritisk samhällsdebatt och granskning. Intresset hade i stället ofta riktats mot investeringar i nya vägprojekt.

Vi kan för vår del också konstatera att intresset även i den senaste planeringsomgången i likhet med de tidigare genomförda planeringarna i mycket hög grad koncentrerats till investeringarna i ny infrastruktur. Redan ett år efter att den långsiktiga planen fastställdes av regeringen har regeringen tvingats konstatera att det är nödvändigt att tillskjuta mer resurser till underhållet av



järnvägar. Det finns således mycket starka skäl att förändra strukturen i den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur, bl.a. för att möjliggöra en bred samhällsdebatt och bättre uppföljning och kontroll.

Vi föreslår därför en tydligare kategoriindelning av åtgärderna.

Till den första kategorin hör sådana aktiviteter som rör själva driften av systemen. Produktionen och konsumtionen av dessa åtgärder sker samtidigt. Hit hör åtgärder som rör kraftförsörjningen inom järnvägen, trafikinformation, färjedrift, m.m.

I den andra kategorin återfinns de avhjälpande åtgärderna eller akuta åtgärder för att systemet ska fungera på avsett sätt. Hit hör snöröjning, halkbekämpning, lagning av potthål, akutinsatser på järnvägen när växlar gått sönder eller inte fungerar, när kontaktledningar rivits ned, etc. Dessa åtgärder är kortsiktiga och nödvändiga för att systemen ska fungera dagligen. Åtgärderna syftar till en tillfredsställande vardaglig säkerhet, punktlighet och framkomlighet i systemen. Omfattningen av dessa åtgärder är bl.a. beroende på storleken och inriktningen på det förebyggande underhållet resp. reinvesteringar.

Den tredje kategorin avser åtgärder som förebygger akuta fel och brister i systemen. Åtgärdernas effekter är relativt varaktiga. Hit hör beläggningsunderhåll av vägar, underhåll av växlar och signal- och elsystem, m.m. Underlåtenheter i det förebyggande underhållet skapa stora problem och ställer höga krav på akutunderhållet. Risken är då överhängande att kraven på säkerhet, punktlighet och framkomlighet inte kan uppnås på kort sikt.

Komponenter i infrastrukturen har olika lång livslängd. Även med ett gott underhåll måste komponenter bytas ut med jämna mellanrum. Det är helt enkelt inte lönsamt att längre underhålla komponenten utan den måste bytas ut med nya komponenter, dvs. reinvesteras. Reinvesteringar i transportinfrastrukturen utgör den fjärde kategorin.

Det krävs en långsiktig strategi som rör olika åtgärder inom det akuta underhållet, det förebyggande underhållet och reinvesteringarna i vilken dessa delar avvägs på ett sådant sätt att den situation nås där de samlade resurserna ger bästa utbyte. Den långsiktiga inriktningen bör syfta till att hålla avsedd funktionalitet givet trafikbelastning för att få väl avvägda sammantagna kostnader för transportinfrastrukturen. Strategin handlar om fördelning av resurser för akut underhåll, förebyggande underhåll och reinvesteringar och sambanden dem emellan. Valet av strategi har olika

finansiella konsekvenser. Detta val bör underställas riksdagens ställningstagande både i planerings- budget- och uppföljningssammanhang och baseras på väl genomarbetade underlag från Trafikverket och av regeringen framlagda förslag. Riksdagens inflytande och därmed ansvar ökar i dessa frågor och frågorna ställs under en offentlig debatt i linje med vad Riksrevisionen efterlyst i sin granskning av drift och underhållet av vägar och järnvägar.

Väg-, järnvägs- och farledsystemen och transportinfrastrukturen i övrigt måste ibland uppgraderas av olika skäl. Trafiken kan ha ändrat karaktär. Tyngre fordon ska fram med krav på högre bärighet. Kraven på trafiksäkerhet har höjts vilket kan medföra införande av mötesfria sträckor på annars framkomliga vägar. Bullerproblem ska åtgärdas och kan medföra åtgärder för att dämpa bullret. Fler och längre mötesspår på järnvägen kan behövas för att hantera längre godståg eller att öka framkomligheten. Tillgängligheten till transportsystemet kan behöva höjas i olika avseenden för att tillgodose olika gruppers behov. Alla dessa åtgärder syftar till förbättringar i given infrastruktur och bör utgöra en egen kategori som handlar om uppgraderingar av befintlig transportinfrastruktur.

När inte längre kapaciteten räcker till i transportsystemet eller när bebyggelsestrukturen förändrats kan det vara nödvändigt att investera i ny kapacitet eller i nya sträckor. Dessa nybyggnadsåtgärder är ofta väldigt kostsamma och tilldrar sig stor uppmärksamhet. Dessa åtgärder bör därför utgöra en egen kategori. Den vilja till debatt och den politiska nödvändigheten att diskutera investeringsinriktningen och dess omfattning och fördelning bör ges utrymme i beslut som rör den långsiktiga planeringen.

En sådan debatt och därpå följande ställningstagande kan inte enbart handla om att ta ställning för eller emot ett enstaka objekt utan måste ha ett vidare perspektiv och röra ett större utbud av namngivna objekt. En enkel regel att införa vore att objekt över en viss storleksnivå skulle beslutas av riksdagen. Det finns dock problem med att ange en exakt beloppsgräns. Ett annat alternativ är att samtliga stora och komplexa projekt blir föremål för riksdagens prövning och särskilt sådana som rymmer betydande inslag av stadsbyggnad. Särskilt de sistnämnda är inte lämpliga för beslut på myndighetsnivå. Med dessa beslutskriterier kommer riksdagen att få tillfälle att i ett sammanhang besluta om ett relativt stort antal nationella transportinfrastrukturprojekt som omfattar både vägar och järnvägar och kostnadskrävande farledsprojekt.

Vid fastställande av nivån ska hänsyn tas till att järnvägsprojekt ofta uppgår till flermiljardbelopp medan stora komplexa vägprojekt inte alltid når sådana nivåer. Om beloppsgränsen sätts i intervallet 600–1 500 miljoner kronor skapas det möjlighet att göra grundliga trafikslagsövergripande jämförelser av ett större antal väg- och järnvägsprojekt.

Planeringen och anslagen ska vara trafikslagsövergripande. Planeringsförutsättningarna skiljer sig åt mellan olika regioner både i ett näringsgeografiskt och ekonomiskt avseende och med avseende på det politiska mandat med vilka olika regioner företräds. Ett förslag till nytt planeringssystem bör ta hänsyn till dessa regionala olikheter. Genom ett ökat politiskt mandat kan planernas legitimitet höjas.

Vi föreslår bl.a. därför att ramarna för Uppgraderingar av transportinfrastrukturen resp. Investeringar i ny transportinfrastruktur fördelas av riksdagen på Storstadslänen resp. landet i övrigt.

Slutligen ska systemen administreras. I denna del ingår förutom den interna administration i myndigheten också de uppgifter som rör effektivisering av transportsystemet och innefattar således bland annat allt arbete med åtgärdsval i den långsiktiga planeringen och den förberedelse av åtgärdsval som ska ske inför påbörjandet av den fysiska planeringen.

Vi har valt att behålla ett långsiktigt planeringsperspektiv om 12 år, uppdelat på tre fyraårsperioder, där varje fyraårsperiod har ett särskilt syfte.

- Den första fyraårsperioden har detaljerade uppgifter om vilka åtgärder som ska genomföras, medan för de därpå nästkommande fyraårsperioderna planeringen har en öppnare form.
- Den andra fyraårsperioden handlar om att identifiera viktiga problem och utmaningar som man inte förmår att fullt ut hantera under den första fyraårsperioden, men där man behöver förbereda olika typer av insatser för att vara bättre skickad att genomföra dem inför den nästkommande perioden.
- Den tredje fyraårsperioden handlar om att identifiera de mer långsiktiga utmaningarna och skaffa sig handlingsutrymme och handlingskraft för att möta dessa.

I varje års budgetproposition lämnas förslag om anslag och beräknade ramar för tre kommande år efter aktuellt budgetår.

Det finns en koppling mellan den fysiska planeringen av transportinfrastruktur och den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur. Den rör nybyggnadsåtgärder där det krävs att det föreligger krav på fastställelse enligt väglagen, lagen om byggande av järnväg eller enligt plan- och bygglagen. Den långsiktiga ekonomiska planeringen omfattar även åtgärder som rör användningen, driften, underhållet av och reinvesteringar i transportinfrastrukturen.

I samband med remissbehandlingen av förslaget till ny lagstiftning som rör den fysiska planeringen av vägar och järnvägar har frågan om kopplingen mellan den fysiska planeringen och den långsiktiga planeringen behandlats. Majoriteten av remissinstanserna instämmer i fråga om kopplingen mellan ekonomisk och fysisk planering. Det motiveras med att förslaget tydliggör den ekonomiska planeringens betydelse för åtgärdsvalet, att det kommer att utveckla planeringssystemet och att det är en självklar och nödvändig förbättring av såväl den fysiska som den ekonomiska planeringsprocessen för åtgärder i transportsystemet.

Den långsiktiga planeringen av användningen, förvaltningen och utvecklingen av transportinfrastrukturen utgår från ett samlat perspektiv på transportsystemets funktionalitet och förmåga att hantera transportefterfrågan och dess roll i det lokala, regionala och nationella samhällsbyggandet. I den planeringen ligger att hitta de samhällsekonomiskt mest effektiva åtgärderna för att utveckla funktionaliteten, tillgodose transportefterfrågan och skapa tillgänglighet. Åtgärdsvalet enligt den s.k. fyrstegsprincipen hör naturligt hemma i det sammanhanget. Det krävs således ett skede i processen som tar sikte på val av åtgärd.

Vi finner det väsentligt att – på motsvarande sätt som föreslagits i betänkandet ”Effektivare planering av vägar och järnvägar (SOU 2010:57) – knyta arbetet med åtgärdsvalet till den långsiktiga ekonomiska planeringen. En effektiv användning av transportinfrastrukturen kan åstadkommas med en mängd åtgärder varav investeringar i ny kapacitet eller höjd kapacitet är en bland många medel. Åtgärdsvalet bör ske utifrån samhällsekonomiska överväganden baserad på en förberedande studie som ej är knuten till den fysiska planeringen.

Det kan visserligen vara svårt att slutligt avgöra valet i en situation då kunskapsunderlaget vad avser kostnader och nyttor är

relativt svagt eller bristfälligt i det enskilda fallet. Det gäller i de flesta fall oberoende av vilken typ av åtgärd som diskuteras. Det finns emellertid en erfarenhetsbank som är stor och som byggs upp under många år. Denna på erfarenhet förvärvade kunskapen bör utnyttjas i detta skede. Till det bör läggas vikten av en aktiv dialog mellan olika intressenter.

I de fall åtgärdsvalet i den långsiktiga ekonomiska planeringen innebär förslag till investeringar i ny kapacitet eller utökad kapacitet som kräver arbets- eller järnvägsplan för att genomföras bör den fysiska planeringen innehålla en eller flera kontrollstationer för att säkerställa att åtgärden äger en samhällsekonomiska nytta som överstiger de uppoffringar som investeringen i ny kapacitet medför. Det kan i vissa fall ge upphov till att planeringsprocessen får avbrytas om det senare skulle visa sig vara lämpligt.

## Vårt förslag till riktlinjer och processer för medfinansiering

Hushåll och företag är beroende av goda transportmöjligheter. Förutsättningarna för att skapa dessa möjligheter är bl.a. en väl utbyggd och förvaltd transportinfrastruktur. Fördelningen av uppgifter inom transportinfrastrukturen är spridd på många aktörer och den offentliga sektorn spelar en viktig roll. Den grundläggande uppgiftsfördelningen inom den offentliga sektorn bestäms ytterst av vår konstitution och särskilda beslut av riksdagen. En betydande del sköts också av företag verksamma på marknaden och av enskilda.

Som alltid när skilda organisationer ska sköta olika delar krävs samarbete om resultatet ska bli bra. Det finns en utbredd samverkanskultur i vårt land och det finns flera former för samverkan.

I dess enklaste form består den av att ett remissyttrande inhämtas från berörda parter. Den formen är mycket vanlig och tillämpas regelmässigt i det fall yttrande ska inhämtas enligt bestämmelser i förordning eller lag. Även om samverkan förekommer i andra former finns ofta det formella kravet på skriftligt yttrande eller att intressent bereds möjlighet att avge yttrande.

Nästa steg i samverkan brukar beskrivas som en dialog där utrymme ges för att redovisa sina ståndpunkter och motiven för dessa. Denna form för samverkan är ofta förekommande bland parter som har anledning att ha frekventa kontakter med varandra.

Fördelen är att berörda parter kommer tidigare in i processen än vad som sker via ett skriftligt yttrande sent i processen.

Är frågorna som ska hanteras av mer gemensamt intresse kan samverkan ske i form av ett gemensamt projekt med syftet att åstadkomma en helhetslösning. Samverkan som drivs i denna form har normalt inga inslag av förhandlingar utan kan ses som en gemensam utredning för att komma fram till en lämplig lösning på en fråga eller ett stort antal frågor.

Inte sällan får samverkan karaktären av förhandling. Den kan föregås av försök att komma fram till en gemensam lösning men innebär normalt att ett kvalificerat förhandlingsunderlag tas fram. Ett framtagande av förhandlingsunderlag kan ibland ske i ett gemensamt projekt eller separat hos respektive part. I de sammanhangen formuleras de kontroversiella frågorna och redovisas vilka konsekvenser som kan följa av olika lösningar.

När förhandlingarna sker med inslag av medfinansiering förs ytterligare verktyg i form av finansiella resurser in i samverkan med påtagliga effekter på förhandlingarnas karaktär och slutresultat. Denna form av förhandling är aktuell då frågorna är komplexa och kräver en större arsenal av metoder och ett bredare perspektiv för att lyckas. Sådana förhandlingar kan i vissa fall behöva ledas av någon som står över partsintressena.

Med medfinansiering förs ett nytt förhandlingsmoment in i planeringsprocessen som innebär att två eller flera huvudmän eller intressenter diskuterar utformningen och innehållet i en samlad investering i vilken också ingår förhandlingar om en samlad finansiell lösning. Syftet är att få ut ett **högre värde** av den samlade åtgärden än om var och en agerar självständigt. En förhandling leder normalt fram till ett avslut som manifesteras i en avsiktsförklaring eller i ett avtal. Förhandlingarna förutsätts vara frivilliga, varför det också är fullt möjligt att de kan avslutas utan att avtal tecknas. Det finns inga och ska inte finnas inslag av tvång i detta sammanhang.

Det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan staten, kommunerna och enskilda när det gäller transportinfrastruktur, trafikering och bebyggelse. Ansvaret för dessa olika delar gränsar till varandra och möts. Staten å ena sidan och kommunerna och kommersiella intressena å den andra möts framförallt i *noderna i transport-systemet och i tätbebyggda områden*. Potentialen för värdeskapande förhandlingar mellan dessa intressenter finns företrädesvis där och inte i länkarna och framförallt inte i länkar som domineras av

interregional och internationell trafik och kan sägas utgöra nationella stråk och därmed ingå i det nationella väg- resp. järnvägsnätet. Transportinfrastrukturen utkristalliseras i tre olika kategorier:

- En kategori där staten har ett fullständigt ansvar för finansieringen av infrastrukturen (landsbygdsvägar, nationella och regionala stråk inom väg- och järnvägssystemet).
- En annan kategori där kommunen eller kommersiellt intresse har det fulla finansiella ansvaret (användningen av mark och vatten, kommunala gator och vägar, kommersiella anläggningar).
- En tredje kategori där intressen korsar eller griper in i varandra och ett gemensamt finansiellt ansvar kan komma ifråga (vid genomfartsleder, vid terminaler för gods och personer i vissa fall).

Det är i den tredje kategorin som förhandlingar, med möjligheter till medfinansiering, kan leda fram till ett högre sammantaget värde än om samverkan sker i andra former. Med medfinansiering förändras relationerna mellan parterna. Den kanske mest slående förändring som möjliggörs i och med medfinansiering är att relationen mellan parterna förändras. Medfinansieringen innebär att maktrelationerna blir mer jämbördiga, kommunen blir en förhandlingspart i och med att man axlar ett ansvar, om den för Trafikverket centrala frågan om finansiering inkluderas i förhandlingen.

Detta leder i sin tur till avgörande förändringar av förhandlingen och det sätt på vilken förhandlingen förs. Förhandlingen ändrar karaktär från att ha varit distributiv (fördelande) till att bli integrativ (värdeskapande). Det handlar nu ytterst om att hitta lösningar som är ekonomiskt effektiva, samtidigt som de tillgodoser såväl trafikala behov som önskemål om möjligheter till bebyggelse- och stadsutveckling. En insikt som uppenbaras för de deltagande parterna är att nu handlar det inte längre om att "vinna-förlora", utan snarare om möjligheterna att skapa "vinna-vinna"-lösningar. Den andra parten blir inte enbart en motpart utan i lika hög grad en medspelare, med vilken samarbete är nödvändigt för att skapa mervärden och för att kunna utveckla gemensamt önskvärda lösningar. Detta innebär i sin tur att ett antal begrepp blir centrala i förhandlingen; problemlösning, gemensamt kunskapssökande och lärande, alternativgenererande samt kreativitet.

Investeringar i statlig transportinfrastruktur har långsiktiga återverkningar. De binder den framtida handlingsfriheten. Det är därför logiskt att beslut om lokalisering, utformning och standard i fråga om transportinfrastrukturen kräver långa förberedelseperioder. Såväl frågor som intressenter är många. Förhandlingar kring medfinansiering ingår som en del i de lägen intressena möts.

Vi har i utredningen listat de *situationer när det kan vara aktuellt med* diskussioner om samverkan i form av *medfinansiering* och som kan resultera i att förhandlingar påbörjas. Dessa är enligt följande:

1. Staten bygger och den andra parten passar då på tillfället att samtidigt göra investeringar som faller på dennes ansvar.
2. Staten bygger och den andra parten vill ha en tidsmässig samordning med investeringar som denne har planerat.
3. Staten bygger och den andra parten vill ha en högre standard hos den aktuella statliga anläggningen (väg eller bana med högre hastighet och/eller kapacitet).
4. Staten bygger och den andra parten vill ha en annan utformning (t ex överdäckning, planskild korsning).
5. Staten bygger och den andra parten vill ha en annan lokalisering för anläggningen som bättre överensstämmer med dennes planering.
6. Staten bygger och den andra parten vill ha en annan principiell lösning (Pågatåg Nordost).
7. Staten och den andra parten vill ta ett större samlat grepp om flera komponenter av transportförsörjningen i ett område (Stockholmsöverenskommelsen, Västsvenska Infrastrukturförpackningen).

Punkterna 1 och 2 är renodlade sett i ett medfinansieringsperspektiv. Varje part tar sin del av kostnaderna enligt den gängse ansvarsfördelningen. Under punkten 2 kan fråga om förskottering vara aktuell. Punkterna 3–7 rymmer mera komplexa frågeställningar. Komplexiteten kan bestå i svårigheter att i det enskilda fallet avgöra ansvarsfördelningen eller att finna den kombination av åtgärder som kan accepteras av olika berättigade intressen. Punkt 7 illustrerar också varför det inte sällan utan nästan regelmässigt finns ett behov att tillkalla en särskild förhandlingsman för att



hantera frågeställningarna, samordna alla aktörer och komma fram till gemensamma lösningar.

Den andra parten är ofta en eller flera kommuner/regioner, men kan också representera ett privat bolag eller annan kommersiell aktör.

Förvaltningens roll är som nämnts i föregående avsnitt underordnad i den kommunala självstyrelsen. I regeringsformen regleras förhållandet mellan regering och myndighet. Myndigheter lyder – med ett par undantag – under regeringen. Riksdag och regering har delegerat betydande maktbefogenheter till myndigheterna. Myndigheterna har ofta ett betydande handlingsutrymme inom de ramar statsmakterna beslutat. Till detta kan läggas maktresurser hos myndigheterna i form av kunskap, kapacitet och kontinuitet, vilka ytterligare stärker deras inflytande och påverkan.

Den styrning i form av mål- och resultatstyrning som allmänt tillämpas innebär att politikerna ställer upp mål för verksamheten och anger vilka resultat som ska uppnås, medan myndigheterna/förvaltningarna ges betydande frihet att välja medel för att uppfylla intensionerna. Den förhandskontroll som låg i den tidigare formen av detaljstyrning har ersatts med en efterhandskontroll. I vårt förslag till system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur ska riksdagens och regeringens beslut vad avser transportinfrastrukturen vara bredare och mer detaljerade än vad som hittills gällt.

I den senaste åtgärdsplaneringen ingick i uppdraget att som en permanent åtgärd pröva möjligheterna till medfinansiering från olika intressenter. Ett viktigt syfte var att volymen åtgärder kunde komma att utökas genom att den statliga satsningen kombinerades med finansiering från andra. Till medfinansiering räknades t.ex. direkta ekonomiska bidrag eller brukaravgifter. Även trängsel-skatter räknades som medfinansiering.

Utredningen föreslår som framgång att förhandlingar om medfinansiering primärt ska syfta till att öka värdet av de investeringar som omfattas av förhandlingarna. Det kan ibland innebära att volymen investeringar som en konsekvens kan komma att öka.

Den beslutsstruktur som för närvarande finns är en given utgångspunkt för våra överväganden när det gäller former och riktlinjer för förhandlingar och avtal om medfinansiering av statlig transportinfrastruktur i den långsiktiga planeringen. *Beslutsstrukturen* utgår från den grundläggande fördelningen av makt inom staten. Riksdagen som suveränt organ ska besluta om uttag av

skatter och användning av anslagsmedel. Regeringen är beredande och verkställande organ och styr riket. Trafikverket lyder under regeringen.

Utgångspunkten är vidare att Riksdagen beslutar om mål, inriktning och ramar för den långsiktiga planeringen och på en mer detaljerad nivå enligt vårt förslag än tidigare. Regeringen utfärdar direktiv för planeringen och fastställer Nationell plan.

#### Beslutsstrukturen inom staten såvitt avser transportinfrastruktur

Staten	Beslut
Riksdag	Mål, inriktning, finansiella planeringsramar, bemyndiganden, skatter, anslag
Regering	Direktiv, fastställelse av Nationell plan, anslagspost, vägavgifter
Trafikverk	Förslag till Nationell plan, arbetsplan, järnvägsplan, finansierings- och genomförandeavtal (PBL), starttidpunkt för enskilt objekt, banavgifter

Med denna utgångspunkt kan Trafikverkets mandat rörande förhandlingar och avtal om medfinansiering i den långsiktiga planeringen formuleras. Följande villkor bör kunna gälla:

1. Avsiktsförklaringar och avtal får träffas i enlighet med de riktlinjer som regeringen meddelat.
2. Avsiktsförklaringarnas och avtalens giltighetstid begränsas i tid, t.ex. fram till nästkommande revidering av planen.
3. Avsiktsförklaringar och avtal som innefattar uttag av skatter och statliga avgifter ska innehålla upplysningar om att beslut om dessa träffas i särskild ordning och är inte avtalbara. I särskilt dokument ska framgå de trafikekonomiska för- och nackdelarna med sådana uttag.
4. Av avsiktsförklaringarna och avtalen ska framgå att angivna starttidpunkter kan komma att ändras till följd av Riksdagens årliga budgetbeslut.

5. Avsiktsförklaringar och avtal ska träffas med förbehåll för beslut om tillåtlighet enligt gällande lagstiftning, m.m.

Punkterna 1, 2 och 4 syftar till att skapa nödvändigt beslutsutrymme för regering och riksdag. Punkt 3 talar om att kommuner och regioner inte är avtalspart när det gäller beslut om skatter och avgifter. Däremot kan det finnas ett lokalt och regionalt politiskt stöd för införande av skatter och avgifter. Detta stöd kan dokumenteras i särskild form. Punkten 5 syftar till att den fysiska planeringen kan ske utan särskilda bindningar av eventuella formella avtal och avsiktsförklaringar. Det kan ibland råda osäkerhet om rättsläget i frågor som avhandlas i avsiktsförklaringarna och avtalen. I de fallen bör särskilda rättsutredningar genomföras. Dessa bör dokumenteras.

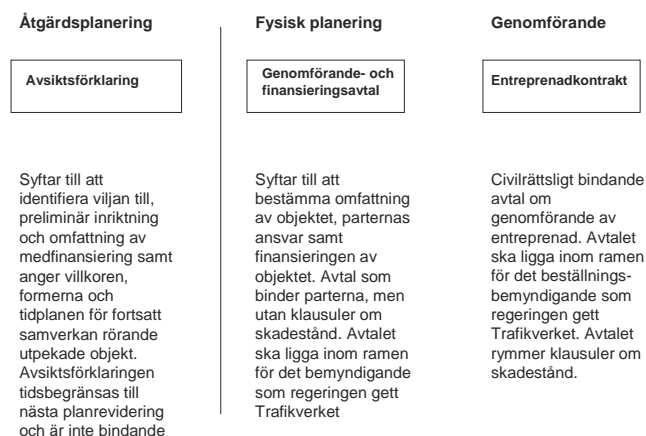
I Trafikverkets instruktion bör framgå att verket får träffa uppgörelser med kommuner, landsting och enskilda om medfinansiering av statlig transportinfrastruktur i enlighet med de riktlinjer som regeringen meddelar. Trafikverket ska i sin tur i sin interna arbetsordning tydliggöra vem som och med vilket mandat denne får teckna avsiktsförklaringar och avtal om medfinansiering av statlig transportinfrastruktur.

Detta leder fram till en ordning för förhandlingar om medfinansiering enligt nedanstående figur. Förhandlingarna och vad dessa får resultera i knyts till olika faser planeringen och genomförandet av investeringar i transportinfrastrukturen. Förhandlingar om medfinansiering i åtgärdsplaneringen ska syfta till att identifiera viljan till, preliminär inriktning och omfattning av medfinansieringen samt ange villkoren, formerna och tidplanen för fortsatt samverkan mellan parterna rörande utpekade objekt. Objektens innehåll ska hänföras till någon av de sju kategorier som tidigare redovisats. Medfinansieringsförhandlingarna ska syfta till att skapa mervärden och avse objekt där parternas berättigade intressen möts. I vissa fall kan det få som följd en utökad volym åtgärder. Den rådande ansvarsfördelningen mellan staten, kommunerna och enskilda ska respekteras. Det betyder att förhandlingar om medfinansiering kommer att koncentreras till och huvudsakligen avse objekt som finns i större tätorter och i noder där infrastrukturen för olika trafikslag möts, exempelvis hamnar och resecentra.

Uppgörelserna i åtgärdsplaneringen ska ha formen av avsiktsförklaringar och det ska tydliggöras att förklaringarna inte är bindande för direktvalda församlingar.

Det är åtgärdens samhällsekonomiska värde och det samlade bidraget till de transportpolitiska målen som ska vara avgörande för prioriteringen av åtgärden i de långsiktiga planerna. Hur åtgärden är finansierad är icke utslagsgivande i prioriteringsarbetet.

### Kopplingar mellan olika faser i planering och genomförande av investeringar i statlig transportinfrastruktur



I figuren ovan har också angetts hur den fortsatta processen kan gestalta sig. I den fysiska planeringen kan uppgörelserna få en fastare form. Genom bemyndigande från riksdagen kan Trafikverket såsom ansvarig för genomförande av de statliga åtgärderna som rör vägar och järnvägar träffa finansierings- och genomförandeavtal med staten utomstående – oftast kommuner. Dessa avtal bör inte innehålla klausuler om skadestånd. När det däremot gäller anlåtande av entreprenörer för att genomföra investeringen träffas efter upphandling enligt gällande lagstiftning civilrättsligt bindande avtal oftast med klausuler om sanktioner vid avtalsbrott.

De förslag som vi lämnar syftar till att få rutiner och processer som underlättar förhandlingsarbetet om medfinansiering utan att för den skull hämma det kreativa inslag som kännetecknat förhandlingsarbetet i den senaste planeringsomgången. Kraven på tydligare dokumentation och kraven på informationens innehåll utgår från statsmakternas berättigade intressen av full insyn i finansieringen och bevekelsegrunderna för den prioritering som gjorts i förslagen till långsiktiga planer. De insatser som kommuner

och landsting gör har konsekvenser för den offentliga sektorns finansiella sparande.

Trafikverket bör få regeringens uppdrag att i samarbete med Sveriges kommuner och landsting utarbeta mallar för avsiktsförklaringar, avtal och dokumentation avseende medfinansiering. Det bör av mallarna för avsiktsförklaringar och avtal tydligt framgå vem som har beslutanderätten i frågor som rör skatter och avgifter.

Enligt budgetlagen får regeringen för det ändamål och intill det belopp som riksdagen beslutat för budgetåret beställa varor eller tjänster samt besluta om bidrag, ersättning, lån eller liknande som medför utgifter under senare budgetår än det budgeten avser. Regeringen får vidare göra sådana ekonomiska åtaganden för staten som är nödvändiga för att den löpande verksamheten ska fungera tillfredsställande. Exempel på sådana åtaganden är avtal om lokaler, hyra av kontorsutrustning och anställning av personal.

Enligt 9 kap. 8 § andra stycket RF får regeringen inte ta upp lån eller göra andra ekonomiska åtaganden för staten utan att riksdagen har medgett det. Regeringens befogenheter på detta område preciseras närmare i 12–14 §§ budgetlagen.

Budgetlagens bestämmelser om beställningsbemyndiganden syftar till att säkerställa att regeringen och dess myndigheter uppfyller regeringsformens krav på riksdagens medgivande innan regeringen ikläder staten ekonomiska åtaganden som kräver framtida anslag. Genom att lämna ett beställningsbemyndigande åtar sig riksdagen att anvisa medel för de betalningar som måste göras då åtagandena infrias i framtiden. Ett bemyndigande att göra ett ekonomiskt åtagande lämnas för ett budgetår och en utnyttjad bemyndiganderam kan alltså inte sparas och utnyttjas följande år.

De avtal om medfinansiering av statlig transportinfrastruktur som staten kan komma att ingå med kommuner eller enskilda skiljer sig från beställningsbemyndiganden som avser framtida utgifter för varor eller tjänster för vilka avtal träffas om framtida leveranser på så sätt att medfinansieringsavtalen inte förpliktigar till utbetalningar till medfinansiären. Däremot innebär medfinansieringsavtalen en förpliktelse att genomföra en viss åtgärd i framtiden. I den meningen är medfinansieringsavtalen ett framtida åtagande för vilket det bör finnas ett bemyndigande från riksdagens sida att ingå.

Med stöd av riksdagsbeslut kan regeringen i regleringsbrev för Trafikverket medge att verket avseende väghållning och banhållning får ikläda sig framtida förpliktelser. I praktiken måste Trafikverket hantera sina finansierings- och genomförandeavtal och

beställningar av drift- underhålls- och byggandentreprenader både med hänsyn till bemyndigandets ram och till den årliga anslagsnivån.

## Finansieringsformer

Finansieringen av statlig transportinfrastruktur ska ske med anslag över statsbudgeten. Riksdagen kan medge undantag från den regeln. De möjligheter som därvid står till buds är en tillfällig finansiering med lån i Riksgäldskontoret och återbetalning med intäkter från brukaravgifter eller återbetalning med intäkter från trängselskatter eller återbetalning med anslag. Vidare kan lån från kommuner eller enskild – s.k. förskotteringar – tillfälligt finansiera investeringar i transportinfrastruktur. Återbetalning av lånet sker när anslag beviljas för den tidigarelagda investeringen. Slutligen kan staten låta utomstående direkt medverka i finansieringen av statlig transportinfrastruktur.

Det förslag som utredningen lägger rörande finansieringen av investeringar i transportinfrastruktur innebär förändringar jämfört med dagens ordning. Investeringar i tele- och elanläggningar i järnvägsinfrastrukturen finansieras för närvarande normalt med lån i Riksgäldskontoret för att sedan återbetalas med anslagsmedel. Den ordningen bör enligt utredningens uppfattning och förslag upphöra i enlighet med bestämmelserna i budgetlagen.

Däremot finns det skäl att låta Trafikverket finansiera sådana investeringar som sänker kostnaderna för den framtida förvaltningen av transportinfrastrukturen så mycket att de resurser som frigörs kan finansiera framtida amorteringar och räntor på upptagna lån. Denna lånemöjlighet har sedan länge funnits för att ersätta färjor med broar. Denna lånemöjlighet bör utsträckas och gälla generellt för investeringar som har till direkt syfte att sänka framtida förvaltningskostnader. Därigenom kan effektiviseringsarbetet stimuleras som bl.a. skulle innebära en snabbare övergång från lokal till fjärrstyrd tågklarering, utvecklade driftcentraler och effektivare kraftförsörjning inom järnvägen.

Huvudregeln är – som nämnts – att statlig infrastruktur ska finansieras med anslag över statsbudgeten. Bakom den regeln ligger att riksdagen ska ha full kontroll över de utgifter som går till transportinfrastruktur och vilken belastning som därmed sker på statsbudgeten. I vårt delbetänkande (SOU 2011:12) lyfte vi fram

följande citat för att beskriva grundvalen för nämnda huvudregel: ”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.”

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.

Denna gällande huvudprincip innebär att annan form av finansiering av statlig transportinfrastruktur utgör undantag. För sådana undantag beslutar riksdagen i särskild ordning och kräver därvid en särskild motivering och redovisning.

Direktprissättning med brukaravgifter kan enligt vår uppfattning medverka till ett effektivare utnyttjande av transportinfrastrukturen. Sådana brukaravgifter kan dessutom ge betydande bidrag till finansieringen av transportinfrastrukturen. För kommande planeringsperioder bör därför enligt vår uppfattning frågan om ett brett uttag av brukaravgifter prövas som en långsiktig stabil intäktskälla.

I dag är huvudprincipen att trafikinfrastruktur finansieras med anslag över statsbudgeten. Därtill kommer i begränsad utsträckning finansiering av trafikinfrastruktur (för väg och järnväg) via brukaravgifter (broavgifter, trängselskatter, banavgifter). Därtill betalar brukarna avgifter för innehav av bil (bilskatt) och skatt för drivmedel (bensin och dieselskatt). Över en längre tidsperiod kan det antas att fossila bränsle i minskande omfattning kommer att användas. I ett sådant sammanhang aktualiseras frågan om andra skattebaser. Inför överväganden om ett framtida finansierings- och uppbördssystem bör frågan om generella brukaravgifter kan och bör införas utredas med ett brett perspektiv. Sådana avgifter kan vara av olika karaktär, t.ex.:

- utbyggt och omfattande system med bompengar,

- avståndsbaserade avgifter som debiteras med elektroniska hjälpmedel,
- avgifter kopplade till drivmedel,
- avgifter kopplade till innehav av fordon,
- etc.

Vid en översyn om möjligheterna att införa generella brukaravgifter i ett brett perspektiv bör frågor om styrning av trafik, hållbarhet över tiden, klimataspekter, påverkan på samhällsekonomiska förhållanden, fördelningsaspekter, regionalpolitisk påverkan, tillväxtfrågor, konkurrens effekter i ett EU-perspektiv samt möjligheterna till en bred acceptans av generella brukaravgifter i grunden analyseras.

Enligt direktiven ska vi göra överväganden rörande utformning och införande av brukaravgifter. Utöver att vara finansieringskällor är vägavgifter, banavgifter och trängselskatt alla styrmedel med effekt på val av färdmedel och rutter. I vårt delbetänkande (SOU 2011:12) redovisade vi våra överväganden rörande brukaravgifter.

Vi konstaterade att brukaravgifter som tas ut eller kan tas ut på vid användning eller finansiering av statlig transportinfrastruktur beslutas av regeringen eller av myndighet med stöd av lag. Staten är således ensamrådande om avgifter ska införas eller ej. Frågan om riktlinjer för och när brukaravgifter ska komma ifråga i finansierande och/eller styrande syfte är en statlig angelägenhet.

Vi fann vidare anledning att skilja på generellt och partiellt införda pålagor och på styrande respektive finansierande pålagor. Det påpekades att styrande pålagor ger intäkter som kan användas för finansiering av transportinfrastruktur och att finansierande avgifter har styrande effekter. Av nedanstående tabell gavs exempel på olika typer av pålagor på trafiken för nyttjande av transportinfrastrukturen.

#### Exempel på styrande, finansierande, generella och partiella avgifter och skatter

	Styrande	Finansierande
<b>Generella</b>	Banavgifter enligt kap 7 § 2 järnvägslagen,	Banavgifter enligt kap 7 § 4 järnvägslagen,
<b>Partiella</b>	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. När det gäller partiellt införda avgifter i finansierande syfte för väginvesteringar borde sådana enligt vår uppfattning 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.

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 samhälls-ekonomiskt effektivt utnyttjande av den transportinfrastruktur som ska finansieras.

Det finns emellertid en allmän tendens att föra in avgifter på flera områden i samhället i stället för eller parallellt med en finansiering med skatteintäkter. Motivet är att den som använder en anläggning eller konsumerar en tjänst och därmed tillägnar sig nyttan också ska betala för sig. I den meningen finns det skäl att föra in avgifter eller höja redan befintliga.

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.

Reglering av avgifter för att nyttja järnvägsinfrastruktur finns i 7 kap. järnvägslagen. Dessa regler baseras på direktiv 2001/14/EG. Infrastrukturförvaltarna ska enligt direktivet säkerställa att det avgiftssystem som används är baserat på samma principer över hela deras järnvägsnät. Det är infrastrukturförvaltaren, dvs. Trafikverket för det järnvägsnät som staten förvaltar, som fastställer avgifterna med stöd av järnvägslagen. Grundprincipen är att likvärdig infrastruktur som förvaltas av en och samma infrastrukturförvaltare ska avgiftsättas på likvärdigt sätt.

Trafikverkets nya inriktning för utveckling av tjänster och prissättning innebär att de avgiftskomponenter som ingår i särskilda avgifter i större utsträckning kommer att differentieras

utifrån den kapacitetssituation som råder i järnvägsnätet. Betalningsviljan får därmed på ett tydligare sätt komma till uttryck i prissättningen. Attraktiva tåglägen kan prissättas högre. Denna utveckling har under senare år redan påbörjats, då till exempel en differentiering av tåglägesavgiften har införts för att bland annat bättre anpassa avgiften till kapacitetssituationen. Som ytterligare ett led i strävan mot mera differentierade särskilda avgifter, debiteras passageavgifter på vissa sträckor i de tre storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö vid vissa mer attraktiva tider. Vägledande för dessa avgifter har bland annat varit en översiktlig bedömning av kapacitetssituationen.

Genom att differentiera avgifterna och höja dem för till exempel tågläge hög och passageavgifterna i de tre storstadsområdena avser man att uppnå en styrande effekt från tider och platser som i dag har begränsad kapacitet. Genom att på så sätt sprida användandet uppnår man en mera effektiv användning av järnvägsinfrastrukturen och därmed en ökning av den totala kapaciteten i systemet.

Enligt 29 § Väglagen (1971:948) kan regeringen bestämma att avgift får tas ut för begagnande av väg. Avgifter kan endast tas ut för att finansiera nya väganläggningar. Vidare finns begränsningar såvitt avser tung trafik.

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.

Vägavgifter som tas ut på det transeuropeiska vägnätet, eller på delar av detta vägnät, måste uppfylla direktivets villkor. Direktivets vägavgiftsregler är utformade som maximinivåer. Grundprincipen är att vägavgifter maximalt får motsvara kostnaden för investering i och drift av den avgiftsbelagda infrastrukturen. 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 vägvägnitt.

Medlemsstaterna får dock ta ut både distans- och tidsbaserade avgifter för användandet av broar, tunnar och bergspass. Ett särskilt undantag från direktivets regler finns för avgifter som är

särskilt utformade för att motverka tids- och platsrelaterad trafiköverbekastning i stadsområden. Det är den förstnämnda möjligheten som nyttjats för att ta ut avgifter för finansieringen av broar vid Motala och Sundsvall.

På uppdrag av Trafikverket, Transportstyrelsen och Vinnova har Arena-projektet sedan 2006 arbetat med att utveckla kunskap kring och lösningar för avgifter inom vägtrafiken. Projektet omfattar därvid alla former av brukaravgifter, befintliga och tänkbara framtida, och arbetar med målsättningen att skapa en enhetlig nationell lösning som verkar inom ramen för regelverket inom EU.

Det förslag som redovisas i bilaga till detta betänkande tar upp frågan om enhetlighet och effektivitet i tekniskt och uppbörds- mässigt hänseende. Det är uppenbart att det krävs en enhetlighet i dessa avseenden. Det förslag som läggs fram i bilagan till detta betänkande av Arena-projektet bör kunna utgöra en konstruktiv grund för den fortsatta utvecklingen av systemet.

Även enhetlighet i avgiftsmässigt hänseende bör eftersträvas. Enhetligheten bör avse lika avgifter per fordonsklass oberoende vilken avgiftsbelagd bro man passerar. I det sammanhanget finns principer fastställda i det s.k. eurovinjettdirektivet, vilket Sverige förbundit sig att efterleva.

När det gäller avgifter på broarna i Motala respektive Sundsvall har inte enhetlighet i avgiftsmässig bemärkelse uppnåtts. Av avtalen framgår att vid färd med personbil över bron i Motala ska avgift erläggas medan personbilar inte behöver betala någon avgift vid passage av bron i Sundsvall. En sådan skillnad måste kunna motiveras utifrån trafikekonomiska överväganden, nämligen att avledningseffekten är mycket större i Sundsvall än i Motala. Om så inte är fallet bör det ur den synvinkeln inte förekomma några skillnader. Det finns alltid en större acceptans för ekonomiska ingripanden eller interventioner om pålagorna delas lika av alla. Det skulle tala för en enhetlighet i avgiftssättningen oberoende av vilken nybyggd bro eller tunnel man råkar passera. Med en tillämpning av förespråkat enhetlighetskrav vid avgiftssättningen så bör avgiftsfinansierade broar och tunnlar utgöra en resultatmässig enhet där de samlade intäkterna från avgiftsuppbörden och de samlade utbetalningarna för räntor och amorteringar jämte uppbördskostnaderna samlas upp och redovisas.

Vi har låtit göra en översiktlig studie hur finansieringen av transportinfrastrukturen är utformad i olika länder. Genomgången visar att transportinfrastrukturen i de studerade länderna alltjämt är

ett område där staterna har en mycket aktiv roll både som ägare, operatörer och finansiärer av verksamheten. En förklaring kan vara att man genom sådana arrangemang velat försäkra sig om att stordriftsfördelar i verksamheterna tas tillvara och att resurser inte splittras på flera olika operatörer. En annan orsak har varit att det varit administrativt omständligt och tekniskt komplicerat samla in brukaravgifter av olika slag. På vägsidan har det också varit möjligt att finansiera de direkta kostnaderna för vägnätet under en uppbyggnadsfas med bränsle- och fordonsskatter av olika slag. Genomgående sker dock en förändring i många länder när det gäller finansieringen.

Dels finns en ökande insikt att de externa effekterna av transporter, som emissioner, trängsel och buller behöver prissättas i högre utsträckning än tidigare. Dels är investeringsbehoven mycket stora i åldrande system där kapacitetstaken ofta nåtts i många storstadsområden. I en situation där många regeringar är ovilliga att höja skatter av politiska skäl, eller är förhindrade att ta på sig nya åtaganden av statsfinansiella skäl blir avgiftsfinansiering i olika former alltmer intressant i många länder. Vart fall på järnvägssidan är den avgiftsfinansierande andelen mycket låg i Sverige jämfört med många andra länder.

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.

Enligt utredningens mening bör det, såsom det uttrycktes i ovan nämnda proposition, vara ett nödvändigt villkor att det ska finnas en betydande majoritet i de kommuner eller regioner som står bakom en framställan om införande av trängselskatter som ett led att komma till rätta med trafikens trängsel- och miljöproblem. I de fall trängselskatten även ges en uttalad finansierande roll bör läggas till att den majoritet som står bakom framställan också gör ett åtagande som är långsiktigt stabilt. Det bör dock betonas att det inte är tillräckligt med en framställan om trängselskatt. Det krävs också att åtgärden är den mest effektiva för att nå åtgärdens primära syfte.

När det gäller enhetlighet och effektivitet i tekniskt avseende i uppbörderna av trängselskatter hänvisar vi till vad som anförts i frågan under föregående avsnitt om brukaravgifter.

Med stöd av lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter får kommuner och landsting lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för. 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.

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. 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.

Vi föreslår att tydliga kriterier läggs för när förskottering ska tillåtas i stället för den beloppsbegränsning som nu finns. Vi förutser också att intresset för förskotteringar minskar till följd av det förslag till nytt planeringssystem som vi lägger fram i detta betänkande.

En planeringsram för transportinfrastrukturen är inget beslut om framtida anslag. Den är en restriktion som är satt för att planeringen och prioriteringen av åtgärder ska ske utifrån en så realistisk bedömning som möjligt av en framtida utgiftsvolym. Den sätts därvid med hänsyn till vad riksdag och regering gör för prognoser om framtida finansiellt utrymme vägt mot anspråken inom andra offentliga utgiftsområden. Planeringsramen i sig har inga konsekvenser för den årliga utgiftsnivån inom den offentliga sektorn eller det offentliga sparandet. Nivåerna på utgifterna och sparandet bestäms av andra faktorer. Det hindrar inte att planeringsramen indirekt har betydelse för de framtida nivåerna på det för de offentliga finanserna viktiga nyckeltalen.

För att koppla beslut om planeringsramen till den statliga reglerade budgetprocessen finns två vägar att gå. Riksdagen kan i det ena fallet besluta om en definitiv planeringsram som konstitueras av såväl anslag som olika former av medfinansiering. I det fallet får inslaget av medfinansiering rymmas inom den definitiva planeringsramen. I det fallet har riksdagen ex ante full kontroll på planeringen.

I det andra fallet kan planeringsramen komma att förändras till följd av de avsiktsförklaringar om medfinansiering som träffas i samband med åtgärdsplaneringen. I detta fall kommer riksdagen genom bl.a. bemyndigandeinstitutet ha full kontroll ex post över planeringen.

I båda fallen har riksdagen och regeringen full kontroll över anslag och bemyndiganden om att träffa avtal om framtida åtaganden för staten.

Vi föreslår att riksdagen beslutar om en planeringsram som kan komma att överskridas genom vilja till medfinansiering. Vi gör den bedömningen att den volym som medfinansieringen kan komma att omfatta blir relativt sett marginell i förhållande till summan av ramarna för planering av transportinfrastrukturen under de närmaste planeringsperioderna. Detta i kombination med att riksdagen och regeringen har en fullständig kontroll över avtal om medfinansiering, anslag, lån och sparandet motiverar vårt förslag i denna del. Incitamenten till medfinansiering kan också bli något större om det finns ett utrymme som kan påverkas. Genom att Trafikverket ska föra förteckning och samlat redovisa innehållet i samtliga tecknad avsiktsförklaringar får riksdag och regering i efterhand den information som för deras del behövs.

## Statsstödsreglerna

Vi har låtit genomföra en omfattande genomgång av tillämpningen av de statsstödsregler som är knutna till vårt deltagande i den europeiska gemenskapen. Syfte är att få underlag för att bedöma gränsdragningen i ansvar och finansiering mellan stat och enskilda som rör utveckling och förvaltning av transportinfrastruktur.

Statsstödsreglerna syftar till att tillse att det stöd medlemsstaterna beviljar inte leder till en otillbörlig snedvridning av konkurrensen. Lika konkurrensvillkor ska upprätthållas för alla företag som är verksamma på EU:s inre marknad, oavsett i vilken medlemsstat de är etablerade. Om vissa företag ges obefogade selektiva fördelar, innebär detta att marknadskrafterna inte belönar eller dröjer med att belöna de mest konkurrenskraftiga företagen, vilket i sin tur minskar EU:s allmänna konkurrenskraft. Statliga stödåtgärder kan också leda till att marknadsmakten koncentreras till vissa företag, t.ex. när de företag som inte får statligt stöd måste inskränka sin verksamhet på marknaden eller när stödet används till

att bygga upp hinder för tillträde till marknaden. Om konkurrensen snedvrids på detta sätt finns en risk att konsumenterna drabbas av högre priser, lägre kvalitet på varorna och minskad innovation.

Å andra sidan anses statliga stödåtgärder under vissa förutsättningar också kunna vara effektiva medel för att uppnå mål av gemensamt europeiskt intresse. De kan rätta till marknadsmisslyckanden och därmed få marknaderna att fungera bättre och öka den europeiska konkurrenskraften. De kan även bidra till att främja social och regional sammanhållning, hållbar utveckling och kulturell mångfald.

Investeringar i transportinfrastruktur har traditionellt ansetts utgöra en allmän ekonomisk-politisk åtgärd som inte faller in under statsstödsreglerna. Anledningen är att så länge som infrastrukturen direkt finansieras av offentliga myndigheter och är öppen för alla användare, såväl faktiska som potentiella, på lika och icke-diskriminerande villkor, så kan inte vissa företag eller viss produktion anses gynnas framför andra på ett sätt som snedvrider konkurrensen och påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>9</b>
<b>1 Kommitténs uppdrag och arbete .....</b>	<b>37</b>
1.1 Uppdraget.....	37
1.2 Vårt arbete .....	43
<b>2 Våra utgångspunkter .....</b>	<b>45</b>
2.1 Offentliga åtaganden .....	45
2.2 Statens åtaganden .....	47
2.3 Regionernas åtaganden/uppgifter .....	50
2.3.1 Kollektivtrafik på väg och järnväg .....	50
2.3.2 Regional planering och organisering .....	55
2.3.3 Regional fysisk planering .....	59
2.3.4 Regional ekonomisk infrastrukturplanering .....	60
2.4 Kommunernas åtaganden .....	62
2.4.1 Den fysiska planeringen .....	63
2.4.2 Kommunala åtaganden avseende transportinfrastruktur .....	66
2.5 Marknadens uppgifter.....	69
2.6 Den ekonomiskgeografiska samhällsutvecklingen .....	70



<b>3</b>	<b>Gällande planerings- och beslutsprocesser i staten, regionerna och kommunerna rörande trafik, infrastruktur och samhällsbyggande.....</b>	<b>75</b>
3.1	Den långsiktiga inriktnings- och åtgärdsplaneringen av transportinfrastruktur för perioden 2010–2021 .....	75
3.1.1	Planeringssystemets principiella utformning.....	75
3.1.2	Planeringssystemets tillämpning i den senaste planeringsomgången .....	77
3.2	Den fysiska planeringen av transportinfrastruktur.....	84
3.2.1	Nu gällande lagstiftning.....	84
3.2.2	Föreslagen ny lagstiftning .....	87
3.2.3	Några remissynpunkter på ny lagstiftning som berör den långsiktiga planeringen .....	90
3.3	Långsiktig regional planering .....	91
3.4	Påtalade och identifierade brister i dagens planeringssystem .....	92
<b>4</b>	<b>Förslag till nytt planeringssystem för förvaltning och utveckling av transportinfrastrukturen .....</b>	<b>103</b>
4.1	Allmänt .....	103
4.2	Planering av infrastrukturinvesteringar – från teknokrati till realpolitik .....	106
4.3	Trafikverksutredningens och Trafikverkens förslag till nytt planeringssystem .....	110
4.3.1	Trafikverksutredningens förslag till planeringssystem.....	110
4.3.2	Trafikverkens förslag till nytt planeringssystem.....	116
4.3.3	Analys av förslagen till system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur .....	122
4.4	Förslag till nytt planeringssystem för förvaltning och utveckling av transportinfrastrukturen och dess användning.....	127
4.4.1	Planeringens omfattning, syften och möjligheter.....	129
4.4.2	Planeringens innehåll och utformning.....	130
4.4.3	Planeringsprocessen.....	137

4.5	Underlagens kvalitet.....	142
4.6	Planeringsförutsättningarnas regionala variationer .....	144
4.7	Samordning mellan fysisk och ekonomisk planering .....	150
<b>5</b>	<b>Medfinansiering i planeringsprocessen .....</b>	<b>153</b>
5.1	Medfinansiering – en form av samverkan.....	153
5.1.1	Varför samverkan.....	153
5.1.2	Former för samverkan.....	154
5.2	Medfinansieringens roll i planeringsprocessen .....	155
5.3	Varför medfinansiering av transportinfrastruktur .....	162
5.4	Ansvarsfördelning vid medfinansiering.....	166
5.5	Statens ansvar och mandat.....	171
5.5.1	Allmänt.....	171
5.5.2	Avtal som medför utgifter för staten på längre sikt .....	173
5.5.3	Hur ska bemyndigande att ingå avtal om medfinansiering hanteras i Trafikverket.....	175
5.6	Regionernas ansvar och mandat .....	180
5.7	Kommunernas ansvar och mandat .....	181
5.8	Avsiktsförklaringar och civilrättsligt bindande avtal.....	182
5.9	Finansieringsformer och medfinansiering.....	188
5.9.1	Allmänt.....	188
5.9.2	Finansiering med anslag .....	191
5.9.3	Brukaravgifter – enhetlighet och effektivitet.....	192
5.9.4	Trängselskatter.....	199
5.9.5	Bidrag från staten utomstående .....	201
5.9.6	Hanteringen av planeringsramar och den statliga budgetprocessen .....	203
5.10	Statsstödsregler .....	205
5.10.1	Statsstödsreglernas syfte .....	206
5.10.2	Otillåtna statliga stödåtgärder .....	207
5.10.3	Överföring av statliga medel.....	209
5.10.4	Undantag.....	211

5.10.5 Övervakning av statsstödsreglernas efterlevnad .....	213
5.10.6 Sekundärlagstiftning .....	215
5.10.7 Stödformer .....	217
5.10.8 Specifika regler för transportsektorn.....	218
5.10.9 Möjliga statsstödsinslag vid medfinansiering av statlig transportinfrastruktur .....	222
<b>6 Konsekvenser av våra förslag om nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur och riktlinjer och processer för medfinansiering .....</b>	<b>227</b>
<b>Särskilt yttrande.....</b>	<b>229</b>
<b>Bilagor</b>	
<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv (Dir. 2010:92) .....	231
<i>Bilaga 2</i> Investeringsplanering – från teknokrati till realpolitik – <i>John Hultén (Lunds universitet)</i> .....	239
<i>Bilaga 3</i> Värdeskapande förhandlingar i medfinansieringsprocesser – <i>Göran Cars &amp; Jacob Witzell (KTH)</i> .....	273
<i>Bilaga 4</i> Erfarenheter av alternativa finansieringsformer i andra länder – <i>Björn Hasselgren (KTH)</i> .....	305
<i>Bilaga 5</i> Enhetliga och effektiva brukaravgifter i vägtrafiken <i>Jonas Sundberg (ARENA)</i> .....	321
<i>Bilaga 6</i> Medfinansierings påverkan på planeringssystemet <i>Mattias Lundberg (CTS/KTH, Roger Pyddoke (CTS/VTI) och Anders Wärmark (CTS/WSP)</i> .....	339

# 1 Kommitténs uppdrag och arbete

## 1.1 Uppdraget

Utredningens uppdrag framgår av kommittédirektiven (dir. 2010:92) Medfinansiering i samband med den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur, se bilaga 1. Vår uppgift är 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 har vi genomfört en utvärdering av förhandlingsarbetet kring medfinansieringsavtal avseende åtgärdsplaneringen för perioden 2010–2021. Den presenterades i vårt delbetänkande Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet och överväganden om brukaravgifter och lånevillkor (SOU 2011:12).

Vi ska även analysera trafikverkens förslag till nytt planeringssystem och anpassa förslaget till våra förslag rörande medfinansiering. Vid behov ska vi vidare lämna andra förslag på justeringar och kompletteringar som kan utveckla och förtydliga trafikverkens förslag. Vi ska därvid beskriva vårt utvecklade och anpassade förslag med utgångspunkt från ett regeringsspektiv och särskilt beakta regeringens kontakter med myndigheter och riksdagens inflytande över planeringen samt behovet av regional förankring och dialog med användarna.

Regeringen konstaterar i direktiven att 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 infrastrukturområdet 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. Det 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 (lån) från kommuner påverkar den offentliga sektorns totala utgiftsnivå och finansiella sparande. Påverkan sker dels när investeringen genomförs dels när staten återbetalar det förskottrade beloppet (lånet). Det är således en fråga om förskjutning i tiden.

Under åtgärdsplaneringen för perioden 2010–2021 har önskan att få ett inflytande från regionalt håll varit stort och bl.a. kommit till uttryck genom att medverka med medfinansiering. I beslutet om fastställelse av nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2010–2021 ingår ett stort antal objekt där avtal om medfinansiering har undertecknats.

Det ökade inslaget av medfinansiering väcker enligt direktivet frågor om hur medfinansiering framöver bör hanteras i infrastrukturplaneringen. Därtill kommer att processerna för såväl den ekonomiska som den fysiska planeringen är under översyn.

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 med drygt 60 miljarder kronor under planperioden genom ett 50-tal avtal om medfinansiering. Medfinansieringen består i huvudsak av inkomster från trängselskatt och brukaravgifter men också av bidrag från kommunal och privat sektor.

En väsentlig uppgift enligt direktiven är att reda ut hur medfinansiering kan bidra till ändamålsenliga och regionalt förankrade investeringsbeslut. Medfinansiering innebär enligt direktiven 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 enligt direktiven skäl att tro att ökade drivkrafter därmed kan skapas för att prioritera rätt, samtidigt som incitament att underskatta kostnader och överdriva nyttor minskar. Medfinansiering anses också utgöra ett bra sätt att skapa bättre samspel mellan utveckling på regional och lokal nivå och transportrelaterade utvecklingsfrågor.

Samtidigt lyfts i direktiven fram farhågor om att medfinansiering kan bli ett sätt att ”köpa sig förbi kön” och att den leder till att samhällsekonomiska värderingar inte blir tillräckligt styrande vid prioriteringen av statliga investeringar.

Mot denna bakgrund ska vi analysera under vilka omständigheter medfinansiering kan bidra till val av infrastrukturinvesteringar som är effektiva ur ett bredare samhällsperspektiv. Principer för medfinansiering bör utvecklas. Viktiga frågeställningar är:

- 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?

Vi 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. En särskild frågeställning är hur spelregler och rollfördelning mellan staten å ena sidan och kommunal och privat sektor å den andra kan tydliggöras.

Vid medfinansiering sker en uppluckring av gränsen mellan nationella, regionala, kommunala och enskilda parters 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 enligt direktiven mer osäker, då riksdag och regering har mandat att på avgörande sätt påverka spelreglerna efter att avtalen har tecknats.

Utredningen ska vidare 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.

Staten har många olika roller och uppträder på olika nivåer (riksdag, regering, myndigheter, statliga bolag) i många olika former (myndighet, bolag) och situationer (myndighetsutövning, bidragsgivning, serviceproducent, förvaltare av infrastruktur, m.m.). Samspelet inom staten behöver enligt direktiven bli tydligare. Detta gäller inte minst i fråga om vilket mandat regering och myndigheter har att företräda staten i olika skeden av förhandlingsprocessen.

Vi 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 matching 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. Frågan bereds för närvarande i regeringskansliet.

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. Vi 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. Vi 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.

Vi 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. Förslag ska lämnas 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. Även ska övervägas 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. I sammanhanget ska beaktas bestämmelsen om anslagsfinansiering av tillgångar, bl.a. infrastrukturella investeringar, i 22 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten. I vårt delbetänkande (SOU 2011:12) redovisade vi våra överväganden rörande såväl brukaravgifter som lånevillkor.

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 lämnade 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.

Regeringen gav 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 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 utredningen analysera trafikverkens förslag till nytt planeringssystem och anpassa förslaget till utredarens förslag avseende frågor om medfinansiering.

Vi 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. Vi ska, som nämnts, samlat beskriva vårt anpassade och utvecklade förslag med utgångspunkt från ett regeringsperspektiv och särskilt beakta regeringens kontakter med myndigheter och riksdagens inflytande över planeringen samt behovet av regional förankring och dialog med användarna.

Om våra förslag föranleder författningsändringar ska vi lämna förslag på sådana. Vi 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. Vi ska löpande informera Regeringskansliet (Näringsdepartementet) om vårt arbete.

Vi lämnade den 31 januari 2011 till regeringen utvärderingen av förhandlingsarbetet kring medfinansiering under åtgärdsplaneringen för perioden 2010–2021 samt våra överväganden avseende införande och utformning av brukaravgifter respektive villkor för lån i tidigare nämnda delbetänkande (SOU 2011:12).

Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 maj 2011.

## 1.2 Vårt arbete

Utredningsarbetet påbörjades i oktober 2010. En expertgrupp har bistått utredningen med underlag och synpunkter. För utvärderingen av förhandlingsarbetet anlätade vi utomstående konsult som genomfört enkäter och intervjuer med personer som aktivt deltagit i förhandlingsarbetet. Utvärderingen av förhandlingsarbetet har omfattat samtliga processer där avtal har slutits jämte ett tiotal förhandlingar som inte resulterat i avtal om medfinansiering. Resultatet av utvärderingen återfinns i vårt delbetänkande (SOU 2011:12). I samma delbetänkande redovisades också överväganden om brukaravgifter och lånevillkor. I bilaga till betänkandet publicerades också en forskarrapport om ”Medfinansiering med väg-

avgifter – transportekonomiska argument för och emot”. I vårt arbete med delbetänkandet hade vi överläggningar med bl.a. Riksgäldskontoret.

I arbetet med slutbetänkandet har vi bitt olika forskare att belysa väsentliga frågeställningar som rör finansiering, planering och styrning. De har redovisat sina analyser i rapporter som biläggs vårt slutbetänkande. Vi har vidare anlitat utomstående expertis för att analysera och kommentera EU-rättens statsstödsregler.

Slutbetänkandet har lagts upp på sätt att i avsnitt 2 och 3 redovisare vi viktiga utgångspunkter för vårt arbete när det gäller frågor som rör uppgiftsfördelningen mellan olika aktörer och hur planeringsprocesserna är utformade och hur de tillämpas. I avsnitt 3 redovisas också av Riksrevisionen påtalade och identifierade brister i bl.a. dagens planeringssystem.

I avsnitt 4 redovisar vi förslag till nytt planeringssystem.

I avsnitt 5 görs en genomgång av olika aktörers roll och vilka mandat som aktörerna kan ges för att träffa avtal om medfinansiering av statlig transportinfrastruktur och vilka möjligheter och begränsningar som föreligger. I avsnittet behandlas värdet av samverkan och medfinansiering jämte formerna för samverkan med koppling till situationer där det finns en potential att realisera värdeökningar genom förhandlingar. Våra ytterligare överväganden rörande brukaravgifter med inriktning mot kraven på enhetlighet och effektivitet redovisas också. Särskilt beaktas kraven på harmonisering och integrering med avgiftssystem som förekommer eller kan förutses förekomma i Europa i övrigt.

I ett avslutande kapitel redovisas de viktigaste konsekvenserna av våra förslag.

## 2 Våra utgångspunkter

### 2.1 Offentliga åtaganden

Trafikverksutredningen<sup>1</sup> hade bl.a. till uppgift att analysera och klargöra vilka uppgifter som bör vara ett statligt åtagande och i vilken form dessa bör bedrivas. Utredningen konstaterade att den svenska transportpolitiken bygger på att transporter i huvudsak är marknadsstyrda med ett decentraliserat beslutsfattande hos enskilda individer, hushåll och företag. Den mängd beslut som dagligen ska tas om färd sätt, transportlösningar, logistikupplägg och färdmedel kan enbart ett decentraliserat beslutssystem klara. För att detta decentraliserade beslutsfattande ska kunna ske på rationella grunder krävs att hänsyn tas till alla de konsekvenser och den resursförbrukning som följer av beslutet. Information om dessa effekter måste finnas tillgänglig hos den som tar beslutet om transporten. Priset på resan eller transporten ska i princip bära den informationen.

För att klara dessa för transportsystemet centrala huvuduppgifter krävs farbara och framkomliga anläggningar där trafiken leds så att inga allvarliga köer och kollisioner inträffar och att människor och gods kommer fram vid den tid som man förväntar sig. Skalfördelar och odelbarheter i infrastrukturen, nätverksekonomi, samt transportinfrastrukturens karaktär av så kallad kollektiv vara, gör att en marknadslösning för tillhandahållande av transportsystemens infrastruktur riskerar att leda till både ett otillräckligt utbud av infrastruktur och att, ur samhällsekonomisk synpunkt, infrastruktur utnyttjas i mindre omfattning än önskvärt till exempel på grund av monopolprissättning.

I Trafikverksutredningens slutbetänkande<sup>2</sup> redovisades dessa motiv för de offentliga åtagandena inom transportpolitikens

---

<sup>1</sup> Översyn av myndigheter och verksamheter inom transportområdet, dir. 2008:90.

<sup>2</sup> SOU 2009:31 Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg.

område. Utredningen konstaterade att ”inom infrastrukturområdet är det framför allt förekomsten av stordriftsfördelar och externa effekter som har stor betydelse för det offentliga åtagandet. Men även fördelningseffekter (främst mellan regioner) verkar spela en stor roll då resurser ska fördelas.”

Staten eller någon annan offentlig aktör kan aktivt gå in i ett åtagande som producent, huvudman eller finansiär. Samtliga kombinationer är möjliga och tänkbara. Utvecklingstrenden i Sverige såväl som internationellt har gått från ett statligt åtagande som inneburit att staten varit såväl finansiär som huvudman och producent till att mer fokusera på huvudmannaskap och finansiering men där själva produktionen i ökad utsträckning skiljts ut från myndighetsvärlden och bolagiserats. Denna utveckling är mycket tydlig inte minst inom infrastrukturområdet.

Under förutsättning att infrastrukturen i princip är ett offentligt åtagande kan det också diskuteras och övervägas vem inom den offentliga sektorn som ska svara för åtagandet. Här bör subsidiaritetsprincipen och effektivitetsperspektivet vara vägledande. Samtidigt så innehåller frågan den grundläggande motsättningen mellan å ena sidan ett nationellt perspektiv som borgar för viss enhetlighet/likvärdighet och helhetssyn å andra sidan möjligheten till anpassning efter regionala och lokala förhållanden. Ytterst är det en politisk fråga om olikheter (i förutsättningar och/eller i resultat) är acceptabla.

Förvaltningskommittén gjorde i sitt betänkande följande bedömning<sup>3</sup>: ”Det statliga åtagandet är i Sverige och de flesta andra stater endast en del av det sammanlagda offentliga åtagandet. Uppdelningen av offentliga uppgifter på olika förvaltningsnivåer uppvisar stor variation mellan stater, samhällsområden och över tiden. Bedömningar av hur uppgifter bör fördelas måste göras från fall till fall och med iakttagande av de särskilda förutsättningar som råder vid bedömningstillfället. Såväl demokrati-, rättsäkerhets- som effektivitetsargument måste beaktas. En generell princip är att en uppgift inte bör ligga på en högre beslutsnivå än nödvändigt i förhållande till dem som direkt berörs”.

Staten och andra offentliga organ har ansvaret för att infrastrukturen i form av vägar, järnvägar, hamnar, flygplatser och därtill knutna informationssystem ska skötas, underhållas och utvecklas för att på bästa sätt underlätta transporter av gods och personer.

---

<sup>3</sup> SOU 2008:118.

Uppgiften är att överbrygga avstånd resurseffektivt, säkert och med så begränsade konsekvenser på miljön som möjligt. Som ett led i detta arbete har politiska reformer genomförts som syftat till att skapa organisatoriska, finansiella och administrativa förutsättningar för ett effektivare utnyttjande av infrastrukturen. Andra led i arbetet har omfattat investeringar i nya anläggningar och uppgraderingar av befintliga samt tillskapande av gemensamma tekniska, ekonomiska och administrativa förutsättningar för att underlätta gränsövergångar vid internationella transporter. Integreering och harmonisering är ledstjärnorna för att skapa effektivare transporter och effektiva transportlösningar.

Det finns en rad olika styrmedel som i olika kombinationer kan användas för att uppnå de transportpolitiska målen. Några av de viktigaste styrmedlen är olika former av ekonomiska styrmedel (prissättning av transporter, kostnadsansvaret, principer för fördelning av infrastrukturmedel, subventioner av trafik m.fl.), regleringar, information, forskning och utveckling, målstyrning, fördelning av ansvar för förvaltning och utveckling av infrastruktur samt förhandlingar och överenskommelser, m.m.

## 2.2 Statens åtaganden

Statens roll inom samfärdseln har vuxit fram sedan mitten av 1800-talet som ett resultat av den starkt ökade efterfrågan på transporter som följde med industrialiseringen, jordbrukets omvandling, ny produktionsteknik, en befolknings- och inkomstutveckling och en geografisk omfördelning av befolkning och produktion. De krav som ställdes på organisation, samordning och finansiering kunde endast staten klara av på ett effektivt sätt. Föregångarna till dagens Trafikverk tillkom i mitten på 1800-talet. Inom järnvägssektorn tog staten hand om stambanorna och privata intressen fick svara för bibanorna. De svenska kanalerna finansierades huvudsakligen av staten men drevs i bolagsform. Staten har numera tagit över även ägandet av kanalerna. När det gäller lotsningen och fyrväsendet togs tidigt allmänt för givet att det var en statlig angelägenhet. För den svenska luftfarten tog staten i ett relativt tidigt skede på sig ett ansvar för flygplatserna. Den första tanken var emellertid att kommunerna eller särskilda bolag skulle vara driftansvariga. Numera drivs de statliga flygplatserna i aktiebolagets form jämsides med kommunala och privata flygplatser.

Fram till slutet av 1900-talet byggde organiseringen av myndigheterna inom transportområdet i allt väsentligt på den stora roll som staten åtog sig när det gäller produktionen av infrastruktur. Anläggningarna och dess specifika egenskaper och teknologi ställde krav på särskilt yrkeskunnande. Den specifika kompetensen att bygga, underhålla och sköta vägar, järnvägar, flygplatser och farleder var grunden för Vägverket, Banverket, Luftfartsverket och Sjöfartsverket. Under de senaste årtionena har produktionsrollen tonats ned och i stället har andra roller i sammanhanget lyfts fram. De organisationsförändringar som inleddes i början på 1990-talet med separering av produktionen från rollen som infrastrukturförvaltare och en successiv konkurrensutsättning har slutligen resulterat i att staten, som tidigare nämnts, så gott som helt har upphört att i förvaltningsform engagera sig i produktionsverksamhet. I stället gavs trafikverken en bredare roll som ansvarig för respektive trafikslags effektivitet i ett transportpolitiskt sammanhang.

Statens roll diskuterades i Godtransportdelegationens<sup>4</sup> slutbetänkande på följande sätt:

Staten har, som redan påpekats, i sin roll som infrastrukturhållare, en naturlig uppgift att bedöma de krav på investeringar och förbättringar i anslutningar till olika hamnar och terminaler som framförs från terminalägarna. Utan att förhindra andra aktörer att investera och driva godsterminaler måste en prioritering nödvändigtvis göras av statliga myndigheter med hänsyn till att kraven och önskemålen i regel överstiger tillgängliga resurser.

Hamnstrategiutredningen konstaterade, i sitt betänkande (SOU 2007:58) Hamnstrategi – strategiska hamnnodeer i det svenska gods-transportsystemet, att statens roll som förutsättningsskapare är vidare än enbart ansvaret för den nödvändiga infrastrukturen. Den omfattar också:

- ramar och spelregler i form av bl.a. konkurrenslagstiftning och regelverk för de olika trafikslagen,
- likvärdiga konkurrensförutsättningar för svenska företag som deras konkurrenter i andra länder,
- kontroll av efterlevnaden av regelverket,
- stöd till forskning inom transportområdet,

---

<sup>4</sup> SOU 2001:61.

- samordningsansvar mellan olika trafikslagsföreträdare.

Med inrättandet av Trafikverket<sup>5</sup> etablerades en myndigheten med det grundläggande uppdraget att ur ett samhällsbyggnadsperspektiv skapa förutsättningar för att uppnå funktionalitet, effektivitet och hållbarhet i det samlade transportsystemet. Myndigheten ansvarar således för en samlad trafikslagsövergripande långsiktig infrastrukturplanering inom sjöfartsområdet och luftfartsområdet, samt för vägar och järnvägar. Myndigheten ska samordna sin planering med den kommunala och regionala planeringen.

Myndigheten ansvarar vidare för planering, byggande och drift och underhåll av de statliga vägarna och järnvägarna. Myndigheten ansvarar i det sammanhanget för beställning och upphandling av teknikkonsulttjänster och entreprenader. Hur denna beställarroll, avseende såväl upphandling som projektstyrning, utövas har stor betydelse för utvecklingen av marknaden, produktiviteten och innovationsgraden i anläggningsbranschen och därmed hur mycket infrastruktur som kan åstadkommas med de resurser som ställs till förfogande. En systematisk uppföljning och analys ska ske kontinuerligt.

Vidare ska myndigheten, i samverkan med berörda myndigheter, ansvara för att anläggningarna utnyttjas effektivt, att de som nyttjar anläggningarna får tillräckligt stöd för säkra, framkomliga och miljöanpassade transporter samt att fordon och fartyg interagerar med anläggningarna på ett säkert, framkomligt och miljöanpassat sätt. Myndigheten ska även verka för att samordningen mellan olika transporter och trafikslag fungerar tillfredställande i hela landet.

Myndigheten ska följa utvecklingen inom transportsystemet och följa upp egna insatser samt ansvara för prognoser över utvecklingen av transporter. Myndigheten ska vidare sprida nödvändig kunskap och information om tillgänglighet, framkomlighet, miljö och säkerhet.

Staten håller i och ansvarar för de viktigaste styrmedlen för att uppnå de transportpolitiska målen. Förutom engagemanget inom betydande delar av transportinfrastrukturen utgör forskning och utveckling, information jämte myndighetsutövning med stöd av gällande lagstiftning väsentliga inslag i det statliga åtagandet. Beslut om skatter och offentligrättsliga avgifter inom transportområdet

---

<sup>5</sup> Inrättandet av den nya myndigheten Trafikverket, dir. 2009:75.



tas av riksdag och regering. En viss delegation har därvid skett till Trafikverket såvitt avser banavgifter och till Sjöfartsverket såvitt avser farledsavgifter.

Förutom Trafikverket finns under regeringen flera myndigheter inom transportområdet, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Trafikanalys, ASJ (Affärsverket Statens Järnvägar) och VTI (Väg- och transportforskningsinstitutet) att verkställa regeringens transportpolitik. Strukturen sammanfattas i nedanstående tabell.

**Tabell 2.1 Den statliga myndighetsstrukturen inom transportområdet**

Organisation	Associationsform	Uppgifter	Kommentar
Trafikverket	Myndighet	Planering av transportsystemet Infrastrukturförvaltare av vägar och järnvägar, m.m.	
Sjöfartsverket	Myndighet	Förvaltare av farleder för handelsjöfarten, m.m.	Affärsverk
Luftfartsverket	Myndighet	Flygtrafikledning	Affärsverk
Transportstyrelsen	Myndighet	Tillståndsgivning, tillsyn av infrastrukturförvaltare, trafikföretag, m.m. inom alla trafikslag	Myndighetsutövning
Trafikanalys	Myndighet	Analys, utvärdering och granskning inom det samlade transportområdet	Stabsmyndighet
Väg- och transportforskningsinstitutet	Myndighet	Forskning och utveckling inom transportområdet	
Affärsverket statens Järnvägar	Myndighet	Förvaltar avtal, m.m.	Affärsverk

## 2.3 Regionernas åtaganden/uppgifter

### 2.3.1 Kollektivtrafik på väg och järnväg

I propositionen 1977/78:92 om åtgärder för att förbättra lokal och regional kollektiv persontrafik konstaterades att den trafikpolitiska målsättningen om en tillfredsställande trafikförsörjning inte kunde uppnås utan en väl utbyggd kollektivtrafik. Mot denna bakgrund lades i propositionen fram förslag som syftade till att ge förbättrade betingelser för den lokala och regionala persontrafiken.

En viktig förutsättning för utbyggnaden av kollektivtrafiken ansågs vara att ansvaret för denna preciserades. Huvudmannaskapet för den lokala och regionala kollektiva trafiken på landsväg skulle enligt förslaget utövas genom interkommunal samverkan mellan landstingskommunen och kommunerna i resp. län. Härigenom skulle uppnås en integrering av lokal och regional trafik samt en ökad samordning av trafikresurserna. En viss flexibilitet och valfrihet föreslogs vad gällde formerna för huvudmannaskapet och sättet att fördela ev. uppkommande underskott i rörelsen. Reformen skulle vara genomförd senast den 1 juli 1983 i Västsverige och senast den 1 juli 1981 i övriga delar av landet.

För att huvudmännen skulle kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt, föreslogs ändringar i yrkestrafikförordningen. Vidare föreslogs att huvudmannen skulle kunna inneha eget linjetrafiktillstånd och få rätt att anlita entreprenör med tillstånd för beställningstrafik för att utföra trafiken. Vidare föreslogs huvudman omfattas av den kommunala företrädesrätten i fråga om linjetrafiktillstånd.

För att underlätta avtalsuppgörelser mellan huvudman och trafikutövare om ersättning vid entreprenadtrafik inrättades en särskild kollektivtrafiknämnd den 1 juli 1978. Denna skulle vid behov pröva frågor som rörde ersättning för trafikutövning.

En annan viktig förutsättning för att kollektivtrafiken skulle kunna förbättras var ett ökat statligt ekonomiskt stöd till trafiken. Ett nytt bidragssystem föreslogs till kollektiv persontrafik i sådana län där huvudman hade etablerats. Jämfört med det då gällande bidragssystemet innebar förslaget en betydande ökning av det statliga stödet samt förenklingar på en rad punkter. Tätortstrafiken skulle ingå i bidragssystemet och även lokal och regional järnvägstrafik skulle kunna få stöd.

De framlagda förslagen gav huvudmannen ökade möjligheter att införa samordnade taxestystem i länet i form av t.ex. rabattkort. Till ledning gavs också några modeller för sådana rabattsystem, bl. a. vad gällde den geografiska avgränsningen för systemens giltighet.

I lagen om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik föreskrevs således för att främja en tillfredsställande trafikförsörjning i varje län skulle finnas en huvudman som ansvarade för den lokala och regionala kollektivtrafiken på väg. Huvudman utgjordes av landstinget och kommunerna i länet gemensamt. I Stockholms län skulle dock landstinget vara huvudman och i Gotlands län kommunen. Formen för det gemensamma huvudmannaskapet var antingen

kommunalförbundets, som var lagstiftarens huvudalternativ, eller aktiebolagsformen. Nästan alla län valde bolagsformen.

Genom kommunernas medverkan blev de olika lokala trafikförhållandena beaktade. Man kunde då knyta trafikförsörjningen till viktig kommunal verksamhet som skolskjuts, färdtjänst och bebyggelseplanering.

I likhet med den offentliga utredning<sup>6</sup> som föregick propositionen fann föredragande departementschef att en grundläggande förutsättning för att åstadkomma en rationell kollektiv trafik var att ansvarsfrågan för den lokala och regionala trafiken löstes. Det angelägna i en sådan åtgärd borde – som också länskortsutredningen framhöll – ses mot bakgrunden av det oklara läge som rådde vad gällde ansvaret för trafikförsörjningen inom länen. Medan det av statsmakterna var uttalat att ansvaret för den lokala trafiken inom kommunerna åvilade dessa var det däremot inte i samma utsträckning klarlagt vem som bar ansvaret för den regionala trafiken mellan kommunerna. Staten hade visserligen genom den till länsstyrelserna knutna regionala trafikplaneringen påtagit sig ett planeringsansvar och genom bussbidragssystemet också ett visst ekonomiskt ansvar för att stödja olönsam sådan trafik. Genomförandet av planeringsinsatserna och driftåtgärderna åvilade däremot i huvudsak de olika trafikföretagen.

Denna ordning hade visat sig vara mindre lämplig främst genom att genomförandeinstrument saknats i planeringsarbetet. En samordnad planering med ett huvudmannaskap för all kollektiv landsvägstrafik i varje län befanns därför vara önskvärd. En anledning härtill var att det blev huvudmannen som ytterst hade att svara för trafikverksamheten. Genom ett sådant samordnat huvudmannaskap för den kollektiva persontrafiken på lokal och regional nivå kom det politiska ansvaret för både planering och genomförande av trafikförsörjningen i regionen att ligga hos ett och samma organ.

Huvudmännen gavs 1989 trafikeringsrätten för linjetrafik inom länet. Samtidigt upphörde tidigare meddelade tillstånd till sådan trafik att gälla. Detta innebar inte att huvudmännen övergick till att driva trafiken i egen regi, utan att de upphandlade tjänsterna från kollektivtrafikföretag i konkurrens. Motiven bakom lagändringen var bland annat att öka konkurrensen eftersom huvudmännen före lagändringen i praktiken endast var hänvisade till avtalsförhandlingar med det kollektivtrafikföretag som hade linjetrafiktill-

---

<sup>6</sup> (SOU 1976:43) Länskort i kollektivtrafiken.

stånd för respektive linje. Det var även svårt att åstadkomma rationella, genomgående busslinjer inom områden där flera tillståndsinnehavare var verksamma. Det fanns även andra problem som ledde till onödigt höga kostnader för trafiken.

Genom 1988 års trafikpolitiska beslut fick huvudmännen även ansvar för trafik utmed länsjärnvägarna. De fick välja att fortsättningsvis bedriva trafiken antingen med tåg eller buss eller genom en kombination av de båda trafikslagen. För detta fick de ett statsbidrag under tio år. Den 1 juli 1996 tilldelades trafikhuvudmännen även trafikeringsrätt för regional persontrafik på stomjärnväg inom det egna länet och möjlighet att bedriva sådan trafik i angränsande län, om syftet var att utveckla den regionala persontrafiken i det egna länet. För båda slagen av järnvägar (länsjärnvägar resp. stomjärnvägar) gällde att trafiken upphandlades mellan kollektivtrafikföretag i konkurrens.

Huvudmannalagen ersattes 1998 av en ny lag, benämnd lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik (trafikhuvudmannalagen). Bestämmelserna avseende organisationsformerna förblev i stort sett oförändrade, med den skillnaden att landstinget och kommunerna nu benämns ”länstrafikansvariga”. Sådana länstrafikansvariga skulle finnas i varje län och vars uppgift var att ansvara för den lokala och regionala linjetrafiken för persontransporter. Dittills hade både begreppen huvudman och trafikhuvudman använts. I den nya lagen används namnet trafikhuvudman vilket var det som i dagligt tal var vanligast förekommande sedan tidigare.

Enligt huvudmannalagen skulle trafikhuvudmannen årligen anta en trafikförsörjningsplan. När lagen ersattes med trafikhuvudmannalagen kompletterades bestämmelsen på så sätt att trafikhuvudmannen ska anta trafikförsörjningsplanen efter samråd med de länstrafikansvariga. Skälet till förändringen var att man ansåg det vara viktigt att samarbetet mellan trafikhuvudmännen och de länstrafikansvariga förstärktes och att det skulle innebära att ägarstyrningen av verksamheten förbättrades.

Huvudmannalagen gav trafikhuvudmannen möjlighet att på uppdrag av en kommun eller ett landsting upphandla taxitjänster. I och med införandet av trafikhuvudmannalagen utvidgades dessa möjligheter till att även avse persontransporter och samordningstjänster. Syftet med utvidgningen var att effektivisera upphandlingen.

En ny EU-förordning – Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik

på järnväg och väg och upphävandet av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70 – trädde i kraft den 3 december 2009. Förordningen reglerar hur behöriga myndigheter kan ingripa på området för kollektivtrafik för att se till att det tillhandahålls kollektivtrafiktjänster av allmänt intresse som bland annat är tätare, säkrare, av bättre kvalitet eller billigare än den fria marknaden skulle kunna erbjuda. Med behörig myndighet avses sålunda, något förenklat, ett offentligt organ med befogenhet att ingripa på kollektivtrafikmarknaden inom ett givet geografiskt område.

Förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafik-anläggningar m.m. innehåller bestämmelser om statlig medfinansiering. Trafikhuvudmannen har där en viktig uppgift att som ansvarig för kollektiv persontrafik inom länet att i en administrativt samordnande roll hantera medfinansiering för investeringar i

- regionala kollektivtrafikanläggningar,
- rullande materiel för regional kollektiv persontrafik på järnväg, tunnelbana och spårväg med de begränsningar som framgår av 2 § 9, samt
- fartyg för regional kollektiv person- och godstrafik,

och för åtgärder som ökar tillgängligheten för funktionshindrade resenärer utöver vad som följer av de föreskrifter om handikappanpassning som Trafikverket har meddelat om handikappanpassad kollektivtrafik eller de krav i fråga om tillgänglighet som kan ställas med stöd av plan- och bygglagen.

I varje län ska från och med den 1 januari 2012 finnas en regional kollektivtrafikmyndighet<sup>7</sup>. I de län där kommunerna och landstinget gemensamt bär ansvaret för den regionala kollektivtrafiken ska den regionala kollektivtrafikmyndigheten organiseras som ett kommunalförbund. Detsamma gäller i de län där kommunerna ensamma bär ansvaret för den regionala kollektivtrafiken.

Sannolikt kommer de uppgifter som för närvarande åvilar trafik huvudmannen när det gäller frågan om medfinansiering att överföras till den regionala kollektivtrafikmyndigheten. Frågan bereds för närvarande i regeringskansliet.

---

<sup>7</sup> Prop. 2009/10:200 Ny kollektivtrafiklag.

### 2.3.2 Regional planering och organisering

I propositionen 1996/97:36 Den regionala samhällsorganisationen föreslog regeringen att en försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning genomfördes i Kalmar, Gotlands, Skåne och Jämtlands län fram till utgången av år 2002. Syftet med försöksverksamheten var att utveckla former för en bättre demokratisk förankring av det regionala utvecklingsarbetet.

I Kalmar, Gotlands och Skåne län överfördes det regionala utvecklingsansvaret, som intill dess hade legat på länsstyrelsen, och vissa andra statliga uppgifter till ett regionalt självstyrelseorgan. De statliga uppgifter som berördes var beslut om fördelning av regionalpolitiska medel och andra utvecklingsmedel, upprättande och fastställande av länstrafikplaner och fördelning av statsbidrag till regionala kulturinstitutioner. Uppgiftsöverföringen reglerades i en särskild lag om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning. Lagen trädde i kraft den 1 juli 1997.

För genomförande av försöksverksamheten stiftades också en lag om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar län och Skåne län. Regionförbunden, där samtliga kommuner och landsting i respektive län var medlemmar, skulle ansvara för de uppgifter som det regionala självstyrelseorganet skulle ha. I Skåne län gällde detta dock bara till utgången av år 1998. Därefter övertog det nybildade landstinget ansvaret. I Gotlands län ansvarade kommunen för verksamheten. I Jämtlands län bedrevs försöksverksamheten av ett partssammansatt samverkansorgan, dock utan att några statliga beslutsbefogenheter fördes över.

I propositionen behandlade regeringen också vissa frågor om länsstyrelsernas roll och organisation. Regeringen ansåg att länsstyrelserna borde ges en tydlig roll att vara regeringens företrädare i länet och att utvecklingen mot en samordnad länsförvaltning borde fortsätta.

Slutligen föreslog regeringen i propositionen en ändring i lagen om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik. Ändringen innebar att huvudmannaskapet för kollektivtrafiken kunde läggas på de föreslagna regionförbunden i Kalmar län och Skåne län.

Sammanfattningsvis kan Sveriges offentliga organisation karaktäriseras som en enhetsstat med stark kommunal självstyrelse. Den regionala samhällsorganisationen är antingen ett utflöde av statens maktutövning på central nationell nivå eller en del av den

kommunala självstyrelsen i form av landsting eller interkommunala samverkansorgan.

Strävandena att förena önskemålet om en decentraliserad förvaltning med ett övergripande statligt ansvar för samhällsutvecklingen har föranlett flera justeringar av samhällets regionala förvaltningsorganisation. Frågan om den regionala samhällsorganisationen har tillmätts stor betydelse såväl från demokratiska som förvaltningspolitiska utgångspunkter.

Två utvecklingslinjer för länsförvaltningens organisation har förekommit sida vid sida men med olika prioritering under årens lopp.

Den ena har inneburit en sektorsförvaltning, där fristående centrala verk med utlöpare i länen har getts en stark ställning. Den tongivande aspekten är specialiseringens särskilda fördelar för den snävt preciserade verksamhetens effektivitet och produktionsförutsättningar. Flertalet av de fristående centrala verken har under årens lopp förändrat sina länsorganisationer och etablerat större regionala förvaltningar. Regionindelningen har styrts av det enskilda verkets intressen och behov, varför både regiongränser och regionorter kommit att skilja sig åt mellan de statliga verken.

Den andra linjen är en mer enhetlig och nivåsamordnad statlig förvaltningsfunktion i länet. Samhällets intresse att samordna olika offentliga insatser blir då ett övergripande intresse, som får störst betydelse på områden där samordningsbehoven är stora. Denna linje har grundats på bedömningen att man inom en och samma organisation – länsstyrelsen – klarar av att hantera balansen mellan sektorsperspektivet och tvärsektoriell samordning.

En huvudfråga i debatten har bl.a. gällt frågan om hur en integration av de olika förvaltningsgrenarna på länsplanet skulle påverka förutsättningarna för en fortsatt decentralisering till den regionala nivån.

Också i fråga om förtroendemannainflytandet på regional nivå har två alternativa reformlinjer förts fram. Den ena linjen är att ge statlig länsförvaltning viss kommunal förankring bl.a. med utgångspunkt i krav på insyn och medborgarnärhet. Den andra och mer långtgående linjen innebär att lägga huvuddelen av samhällsuppgifterna på länsplanet under en regional självstyrelseorganisation, den s.k. länsdemokratitanken.

Regionalpolitiken har successivt breddats och delvis fått en ny inriktning. Till en början var den koncentrerad till att främst söka påverka näringslivets lokalisering genom centrala beslut om

selektiva stödåtgärder. De senaste årtiondena har dock beslutanderätten successivt delegerats samtidigt som betydelsen av ekonomisk tillväxt poängterats. En tendens som kan noteras under senare tid är att större vikt har lagts vid infrastruktur och hur en samordning av sektorspolitiken ska kunna bidra till den regionala utvecklingen. Miljöfrågorna har fått ökad tyngd i arbetet. Detta har också lett till rollförskjutningar och nya konstellationer av aktörer.

Kommuner, länsstyrelser och övriga intressenter i länet förväntas komma överens om och formulera gemensamma handlingslinjer för agerandet i ett antal frågor som bedöms som strategiska för länets utveckling, t.ex. när det gäller näringslivsutveckling, infrastruktur, kompetensförsörjning och miljöfrågor. Samverkan över länsgränserna har också blivit allt vanligare eftersom frågorna tenderar att alltmer gälla funktionella sakområden av varierande geografisk omfattning.

Det faktum att allt större del av åtgärderna för regional utveckling under de närmaste åren sker inom ramen för EG:s strukturfonder verkar också i samma riktning. I detta sammanhang ställs det krav på att alla regionala och lokala aktörer samverkar. Denna trend förstärks i riktlinjerna för den ekonomiska politiken för att stärka sysselsättningen och minska arbetslösheten. På ett övergripande plan ska en ny regional samverkan komma till stånd mellan olika närings- och regionalpolitiska aktörer.

Regeringen föreslog i proposition 2001/02:7 om regional samverkan och statlig länsförvaltning att det i samtliga län skulle vara möjligt att från år 2003 bilda ett kommunalt samverkansorgan för regional utveckling i länet. Ett samverkansorgan utgörs av ett kommunalförbund där samtliga kommuner är medlemmar och där även landstinget kan vara medlem. I Skåne län respektive Västra Götalands län kunde landstinget utgöra samverkansorgan. I Gotlands län kunde Gotlands kommun utgöra samverkansorgan.

Regeringen gjorde bedömningen att ytterligare erfarenheter borde vinnas av en direktvald regional nivå och verksamheten borde fortsätta ytterligare en mandatperiod och bli föremål för utvärdering. Samverkansorganet skulle utarbeta program för länets utveckling och samordna utvecklingsinsatser i länet för genomförande av programmet. Samverkansorganet fick befogenhet att besluta om länsplaner för regional infrastruktur samt befogenhet att besluta om vissa statliga medel för regional utveckling. I försökslänen fick samverkansorganen även under nästkommande mandatperiod beslutanderätt över motsvarande regionalpolitiska



medel som de ditintills beslutat om, i avvaktan på utvärderingen av det fortsatta försöket. Ett av samverkansorganet fastställt program för länets utveckling skulle beaktas av alla statliga myndigheter som bedrev verksamhet i länet, t.ex. vid beslut om fördelning av statliga medel som ansågs ha betydelse för den regionala utvecklingen i länet. Samverkansorganet avsågs vidare få ansvaret för utveckling och förankring av tillväxtprogram för kommande programperiod.

Lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen trädde i kraft den 1 juli 2002. Lagen har efter hand ändrats. Genom proposition 2009/10:156 Regionalt utvecklingsansvar i vissa län föreslogs att försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning i Skåne och Västra Götalands län gjordes om till att gälla permanent. Verksamheten reglerades genom en ny lag som utöver de nämnda länen även skulle omfatta Gotlands och Hallands län. Lagen föreslog vidare innehålla bestämmelser om regionalt tillväxtarbete och om länsplaner för regional transportinfrastruktur. Landstingen huvuduppgift är dock alltjämt sjukvård.

I dess nuvarande lydelse har ett samverkansorgan till uppgift att

1. utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling som kommuner och landsting avser att genomföra i samarbete med andra parter,
2. samordna insatser för genomförandet av strategin,
3. besluta om användningen av vissa statliga medel för regionalt tillväxtarbete,
4. upprätta och fastställa länsplaner för regional transportinfrastruktur, och
5. följa upp, låta utvärdera och årligen till regeringen redovisa resultaten av det regionala tillväxtarbetet.

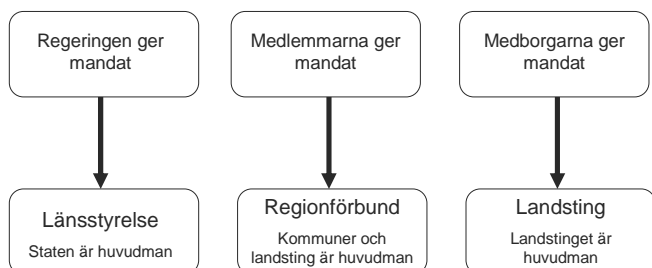
Med regionalt tillväxtarbete avses enligt lagen insatser för att skapa en hållbar regional tillväxt och utveckling.

Innan försöksverksamheten påbörjades hade länsstyrelserna ansvaret i länet för vad som i dag benämns det regionala tillväxtarbetet. Med försöksverksamheten och möjligheten att bilda kommunala samverkansorgan är ansvaret för det regionala tillväxtarbetet att upprätta och fastställa planer för regional transportinfrastruktur numera organiserat på tre olika sätt i landet.

I Stockholms, Västmanlands, Västernorrlands och Norrbottens län har länsstyrelsen kvar ansvaret. I Skåne och Västra Götalands

län samt Hallands län har landstingen ansvaret och i Gotlands län kommunen. I tretton län är det kommunala samverkansorgan som är ansvariga för det regionala tillväxtarbetet enligt samverkansorganlagen. De regionala organens politiska mandat ser således olika ut vilket framgår av nedanstående figur.

**Figur 2.1 Den regionala strukturen**



Länsstyrelsen är en myndighet underställd regeringen och styrs genom instruktion och regleringsbrev. Ett regionförbund är formellt ett kommunalförbund med begränsade uppgifter med utgångspunkt från det syfte med vilket det är inrättat. Förbundet styrs av dess medlemmar. Landstinget har beskattningsrätt och styr över sin ekonomi inom ramen för gällande lagstiftning. Ett landsting får lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för enligt lagen om kommunala befogenheter i vissa fall. Landstinget får sitt mandat av medborgarna.

### 2.3.3 Regional fysisk planering

Enligt de nuvarande bestämmelserna i plan- och bygglagen får regeringen – om de berörda kommunerna inte motsätter sig det – utse ett regionplaneorgan om användningen av mark- och vattenområden behöver utredas gemensamt av flera kommuner eller om flera kommuners översiktliga planering behöver samordnas. Regionplaneorganets uppgifter är att inom regionen bevaka regionala frågor och fortlöpande lämna underlag i sådana frågor för kommunernas och statliga myndigheters planering. Regionplaneorganet kan anta en regionplan för hela eller del av regionen.

Översiktsplanens förfaranderegler om samråd, utställning etc. ska då tillämpas. Regionplanen ska tjäna till ledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Planen gäller under en tid av högst åtta år.

Göteborgsregionens Kommunalförbund har av regeringen utsetts till regionplaneorgan. I Stockholms län ansvarar landstinget för regionplaneringen med stöd av lagen (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län.

### 2.3.4 Regional ekonomisk infrastrukturplanering

Länsstyrelser, regionala självstyrelseorgan eller regionala samarbetsorgan är samtliga regionföreträdare och har bl.a. till uppgift att upprätta länsplaner för regional transportinfrastruktur. Regeringen fastställer därvid de ekonomiska ramarna. Därefter fastställer de regionala företrädarna sina respektive länsplaner. Trafikverket, kommuner och trafikhuvudmän bistår med underlag.

Länsplanerna kan omfatta:

- investeringar i statliga vägar som inte ingår i det nationella stamvägnätet, det vill säga samtliga länsvägar samt de riksvägar som inte ingår i det nationella stamvägnätet,
- åtgärder i sådana anläggningar m.m. för vilka statlig medfinansiering kan beviljas enligt förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.,
- från år 2012 driftbidrag till icke-statliga flygplatser som bedöms vara strategiskt viktiga för regionen enligt förordning (2009:239),
- byggande och drift av enskilda vägar,
- investeringar och förbättringsåtgärder för vilka Trafikverket har ansvaret enligt förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur.

I regeringens proposition 2008/09:35, Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt, föreslås att ett statligt driftbidrag ska kunna ges till icke-statliga flygplatser på samma villkor som i dag fram till och med 2011. Med början 2012 överförs delar av detta bidrag till de regionala planerna. De överförda medlen får användas för till exempel driftbidrag till

regionala flygplatser inom ramen för de transportpolitiska prioriteringar som regionen gör.

Det kvarvarande öronmärkta driftbidraget ska kunna ges till de flygplatser där Trafikverket (tidigare Rikstrafiken) upphandlar transportpolitiskt motiverad flygtrafik.

Övergångstiden mellan nuvarande driftbidragssystem och det som föreslås bör vara av sådan längd att det medger rimliga möjligheter för nuvarande ägare av flygplatserna att involvera berörda regionala och lokala aktörer, inklusive näringslivet. På så sätt kan goda förutsättningar för en långsiktigt hållbar utveckling av flygplatserna skapas. Flygplatsernas roll och betydelse i de regionala trafiksystemen bör med en sådan ansats kunna lyftas upp och preciseras och nyttan med de enskilda flygplatserna värderas.

Den senaste långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur som avsåg perioden 2010–2021 påbörjades i tidigt skede av mandatperioden 2006–2010. I denna planeringsomgång involverades den regionala nivån både formellt och inte minst reellt starkt i arbetet. Det betydde också att engagemanget inte minst från regionalt politiskt håll blev stort.

Under 2008 genomfördes nio regionala systemanalyser med syftet att tydliggöra utgångspunkterna för prioriteringarna i de kommande planerna utifrån mål, funktioner, brister, åtgärder och effekter. Arbetet utgick ifrån en helhetssyn på såväl nationella som regionala behov i transportsystemet och samhället som helhet. Trafikverken medverkade i detta arbete och i den öppna process där län, regioner och näringsliv har inventerat mål, översatt dem till önskvärda framtida funktioner, beskrivit bristerna i dagens system och föreslagit åtgärder för att åtgärda bristerna.

Utifrån de regionala systemanalyserna har en nationell systemanalys genomförts som sammanfattar och preciserar funktioner och utgångspunkter för de nationella prioriteringarna.

I november 2009 levererade länen sina remissbehandlade förslag till länsplaner till regeringen. Regeringen fastställde 30 mars 2010 de ekonomiska ramarna för länsplanerna och den nationella planen för perioden 2010–2021. Länsplanerna fastställdes av planeringsansvarig organisation i respektive län senast i juni 2010.

Företrädare för verkens regionala organisationer har fortlöpande haft kontakter med kommuner och länsplaneupprättare. På detta sätt har en växelverkan mellan nationell och regional nivå skapats. Kontakten med grupper som företräder brukarna har också utvecklats betydligt i denna planering. Exempelvis har kundnät-

verken med bl.a. näringslivskontakter och intressenter på regional och central nivå använts för dialog.

Den öppna processen med kontinuerliga dialoger nationellt – regionalt har syftat till ett större hänsynstagande till det regionala perspektivet och regeringens regionala tillväxtpolitik. Samtidigt har nationella åtgärder i högre grad än tidigare diskuterats för finansiering genom de regionala planerna. Det ska framhållas att den öppna processen där länen och intressenter tagit del av arbetsmaterial och tidigt involverats i planarbetet är ett unikt arbetssätt som är helt nytt för svenska förhållanden.

Det arbetet som görs inom den egna regionen/länet är omfattande och involverar kommunerna, landstinget, näringslivsorganisationer jämte regionala organ i övrigt och bedrivs i olika former. Arbetet bedrivs regelmässigt i former som syftar till en stark politisk förankring i regionen och tar sin utgångspunkt i strategiska program för länets utveckling. Åtgärderna i transportinfrastrukturen ses som och är en del av en regional tillväxtstrategi.

## 2.4 Kommunernas åtaganden

Kommunernas uppgifter anges i kommunallagen och i lagen om kommunala befogenheter jämte olika speciallagstiftningar. Bland en kommuns skyldigheter ingår stadsplanering och byggfrågor och, tillsammans med landstinget, kollektivtrafik.

Av grundläggande betydelse för kommunernas (och landstingens) kompetens är att de utöver sina lagreglerade åligganden har en fri sektor inom vilken de kan ombesörja egna angelägenheter, s.k. frivillig verksamhet. Frivilligheten ligger i att staten inte ställer upp några särskilda krav vad gäller t.ex. kvalitet eller omfång. Inom detta område finns utrymme för en kommunal initiativrätt som är ett viktigt inslag i den kommunala självstyrelsen.

Frivilliga uppgifter i kommunerna utgörs exempelvis av hamnverksamhet, flygplatser, väghållning och näringslivsutveckling. En kommun får också lämna bidrag till byggande av statlig väg och järnväg enligt lagen om kommunala befogenheter.

### 2.4.1 Den fysiska planeringen

I plan- och bygglagen (2010:900) finns bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.

Det är enligt nämnda lag en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten.

Varje kommun ska ha en aktuell *översiktsplan*, som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Av översiktsplanen ska det framgå inte bara hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras utan också hur den ska användas. I prop. 2009/10:170 En enklare plan- och bygglag föreslog att översiktsplanens strategiska funktion stärktes genom att det av planen ska framgå 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.

Det grundläggande politiska målet om en hållbar utveckling innebar enligt regeringens uppfattning i propositionen att allt fler aktuella samhällsfrågor och utmaningar kräver en bredare tvärsektorieell samverkan inom och mellan olika nivåer, som rör de sociala, ekonomiska och miljömässiga perspektiven och inte minst klimatfrågan. Det var därför angeläget att juridiskt säkerställa att den kommunala planeringen sätts in i ett större sammanhang så att sambanden med förhållandena i omvärlden blir tydligare. Översiktsplanen borde i ökad utsträckning hantera relevanta nationella, regionala och mellankommunala frågor. Översiktsplanens roll och betydelse behövde därför stärkas genom att översiktsplanens bredare funktion, både som underlag för beslut enligt plan- och bygglagen och som ett strategiskt, politiskt instrument, förtydligades i lagstiftningen.

Översiktsplanen är dock enligt gällande plan- och bygglag inte bindande.

Utöver den samrådsrets som kommunen skulle samråda med enligt de tidigare bestämmelserna, ska kommunen numera också samråda med kommunala organ som har ansvar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering. Kommunens med-

lemmar ska vidare ges tillfälle att delta i samrådet. Det planeringsunderlag som redovisas i samrådet ska vara av betydelse från nationell, regional, mellankommunal eller annan synpunkt.

Utöver de intressen som länsstyrelsen ska verka för enligt de nuvarande bestämmelserna, ska länsstyrelsen vid samrådet även verka för att lokaliseringen av en bebyggelse eller ett byggnadsverk inte blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Kommunens samrådsredogörelse ska vara en del av planförslaget.

Även ett beslut att anta eller ändra en plan ska skickas till de kommunala organ som berörs, inklusive de berörda kommunala organ som har ansvar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering.

Länsstyrelsen ska i syfte att förbättra aktualiteten i gällande översiktsplan minst en gång under mandattiden till kommunen redovisa sina synpunkter inte bara avseende statliga utan också avseende mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet. Länsstyrelsen ska lämna en sådan redogörelse även då kommunen begär det. Översiktsplanens aktualitet har stor betydelse med anledning av dess vägledande funktion vid beslutsfattande enligt plan- och bygglagen och andra lagar som exempelvis miljöbalken. Ställningstagandet bör grundas på en samlad bedömning av om översiktsplanen verkligen speglar kommunens aktuella politiska vilja och ger vägledning i förhållande till de krav som ställs på en översiktsplan eller om planen behöver ses över.

*Detaljplanen* reglerar i första hand hur mark- och vattenområden och bebyggelse ska användas, utvecklas och bevaras och innefattar ett i princip uttömmande ställningstagande till de allmänna intressena samt hushållningsbestämmelserna i miljöbalken. Planen medför en rätt att bygga i enlighet med bestämmelserna under en särskild angiven genomförandetid och har bindande verkan mot enskilda vid prövningen av lov. Detaljplanen reglerar med bindande verkan även andra rättigheter och skyldigheter, inte bara mellan markägarna och samhället utan också markägarna emellan. För kommunen medför planen en rätt – och även skyldighet – att lösa in mark som är avsedd för allmänna platser liksom en skyldighet att ställa i ordning och underhålla dessa.

Bestämmelserna i plan- och bygglagen anger att detaljplaneläggning ska ske *dels* för ny sammanhållen bebyggelse, *dels* för ny

enstaka byggnad vars användning får betydande inverkan på omgivningen eller som ska förläggas inom ett område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse samt *dels* för bebyggelse som ska förändras eller bevaras och regleringen behöver ske i ett sammanhang.

Bestämmelserna gäller också i fråga om andra anläggningar än byggnader, om anläggningarna kräver bygglov enligt 8 kap. 2 §.

När det är fråga om en ny enstaka byggnad eller annan anläggning finns det ett undantag som medger att lämpligheten ska kunna prövas direkt i samband med prövningen av ansökan om bygglov. En detaljplan behöver inte heller upprättas om en tillräcklig reglering har skett genom områdesbestämmelser.

I en detaljplan får kommunen bestämma markreservat för sådana trafik- och väganläggningar, energianläggningar, anordningar för elektroniska kommunikationsnät och ledningar som behövs för allmänna ändamål.

I detaljplanen ska kommunen ange en genomförandetid. Tiden ska bestämmas så att det finns rimliga möjligheter att genomföra planen, men tiden får inte vara kortare än fem år och inte längre än femton år.

Om det enligt väglagen (1971:948) främjar en god och rationell väghållning får regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, besluta att en kommun ska vara väghållare inom kommunen. Beslutet kan begränsas till att avse vissa vägar eller vissa områden inom kommunen. Om staten är väghållare inom ett område med detaljplan där kommunen är huvudman för allmänna platser, ska kommunen tillhandahålla den mark eller det utrymme som behövs för väg inom området. Vid byggande av väg ska tillses, att vägen får sådant läge och utförande att ändamålet med vägen vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad, och att hänsyn tas till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärden.

Inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser får väg inte byggas i strid mot planen eller bestämmelserna. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Gäller naturvårdsföreskrifter eller andra särskilda bestämmelser för marks bebyggande eller användning ska vägen byggas så, att syftet med bestämmelserna inte motverkas.

Om det i kommuner eller landsting ska tas ut skatt enligt lagen (2004:629) om trängselskatt, får kommuner eller landsting träffa



avtal med staten om att biträda med information om systemet med trängselskatt, och förvaltning och upphandling med anledning av trängselskatten. Kommunerna eller landstingen får dock inte utföra uppgifter som innebär myndighetsutövning.

## 2.4.2 Kommunala åtaganden avseende transportinfrastruktur

### Väghållningen

I prop.1987/88:50 om trafikpolitiken inför 1990-talet föreslogs bl.a. förändringar i den dåvarande uppdelningen av väghållningsansvaret mellan stat, kommuner och enskilda. Med den kraftiga urbanisering som skett hade uppdelningen av väghållningsansvaret blivit alltmer otidsenlig. En viktig utgångspunkt i det trafikpolitiska arbetet och för de förslag som lämnades i propositionen 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 att få till stånd en mer rättvis fördelning av väghållningsansvaret mellan staten och kommunerna.

Staten skulle enligt förslaget 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.

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). 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. För närvarande är 209 av landets 290 kommuner egna väghållare. Kommunerna svarar i dag för nästan 5 000 mil väg och är också engagerade i den enskilda väghållningen i relativt betydande omfattning genom att lämna bidrag och sköta väghållningen.

## Väg och järnväg – resecentrum

Det finns ingen direkt huvudansvarig för resecentrum. Som tidigare kortfattat har nämnts framgår av förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. att statlig medfinansiering kan ske till

1. trafikhuvudmän enligt lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik för investeringar i

- a) regionala kollektivtrafikanläggningar,
- b) rullande materiel för regional kollektiv persontrafik på järnväg, tunnelbana och spårväg samt
- c) fartyg för regional kollektiv person- och godstrafik,

2. trafikhuvudmän för åtgärder som ökar tillgängligheten för funktionshindrade resenärer

Statlig medfinansiering får beviljas för

- byggande av väg- och gatanläggningar för regional kollektiv persontrafik som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov,
- byggande av spåranläggningar för regional kollektiv persontrafik som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov,
- byggande av stationer, terminaler, vänthallar, hållplatser och andra liknande anläggningar för trafikanternas behov vid regionalt kollektivt resande,
- åtgärder för ökad tillgänglighet i kollektivtrafiken för funktionshindrade resenärer i fråga om kollektivtrafikfordon, terminaler, hållplatser eller andra anläggningar i anslutning till dessa samt investeringar i reseinformationsanläggningar som underlättar funktionshindrades resor,
- byggande av kajanläggningar för regional kollektiv person- och godstrafik som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov,
- investeringar i fartyg för regional kollektiv person- och godstrafik som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov

Det vanliga är att trafikhuvudmännen inte ansvarar för och därmed äger kollektivtrafikanläggningar utan agerar i samband med byggande och ansökan om statlig medfinansiering som bidrags-

mottagare. I normalfallet är det en krets av intressenter – däribland kommunen – som går samman och svarar för investeringen i anläggningen. Bland övriga intressenter återfinns så gott som alltid Trafikverket.

### Järnväg – kombiterminaler

Marknaden för kombitransporter har vuxit under de senaste tio åren. Flera nya terminaler har öppnats och planeringen för ytterligare ett antal terminaler pågår. Många av landets kommuner är engagerade i syfte utveckla det lokala näringslivet inom området för logistik och transporter, och flera av kommunerna gör, direkt eller via kommunala bolag, investeringar i kombiterminalverksamhet. En ny kombiterminal innebär ofta en stor investering. För att nyetableringar ska komma till stånd krävs därför många gånger en offentlig delfinansiering via till exempel kommunala medel.

### Sjöfart – hamnar

Hamnar har historiskt varit en viktig angelägenhet för sjöstäderna. Den kommunala hamnförvaltningen och hamnstyrelsen har skött anläggningarna. Det pågår många utbyggnadsprojekt i de svenska hamnarna. På flera platser planeras t.ex. för nya kajer och investeringar i nya kranar. Ökande fartygsstorlekar och krav från kunderna på snabb hamnhantering driver på denna utveckling. Flera hamnar har också rationaliserat och effektiviserat sin verksamhet, vilket inte minst visar sig genom att omsättningen per anställd i hamnen ökat.

En betydande andel av landets hamnar ägs och förvaltas av kommuner antingen i bolagets form eller i förvaltningens form. I många fall finns även privatägda hamnanläggningar i anslutning till offentligägda hamnar eller fristående. Hamn- och stuveriverksamheten bedrivs ofta i skilda bolag. 90 procent av landets export- och import sker till sjöss. Hamnarna är ofta också relativt stora förvaltare av järnvägs- och väginfrastruktur.

## Luftfart – flygplatser

Av förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. framgår att statlig medfinansiering kan ske till kommuner eller andra organ för byggande av flygplatsanläggningar med annan huvudman än staten.

Statlig medfinansiering får beviljas för byggande av flygplatsanläggningar som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov.

Kommunernas åtaganden mätt i form av nettoutgifter för transportinfrastruktur i gator och vägar samt spår uppgår årligen till mellan 15–20 miljarder kronor. Denna uppgift är dock inte direkt jämförbar med de statliga nettoutgifterna om cirka 40 miljarder kronor. Kommunernas nettoutgifter innehåller kostnader för räntor och amorteringar, vilket de statliga utgifterna normalt sett inte gör.

De kommunala åtagandena i de i anslutning till senaste åtgärdsplaneringen träffade medfinansieringsavtalen som rör det nationella vägnätet och järnvägsnätet uppgår i genomsnitt till cirka 2 miljarder kronor per år.

## 2.5 Marknadens uppgifter

Marknaden i form av kommersiellt verksamma företag har tillmätts en allt större roll i produktionen av transport- och trafiktjänster och i produktionen av infrastrukturtjänster. Statens roll liksom regionernas och kommunernas roll handlar om att skapa förutsättningar för transportsystemets förmåga att trygga tillgänglighet, framkomlighet, effektivitet under säkra och miljömässigt acceptabla former.

Marknadsöppningarna har skett successivt. De senaste förändringarna rör kollektivtrafiken på väg och järnväg samt att marknad för flygtrafikledning öppnats för konkurrens.

## 2.6 Den ekonomiskgeografiska samhällsutvecklingen

I rapporten "Inkomstutjämnning och villkor för tillväxt i kommuner och funktionella regioner"<sup>8</sup> som har tagits fram på uppdrag av Utjämningskommittén.<sup>9</sup> redovisas bland annat den långsiktiga expansionen och kontraktionen i landets olika delar. Redovisningen baseras på en indelning av landets kommuner i s.k. funktionella regioner.

En funktionell region beskrivs på följande sätt: "En funktionell region, som i de flesta fall är en stadsregion, hålls samman av sin infrastruktur, med transportnätverk som förgrenar sig inom och mellan regionens kommuner – allt ordnat i en byggd miljö. Infrastrukturen understödjer stadsregionens främsta uppgift som består i att skapa närhet mellan aktörer och säkerställa tillgänglighet. Hyreskostnader för bostäder och lokaler varierar med lägesvärdet för olika delar av regionen, där varje lokaliseringens tillgänglighet till arbetsplatser är en viktig bestämningsfaktor för den berörda platsens lägesvärde. Det senare påverkas också positivt av platsens tillgänglighet till företags- och hushållstjänster.

Vissa typer av varor och en stor andel av alla tjänster är distanskänsliga, vilket betyder att kostnaderna vid försäljning ökar kraftigt när avståndet mellan företaget och dess kunder ökar. Denna transaktionskostnad drabbar normalt både säljare och köpare. Sådan avståndskänslighet är regel när transaktionen eller inköpet förutsätter att säljaren och köparen måste träffas, dvs. ha direktkontakt. När en produkt (vara eller tjänst) sägs vara distanskänslig betyder det att transaktionskostnaden för produkten växer snabbt när avståndet mellan säljare och köpare ökar".

Betydelsen av att gruppera kommunerna i funktionella regioner och dela in kommunerna i kärn- och kranskommuner följer av följande beskrivning av det ömsesidiga samspelet mellan kommuner i en region (Johansson och Klaesson, 2007; Johansson et.al., 2010):

- En stor region har en stor kärnkommun och vise versa.
- En kranskommun har fördelar i form av lönenivå och tillväxt av att tillhöra en stor region och av att ha en stor kärnkommun.

---

<sup>8</sup> Börje Johansson & Johan Klaesson INA: Institutet för näringslivsanalys vid Internationella handelshögskolan i Jönköping.

<sup>9</sup> Fi 2008:07 Utjämningskommittén, dir 2008:110.

- En kärnkommun har fördelar i form av lönenivå och tillväxt av att tillhöra en stor region.
- De största kärnkommunerna har fördelar av sin tillgänglighet till kunder och leverantörer i sina kranskommuner. Denna tillgänglighet växer när kranskommunerna växer och när tidsavståndet till kranskommunerna minskar.

Grupperingen i regioner avslöjar även andra egenskaper hos den rumsliga (geografiska) ekonomiska strukturen. Det är t.ex. genomgående så att kärnkommuner har en oproportionerligt stor andel av sin regions totala antal arbetstillfällen. Samtidigt har kranskommunerna i de större regionerna en relativt låg andel av sin regions arbetstillfällen. Dessutom är lönenivån för arbetstillfällen i kärnkommunerna högre än i kranskommunerna.

Storleken hos en kommun och hos regionen den tillhör har ett systematiskt inflytande på kommunens ekonomiska tillväxt. Det spelar också roll om kommunen är en kärn- eller kranskommun. Av det skälet delas kommunerna upp i krans- och kärnkommuner, baserat på SCB:s indelning i 78 regioner. Vidare har kommunerna delats in i följande storleksklasser:

- En stor kommun har mer än 100 000 invånare.
- En medelstor kommun har mellan 20 000 och 100 000 invånare.
- En liten kommun har mindre än 20 000 invånare.

De funktionella regionerna kan på likartat sätt storleksgrupperas, där

- En stor region har mer än 1 000 000 invånare (Stockholm, Göteborg och Malmö).
- En medelstor region har mellan 100 000 och 1 000 000 invånare.
- En liten region har mindre än 100 000 invånare.

Av landets 9,26 miljoner invånare år 2008 fördelade sig cirka hälften var i kärnkommuner och kranskommuner. Av alla invånare i kärnkommuner fanns 2008 ungefär 75 procent i stora och medelstora regioner.

Från nedanstående tabell framgår vidare att de tre storstadsregionernas kärnstäder utgör klart mer än hälften av landets

invånare i kärnkommunerna. Landets tre största kärnkommuner var bostadsort för nästan 27 procent av Sveriges hela befolkning.

**Tabell 2.2** Befolkning i kärnkommuner 2008

<i>Kommun</i>	<b>Storregion</b>	<b>Medelstor Region</b>	<b>Liten region</b>	<b>Summa</b>
<i>Stor</i>	1 596 852	876 253	0	2 473 105
<i>Medel</i>	0	970 942	801 930	1 772 872
<i>Liten</i>	0	0	327 917	327 917
<b>Summa</b>	<b>1 596 852</b>	<b>1 847 195</b>	<b>1 129 847</b>	<b>4 573 894</b>

*Anm.* Enligt SCB:s indelning i 78 LA-regioner.

Fördelningen av invånare över landets kranskommuner är kraftigt snedfördelad. De små regionerna hyste 2008 bara strax under 314 000 individer i sina kranskommuner. Litet drygt 4 gånger så många fanns i de medelstora regionernas kranskommuner. Nästan dubbelt så många invånare i kranskommuner fanns samtidigt i de tre stora regionerna. Det betyder att kranskommuner har en särskilt stor betydelse för storstadsregionerna och en tillbakadragen roll i små regioner.

**Tabell 2.3** Befolkning i kranskommuner 2008

<b>Kommun</b>	<b>Stor region</b>	<b>Medelstor Region</b>	<b>Liten region</b>	<b>Summa</b>
Stor	424 773	0	0	424 773
Medel	2 053 572	680 771	28 489	2 762 832
Liten	390 896	818 455	285 497	1 494 848
<b>Summa</b>	<b>2 869 241</b>	<b>1 499 226</b>	<b>313 986</b>	<b>4 682 453</b>

*Anm.* Enligt SCB:s indelning i 78 LA-regioner.

Mellan 1950 och 2009 växte Sveriges befolkning med nästan 2,3 miljoner till nivån 9,3 miljoner för år 2009. Över 80 procent av denna tillväxt ägde rum i de tre storstadsregionerna inom gränserna för 2007 års LA-regioner. Samtidigt har de små regionerna haft en krympande befolkning under all tre delperioderna. De medelstora regionerna har under den nästan 60 år långa perioden tillförts mer än 600 000 invånare.

Tabell 2.4 Befolkningsförändring i regiontyper, 1950–2009

Regionstorlek	1950–1975	1975–2000	2000–2009
Stora	828 667	661 433	401 662
Medelstora	390 168	128 790	95 637
Små	-57 313	-115 873	-39 409
<b>Summa</b>	<b>1 161 522</b>	<b>674 350</b>	<b>457 890</b>

Källa: Befolkningsstatistik från SCB.

Den markerade tillväxten av de tre storstadsregionerna illustrerar fenomenet regionförstoring. Dessa tre regioner består av en stor uppsättning kommuner som i början av perioden 1950–1970 inte alls var integrerade och som först under senare decennier vuxit samman som en följd av nya transportsystem och nya lokaliseringar av bostäder och arbetstillfällen. Under den senare delen av hela perioden förstörades respektive storstadsregion genom en kombination av förtätning av de enskilda kommunerna och av minskade tidsavstånd mellan kommunerna inom 2007 års gränser. Konsekvensen av de minskade tidsavstånden blev ökad intensitet i arbetspendlingen och därmed integrerades kommunerna till en sammanhängande arbetsmarknad (Johansson, et.al., 2010).

Förstoringen av de tre största regionerna har också sin motsvarighet bland gruppen medelstora regioner, men där i en mer återhållsam process. De medelstora regioner som haft starkast inslag av förkortade tidsavstånd mellan enskilda kommuner har också vuxit mest. Integrationen har konsekvenser för tillväxttakten av befolkningen. Således har den årliga tillväxttakten för de två sista delperioderna varit ungefär tre gånger högre i storstadsregionerna jämfört med de medelstora regionerna.

I prop. 2009/10:200 om ny kollektivtrafiklag lämnades förslag till en ny lag om kollektivtrafik och till lagändringar för att modernisera kollektivtrafiklagstiftningen och anpassa den till EU:s nya regelverk på området. Därigenom ges kollektivtrafikföretag och de regionala kollektivtrafikmyndigheterna bättre förutsättningar för att sätta resenärernas behov i centrum när kollektivtrafiktjänster utformas.

Med den nya lagen kan kollektivtrafikföretag fritt och inom alla geografiska marknadssegment etablera kommersiell kollektivtrafik. Redan tidigare har riksdagen beslutat att öppna marknaden för persontrafik på järnväg från och med den 1 oktober 2010.



Samtidigt får den regionala kollektivtrafikmyndigheten i länet bättre förutsättningar att agera effektivt genom en mer funktionsenlig befogenhet och en tydligare roll- och ansvarsfördelning. Det blir lättare att utan administrativa hinder etablera trafik över länsgränser. Strategiska beslut om kollektivtrafik, som i dag ofta fattas av länstrafikbolag, ska fattas i förvaltningsform för ökad insyn och bättre samordning med annan samhällsplanering. För resenärerna kommer den nya regleringen att kunna leda till ett större antal resealternativ och ökad valfrihet.

Den begränsning som tidigare skett i geografiskt hänseende tas nu bort, vilket kan ses som uttryck för en anpassning till de förändringar som äger rum i fråga om förstoringen av regioner i arbetsmarknadsmässigt hänseende och i andra avseenden.

### 3 Gällande planerings- och beslutsprocesser i staten, regionerna och kommunerna rörande trafik, infrastruktur och samhällsbyggande

#### 3.1 Den långsiktiga inriktnings- och åtgärdsplaneringen av transportinfrastruktur för perioden 2010–2021

##### 3.1.1 Planeringssystemets principiella utformning

I propositionen 1997/98:56 Transportpolitik för hållbar utveckling (bet.1997/98:TU10, rskr.1997/98:266) gjorde regeringen den bedömningen att planeringssystemet bör vara uppbyggt så att planeringen av åtgärder i transportinfrastrukturen sker i två steg. Det första steget utgörs av en inriktningsplanering. I detta steg utreds mål, ekonomiska ramar och strategier för att därefter läggas fast av riksdagen.

Inriktningsplaneringen är den fas i planeringsprocessen där förutsättningarna för och det grundläggande syftet med åtgärderna i planerna läggs fast. Avsikten är att övergripande politiska avvägningar i detta skede ska ske av regering och riksdag och inte på myndighetsnivå. Kraven som ställs på inriktningsplaneringen är därför höga. Det är en omfattande informationsmängd som ska vägas samman för att analysen ska kunna göra anspråk på att utgå från en helhetssyn.

Riksdagens inriktningsbeslut ligger till grund för olika typer av åtgärder inom transportsystemet. Åtgärder inom infrastrukturen vägs mot andra åtgärder i transportsystemet.

Efter att riksdagen, genom inriktningsplaneringen, tagit ställning till den framtida inriktningen av åtgärderna i transportsystemet beslutar regeringen om erforderliga uppdrag samt om mål och direktiv för åtgärdsplaneringen. Denna är, vad gäller infrastrukturen, uppdelad i nationella planer samt länsplaner för regional transportinfrastruktur. Medel för genomförande av dessa planer disponeras av Trafikverket efter beslut av regeringen.

Det andra steget efter inriktningsplaneringen utgörs således av åtgärdsplaneringen. Åtgärdsplaneringen i infrastrukturen sker genom utarbetande av nationella planer samt länsplaner för regional transportinfrastruktur. Regeringen utfärdar direktiv för planeringen som riktas till Trafikverket (fr.o.m. april 2010) samt till länsstyrelserna i de län som svarar för upprättande av länsplanerna för regional transportinfrastruktur. Regionala självstyrelseorgan (Regionkommuner) och regionala samverkansorgan med behörighet att upprätta motsvarande regionala planer bjuds formellt in att delta. Trafikverket upprättar förslag till nationell plan som slutligt fastställs av regeringen och de övriga upprättar förslag till regionala länsplaner som efter att regeringen beslutat om definitiva planeringsramar slutligt fastställs av respektive regionalt organ.

Planeringen ska kännetecknas av ett vidgat samhällsekonomiskt synsätt. Det samhällsekonomiska synsättet vid planering av åtgärder inom transportsystemet omfattar bedömningar av samtliga effekter som har transportpolitisk betydelse. Värderingen av effekter som inte kan vägas in i nyttokostnadskalkyler åskådliggörs på annat sätt. Metoder för strategiska miljöbedömningar, bedömningar av jämställdhets- och fördelningseffekter samt effekterna av drift- och underhållsinsatser har med tiden vidareutvecklats.

Grundläggande för de prioriteringar som sker i den ekonomiska planeringen är – sedan flera decennier – den samhällsekonomiska nyttokostnadskalkylen. Kalkylen innebär att effekterna av en åtgärd beräknas eller uppskattas. De olika negativa och positiva effekterna värderas därefter i monetära termer och den totala effekten jämförs med kostnaden för åtgärden. Kalkylen kan därmed ligga till grund för en sammanfattande bedömning av hur åtgärden påverkar samhället. Syftet med att tillämpa ett samhällsekonomiskt synsätt är att uppnå en effektiv medelsanvändning i samhället som helhet och möjliggöra en prioritering mellan olika åtgärder samtidigt som flera olika behov i samhället tillfredsställs.

Den samhällsekonomiska nyttokostnadskalkylen baseras på de värderingar som åsätts de olika effekterna. Dessa värderingar

grundas på generellt underlag från intervjuundersökningar eller alternativa kostnadsberäkningar. För att åtgärder ska leda mest effektivt mot de fastlagda etappmålen måste värderingarna även vägas mot de politiska värderingar som målen innebär. För vissa effekter är det inte möjligt att göra en generellt användbar monetär värdering. I dessa fall måste effekterna åskådliggöras och bedömas enligt andra värdeskalor för att kunna integreras i beslutsunderlaget. Exempel där effekterna är svåra att värdera med gängse metoder är intrång i natur- och kulturmiljöer, konsekvenserna för markanvändning, regionalekonomi och sysselsättning.

Planeringen av trafik- och infrastrukturåtgärder är ett instrument för samordning av olika intressen och åtgärder. Syftet är att förhindra att olika åtgärder motverkar varandra och att bättre utnyttja möjliga synergieffekter mellan åtgärderna. För att på detta sätt öka åtgärdernas effektivitet har statsmakterna ansett att en hög grad av integrering av planeringen av bebyggelse, infrastruktur och trafikering bör eftersträvas. De positiva effekterna med en sådan utveckling är bl.a. att det tydliggör var i samhällsapparaten åtgärder bör sättas in för att uppnå en viss effekt med minsta insats, att det ökar möjligheterna till synergieffekter mellan åtgärder i transportsystemet och åtgärder i samhället i övrigt samt att det ökar möjligheten att utforma åtgärder i övriga samhället som begränsar behovet av åtgärder i transportsystemet.

### **3.1.2 Planeringssystemets tillämpning i den senaste planeringsomgången**

Den senaste planeringsomgången har utgått från den övergripande planeringsprocess som lades fast i slutet av 1990-talet. I schematisk form framgår processen av nedanstående bild.

Figur 3.1 Inriktningsplanering



Figur 3.2 Åtgärdsplanering



Det första steget, inriktningsplaneringen, avslutades i och med att riksdagen fattade beslut med anledning av regeringens förslag i prop. 2008/09:35 Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt. I det första steget ingick en särskild förberedelse inför kommande åtgärdsplanering där planupprättande myndigheter genomförde nationella och regionala systemanalyser och där även kommunala samverkansorgan och regionala självstyrelseorgan inbjöds till att delta. Efter riksdagens beslut om planeringsram och inriktning för den aktuella planperioden följde det andra steget, åtgärdsplaneringen. Regeringen gav då direktiv till planupprättande myndigheter och inbjöd samverkansorgan och regionala självstyrelseorgan att ta fram konkreta åtgärdsplaner för perioden 2010–2021 i enlighet med den beslutade inriktningen.

De åtgärder som övervägdes i åtgärdsplaneringen skulle beskrivas bl.a. med avseende på hur de bidrar till inriktningen, transportpolitiska mål, samhällsekonomiska bedömningar och andra konsekvensbeskrivningar. När regeringen skulle fastställa prioriterade åtgärder på nationell nivå och ramar för åtgärdsplaner på regional nivå skulle det finnas genomarbetade förslag att utgå ifrån som gav möjligheter att göra justeringar för att ytterligare förbättra bidraget till inriktningen. Åtgärdsplaneringens syfte är att säkerställa att de förslag till prioriteringsordning som tas fram innehåller väl genomlysta och förankrade åtgärder som är avvägda och prioriterade jämfört med ett antal andra tänkbara åtgärder. Detta växel spel mellan politiska avvägningar på central och regional nivå och saklig genomlysning av åtgärder från de planerande myndig-

heterna skulle bidra till att säkerställa att de åtgärder som till slut prioriterades är efterfrågade, väl genomlysta avseende hur de bidrar till inriktningen och jämförda med andra möjliga lösningar.

Inriktningsplaneringen inleddes med att regeringen den 21 december 2006 gav dåvarande Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), dåvarande Banverket, dåvarande Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsverket och dåvarande Vägverket i uppdrag att utarbeta inriktningsunderlag i nära samverkan med regionerna inför regeringens kommande proposition om inriktning av åtgärderna i järnvägs- och väginfrastrukturen under planeringsperioden 2010–2019. Landstingen i Västra Götaland och Skåne län fick samma dag regeringens erbjudande om att lämna ett sammanhållet underlag för infrastrukturen inför infrastrukturplaneringen för 2010–2019. Uppdraget redovisades den 27 juni 2007 och remissbehandlades därefter.

Som en del i remisshanteringen genomfördes den 4–5 oktober 2007 möten där företrädare för samtliga planeringsansvariga organ på regional nivå – samverkansorgan, regionala självstyrelseorgan respektive länsstyrelser – och företrädare för drygt tjugo bransch- och intresseorganisationer gavs möjligheter att presentera sina remissynpunkter muntligen.

Regeringen uppdrog den 17 januari 2008 åt Banverket, Vägverket, Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsverket, i fortsättningen benämnda trafikverken, samt åt Länsstyrelserna i Stockholms, Västmanlands, Norrbottens, Västernorrlands och Jämtlands län att inleda förberedelsearbetet för åtgärdsplaneringen av infrastrukturåtgärder för perioden 2010–2020. Regionala självstyrelseorgan och samverkansorgan i övriga län erbjöds att inleda förberedelsearbetet på motsvarande sätt som de nämnda länsstyrelserna. Uppdraget redovisades den 30 september 2008 genom att trafikverken och de planeringsansvariga organisationerna i respektive län presenterade systemanalyser. Dessa systemanalyser har utgjort ett underlag för förslagen till de trafikslagsövergripande infrastrukturplanerna.

Som en del i regeringens uppdrag om inledande av åtgärdsplanering för infrastrukturåtgärder fick trafikverken i uppdrag att utarbeta modeller och metoder som skulle tydliggöra förutsättningarna för att förbättra möjligheterna till regional, kommunal och privat medfinansiering av investeringsobjekt som skulle kunna inrymmas i åtgärdsplaneringen. Detta uppdrag slutredovisades också den 30 september 2008.

Förutom nämnda systemanalyser baserades regeringens förslag till inriktning också på flera andra utredningar. Exempel härpå är betänkandet ”Hamnstrategi – strategiska hamnoder i det svenska godstransportsystemet (SOU 2007:58)”, Banverkets rapport Strategiskt nät av kombiterminaler – intermodala noder i det svenska godstransportsystemet”, betänkandet ”Framtidens flygplatser – utveckling av det svenska flygplatssystemet (SOU 2007:70)”, förhandlingsmannens redovisning av uppdraget att förhandla om Stockholms infrastruktur och om medfinansiering av Citybanan, dåvarande Vägverkets och Banverkets nationella handlingsprogram för kollektivtrafikens långsiktiga utveckling, benämnt Kollframåt, och dåvarande Vägverkets föreslag till nytt etappmål för trafik-säkerhetsutvecklingen.

Regeringen överlämnade den 25 september 2008 propositionen Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt (prop. 2008/09:35) och budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1) till riksdagen. Riksdagen fattade beslut i enlighet med regeringens förslag i propositionerna (bet. 2008/09:TU1, rskr. 2008/09:126 och bet. 2008/09:TU2, rskr. 2008/09:145). Regeringens propositioner och riksdagens beslut angav tillsammans med regeringens planeringsdirektiv som beslutades den 19 december 2008 förutsättningarna för trafikverkens och länens arbete i åtgärdsplaneringen.

En nyhet i denna planomgång var att riksdagen inte fastställde hur mycket av medlen till utveckling av transportsystemet som skulle fördelas till den nationella planen och hur mycket som skulle fördelas till länsplanerna. Det innebar att regeringen inte bara hade möjligheten att omfördela medel mellan regionerna när länsplanerna fastställdes utan regeringen hade även möjligheten att omfördela medel mellan den nationella planen och de regionala planerna. Regeringen inhämtade riksdagens bemyndigande att efter åtgärdsplaneringen slutligt fördela medel mellan nationell plan och regionala planer.

I regeringens beslut den 19 december 2008<sup>1</sup> fick trafikverken i uppdrag att upprätta ett gemensamt förslag till en nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2010–2021. Regeringen uppdrog vidare åt länen att för respektive län upprätta ett förslag till trafikslagsövergripande länsplan för regional infrastruktur för perioden 2010–2021. Med

---

<sup>1</sup> N2008/8698/IR, N2008/8869/IR (delvis).

län avsågs i detta beslut den myndighet som hade ansvar för länsplanen. Att upprätta ett gemensamt förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet var också ett nytt inslag i planeringen. I tidigare planeringsomgångar hade trafikverken upprättat förslag som rörde enbart det egna trafikslaget.

I bilaga till regeringens beslut behandlades frågan om medfinansiering under egen rubrik. Även frågan om medfinansiering var ett nytt inslag i åtgärdsplaneringen. Följande framgår av bilagan i denna del:

Volymen åtgärder i de trafikslagsövergripande långsiktplanerna 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. Medfinansieringen kan ske t.ex. genom direkta ekonomiska bidrag eller i form av brukaravgifter.

Vägverket, Banverket och Sjöfartsverket ska som en permanent åtgärd, främst i samband med framtagande av underlag inför planeringen och beslut om genomförande av infrastrukturobjekt, pröva möjligheterna till medfinansiering från olika intressenter. Sådan prövning ska även göras beträffande objekt i länsplanerna. För att ett objekt ska kunna ingå i planen bör objektet fullt ut vara finansierat av den statliga ramen och eventuell medfinansiering från andra intressenter. Avvikelser från detta ska särskilt motiveras.

Samma krav på beslutsunderlag ska ställas på medfinansierade objekt som på övriga objekt. I de fall det är aktuellt med medfinansiering för ett objekt ska det finnas avtal om detta mellan Vägverket, Banverket eller Sjöfartsverket och intressenterna. Avtal om medfinansiering ska endast gälla under förutsättning att objektet slutligen ingår i den av regeringen fastställda planen. I de fall medfinansiering med brukaravgifter är aktuell för att täcka en del av den totala kostnaden för ett objekt, kommer vid behov finansiering ske med lån i Riksgäldskontoret för denna del. Regeringen kommer i dessa fall besluta om en särskild låneram. Brukaravgifterna ska täcka både återbetalning av och ränta för dessa lån. I samband med arbetet med medfinansieringsfrågor bör trafikverken i övrigt tillämpa huvuddragen i rapporten ”Finansiell samverkan i infrastrukturprojekt – modeller och metoder”, som trafikverken utarbetat på regeringens uppdrag.

Den 31 augusti 2009 överlämnade trafikverken ett gemensamt förslag till trafikslagsövergripande nationell plan för utveckling av transportsystemet till regeringen. Regeringen remitterade planförslaget.

Länen ansvarar enligt förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur för att upprätta och fastställa



länsplanerna. Länen överlämnade i november 2009 sina förslag till trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur till regeringen.

Trafikverket hade också regeringens uppdrag att kommentera länens prioriteringar ur ett nationellt perspektiv senast den 15 december 2009. Den 15 december 2009 lämnade trafikverket en samlad effektbedömning av planförslagen till regeringen samt en remissammanställning avseende miljökonsekvensbeskrivningen.

Förslag till planer samt övriga underlag i form av remissyttrandet avseende den nationella planen och miljökonsekvensbeskrivning m.m. utgjorde underlag för regeringens beslut den 29 mars 2010 som dels avsåg innehållet i den nationella planen, dels den definitiva ekonomiska ramen för respektive län. Länen har sedan, efter regeringens beslut om definitiva ekonomiska ramar fastställt länsplanerna utifrån de inlämnade förslagen.

Under åtgärdsplaneringen genomfördes för första gången en miljöbedömning för den nationella planen i enlighet med miljöbalkens regler.

Planeringsramen för åtgärder under perioden 2010–2021 utökades med 50 miljarder kronor som en följd av de avtal som träffats om medfinansiering. I prop. 2009/10:99 Utgiftsområde 22 som lades på riksdagens bord den 8 april 2010 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 ska 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.

Regeringen lämnade samma dag till riksdagen skrivelsen 2009/10:197 Åtgärdsplanering för transportsystemet 2010–2021. I denna redogör regeringen för åtgärdsplaneringen som lett fram till fastställelse av nationell plan för transportsystemet 2010–2021 och fastställelse av ekonomiska ramar för länsplaner för regional transportinfrastruktur 2010–2021. I skrivelsen redovisar regeringen sina överväganden, sin politik samt effekterna av åtgärderna i nationell plan och i länsplanerna. Vidare beskrivs planeringen, genomförandet och uppföljningen av planerna. Till skrivelsen fogades bilagor med förteckningar dels på pågående objekt som ska

slutföras eller särskilt utpekade objekt som ska påbörjas under planperioden 2010–2020 dels på nya objekt som ska påbörjas under planperioden 2010–2021.

Skrivelsen jämte till följd av skrivelsen inkomna motioner behandlades av Trafikutskottet och riksdagen. (2009/10:TU 24, rskr. 2009/10:349)

Regeringen uppdrog den 20 januari 2011 åt Trafikverket att redovisa hur banavgifter kan utformas som ekonomiskt styrmedel för effektivare fördelning av infrastrukturkapacitet på det av staten förvaltade järnvägsnätet samt att redovisa en plan för hur ett sådant avgiftssystem kan införas. En förutsättning för uppdraget är att intäktsnivån enligt den prognos som gjordes inför upprättandet av den nationella trafikslagsövergripande planen för utveckling av transportsystemet för perioden 2010–2021, 15,6 miljarder kronor i 2009 års priser under planperioden, säkerställs. I uppdraget ingår att överväga om hur de nya inslagen av ekonomiska styrmedel i kapacitetstilldelningsprocessen påverkar transportmarknaden och transportarbetet på järnväg. Uppdraget ska slutredovisas i maj 2014, med en första delredovisning senast den 16 maj 2011.

Regeringen uppdrog vidare den 10 mars i år åt Trafikverket att med nu gällande nationell plan för utveckling av transportsystemet som grund utreda behovet av ökad kapacitet i det svenska järnvägssystemet och lämna förslag till effektiviserings- och kapacitetshöjande åtgärder som kan vidtas för att tillgodose kapacitetsbehovet. Utgångspunkten för förslagen ska vara den så kallade fyrstegsprincipen. Trafikverket bör även beakta betänkandet Höghastighetsbanor – ett samhällsbygge för stärkt utveckling och konkurrenskraft (SOU 2009:74) avseende förutsättningarna för en utbyggnad av höghastighetsbanor för järnväg i Sverige.

Åtgärder som föreslås för tidsperioderna 2012–2015 samt 2016–2021 ska delrapporteras till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 1 oktober 2011. Trafikverket ska dessförinnan ha remitterat åtgärdsförslagen. En sammanställning av remissynpunkterna ska bifogas delrapporteringen.

Uppdraget ska i sin helhet redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 29 februari 2012.

## 3.2 Den fysiska planeringen av transportinfrastruktur

### 3.2.1 Nu gällande lagstiftning

Den fysiska planeringsprocessen för järnvägar och vägar regleras i väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg (banlagen). Vid planering och prövning enligt väglagen och banlagen, ska de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. och hushållningsreglerna i 3 och 4 kap. i miljöbalken tillämpas. Detsamma gäller bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer. Dessutom finns i väglagen och banlagen ett flertal hänvisningar till miljöbalken som innebär att dess bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) ska tillämpas.

En målsättning med väglagen och banlagen är att ge förfarandet vid väg- och järnvägsbyggen en god anknytning till övrig samhällsplanering och till miljölagstiftning. Planeringsprocessen syftar till att förankra planeringen av vägar och järnvägar i den regionala planeringen och i kommunernas planering samt att ge möjligheter till insyn och påverkan för dem som berörs i olika skeden. Vidare ingår i planeringsprocessen att göra avvägningar mellan olika allmänna och enskilda intressen samt att åstadkomma ett effektivt och rättssäkert plangenomförande.

Planeringsprocessen ska tillämpas på åtgärder som är byggande av väg eller byggande av järnväg. Till byggande av väg räknas anläggning av ny väg, omläggning av väg i ny sträckning och ombyggnad av väg. Till byggande av järnväg räknas att anlägga en ny järnväg, att lägga om spår i en ny sträckning, lägga ut ytterligare spår och på annat sätt bygga om en järnväg.

Planeringsprocessen är indelad i tre skeden, där arbetet successivt ska utvecklas från översiktliga studier till detaljplanering och där resultatet från ett skede ska ge utgångspunkterna för nästa.

Processen inleds med en *förstudie* genomförs. Den syftar till att klarlägga förutsättningarna för den fortsatta planeringen. Förstudiearbetet handlar om att identifiera och pröva tänkbara alternativ för att få fram vilka som verkar genomförbara och därför intressanta att studera vidare. Under förstudien ska den som avser att bygga en väg eller järnväg samråda enligt regler i miljöbalken med berörda länsstyrelser, kommuner och ideella föreningar som enligt sina stadgar har till ändamål att ta till vara naturskydds- eller miljöskyddsintressen samt med den allmänhet som kan antas bli särskilt berörd.

Efter samrådet ska den länsstyrelse, inom vars område väg- eller järnvägsprojektet huvudsakligen ska utföras, bedöma och besluta om projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Projekt som kräver tillåtlighetsprövning av regeringen anses alltid medföra en betydande miljöpåverkan.

När förstudien visar att alternativa sträckningar måste studeras, ska en *vägutredning* eller en *järnvägsutredning* genomföras. I utredningen ska de alternativ som bedöms som genomförbara efter förstudien analyseras och utvärderas. Alternativen och deras konsekvenser ska redovisas så att de kan jämföras med varandra och med att inte genomföra någon utbyggnad. Samråd i ett väg- eller järnvägsutredning ska ske med bl.a. länsstyrelse, tillsynsmyndighet och enskilda som kan antas bli särskilt berörda. Samrådskretsen är större för projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan än för andra projekt. Utredningen ska innehålla en MKB (Miljökonsekvensbeskrivning) som ska utformas och hanteras enligt miljöbalkens regler. Beskrivningen ska godkännas av berörd länsstyrelse. Därefter ska den ställas ut för granskning. Normalt omfattar dock utställningen hela utredningen, inklusive MKB. Utredningen resulterar i ställningstagande om en korridor i terrängen för vägens eller järnvägens sträckning. Större väg- och järnvägsprojekt ska tillåtlighetsprövas av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken. *Tillåtlighetsprövning* krävs för:

- nya motorvägar och motortrafikleder samt andra vägar med minst fyra körfält och en sträckning av minst tio kilometer, och
- nya järnvägar avsedda för fjärrtrafik och anläggande av nytt spår på en sträcka av minst fem kilometer för befintliga järnvägar för fjärrtrafik.

Om det finns särskilda skäl, får regeringen i ett visst fall avstå från prövningen. Tillåtlighetsprövningen ska göras på grundval av vägutredningen respektive järnvägsutredningen. Trafikverket bereder på regeringens uppdrag tillåtlighetsärendena, bl.a. genom att skicka underlaget på remiss. Tillåtlighetsärenden handläggs i Miljödepartementet. Regeringens beslut om tillåtlighet får inte överklagas. Det finns en möjlighet att begära rättsprövning av beslutet hos Regeringsrätten.

Det tredje planeringsskedet innebär att en *arbetsplan* eller en *järnvägsplan* ska upprättas. Planen ska redovisa väganläggningens eller järnvägsanläggningens läge och utformning i detalj, liksom

den mark och de särskilda rättigheter som behöver tas i anspråk för själva vägen eller järnvägen och för byggandet av den. Arbetsplanen eller järnvägsplanen ska innehålla en MKB enligt miljöbalkens regler, vilken ska godkännas av berörd länsstyrelse. När planen utarbetas ska samråd ske med bl.a. berörda fastighetsägare, kommuner och länsstyrelser samt med andra som kan ha ett väsentligt intresse i saken. Planen inklusive MKB ska ställas ut för granskning. Trafikverket ska efter samråd med länsstyrelsen pröva om planen ska fastställas. Om verket och länsstyrelsen har olika uppfattning, ska frågan om fastställande av planen hänskjutas till regeringens prövning. Verkets beslut att fastställa en plan får överklagas hos regeringen och handläggs i Näringsdepartementet.

Med stöd av en fastställd arbetsplan får Trafikverket ta i anspråk den mark eller annat utrymme som behövs för vägen, trots den rätt som någon annan kan ha till fastigheten (vägrätt). En fastställd järnvägsplan ger järnvägsbyggaren rätt att lösa in erforderlig mark, men det måste ske via domstol eller – vilket är vanligast – genom lantmäteriförrättning. Härmed är den fysiska planeringsprocessen avslutad.

Ofta måste ny- och ombyggnad av vägar och järnvägar hanteras och prövas även enligt plan- och bygglagen (1987:10, PBL). Planeringen måste ta hänsyn till riktlinjerna i kommunala översiktsplaner för användningen av mark- och vattenområden samt för hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras. Vägar och järnvägar får inte byggas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Därför blir det vid planeringen ofta aktuellt att initiera ny planläggning eller ändring av befintliga detaljplaner. Detta arbete hanteras av berörd kommun och sker enligt PBL:s regler om bl.a. samråd och utställning.

Den nya PBL, som träder i kraft den 2 maj 2011, betonar översiktsplanens strategiska funktion och lägger särskild vikt vid sambanden med den regionala utvecklingsplaneringen. I den nya PBL ställs tydliga krav på att sambanden med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen ska redovisas i översiktsplanen. Översiktsplanens viktigaste funktion är att ge vägledning för kommunens och andra myndigheters beslut om hur mark- och vattenområden och bebyggelsen ska utvecklas och användas. Nyheterna lägger grunden för en mer strategisk översiktsplan, som inte bara ger vägledning och handlingsberedskap för beslut om mark- och vattenanvändning och bebyggelseutveckling, utan som också kan

utgöra ett led i kommunens utvecklingsstrategi. Många planeringsfrågor är regionala och behandlas över kommungränserna.

Översiktsplanen kan ändras genom en *fördjupning*. En sådan innebär en mer detaljerad redovisning av ställningstaganden inom ett visst geografiskt område. Skälet är att översiktsplanen ska kunna fungera som en tydlig vägledning inför efterföljande beslut om mark- och vattenanvändningen i kommunen, till exempel för bygglov. Områden där det kan vara lämpligt att arbeta med fördjupningar av översiktsplanen är stadsdelar, tätorter, kustområden och externhandel/verksamhetsområden, turistanläggningar och komplexa kulturlandskap.

Översiktsplanen kan även ändras genom ett *tematiskt tillägg* för att tillgodose ett särskilt allmänt intresse. Det innebär att planeringsfrågor som inte tidigare har tagits upp i översiktsplanen ska behandlas över hela kommunens yta. Genom att arbeta med tillägg till översiktsplanen kan planen hållas aktuell i väntan på en omarbetning. Frågor som kan behandlas genom tillägg till översiktsplanen är till exempel vindkraft, förorenade områden, farligt gods, tysta områden och översvämningssområden. Den fråga som behandlas genom tillägg till översiktsplanen är vindkraft. Även infrastruktur skulle kunna behandlas som ett tematiskt tillägg.

*Detaljplanen* är kommunens genomförandeinstrument och ger tydliga rättigheter och skyldigheter för både kommunen och enskilda. För kommunen handlar det om att utnyttja de resurser och möjligheter som finns och detaljplanerna ger för att få kommunens ambitioner verkställda.

Kommunen får anta *områdesbestämmelser* för att i vissa avseenden reglera begränsade områden av kommunen som inte omfattas av en detaljplan. Det generella kravet på stöd i översiktsplanen för att använda områdesbestämmelser tas bort, men behålls i det fall kommunen vill reglera grunddragen för användningen av mark- och vattenområden.

### 3.2.2 Föreslagen ny lagstiftning

Den 19 mars 2009 tillsattes en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att effektivisera planeringsprocessen för byggande av transportinfrastruktur. Transportinfrastrukturkommitténs uppdrag var att effektivisera planeringsprocessen för transportinfrastruktur. I uppdraget ingick att analysera plane-

ringsprocessen för byggande av transportinfrastruktur och föreslå sådana ändringar i väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg (banlagen) som bl.a. skulle innebära att ledtiderna fram till färdig anläggning förkortas. Utredningsarbetet omfattade även frågor om miljökonsekvensbeskrivning och tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken samt frågor om samordning med övrig fysisk planering enligt plan- och bygglagen (1987:10, PBL). Kommittén lämnade sitt betänkande ”Effektivare planering av vägar och järnvägar” (SOU 2010:57) i september 2010. Betänkandet har remissbehandlats.

Utgångspunkterna för kommittén förslag har varit att det samlade regelkomplexet är mycket *svåröverskådligt*. Det finns också ibland svårförklariga *skillnader* mellan systemen. Kritikerna menar också att det finns för många möjligheter att *överklaga beslut* i flera omgångar och i olika lagsystem. Många menar också att det kan bli en *dubbelprövning*, som kan leda till osäkerhet om vad som gäller. Den parallella hanteringen och överklagandemöjligheterna i olika lagsystem innebär att planeringsprocessen blir *oförutsägbar*. Det problem som brukar nämnas allra först när det gäller planeringsprocessen handlar om *tid och pengar*. För ett komplicerat projekt kan processen ta 10–12 år. Under de senaste fem åren har det kostat uppemot en miljard kronor per år att genomföra den fysiska planeringen för väg- och järnvägsprojekt.

Med dessa utgångspunkter lämnar kommittén förslag till en effektivare sammanhållen fysisk planeringsprocess. Det går enligt kommitténs uppfattning inte att inleda en meningsfull lagreglerad fysisk planeringsprocess innan det är klarlagt dels att en åtgärd ska vidtas, dels att den lämpligaste åtgärden är att bygga om eller bygga en ny väg eller järnväg. Enligt kommitténs bedömning ska det inom ramen för den ekonomiska planeringen, innan den fysiska planeringen kan starta, göras *en förberedande studie* som innebär en förutsättningslös transportslagsövergripande analys *med tillämpning av fyrstegsprincipen*. Kommittén vill framhålla vikten av att regeringen ställer tydliga krav på Trafikverket att genomföra en sådan förberedande planering som innefattar analys enligt fyrstegsprincipen och samråd.

Kommittén föreslår att den fysiska planeringen av vägar och järnvägar inte längre ska innehålla tre skeden, utan utformas som *en sammanhållen process*. Det får till effekt att planeringsprocessen blir kortare, bl.a. till följd av att antalet moment som ger ställtider

minskar. Det ger också helt andra möjligheter än i dag att anpassa planeringsinsatsen till behovet i det enskilda fallet.

Planeringsarbetet bör inledningsvis *precisera förutsättningar och hinder* som kan påverka möjligheterna att dra fram vägen eller järnvägen. Samrådet kan då inledas utan någon redovisning av alternativa terrängkorridorer, sträckningar eller liknande. Allmänheten, myndigheter och organisationer kan därmed lättare bidra med sin kunskap om förhållanden som är viktiga att känna till och ta hänsyn till i planeringsarbetet, i stället för att alltför tidigt diskutera fysiska och miljömässiga konsekvenser av olika alternativ. *Samrådets* olika aktiviteter kommer att pågå *under hela planeringsprocessen*, vilken successivt leder fram till att detaljerna avseende väg- eller järnvägsanläggningen utformas och regleras. Detta ska göras i den *vägplan eller järnvägsplan som avslutar processen*.

Denna nya planeringsprocess underlättar för en kommun, som aktivt använder sig av översiktsplaneinstrumentet, att åstadkomma en planering och utbyggnad av vägar och järnvägar som är väl samordnad med kommunens fysiska planering. Små och okomplicerade åtgärder på befintlig väg eller järnväg som medför endast marginell påverkan på omgivningen ska kunna genomföras utan formell planering. Det gäller dock bara om mark inte behöver tas i anspråk med stöd av tvångsreglerna i väglagen eller banlagen.

Kommittén föreslår nya bestämmelser för att Trafikverket vid planering av vägar och järnvägar ska sträva efter att samordna sitt arbete med prövning enligt andra lagar. Det gör det möjligt att undvika dubbelarbete och att effektivisera beslutsprocesserna. En ökad samordning underlättar också för allmänheten att förstå och medverka i planeringen. Trafikverket bör ta ansvar för att möjligheterna till samordning utnyttjas i de fall det är lämpligt.

Tidiga samråd och ökad samverkan mellan kommunen och Trafikverket samt ökad tydlighet från statens sida ska förebygga att det uppstår konflikter mellan stat och kommun. Om det ändå sker går det oftast att hitta en lösning genom förhandlingar.

Om Trafikverket och en kommun slutligen inte kan komma överens om lokaliseringen och utformningen av en väg eller järnväg, föreslår kommittén att verket ska överlämna frågan om att fastställa väg- eller järnvägsplanen till regeringen. Om regeringen fastställer planen ska det innebära en skyldighet för kommunen att anpassa detaljplaner eller områdesbestämmelser så att väg- eller järnvägsplanen kan genomföras. Ett separat regeringsbeslut om planföreläggande behövs därmed inte.



Planeringen av spårväg och tunnelbana ska kunna ske enbart genom detaljplaneläggning enligt PBL. Bygglovplikten ska kunna tas bort (eller minskas) genom bestämmelser i fastställd vägplan eller järnvägsplan. För väg- och järnvägstunnlar ska bygglovplikten slopas.

Kommittén föreslår också att förbuden inom generellt skyddade biotopskyddsområden ska slopas för byggande av väg eller järnväg enligt fastställd plan. Inte heller ska samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken behövas för de typer av åtgärder som anges i fastställd vägplan eller järnvägsplan.

### **3.2.3 Några remissynpunkter på ny lagstiftning som berör den långsiktiga planeringen**

Majoriteten av instanserna instämmer i kommitténs bedömning i fråga om kopplingen mellan ekonomisk och fysisk planering. Det motiveras med att kommitténs förslag tydliggör den ekonomiska planeringens betydelse för åtgärdsvalet, att det kommer utveckla planeringssystemet och att det är en självklar och nödvändig förbättring av såväl den fysiska som den ekonomiska planeringsprocessen för åtgärder i transportsystemet.

Flera instanser anser att dock att det behöver klargöras hur den förberedande studien i praktiken ska gå till. Ett stort antal instanser anser att kopplingen till den ekonomiska planeringen för transportinfrastruktur är svagt utvecklat i betänkandet. Ett par instanser anser att det hade varit önskvärt att hanteringen av ekonomiska och fysiska planeringen koordinerats i samma utredning.

Ett relativt stort antal instanser anser att åtgärdsvalet bör samordnas med den regionala utvecklingsplaneringen. Några framhåller också att samverkan med kommunerna är viktigt. Flera instanser menar att det inte bara är Trafikverket som genomför förberedande studier utan även Länsstyrelsen eller regionorgan. Det anses därför märkligt att bara Trafikverket namnges i detta sammanhang.

Några instanser anser att det bör ske en växelverkan mellan ekonomisk och fysisk planering. Det anses inte entydigt att den ekonomiska planeringen ska ligga till grund för den fysiska planeringen utan ibland är det nödvändigt att den fysiska planeringsprocessen verkar som grund för att lösa finansieringsfrågan.

Någon anser att om man tar fram den fysiska planeringsprocessen parallellt med den ekonomiska prioriteringen kan man spara tid och inte riskera att pengarna gått till andra projekt när planläggningen väl är klar.

Ett par instanser samtycker inte till förslaget. Någon anser att det vore ändamålsenligt om förstudieinstitutet fanns kvar och någon anser att analysen bör ske utifrån en samordnad syn på transportinfrastrukturen (även för gående och cyklister), bebyggelsen, verksamheterna och markanvändningen i övrigt.

### 3.3 Långsiktig regional planering

Genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken vilar huvudsakligen på regionala organ – regionala självstyrelseorgan och kommunala samverkansorgan, där sådana finns, och i övriga län på länsstyrelserna. I fokus för den regionala utvecklingsplaneringen står följande program:

- Regionala utvecklingsprogram (RUP) är det övergripande planeringsinstrumentet i respektive län och är tänkt att fungera som en kappas för de mer avgränsade och operativt inriktade tillväxt- och strukturfondsprogrammen liksom för den regionala infrastrukturplaneringen.
- Regionala tillväxtprogram (RTP), operativa program för näringslivsutveckling, som arbetas fram i regionala partnerskap.
- Strukturfondsprogram för perioden 2007–2013 omfattar för Sveriges del ett nationellt och åtta regionala program för målet Regional konkurrenskraft och sysselsättning samt ett stort antal program för målet Territoriellt samarbete.
- Länsplaner för regional transportinfrastruktur.

I Förordningen (2003:595) om regionalt utvecklingsarbete stadgas således att det regionala självstyrelseorganet, det kommunala samverkansorganet eller – i län där sådana saknas – länsstyrelsen ska utarbeta ett tidsbundet regionalt utvecklingsprogram (RUP) som ska ligga till grund för det regionala utvecklingsarbetet. Det ska utarbetas i samråd med kommuner, landsting, näringsliv, organisationer och berörda statliga myndigheter.

Det ska innehålla:

- en analys av utvecklingsförutsättningarna och beakta de lokala arbetsmarknadsregionerna och andra relevanta funktionella regioner,
- mål som beaktar såväl riksdagens mål för den regionala utvecklingspolitiken som övriga nationella mål,
- inriktning och prioriteringar av arbetet för en hållbar regional utveckling, samt
- en plan för uppföljning och utvärdering av programmet.

Programmet ska också utgöra ett underlag för samverkan mellan och inom statlig och kommunal verksamhet och beakta möjligheterna till samverkan med andra län och regioner. Också i län med regionala självstyrelseorgan och kommunala samverkansorgan ska länsstyrelserna samordna de statliga myndigheternas insatser. Rent allmänt är formkraven på RUP:en mindre än på de regionala tillväxtprogrammen (RTP). Det gör den också bättre avpassad för kommunala självstyrelseorgan, i det att den lämnar ett betydande utrymme för regional anpassning.

I princip skulle arbetet med RUP:n föregå utformningen av de mer åtgärdsinriktade programmen. Den nationella politiska dagordningen innebar dock att turordningen i praktiken blev den omvända: under 2002–2003 lades fokus på programarbete för RTP, som 2004 började genomföras, för att sedan flyttas till RUP.

### 3.4 Påtalade och identifierade brister i dagens planeringssystem

Riksrevisionen har granskat de *förslag till länstransportplaner* som lämnades till regeringen i november 2009<sup>2</sup>. Riksrevisionen granskade under förra planomgången de förslag till länsplaner som lämnades till regeringen i augusti 2003. Då bedömde Riksrevisionen att länen i vissa viktiga avseenden inte hade följt de krav som ställts i regeringens direktiv. Syftet med den granskning som nu genomförts har varit att genom en genomgång av länsplanförslag följa upp de huvudsakliga iakttagelserna från den tidigare granskningen och bedöma om länen i denna planomgång

---

<sup>2</sup> RiR 2009:23.

klarat av att leva upp till kraven i regeringens direktiv. I granskningen har även följts upp vilka åtgärder regeringen vidtagit.

Granskningen visar att länen i några viktiga hänseenden inte har levt upp till de krav som ställts i regeringens direktiv. Planförslagen är inte tillräckligt transparenta och tydliga för att det ska gå att avgöra om valet av åtgärder är de mest effektiva och de långsiktigt mest socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbara. Resultaten visar att den problembild som redovisades i Riksrevisionens granskning från 2004 till stora delar kvarstår. Länen har inte levt upp till direktivens krav på tydliga prioriteringar och samlade effektbedömningar. I regeringens direktiv finns krav på att prioriteringarna ska motiveras och att den inbördes prioriteringsordningen ska framgå. Det ska även framgå vilka förslag till alternativa åtgärder som prioriterats bort. Effektbedömningar ska tas fram i planförslaget. En effektbedömning bör ge en rättvisande av vad en åtgärd eller ett paket av åtgärder leder till och möjliggöra sakliga jämförelser mellan olika alternativ.

Det finns generellt sett inte någon tydlig koppling mellan de övergripande prioriteringsgrunderna och de utvalda åtgärderna. Detta, tillsammans med att få län har beskrivit sina faktiska avvägningar, gör det svårt att bilda sig en uppfattning om hur eller varför åtgärderna har rangordnats på det sätt som gjorts. Det är dessutom få län som har redovisat bortprioriterade åtgärder. Plandokumentet saknar i flera fall effektbeskrivningar eller har mycket förenklade effektbeskrivningar. Dessutom är det endast ett fåtal län som tar upp alla effekter som ska beskrivas i en effektbedömning. I flera fall är effektbedömningen inte en samlad bedömning av planförslaget som helhet. Ofta redovisas snarare hur enskilda åtgärder påverkar måluppfyllelsen än hur det samlade planförslaget påverkar måluppfyllelsen av nationella och regionala mål. Det är svårt att se om, och i så fall hur, effektbedömningarna har påverkat prioriteringar av åtgärder och fördelningen mellan åtgärds-kategorier. I planförslagen redovisas negativa effekter och målkonflikter endast i undantagsfall.

Konsekvensen är att det blir svårt att avgöra om valet av åtgärder är det mest effektiva. En konsekvens av bristerna i plandokumentet är att det är svårt att avgöra om valet av åtgärder är det mest effektiva och det långsiktigt mest socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbara. Bristande motivering av prioriteringar och otillräckliga effektbedömningar försvårar sakliga jämförelser mellan olika nya alternativ. Det kan även hämma en omprövning av

alternativ i takt med att förutsättningarna i samhället ändras. Det kan i sin tur innebära att beslut fattas utifrån en föråldrad syn på vilka problem som ska lösas och vilken potential som kan tas tillvara genom infrastrukturinvesteringar. Otydliga förutsättningar en orsak till bristerna. Efter förra planomgången tonade regeringen ned kritiken mot länsplanernas brister. Regeringen har inte ändrat de grundläggande förutsättningarna för länens planer, utan ställer i stort samma krav i direktiven denna gång.

Resultatet av Riksrevisionens granskning av länsplanerna denna planomgång indikerar att flertalet av de problem och brister som lyftes fram 2004 fortfarande kvarstår. Regeringen har styrt både mot ett ökat regionalt inflytande i planprocessen och mot att satsningarna ska vara samhällsekonomiskt lönsamma. I en del fall har det inneburit oklarheter i hur det praktiska planarbetet ska bedrivas och ibland även en osäkerhet om den faktiska ansvarsfördelningen mellan länen och trafikverken. Ett ökat regionalt inflytande innebär samtidigt ett ökat politiskt inslag i processen. Det regionalekonomiskt lönsamma och regionalpolitiskt önskvärda är inte alltid det samhällsekonomiskt mest lönsamma alternativet. Det finns därmed en motsättning mellan en skarp styrning med direktiv som syftar till att ensa planförslagets innehåll och kvalitet i hela landet och viljan att utöka det regionala inflytandet. Hur detta ska påverka det praktiska arbetet har regeringen till stor del skjutit över på länen och trafikverken.

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen tillser att planering och prioritering av infrastrukturåtgärder baseras på tydliga och fullständiga effektbedömningar för enskilda objekt och för planförslagen som helhet. Riksrevisionen rekommenderar vidare att regeringen inför kommande planarbete betonar vikten av att planupprättarna redovisar sina prioriteringar och tydliggör de målkonflikter som kan uppstå i avvägningen mellan nationella och regionala mål.

Sedan 1998 är transportpolitikens övergripande mål att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Den samhällsekonomiska metod som används inom transportområdet är i grunden välbeprövad och har av oberoende parter bedömts ha de egenskaper som krävs för att ge beslutsfattare ett relevant beslutsunderlag. För att kunna utgöra ett gott beslutsunderlag behöver de samhällsekonomiska analyserna emellertid både hålla god kvalitet och vara sinsemellan jämförbara. Detta

ställer höga krav på de processer i vilka analyserna tas fram. Exempelvis är det viktigt att analysresultaten redovisas på ett transparent och begripligt vis.

På ett mera grundläggande plan krävs också en god förvaltning av de analysverktyg (datamodeller) som tillämpas och de datauppgifter som matas in i modellerna, rutinbeskrivningar för genomförande och resultatredovisning etcetera. För att förvaltningen ska kunna utvecklas och fungera över tid krävs även fungerande kompetensförsörjning samt rutiner för informationsutbyte, uppföljning och utvärdering. Allt detta innefattas i denna granskning av begreppet *”förvaltning av de samhällsekonomiska metoderna”*. Tidigare ansvarade Vägverket, Banverket och Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) för utveckling och genomförande av samhällsekonomiska analyser inom transportområdet. Därmed delade dessa myndigheter även på ansvaret för förvaltningen av dessa metoder. För detta ändamål har datainsamling, kalkylvärden och beräkningsmodeller utvecklats successivt under flera decennier. Förekomsten av specifikt utvecklade, avancerade prognos- och kalkylmodeller är utmärkande för området.

Våren 2010 genomfördes en myndighetsreform där Vägverket, Banverket och SIKA upphörde medan Trafikverket och Trafikanalys inrättades. Från och med den 1 april 2010 ska det nybildade Trafikverket förvalta de samhällsekonomiska metoderna inom transportområdet, medan Trafikanalys kontinuerligt ska följa Trafikverkets arbete i dessa frågor.

Syftet med Riksrevisionens granskning i denna del har varit att studera om trafikverken (ett samlingsbegrepp för de tidigare Vägverket och Banverket samt det nuvarande Trafikverket), SIKA och regeringen har sett till att förvaltningen av de samhällsekonomiska metoderna är effektiv och därmed ger förutsättningar för att de samhällsekonomiska analyserna ska kunna hålla god kvalitet och jämförbarhet<sup>3</sup>. Granskningen har i detta avseende fokuserat på metodförvaltningen för analyser av nyinvesteringar inom transportområdet på väg- och järnvägssidan. Den omfattar ingen bedömning av de teorier som analyserna baseras på, kvaliteten på de analyser som genomförs eller hur dessa värderas i olika beslutsprocesser, vilket givetvis också påverkar slutresultatet. Granskningen har inte heller studerat hur resultaten från de

---

<sup>3</sup> RiR2010:27.

samhällsekonomiska analyserna vägs samman med övriga beslutsunderlag inom området.

I rapporten redovisas ett antal kriterier som bör vara uppfyllda för att förvaltningen av de samhällsekonomiska metoderna ska kunna betraktas som effektiv inom transportområdet. De förvaltningsområden som omfattas av granskningen är hantering av data, statistik, beräkningsförutsättningar (nödvändiga antaganden för analysen) samt prognos- och kalkylmodeller, rutiner för tillämpning, redovisning och dokumentation samt kompetensförsörjning, utveckling, uppföljning och utvärdering. Riksrevisionen har konstaterat brister inom alla dessa områden.

Det saknas exempelvis rutiner för hur de stora datamängder som försörjer prognos- och kalkylmodellerna ska kvalitetssäkras samt sparas respektive spridas till olika användare. Överlag saknas dessutom system för, och faktisk, förvaltning av dessa modeller samt forum för att fånga upp olika intressenters synpunkter och önskemål kring modellernas utvecklingsbehov. Det finns heller inga rutiner som garanterar transparens kring hur de beräkningsförutsättningar som ligger till grund för analyserna är framtagna. Det saknas också tydliga riktlinjer för hur analyserna ska dokumenteras och i viss mån för hur analysresultaten ska redovisas. Även riktlinjerna för genomförandet av analyserna brister. Sammantaget karakteriseras förvaltningen av bristande kontinuitet och helhetsgrepp.

Förvaltningen försvåras också av att det enbart är ett fåtal personer som är insatta i hur modellverktygen fungerar i detalj. Riksrevisionen konstaterar vidare att Trafikverkets konsultberoende i förvaltningen av de samhällsekonomiska modellerna innebär en sårbarhet i planeringssystemet. Sårbarheten ökar till följd av bristande kompetensförsörjning och styrning av förvaltningsuppgifterna. Enligt Riksrevisionens bedömning medför de konstaterade bristerna en påtaglig osäkerhet avseende de samhällsekonomiska analysernas, och därmed även de politiska beslutsunderlagens, kvalitet och jämförbarhet. Någon konsekvensanalys av dessa brister respektive hur analysresultaten de facto påverkas om bristerna reduceras har emellertid inte ingått i denna granskning. Det finns sannolikt ett flertal skäl till att bristerna kvarstår, trots att de sedan länge bör ha varit kända.

Enligt Riksrevisionens bedömning går orsakerna att finna såväl i de tidigare myndigheternas organisering och agerande som i regeringens historiska passivitet. Den myndighetsreform som

genomfördes under våren 2010 kan emellertid förhoppningsvis bidra till en framtida utveckling mot en effektivare metodförvaltning. Riksrevisionen ser också positivt på den trafikslagsövergripande utvecklingsplan för förvaltningen som togs fram i samarbete mellan de tidigare trafikverken och SIKKA och som publicerades av Trafikverket i samband med dess inrättande. Trafikverket har redan initierat några projekt utifrån utvecklingsplanen, men har överlag inte hunnit särskilt långt i detta arbete. Sammantaget tycks således förutsättningarna för en utveckling mot en effektiv förvaltning vara bättre än tidigare.

Riksrevisionen vill emellertid betona att den genomförda myndighetsreformen och den framtagna utvecklingsplanen inte per automatik garanterar en sådan utveckling. Inte minst mot bakgrund av vad som har framkommit i Riksrevisionens intervjuer avseende förvaltningsfrågornas historiskt låga status och omfattande resursbehov framträder ett behov av uppföljning och aktiva prioriteringar på området. Detta ställer givetvis vissa krav såväl på regeringen som på Trafikverket. En effektiv förvaltning av de samhällsekonomiska metoderna kräver att området prioriteras i styrning, organisering och resurstilldelning. En sådan prioritering kan, enligt Riksrevisionen, motiveras utifrån de omfattande kostnader och konsekvenser som de transportpolitiska besluten medför.

Riksrevisionen rekommenderar Trafikverket att

- skyndsamt bygga upp en tillförlitlig och långsiktigt hållbar förvaltning av de samhällsekonomiska metoderna. Detta kan med fördel ske med utgångspunkt i bland annat de brister och utvecklingsområden som har utpekats i denna granskning samt i den utvecklingsplan som Trafikverket har publicerat. Det är i detta sammanhang viktigt att Trafikverket i en förnyad riskanalys överväger hur dessa brister ska omhändertas,
- tillse att förvaltningen ger förutsättningar för en korrekt, transparent och enhetlig tillämpning av metoderna för såväl den långsiktiga planeringen och den fysiska planeringen som andra typer av tillämpningar,
- i detta arbete överväga vilka förvaltningsuppgifter som bör genomföras av konsulter respektive den egna myndigheten samt utforma berörda konsultavtal på ett sådant sätt att förvaltningen som helhet fungerar effektivt.



Vidare rekommenderas regeringen och Trafikanalys att

- specifikt följa upp utvecklingen av Trafikverkets förvaltningsarbete och
- tillse att det genomförs konsekvensanalyser av vad olika brister i förvaltningen kan betyda för de transportpolitiska beslutsunderlagens kvalitet och jämförbarhet.

Riksrevisionen har utöver de ovan nämnda granskningarna i ett stort upplagt program genomfört granskningar<sup>4</sup> som rör *drift och underhåll av både vägar och järnvägar* samt granskningar av *kostnadskontrollen i stora investeringsobjekt* både vad gäller vägar och järnvägar. Dessa granskningar har primärt inte berört planeringssystemet som sådant men indirekt rymmer resultaten av granskningarna viktiga iakttagelser och rekommendationer som bör uppmärksammas i de överväganden som bör ligga till grund för förslag till ett nytt planeringssystem.

Riksrevisionen har granskat Vägverkets underlag för underhållsinsatser på statliga belagda vägar. En övergripande slutsats var att Vägverket saknade tillräckliga och tillförlitliga beslutsunderlag för att säkerställa ett effektivt underhåll av det statliga vägnätet.

För att tillhandahålla ett funktionellt vägnät investeras varje år omkring 8 miljarder kronor i drift och underhåll av statliga vägar. Det är lika mycket som årligen satsas på investeringar i nya vägar. Riksrevisionens granskning har fokuserat på den enskilt största delen av drift- och underhållsanslaget, verksamhetsområdet Underhåll av belagd väg, som årligen omsätter omkring 3 miljarder kronor.

Trots stora anslag har enligt Riksrevisionens uppfattning Vägverkets underhållsverksamhet sällan stått i fokus för kritisk samhällsdebatt och granskning. Intresset har i stället ofta riktats mot investeringar i nya vägprojekt. Riksdagens trafikutskott har dock efterfrågat en granskning av trafikverkens underhållsverksamhet.

Trafikutskottet<sup>5</sup> såg allvarligt på de brister som identifierats i Riksrevisionens granskning och framhöll att det är ytterst angeläget att underhållsmedlen används effektivt och investeras där de

---

<sup>4</sup> RiR 2009:16 Underhåll av belagda vägar, RiR2010:16 Underhåll av järnvägar, RiR 2010:25 Kostnadskontroll i stora väginvesteringar, RiR 2011:6 Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar.

<sup>5</sup> Trafikutskottets betänkande 2009/10TU 16.

bäst behövs. Utskottet instämde också i granskningsrapportens rekommendationer och ansåg att dessa borde utgöra ett värdefullt underlag i regeringens och myndigheternas fortsatta utvecklingsarbete.

Riksrevisionens granskningen avseende underhåll av järnvägar utgick från i stort samma problemindikationer som granskningen av vägunderhållet och den har påvisat brister inom liknande områden. Trafikverkets kostnader för underhåll av järnvägar på medellång och lång sikt uppgår till knappt 4 miljarder kronor. Regeringen fastställde 2004 en banhållningsplan som omfattade drift, underhåll och investeringar för de statliga järnvägarna. I den behandlades för första gången de långsiktiga aspekterna av drift och underhåll av järnvägarna. Regeringen fastställde den nya nationella trafikslagsövergripande planen för utveckling av transportsystemet för perioden 2010–2021 i slutet av mars 2010.

I samband med att den gällande banhållningsplanen fastställdes framfördes viss kritik mot Banverkets underlag till regeringen. Bland annat ansåg Väg- och transportforskningsinstitutet att Banverkets prioriteringar inte byggde på samhällsekonomiska grunder. Banverket framhöll med anledning av kritiken att inte bara samhällsekonomiska utgångspunkter utan det fanns även andra skäl för verkets prioriteringar av åtgärder inom underhållsområdet.

En förutsättning för effektiv styrning av underhållet är att underlagen för underhållsbehov och kostnader är tillförlitliga och tillräckliga. Annars riskerar behoven att under- eller överskattas och resurserna att användas fel. Riksrevisionens sammanfattande slutsats är att Banverket inte har förmått ta fram tillräckliga och tillförlitliga underlag för en effektiv styrning av underhållet av de statliga järnvägarna. Regeringens styrning av underhåll av järnväg har varit passiv.

Riksrevisionen noterade dock att regeringen planerar en grundlig genomlysning av drift och underhåll inom flera trafikslag.

Stora infrastrukturinvesteringar blir ofta dyrare än planerat. Ur ett budgetperspektiv innebär de systematiska fördyringarna att man inte får ut planerad mängd infrastruktur för avsatta medel. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv innebär det enligt riksrevisionen risk att man satsar allmänna medel på ineffektiva investeringar. En ogynnsam prisutveckling i anläggningsbranschen förstärker dessa båda problem genom att man för varje år får ut allt mindre per skattekrone jämfört med andra områden. I alla dessa sammanhang är det centralt att statsmakterna säkerställer en god kostnads-

kontroll och en hög kostnadsmedvetenhet i väginvesteringsverksamheten.

När vägar planeras och byggs i Sverige är många aktörer inblandade. Processen för hur de folkvalda avgör vilka vägar som ska byggas (åtgärdsplaneringen) i kombination med processen för att planera och bygga en väg leder sammantaget till att de investeringsplaner som regeringen beslutar om (de så kallade åtgärdsplanerna) blir för omfattande redan från början i förhållande till avsatta medel. För ett investeringsprojekt existerar ett "målsöga": kommer projektet väl med i en åtgärdsplan, så kommer det i praktiken att byggas oavsett kostnadsutveckling. Detta leder enligt riksrevisionen till sämre drivkrafter för kostnadskontroll.

Riksrevisionen bedömer att den redovisning av kostnadsutvecklingen i stora vägprojekt som lämnas i Vägverkets årsredovisningar för 2005–2009 inte ger en rättvisande bild av kostnadsutvecklingen. Redovisningen *underskattar kostnadsökningarna* på två sätt. För det första för att den ogynnsamma prisutvecklingen i anläggningsbranschen räknas bort i redovisningen med hjälp av myndighetens eget "Vägindex" – en prisindexserie som är tänkt att återspegla prisutvecklingen i branschen. Riksrevisionen visar att ett hypotetiskt investeringsprojekt som med Vägindex beräknas gå precis jämt upp, i själva verket motsvarar en kostnadsökning på drygt sex procent när ett sedvanligt prisindex (NPI) används. För det andra till följd av Vägverkets och regeringens princip om att jämföra vägnas slutkostnad med dess senast beslutade plankostnad. Detta innebär nämligen att fördyringar i projekten som inträffat före den senaste åtgärdsplaneringen inte heller räknas med i väginvesteringskostnadsutveckling. Riksrevisionen bedömer att regeringens återrapporteringskrav till dåvarande Vägverket för denna redovisning har varit otillräckliga och att rapporteringen till riksdagen därmed blivit lidande.

De iakttagelser, analyser och slutsatser som Riksrevisionen rapporterade om kostnadskontrollen i stora vägprojekt återfinns också i den granskning som Riksrevisionen gjorde rörande stora järnvägsprojekt. Kostnadsökningarna var till och med större än för vägobjekten.

Riksrevisionen har gjort iakttagelser i sin granskning i frågor som rör planering och förvaltning av den statliga transportinfrastrukturen och lämnat rekommendationer som är av betydelse för denna utredning främst avseende våra överväganden inför

utformningen av förslag till nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur. Riksrevisionens granskning av

- länsplanerna,
- förvaltningen av de samhällsekonomiska metoderna,
- hanteringen av drift och underhåll av både vägar och järnvägar samt
- av kostnadskontrollen i stora investeringsobjekt

ger underlag för justeringar i det nuvarande systemet. Till detta återkommer vi i nästa avsnitt.

## 4 Förslag till nytt planeringssystem för förvaltning och utveckling av transportinfrastrukturen

### 4.1 Allmänt

#### Utredningens utgångspunkter:

- Ett decentraliserat beslutsfattande när det gäller val av transportsätt och transportupplägg.
- Ett stort offentligt åtagande när det gäller drift, underhåll och byggande av transportinfrastruktur.
- Beslut ska fattas på samhällsekonomiska grunder när det gäller priser och val av åtgärder.
- Det krävs god framförhållning och tydlighet i det offentliga åtagandet i frågor som rör transportinfrastruktur.

I vårt uppdrag ingår att komma med förslag till ett nytt planeringssystem för utveckling och förvaltning av transportinfrastrukturen och dess användning. I avsnitt 3 redovisades den principiella utformningen av dagens planeringssystem och såsom den tillämpades i den senaste planeringsomgången.

Trafikverksutredningen lämnade 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 lämnade 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.

Regeringen gav 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).

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. 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. En väsentlig uppgift är också att reda ut hur medfinansiering kan bidra till ändamålsenliga och regionalt förankrade investeringsbeslut.

Vi har i kapitel 2 redovisat det offentliga åtagandet och på vilka grunder det vilar. Den dagliga mängd beslut som fattas när det gäller val av transportsätt, färdmedel, logistikupplägg, m.m. kan endast ett decentraliserat beslutssystem klara av. Med en korrekt prisinformation om de resurser man tar i anspråk och de konsekvenser i övrigt som ens beslut förorsakar finns förutsättningar för förnuftsmässiga val. Den samhällsekonomiska korrekta pris-sättningen bör också följas upp med ett på samhällsekonomiska grunder gjort val av åtgärder som rör det offentliga åtagandet i driften, underhållet och utvecklingen av den statliga transportinfrastrukturen.

Framförhållning och tydlighet i statens agerande inom transportinfrastrukturens område kan åstadkommas med stöd av en långsiktig plan som utvecklats genom en strukturerad och regelbundet återkommande planeringsprocess. Planeringsprocessen bör

präglas av öppenhet, delaktighet, politiska ställningstaganden i viktiga avvägningsfrågor och kontinuitet i planeringsprocessen.

Det hittillsvarande systemet har förändrats genom åren. Ett genomgående tema har dock varit att val av åtgärder ska vila på samhällsekonomiska överväganden. Däremot har ändringar skett i andra avseenden. Planeringsprocessen har genomgått betydande förändringar inför varje ny planeringsomgång. Planeringshorisonten har ändrats från 10 år till 12 år. Omfattningen av planeringen har utökats att inte enbart avse investeringar utan också drift och underhåll av transportinfrastrukturen jämte andra typer av åtgärder för att effektivisera transportsystemet. Kopplingen mellan beslut om transportpolitiska mål och infrastrukturplaneringen har ofta inte kommit i en ordning där riksdagens beslut om transportpolitiska mål har föregått beslut om propositioner inför åtgärdsplaneringen.

Planeringsprocessen har startat och avslutats utan återkommande intervall. De senaste fyra planeringsomgångarna har avsett perioderna 1994–2003, 1998–2007, 2004–2015 samt 2010–2021<sup>1</sup>. Processerna har inte haft en tydlig koppling till mandatperioderna i riksdagen. Processerna har drivits separat för varje trafikslag utom den senaste omgången då trafikverken samordnade sina investeringsplaner.

Den bristande kontinuiteten och förutsägbarheten har konsekvenser för planeringen i termer av resursåtgång, samarbetsklimat och flexibilitet. Paradoxalt nog skapar även dessa brister låsningar och sämre flexibilitet eftersom trycket ökar att få med objekt i planen om man inte känner till tidpunkten för när nästa möjlighet kommer. De olika aktörerna vet att en ny planeringsomgång ska inledas men inte när den påbörjas och hur den kommer att läggas upp. Det betyder att varje omgång uppfattas som unik och kräver därför också nya utvecklingsinsatser. Den tenderar därför att bli långt utdragen i tiden. Trots det är det allmänna intrycket att tiden är mycket knapp för varje moment som ska genomföras. Processen blir därmed resurskrävande och stressig.

Den frekventa användningen av s.k. förskottering för att tidigarelägga investeringsobjekt kan till vissa delar tillskrivas osäkerheten om förmågan att genomföra planen/planerna och osäkerheten när nästa planeringsomgång startar och slutföres och vad den kommer att innehålla. Det är därför väsentligt att det är en

---

<sup>1</sup> Propositionerna 1992/93:176; 1996/97:53, 2001/02:20 och 2007/08:35.

tydlig ordning och förutsebarhet i den långsiktiga planeringen av transportinfrastrukturen.

Beslut om drift, underhåll och utveckling av transportinfrastrukturen har långsiktig verkan. Förvaltningen och utvecklingen av transportinfrastrukturen är av väsentlig betydelse för de beslut som dagligen fattas av dem som är beroende av en fungerande transportinfrastruktur. Systemet för den långsiktiga planeringen av transportinfrastrukturen måste därför präglas av ordning, förutsebarhet och en hög grad av kontinuitet jämte ett – i linje med direktiven för utredningen – tydligt inflytande av riksdagen på nationell nivå och församlingar på regional nivå med uttalade politiska mandat.

Vi inleder vårt förslag till nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastrukturen med en genomgång av de förvaltningspolitiska överväganden som legat till grund för planeringen under de senaste 50–60 åren och de förslag till planeringssystem som lämnats tidigare från Trafikverksutredningen och trafikverken. Därefter lämnar vi vårt förslag till nytt planeringssystem. Vidare redovisar vi våra överväganden rörande kraven på kvalitet, den regionala nivåns inflytande samt samordningen mellan olika planeringsprocesser.

## 4.2 Planering av infrastrukturinvesteringar – från teknokrati till realpolitik

Investeringsplanering av väg- och järnvägsinfrastruktur är en omfattande verksamhet som involverar åtskilliga organisationer och individer. Planeringsmetodikerna och de grunder på vilken den baseras har utvecklats genom de senaste 50–60 åren. Det är främst planeringen av väginvesteringarna som intresset fokuserats till. Bland alla de aktörer som berörts av och involverats i investeringarna finns olika *förståelse* av investeringsplaneringen som beslutsprocess och olika sätt att se på hur man *vill* att processen ska fungera och tror att processen *kan* fungera. Utifrån olika kombinationer av förstå, vill och kan har forskaren John Hultén på utredningens uppdrag beskrivit och analyserat de huvudsakliga synsätt som har präglat och fortfarande präglar aktörer involverade i den långsiktiga planeringen<sup>2</sup>. Hela uppsatsen återfinns som bilaga

<sup>2</sup> Investeringsplanering – från teknokrati till realpolitik, John Hultén, Lunds universitet, 2011-04-03.



till detta betänkande. Han har valt att presentera dessa som fyra idealtyper. Idealtyper ses inte som empiriska beskrivningar av verkligheten utan som analytiska hjälpmedel som tydliggör kontraster och möjliggör jämförelser.

Det i planeringssammanhang mest traditionella synsättet är det *teknokratiska*. Idealtypen bottnar i utgångspunkter som präglade framväxten av moderna byråkratiska organisationer i början av 1900-talet. Investeringsplaneringen bör enligt detta synätt präglas av en tydlig uppdelning mellan politiker, som fattar beslut om vad som ska göras, och administrationen eller förvaltningen, som ansvarar för själva genomförandet. Den hierarkiska styrkedjan är en viktig utgångspunkt i denna tankefigur. Administrationen består av professionella tjänstemän som antas agera opartiskt, objektivt och utan andra intressen än de som beslutats politiskt. Planeringen vilar på vetenskaplig grund och det finns en stark tilltro till att man med objektiva vetenskapliga metoder kan definiera såväl problemen, som komma fram till vilka lösningar som behövs för att lösa dem.

Det teknokratiska synsättet har inom planeringslitteraturen utmanats av postmoderna influenser. Dessa utgör grunden för den *kommunikativa* idealtypen som i likhet med den teknokratiska utgår från att planeringen i grunden är en rationell och analytisk verksamhet som bedrivs med ett allmänintresse för ögonen. Den stora skillnaden ligger i synen på vetenskapen och möjligheten att med vetenskapliga metoder kunna komma fram till en objektiv sanning. Enligt det kommunikativa synsättet är vetenskapliga resultat alltid subjektiva och kontextuella. En central uppgift för rationell planering bör därför handla om att genom kommunikation och dialog mellan relevanta aktörer skapa konsensus kring såväl problembilder som vilka åtgärder som behöver vidtas. Om det inte går att skapa konsensus bör målet istället vara att klargöra och bidra till ömsesidig förståelse av olika aktörers inställning (Fischer 2007). Eftersom planeringen alltid är subjektiv präglas den oundvikligen av värderingar och även professionella planerare och analytiker måste betraktas som politiska aktörer (ibid.). Uppdelningen mellan politiker och tjänstemän är därför inte lika tydlig som i det teknokratiska synsättet.

Den *ekonomistiska* idealtypen präglas av de idéer som kommit att förknippas med New Public Management och som förespråkar att ekonomiska normer och värderingar ska genomsyra offentlig verksamhet. Den privata sektorns strukturer, procedurer och arbetssätt fungerar som förebild. Offentliga aktörer bör inte ha

inneboende motsägelsefulla mål. Aktörerna som är inblandade i investeringsplaneringen antas sträva efter att maximera den egna nyttan och den egna budgeten snarare än att värna ett diffust allmänintresse. Genom att ändra den organisatoriska strukturen och skapa incitament kan planeringsprocessen påverkas. I likhet med den teknokratiska utgår den ekonomistiska idealtypen från en tydlig uppdelning mellan politik och administration. Politiken bör bedrivas på ”armlängds” avstånd från administrationen som bör få omfattande manöverutrymme att själva forma sitt agerande utifrån marknadsorienterade begrepp som kundnytta och brukarinflytande. Det politiskt inflytande bör ske genom formulering av mål. Uppföljning och utvärdering är viktiga inslag i det ekonomistiska synsättet.

Den realpolitiska idealtypen utgår från att investeringsplaneringen i första hand är och bör vara en politisk beslutsprocess. Planeringsunderlag och konsensuspräglade dialoger kan öka kunskapen om en osäker framtid, men spelar en underordnad roll. Till syvende och sist handlar investeringsplaneringen om politiska bedömningar, visioner och om vem som har makten att driva igenom sina prioriteringar. Den viktigaste komponenten i makt är olika slags resurser. Makten ligger inte i att ha resurserna, utan i användandet av dem. Även en till synes svagare aktör kan genom klok användning av resurser utöva inflytande. Utifrån den realpolitiska idealtypen bör investeringsplaneringen skapa förutsättningar och strukturer för förhandlingar mellan berörda aktörer.

	<b>Avpolitisering</b>	<b>Politisering</b>
Allmänintresse	<b>Teknokratisk</b>	<b>Kommunikativ</b>
Egenintresse	<b>Ekonomistisk</b>	<b>Realpolitisk</b>

De fyra idealtyperna, som framgår av figuren ovan, jämförs med varandra utifrån två dimensioner. Den horisontella mäter i vilken utsträckning investeringsplaneringen ses som en politisk process. I de teknokratiska och ekonomistiska idealtyperna görs en tydlig åtskillnad mellan politik och administration. Tjänstemännen betraktas som opolitiska aktörer som agerar utifrån politiska mål. I de kommunikativa och realpolitiska idealtyperna görs ingen sådan tydlig åtskillnad. Investeringsplanering är enligt dessa idealtyper en på alla nivåer genuint politisk process som handlar om värderingar.

Den vertikala dimensionen utgår från att synsätten präglas av olika antaganden om vad som motiverar aktörerna i planeringsprocessen. De teknokratiska och kommunikativa idealtyperna har här en gemensam grund i att de som princip antar att aktörerna vill och kan agera utifrån hänsyn till ett allmänintresse. De ekonomistiska och realpolitiska idealtyperna däremot utgår från att aktörerna alltid agerar utifrån ett egenintresse, även om detta kan kamoufleras i en språkdräkt som antyder något annat.

Förändringar beskrivs ofta som en pendelrörelse. Synsätt och idéer som varit framträdande under en period försvinner med tiden för att likt en pendel komma tillbaka igen vid ett senare tillfälle. Metaforen ger dock ingen rättvisande bild av vad som ofta inträffar i samband med förändringar inom förvaltningspolitiken. Trender som dominerat vid en tidpunkt tenderar nämligen att finnas kvar även då nya tar över. På så sätt går det att spåra en utveckling där olika värden dominerat under olika perioder och som staplas på varandra i olika lager.

Investeringsplaneringen har under de senaste 50–60 åren förändrats i takt med att övergripande förvaltningspolitiska trender kommit och gått. Verktygen som användes i planeringens barndom är fortfarande aktuella, men har kompletterats med nya som tillkommit i en annan tidsanda och utifrån andra utgångspunkter. Investeringsplaneringen kan beskrivas i fyra sådana lager som vart och ett på olika sätt påverkats av de idealtyper som presenterats ovan.

Det första lagret etablerades under 1950- och 60-talen och bar tydliga teknokratiska tecken. Under 70-talet och tidigt 80-tal fick delvis nya perspektiv präglade av den kommunikativa idealtypen ett visst genomslag. Senare delen av 80-talet och framför allt hela 1990-talet innebar på många sätt en nyorientering av offentlig sektor. En ny politisk kultur formades som avvek från den tidigare rationalistiska och instrumentella. Detta innebar inte att de tidigare lagren försvann, men de kompletterades med tydliga inslag av framför allt den ekonomistiska idealtypen och idéer hämtade ur den internationella trend som blivit känd som New Public Management. 2000-talet innebar ett ökat inslag av realpolitiska synsätt, inte minst genom ökade inslag av förhandlingar i planeringsprocessen.

## 4.3 Trafikverksutredningens och Trafikverkens förslag till nytt planeringssystem

### 4.3.1 Trafikverksutredningens förslag till planeringssystem

Trafikverksutredningen (SOU 2009:31) inleder sina överväganden om ett nytt planeringssystem med motiven för planering och planer inom transportinfrastrukturens område. Utredningen konstaterar att den svenska transportpolitiken bygger på att valen av transporter i huvudsak är marknadsstyrda vilket innebär att ett decentraliserat beslutsfattande hos enskilda individer, hushåll och företag bestämmer efterfrågan på transporter och därmed ytterst utbudet av olika transportlösningar. Den mängd beslut som dagligen måste tas kan enbart ett decentraliserat marknadsbaserat beslutssystem klara. För att detta decentraliserade beslutsfattande ska bli rationellt krävs emellertid att hänsyn tas till alla de konsekvenser och inte minst den samlade resursförbrukning som följer av beslutet. Information om dessa effekter måste finnas hos den som tar beslutet om transporten. Priset på resan eller transporten ska i princip bära den informationen och således inkludera externa kostnader och intäkter.

För att klara dessa för transportsystemet centrala huvuduppgifter krävs farbara och framkomliga anläggningar där trafiken leds så att inga allvarliga köer och kollisioner inträffar och att människor och gods kommer fram vid den tid som man förväntat sig. Ett ensamt trafikslag klarar inte detta. Det krävs kombinationer av transportslag med sina specifika anläggningar och fordon med olika uppgifter i det samlade transportsystemet för att svara mot det transportbehov som dagligen gör sig gällande. Många enskilda transportbehov måste mötas med en kombination av trafikslag för att bli tillräckligt effektiva.

Skalfördelar och odelbarheter i infrastrukturen, nätverksekonomi, hantering av stora risker samt transportinfrastrukturens karaktär av så kallad kollektiv vara (i vissa fall), gör att en marknadslösning för tillhandahållande av transportsystemens infrastruktur inte är lämplig. Av dessa skäl finns ett stort offentligt åtagande när det gäller byggande och drift av anläggningar för infrastruktur. Med hänsyn till infrastrukturplaneringarnas långsiktiga påverkan på samhällets utveckling och den tid det tar att genomföra den fysiska planeringen krävs en långsiktig ekonomisk-politisk planering av investeringarna och därtill knutet centralt beslutsfattande.

Just kombinationen av ett å ena sidan omfattande decentraliserat beslutsfattande baserat på frivilliga avtal och beslut som rör val av transportsätt med å andra sidan ett starkt centraliserat beslutsfattande när det gäller infrastrukturen och andra viktiga inslag som styr utbudet av transportmöjligheter är ett dilemma som måste hanteras inom transportsektorn och inom transportpolitiken. Den teoretiskt riktiga ansatsen är att besluten ska fattas på samhällsekonomiska grunder. Priset på transporter ska baseras på de samhällsekonomiska marginalkostnaderna och beslut om infrastrukturella eller andra åtgärder ska baseras på en beräknad samhällsekonomisk effektivitet.

Perspektivförskjutningen i planeringen var en viktig utgångspunkt för övervägandena i Trafikverksutredningen. Förskjutningen beskrevs i termer av övergång från trafikslagsspecifika planeringar till en trafikslagsövergripande ansats, från fokusering på åtgärder i form av investeringar till en ansats som skulle rymma alla typer av åtgärder enligt fyrstegsprincipen samt att trafikplaneringen skulle utgöra en integrerad del av samhällsbyggandet. Till detta lades att den kritik som riktats mot rådande planeringssystem var berättigad, att planeringssystemet var överlastat och byråkratiskt, att planeringen hade en svag legitimitet, att formerna för det politiska inflytandet var otydliga samt, och inte minst, att processen var alltför utdragen i tiden och att den inte på ett effektivt sätt kunde hantera förändringar i omvärlden.

Utredningen konstaterade mot denna bakgrund att det krävdes en ny planeringsansats för att möta de långsiktiga utmaningarna. Planeringen skulle enligt förslaget hantera gapet mellan politiska mål och ambitioner och rådande funktionalitet i transportsystemet. Lösningarna ska vara samhällsekonomiskt effektiva och ge en god transportförsörjning i landet som helhet. Utredningen menade att följande riktlinjer bör ligga till grund för ett framtida planeringssystem:

- Bättre former för det politiska inflytandet
- Tydligare inriktning och målbild
- Planering för att hantera utmaningar
- Kalkyler för effektivt beslutsfattande
- Mer av uppföljning för lärande
- Mer av ansvarsutkrävande
- Skapa god beredskap inför framtida utvecklingar och händelser

De frågor som i framtiden kommer att behöva hanteras i den framtida planeringen rör

- klimat- och miljöfrågan och transporterna,
- tillväxten och transportsystemen,
- trängselproblemen i storstäderna,
- regional utveckling och transportlösningar samt en
- effektivare användning av allmänna medel.

Samtliga dessa frågor är enligt Trafikverksutredningen av utpräglad politisk karaktär och flera av dem kräver lösningar inte enbart nationellt utan också – och inte minst – lokalt och regionalt. Samspelet och växelverkan mellan nationellt och regionalt politiskt perspektiv måste säkerställas i det framtida planeringssystemet. Det betyder att ett nytt planeringssystem bör baseras på både ett starkt politiskt inflytande och ansvar på regional nivå och ett starkt politiskt inflytande på nationell nivå.

Planeringen borde därför enligt Trafikverksutredningen utgå från dels vilka utmaningar som transportsystemet står inför när det gäller att bidra till viktiga politiska strävanden dels hur transportsystemet fungerar här och nu.

Den första viktiga utgångspunkten för ett nytt planeringssystem är de mål och ambitioner som det politiska systemet – nationellt och regionalt formulerar. Den andra viktiga utgångspunkten i det nya planeringssystemet är att det finns en systematisk inhämtad kunskap om tillstånd, utveckling och effektsamband i transportsystemet. Det måste finnas en samlad kunskap om den rådande funktionaliteten i respektive transportsystem och i det samlade transportsystemet. Kunskapen om funktionaliteten erhålls enligt Trafikverksutredningens uppfattning bäst från den som har att sköta, underhålla och utveckla anläggningar, att se till att de utnyttjas effektivt, att de som nyttjar anläggningarna får tillräcklig och nödvändig support för säkra, framkomliga och miljöanpassade transporter samt att fordonen interagerar med anläggningarna på ett säkert, framkomligt och miljöanpassat sätt.

En organisation där samlad kunskap om transportsystemets rådande funktionalitet finns, måste enligt Trafikverksutredningens uppfattning därför etableras. Det trafikslagövergripande förhållningssättet, åtgärdsarsenalens bredd och utmaningarnas innehåll gör det nödvändigt med *en samlad funktion för sammanvägning och planering* av åtgärder. Det politiska systemet måste kunna få ett

sammanvägt tjänstemannaförslag till åtgärder för att möta utmaningarna och nå målen och leva upp till formulerade ambitioner. Detta innebär att den nya planeringsansatsen i sig ställde krav på en annan organisationsstruktur än den rådande inom transportområdet. Enligt direktiven skulle utredningen se över och föreslå nya former och arbetssätt samt överväga olika organisationsformer för den strategiska planeringen. Som ett resultat av olika övervägande föreslog Trafikverksutredningen inrättande av ny myndighet med ett samlat ansvar för en övergripande planering – ett Trafikverk med planerande och förvaltande uppgifter.

Det nya planeringssystemet borde baseras på en process som enligt utredningen skulle indelas i olika faser:

- Förberedelsefasen
- Dialogfasen
- Planeringsfasen
- Beredningsfasen
- Genomförandefasen
- Uppföljningsfasen
- Utvärderingsfasen

Förberedelsefasen handlar om ta fram underlag som redovisar den rådande funktionaliteten i transportsystemen och var brister anses föreligga med avseende på viktiga mål och behov. Det betyder i praktiken att det ska finnas en kontinuerligt uppdaterad beskrivning av tillstånd och utveckling i transportsystemet. Den ska vara framtagen, finnas tillgänglig och dokumenterad. Inför en ny mandatperiod är det särskilt väsentligt att tillståndsbeskrivningen är aktuell och ger väsentliga ingångsvärden till nästa fas i processen.

Den andra fasen i den nya planeringsprocessen, dialogfasen, ska inledas med att regeringen vid en ny mandatperiod under oktober/november månad formulerar och meddelar direktiv för den dialog som ska äga rum mellan företrädare för regeringen och företrädare för respektive region. Syftet med dialogen är att på strategisk nivå skapa ömsesidig förståelse och nå samsyn om inriktningen på insatser och åtgärder för den kommande jämte de därpå två följande mandatperioderna för att möta utmaningar och nå väsentliga mål för transportpolitiken. I dessa dialoger medverkar trafikverken med expertkunskaper om transportsystemens funktionalitet, tillstånd, utveckling och effektsamband. Dialogfasen,

avslutas med att regeringen utfärdar direktiv för planeringsfasen, senast vid februari månads utgång året därpå.

Regeringen utfärdar direktiven där den långsiktiga inriktningen anges för planeringen jämte preliminära ramar för de fyra närmaste åren. Direktiven riktas till de planeringsansvariga på nationell och regional nivå vars uppgift är att genomföra planeringen och lämna förslag till åtgärder i en plan som omfattar de fyra närmaste åren jämte förslag till strategi för de kommande två fyraårsperioderna.

För den första av dessa två fyraårsperioder (dvs. år 5–8) ska det redovisas vilka infrastrukturella projekt som bör vara föremål för närmare utredningar enligt gällande lagstiftning. Denna fas, under vilken trafikverken och regionerna ska genomföra åtgärdsplaneringen, pågår fram till utgången av juni månad. Även detta arbete ställer krav på en kontinuerligt verkande planerings- och uppföljningsprocess hos verken.

Förslagen ska lämnas till regeringen senast vid juni månads utgång samma år. Förslagen bereds i regeringskansliet. Under beredningsfasen inhämtar regeringskansliet en så kallad "second opinion" av en från de planeringsansvariga fristående utvärderingsfunktion. Utredningen pekade också på möjligheten och fördelar med att etablera en parlamentarisk beredning för de långsiktiga planeringsfrågorna. Regeringen lämnar i budgetpropositionen förslag till anslag för nästkommande år jämte beräknade ramar för de därpå följande tre åren. Vidare lämnas en redovisning av hur medlen ska användas och med vilken strategi den tänker möta utvecklingen bortom den närmaste fyraårsperioden. Denna fas avslutas med att regeringen i beslut fastställer den nationella åtgärdsplanen. De regionala planerna fastställs av behörigt regionalt organ.

I regleringsbrev för kommande verksamhetsår ställer regeringen medel till förfogande och meddelar de övriga föreskrifter som gäller för ett effektivt genomförande av planerna.

Varje år återkommer regeringen till riksdagen i budgetpropositionen och redovisar vad som genomförts, en uppföljning av större pågående projekt samt med förslag till anslag och ramar för ytterligare ett år. På det sättet får riksdagen en årlig redovisning samt möjlighet att ta ställning till om inriktningen och omfattningen av insatserna och åtgärderna är sådana att transportsystemet funktionalitet förbättras. Vidare ges också möjlighet till omprövning av den mer långsiktiga strategin för utvecklingen av transportsystemet som helhet.



Utredningen konstaterade att beslut inom transportsektorn som rör såväl infrastrukturen som andra typer av åtgärder ofta är långsiktiga. Besluten är väsentliga för människor och företag. De påverkar individernas, hushållens och företagens förutsättningar när det gäller arbete, bosättning, lokalisering, service, m.m. Politiken måste därför vara långsiktig. Det finns därför skäl att skapa breda politiska överenskommelser som medför stabilitet i beslutsfattandet och i den förda politiken.

Den process som utredningen föreslog skulle med fördel också kunna stödjas av en parlamentarisk beredning när det gäller att utforma direktiven inför den dialog som ska föras med regionerna och när det gäller att ta ställning till de direktiv som ska ligga till grund för åtgärdsplaneringen. Det är i dessa faser som påverkan på inriktningen på planeringen är mest effektiv. Självfallet skulle en sådan beredning ges all den information om funktionaliteten i transportsystemet som uppföljningen ger. Beredningen skulle därför årligen ges nya kunskaper om utveckling och tillstånd i transportsystemet och hur pass väl utvecklingen och tillståndet svarade mot de mål som satts upp. Utredningen redovisade också ett exempel på hur förslaget till planeringsprocess skulle kunna läggas upp applicerat på mandatperioden 2010–2014.

2010 mars	En analys och beskrivning av funktionaliteten i transportsystemet presenteras
2010 september	Val till riksdagen
2010 oktober	Regeringsförklaringen
2010 oktober–november	Regeringen beslutar om direktiv för dialog med regionerna
2011 februari	Regeringen beslutar om direktiv för planeringsfasen och anger ramarna för de kommande fyra åren
2011 juni–augusti	Förslag samt en ”second opinion” lämnas till regeringen
2011 september	Budgetpropositionen
2011 december	Beslut av regeringen angående nationell åtgärdsplan

Förutom en kontinuerlig process med tydliga faser, enligt ovan, skulle det nya planeringssystemet utmärkas av

- Starkt inslag av utvärderingar
- Tydliga roller
- Uppföljning i centrum
- Stabila förutsättningar – flexibla lösningar
- Frekvent rapportering till riksdagen
- Ökad anslagsflexibilitet för effektiv framdrift

#### 4.3.2 Trafikverkens förslag till nytt planeringssystem

Förslaget till nytt planeringssystem är att en samlad och rullande planeringsprocess byggs upp av flera, ömsesidigt integrerade och överlappade delprocesser. Huvudprocessen genomförs en gång per mandatperiod, med nationellt *policybeslut* som anger inriktning samt en nationellt samordnad *åtgärdsplanering* som utförs i varje region. Årligen sammanställs aktuellt underlag för att styra finansieringen i genomförandet av åtgärdsplanen, vilket sammanfattas i ett *planerings- och genomförandeprogram* för de statligt finansierade åtgärderna. Systemanalyser och nationella strategier ger underlag för regeringens *policybeslut*.

Åtgärdsplaner för transportsystemet tas fram med stöd av Trafikverket, och antas av regionen (det regionala självstyrelseorganet, regionförbundet respektive länsstyrelsens styrelse). Trafikverket gör en nationell sammanställning för att underlätta beredningen av beslut och genomförande av nationellt betydelsefulla frågor.

Beredning av enskilda åtgärdsförslag inleds med *åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen*. Åtgärdsförslaget kvalificeras därefter successivt. Första ”grinden” anger kraven för att en åtgärd skall tas in i åtgärdsplanen för regionen. Nästa ”grind” ser till att kraven för att tas in i planeringsprogrammet är uppfyllda. Vid den sista ”grinden”, innan beslut om att ta in åtgärden i genomförandeprogrammet, granskas beslutsunderlagets kvalitet och åtgärdens genomförbarhet. Genomförandeprogrammet styr Trafikverkets verksamhet.

Dessutom ska *uppföljning och utvärdering* ske löpande för att underlätta systematiskt lärande.

Varje mandatperiod tar således regeringen ett policybeslut, som anger planens ändamål preciserat genom tydliga mål och fokus-

områden för planeringen av åtgärder i transportsystemet. Policybeslutet ska vara enklare än dagens inriktningsbeslut och vara ett uttryck för en mer samordnad statlig styrning. Det ger utgångspunkt för åtgärdsplaner för regionerna och urvalet av åtgärder i planeringsprogrammet. Åtgärdernas effekter i förhållande till policybeslut ska följas upp och utvärderas.

Regionerna föreslås få ansvar att varje mandatperiod upprätta och förankra en åtgärdsplan för transportsystemet i en region med utgångspunkt från regeringens policybeslut. Åtgärdsplanen ska samlat redovisa såväl fysiska som andra åtgärder som regionen prioriterar för att påverka transportsystemet och dess användning på tio års sikt eller mer. Det kan exempelvis gälla kollektivtrafik, prissättning, drift- och underhåll samt utveckling av transportinfrastrukturen.

Åtgärdsplanen är ett regionalt förankrat förslag till åtgärder, som ska kunna tas in i planerings- och genomförandeprogrammet. Vissa typer av åtgärder redovisas också i ett länsprogram, för att samlat få överblick av åtgärder där regionens beslut är styrande på samma sätt som för dagens länsplaner. Åtgärdsplanen knyter samman planeringsprocessen för transportsystemet med regionens och kommunernas övriga samhällsplanering och kan utgöra underlag för överenskommelser mellan staten och andra aktörer om medfinansiering och samverkan vid genomförande.

Åtgärdernas effekter ska redovisas var för sig och på hela systemet. Processen att ta fram förslaget till åtgärdsplan ger utrymme för en integrerad miljöbedömning och tidiga diskussioner av alternativa sätt att nå de mål som anges i regeringens policybeslut.

Aktualiteten av statligt finansierade åtgärder i åtgärdsplanen ska bedömas årligen, vilket redovisas i ett planerings- och genomförandeprogram. Detta styrmedel för genomförande av åtgärder innehåller två delar. Planeringsprogrammet anger vilka åtgärder som ska förberedas för att kunna tas in i genomförandeprogrammet, exempelvis genom slutförande av fysisk planering, förhandlingar om eventuella medfinansieringsavtal, inklusive arbete med fördjupade beslutsunderlag med säkerställd kvalitet. Genomförandeprogrammet anger vilka namngivna åtgärder och åtgärdsområden, exempelvis drift och underhåll, trimning och miljöåtgärder som är förberedda och ska genomföras inom ett till tre år och integreras i Trafikverkets verksamhetsplan.

Planerings- och genomförandeprogrammet, baseras på ett årligt beslut om ekonomiskt planeringsutrymme för nya åtgärder. Detta tas fram utifrån en analys av framtida statlig anslagsbelastning till följd av redan fattade beslut samt aktuellt budgetläge. Det ekonomiska planeringsutrymmet anges med ett belopp för varje år under planeringsperioden vilket gör att planerings- och genomförandeprogrammet kan anpassas till redan beslutade kostnader och restriktioner i statsbudgeten.

Planerings- och genomförandeprogrammet förutses ge stabila förutsättningar och ökad flexibilitet i genomförandet av åtgärdsplanerna. Risken för förgäves planerings-, kalkyl- och projekteringsarbete minskar. Tilliten till systemet kan öka och kvaliteten i beslutsunderlaget inför regeringens beslut förbättras. Ett ökat fokus på att förbereda aktuella åtgärder ökar effektiviteten, förbättrar kvaliteten i t.ex. kostnadsberäkningar och underlättar förhandlingar med andra aktörer om eventuella medfinansierings- och genomförandavtal. Genom beställningsbemyndigande från riksdagen kan Trafikverket få mandat och utrymme att förbereda ett effektivt genomförande för alla åtgärder i genomförandeprogrammet. Detta, tillsammans med årliga beslut om ekonomiskt planeringsutrymme, syftar till att skapa ökad tydlighet om vad som ska genomföras.

Förslag till åtgärder i transportsystemet genereras genom en särskild process för åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen som också kan tjäna som förberedelse för exempelvis överenskommelser eller eventuell fysisk planering enligt gällande lagstiftning. Förslaget till planeringsprocess möjliggör successiv konkretisering och stegvisa beslut om förslagen till åtgärder från övergripande policy, via åtgärdsplaner för transportsystemet i en region till beslut inom ramen för planerings- och genomförandeprogram.

Förslagen till åtgärder granskas efterhand i enlighet med tydliga kvalitetskriterier, grindar, som ställts upp på beslutsunderlag och övriga förberedelser för att ta in åtgärdsförslag i åtgärdsplaner, planeringsprogram respektive genomförandeprogram. Särskilt skarpa kvalitetskriterier, t.ex. vad gäller samhällsekonomi och samlad effektbeskrivning ställs på beslutsunderlaget för de åtgärder som tas in i planeringsprogrammet. Innan åtgärder tas med i genomförandeprogrammet föreslås att Trafikanalys, eller annan aktör som inte tidigare deltagit i arbetet, granskar och godkänner beslutsunderlaget.

Förslaget innebär att relevanta effektbedömningar, inklusive samhällsekonomisk bedömning och miljöbedömning, ska ingå i alla steg av planeringsprocessen. Genom uppföljning och utvärdering av resultat i efterhand skapas förutsättningar för systematiskt lärande och erfarenhetsåtervinning.

En ny process för åtgärdsval föreslås för att definiera den egentliga anledningen till att något behöver göras, utveckla tänkbara lösningar och gallra fram de som är effektiva i dialog med de intressenter och aktörer som är konkret berörda. De mest intressanta alternativens effekter bedöms och ett förslag till åtgärd tas fram. Baserad på ett samhällsekonomiskt synsätt möjliggör denna process val av effektiva åtgärder oavsett trafikslag, åtgärdstyp eller huvudman. Processen förutses leda till snabbare effekter och till lägre kostnad jämfört med idag. Den skapar insikter om fördelning av kostnader och nyttor samtidigt som det blir möjligt att bedöma effekter av alternativa lösningar redan i ett initialt skede. Åtgärdsvalsprocessen knyter an till andra aktörers planering, inklusive kommunernas markanvändningsplanering, och skapar förutsättningar för samordning och eventuell medfinansiering. Den ger utgångspunkt för fysisk planering och kan på sikt komma att ersätta de formella förstudier som ska göras enligt väg- och järnvägsplaneringslagen. Den ger också underlag för miljöbedömning i åtgärdsplaneringen, bl.a. för avgränsningen av alternativ.

Förslaget till ny planeringsprocess ger enligt trafikverket förutsättningar att stärka regionala och lokala intressenters möjligheter till inflytande vid val av åtgärder enligt fyrstegsprincipen samt genom regionalt upprättade åtgärdsplaner för transportsystemet i en region. Det ger en tydlig integrering av miljöbedömningen från tidiga skeden till uppföljning. I samband med

Trafikverkets summering av regionernas systemanalyser och beredning av övrigt underlag för regeringens policybeslut bör dialog ske med nationella aktörer, där Sjöfartsverket med dess fortsatta roll som förvaltare av sjötransportsystemet utgör ett exempel. En nationell konferens kan genomföras för att presentera och diskutera valmöjligheter. Dialog mellan Trafikverket och regionerna föreslås äga rum två gånger om året för att diskutera prioriteringar, precisera aktuella åtgärder och praktiska genomförandeåtgärder i anslutning till Trafikverkets verksamhetsplanering. Dialog behövs också inför planering och beslut om exempelvis mindre förbättringsinsatser, miljöförbättrande åtgärder eller drift och underhåll. Vid dialogerna kan flera parter medverka,

exempelvis företrädare för tågoperatörerna, för ”skogsindustrin” vad gäller bärighet och tjälsäkring och för polis, ambulans och räddningstjänst vad gäller trafiksäkerhet.

Viktiga användargrupper utvecklar arbetssätt för att kunna företräda exempelvis resenärer och godstransportköpare, industrin och transportbranschen. Logistikforum, fördubblingsprojektet inom kollektivtrafiken och Resenärsforum är sådana exempel.

Förslaget ger ökade möjligheter för regering och riksdag att styra planeringsprocessen genom ett policybeslut, som anger inriktning, samt genom årliga beslut i anslutning till budgetpropositionen om ekonomiskt planeringsutrymme samt planerings- och genomförandeprogram. Styrningen underlättas också genom kvalitetssäkring av beslutsunderlaget för statligt finansierade åtgärder och åtgärdsområden enligt planerings- och genomförandeprogrammet, som revideras varje år. Förutsättningarna för rationellt genomförande stärks genom att riksdagen förslås ge beställningsbemyndigande för tre år.

	Vem beslutar?	Vem föreslår/ bereder?	Vad resulterar planeringssteget i?	Vilket underlag?	Kvalitetskriterier för åtgärder och åtgärdsområden i beslutet (Grindar)
<b>Policybeslut</b> Kort, medellång, lång sikt  Tas varje mandatperiod	Regeringen	Regerings- kansliet med stöd av Trafikverket	Planens ändamål och inriktning: – fördjupade mål – fokusområden – diskussion om vägvalsfrågor – val av princip- lösningar på systemnivå – underlag för avgränsning av miljöbedömning	<i>Trafikverket:</i> Uppföljning Nationellt underlag (inkl. grannländer, EU, globalt), Nationella strategier Perspektivutredningar <i>Regioner:</i> Systemanalyser m.m.	
<b>Åtgärdsval enligt fyrstegs- principen</b>	<i>Trafikverket:</i> Uppföljning Nationellt underlag (inkl. grannländer, EU, globalt), Nationella strategier Perspektivutredningar <i>Regioner:</i> Systemanalyser m.m.	Berörd part initierar. Trafikverket bereder	Val av åtgärd för att lösa specifik uppgift/ problem Kreativ dialog om lösningar Effekt- och nyttobedömning, Underlag för avgränsning av miljöbedömning		<b>GRIND 0</b> Prel. bedömning – Stöd bland berörda aktörer, – nytta /kostnad – genomförbarhet – finansierbarhet – synergier mellan parter
<b>Åtgärdsplan för transport- systemet i en region</b> Minst 10 års sikt Ny plan varje mandatperiod	1. Antas av Regionfullmäktige resp. Länsstyrelsen (formellt beslut med MKB) 2. Trafikverket kompletterar och sammansätter på nationell nivå	Regionen (länsstyrelsen) i dialog med Trafikverket, kollektivtrafik huvudman, kommuner m.fl. (samver- kansprojekt)	1. Länsprogram (styrande) 2. Nat. Investeringar och förbättringar (förslag) 3. Drift och underhåll, rekonstruktion, tjälsäkkring, bärighet, sektoråtgärder	ÖP, RUP, RUF5 (motsvarande) Systemanalys trafik, Statliga intressen Trafikverket kvalitetssäkrar	<b>GRIND 1</b> – Planens ända- mål och inriktning – Kostnads- beräkning – Samhälls- ekonomisk och samlad effekt- bedömning – Regional prioritering
<b>Planerings- program</b> omfattar 3 år Årlig uppdater- ing med ett nytt år Samordnas med genomförande- program till en helhet.	Regeringen	Trafikverket	Kvalitetssäkrat underlag Genomförda förberedelser Förslag till avtal om genomförande- och medfinansiering	Regional och nationell prioritet Tillåtningsprocess inledd Kostnad enl. successivmetod Samhällsekonomisk kalkyl Energikalkyl MKB till åtgärdsplan	<b>GRIND 2</b> – Skarpa kvalitetskrav på underlag enligt grind 1. – Utrymme inom ramen för ekonomiskt planeringsutrymme
<b>Genomförande- program</b> omfattar 3 år Årlig uppdatering med ett nytt år	Riksdagen föreläggs i budgetproposition	Regeringen Trafikverket	Klartecken för genomför. Startade åtgärder	Arbets- /jvgsplan, detaljplan Tillstånd med respektive MKB Detaljerad kalkyl	<b>GRIND 3</b> – Genomförbarhet – Klara avtal – Kvalitetssäkrat underlag (second opinion)
<b>Ekonomiskt planerings- utrymme</b>	Riksdagen, budgetproposition	Regeringen Trafikverket	Underlag för planeringen	Budgetram samt aktuella åtaganden	
<b>Uppföljning Utvärdering</b>		Trafikverket Trafikanalys	Erfarenhetsåterföring Kvittens på genomförda åtgärder till regering och riksdag	Planens ändamål och inriktning/parametrar för fördjupade mål Redovisning av bety- dande miljöpåverkan enligt tidigare MKB	

### 4.3.3 Analys av förslagen till system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur

Vi har som ett led i vårt arbete uppdragit åt CTS (Centre for Transport Studies) vid Kungliga Tekniska Högskolan (KTH) att ta fram ett underlag som belyser förändringar av den långsiktiga infrastrukturplaneringen som kan behövas för att hantera ett ökat inslag av medfinansiering.

Underlaget har fokus på hur Trafikverksutredningens (SOU 2009:31) principiella utgångspunkter för ett nytt planeringssystem för transportinfrastrukturen påverkas av olika former av medfinansiering. En ytterligare utgångspunkt är det *Förslag till nytt planeringssystem för transportsystemet* (N2010/1684/TE) som överlämnades av trafikverken till regeringen i februari 2010. I den rapport som biläggs detta slutbetänkande redovisas forskarnas slutsatser.

De konstaterar inledningsvis i sin sammanfattning och sina slutsatser att bättre möjligheter att hantera medfinansiering har varit en viktig utgångspunkt för förslagen till nytt planeringssystem och det nya planeringssystemet påverkar samtidigt hur medfinansiering kan ske. Exempelvis ökar sannolikheten för att nya finansieringskällor ska bli aktuella med det nya planeringssystemet. Särskilt bedömer de att användningen av brukaravgifter kan komma att öka. Det gäller både väg- och banavgifter som redan i dag används, som helt nya former såsom exploateringsavgifter eller regionala fastighetsskatter.

Det finns enligt den analys som forskarna har gjort viktiga skillnader mellan Trafikverksutredningens respektive trafikverkens förslag till nytt planeringssystem:

- Trafikverksutredningens förslag har de transportpolitiska målen och principerna som utgångspunkt och fokuserar på vilka resultat som den ekonomiska planeringen av åtgärder i transportsystemet ska ge. Trafikverkens förslag har en rumslig och planhushållningsorienterad utgångspunkt som i högre grad fokuserar på den fysiska planeringens resultat.
- En naturlig konsekvens av detta är att trafikverkens förslag till nytt planeringssystem involverar betydligt fler aktörer som är aktiva i planeringen.
- Trafikverkens förslag till planeringssystem har som uttalat mål att underlätta medfinansiering.



Eftersom trafikverkens förslag är mer preciserat och närmare beskrivet än Trafikverksutredningens gäller slutsatserna främst trafikverkens förslag till nytt planeringssystem.

En viktig slutsats är att regering och riksdag bör klargöra sin syn på medfinansiering. Som framgår av tabellen kan statens huvudsyfte antingen vara att en större volym åtgärder ska genomföras, eller att nyttan ska öka (genom att öka det gemensamma ansvarstagandet för åtgärder inom transportinfrastrukturen). Möjligen kan syftena kombineras, men det skapar i så fall svårigheter att formulera tydliga kriterier för när medfinansiering ska bli aktuell.

<b>Medfinansierers syfte</b>	<b>Påverka prioriteringar</b>	<b>Påverka utformning</b>
<b>Statens syfte</b>		
<b>Öka volymen investeringar</b>	Kriterier som påverkar urval och total volym	Kriterier behövs inte
<b>Öka nytta av medel</b> – utväxling av statens medel – Samhällsekonomisk effektivitet	Kriterier som påverkar urval och total volym  Kriterier som påverkar urval och samhällsnytta	Kriterier som förbättrar utformning och utväxling av statens medel

Regering och riksdag bör också tydliggöra om medfinansiering ska tillåtas påverka prioriteringen av projekt eller inte. I analysen har de i huvudsak utgått från att den ska tillåtas påverka prioriteringarna, eftersom det annars är svårt att tro att intresset för medfinansiering ska kunna bli särskilt stort. När väl detta har klargjorts går det att formulera kriterier för när medfinansiering är önskvärd. De vill dock understryka att det är fullt tänkbart att inte använda medfinansiering för att påverka prioriteringarna. Det handlar då om att förbättra utformningen av projekt genom att en medfinansierar tar ansvar för en standard som går utöver statens minimistandard. I så fall påverkar dock medfinansieringen knappast själva planeringssystemet.

En annan slutsats är att en omfattande medfinansiering kan ha problematiska effekter för möjligheterna att uppnå mål för planeringen som ligger i linje med allmänintresset och som leder till en effektiv resursanvändning i transportsektorn. De tror därför att det fordras relativt strikta kriterier för att ange hur och när en medfinansiering kan vara aktuell att överväga. Det ligger då nära till

hands att koppla dessa kriterier till resultat av de samhälls-ekonomiska kalkyler som ska göras för åtgärderna. De har därför beskrivit ett antal mer eller mindre realistiska tänkbara sådana kriterier uppdelade efter tre huvudsyften; ökad total investeringsvolym, ökad nytta av statliga medel samt ökad standard i projektutformningen.

Översikten över en del av forskningslitteraturen som är inriktad på transportplanering pekar på att det finns två skolor som ger helt olika implikationer för hur ett ändamålsenligt planeringssystem bör läggas upp. Den ena skolan har sitt ursprung i ekonomi och statsvetenskap och betonar vikten av att hävda allmänintresset mot olika särintressen genom tydliga och rationella tekniskt-ekonomiska riktlinjer för planeringen samt en strikt koppling mellan planeringsansvar och budgetansvar. Den andra skolan har en mera planeringsteoretisk utgångspunkt och framhåller betydelsen av kommunikation, dialog och samverkan för att fånga upp de olika aspekter som finns på planeringsprocessen och dess mål. Båda riktningarna kan dock sägas ha en gemensam bas i en kritik mot nuvarande transportplanering som går ut på att planeringsunderlagen har begränsad betydelse för planeringsutfallet. De har också översiktligt beskrivit grundläggande teorier om samverkan mellan organisationer och vad som driver fram sådan samverkan samt vilka kriterier som bör gälla för en samverkan som syftar till att tillgodose olika samhällsintressen.

Förslaget till nytt planeringssystem från Trafikverket innebär enligt deras bedömning ett trendbrott där planeringen går från en utpräglad rationalistisk planeringsfilosofi till en mer kommunikativ planering. I detta ligger också att starkare inslag av fysisk planering tas in i den ekonomiska planeringen. De ser såväl fördelar som risker med denna utveckling. Exempel på risker är att kommunikativ planering kan komma att leda till tidsödande och resurskrävande planeringsprocesser med tvivelaktig demokratisk förankring, där engagemanget inte kommer att sträcka sig utöver vad som är ett uttryck för individers eller organisationers egenintressen.

Förslaget verkar också bygga på en tanke att intressenter ska diskutera sig fram till vad som är lämpliga lösningar. Detta förutsätter att staten (i form av bland annat Trafikverket) har en bild av vad som är en önskvärd samhällsutveckling. De bedömer att det kan vara svårt att förena ett sådant mer planhushållningsorienterat synsätt med nuvarande transportpolitik. I dag är transportpolitiken nämligen tydligt orienterad mot att skapa förutsättningar för ett

decentraliserat beslutsfattande och en långtgående valfrihet för transportkonsumenterna.

En annan risk kan bli ökade rollkonflikter eftersom trafikverkens förslag till nytt planeringssystem innehåller en större uppsättning planeringsaktörer som dessutom uppträder i många skilda roller i planeringsprocessen. Störst risk för rollkonflikter bedömer vi att Trafikverket kommer att ha eftersom det ska ha en stor mängd uppgifter. Några exempel är att svara för underlaget till regeringens policybeslut, att tillsammans med regionerna besluta om åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen, att kvalitetssäkra underlaget för regionernas åtgärdsplaner och komplettera och sammanställa åtgärdsplanerna nationellt.

Det framstår som angeläget att bestämma hur stort inflytande regering och riksdag ska ha i det nya planeringssystemet och särskilt kanske över prioriteringarna av projekt. Trafikverkens förslag ger sken av att alla aktörers inflytande ska öka, men det är knappast realistiskt. Sammantaget uppfattar vi att riksdagen får en något mindre roll i trafikverkens förslag medan däremot Trafikverkets ansvar och inflytande ökar. Om det lokala och regionala inflytandet ökar som en motprestation för medfinansiering kan större vikt behöva läggas vid att i policybesluten analysera och anvisa styrmedel för att nå nationella mål. Dessutom bör då ökade krav ställas på uppföljning och utvärdering.

Forskarna vid CTS/KTH ser ett behov av att fördjupa beskrivningen av hur planeringsprocessen i praktiken ska gå till. De tror exempelvis att *den fysiska och ekonomiska planeringen så långt möjligt bör hållas i sär*. Skälet är att det är olyckligt att skapa bindningar i ett så tidigt skede som den ekonomiska planeringen. Konkret kan en lösning vara att i fasen åtgärdsval överge tanken på att ha dialog om medfinansiering med intressenter redan i fyrstegsanalysen. Om fyrstegsanalysen ska fungera som avsett behöver statsmakterna (genom Trafikverket) ta ställning till vad som är önskvärda åtgärder innan man funderar på hur kostnader kan delas. Det är också viktigt att även i ett framtida planeringssystem med årliga omprövningar kunna jämföra åtgärder mot varandra, vilket ställer krav på att gemensamma planeringsförutsättningar så långt möjligt används. Ett intressant sätt att garantera en rimlig projektutformning är en modell som numera används i Holland. Där styr den samhällsekonomiska kalkylen starkare än i Sverige, samtidigt som dock särintressen får granska kalkylen.

Vidare tror forskarna att det är viktigt att tydligare än i trafikverkens förslag *möjliggöra omprövning av projekt*. Därför bör det klargöras hur revideringen ska ske av projekt som ligger i åtgärdsplan och ska tas med planeringsprogram. Det bör också tydliggöras när en omprövning av projekt och finansieringsöverenskommelser kan bli aktuell. Vad händer om det exempelvis visar sig att den preliminära samhällsekonomiska lönsamheten blir lägre när en senare grind passeras eller vad händer om kostnaderna för objektet ökar mer än en viss procentsats? Realistiska möjligheter för regeringen att kunna göra självständiga bedömningar bör dessutom skapas.

Nära kopplat till detta är att det bör *klarläggas vilka transportpolitiska bindningar* som ett åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen kan medföra. Åtgärdsplaneringen inleds med en process som kallas åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen. I denna process ska det utvärderas vad olika "berörda aktörer" är beredda att göra för att bidra till att utveckla transportsystemet i regionen. Forskarnas tolkning är att processen ska utmynna i överenskommelser om åtgärds paket som läggs in som en förutsättning för den fortsatta planeringen. I princip kan detta innebära att infrastrukturåtgärder villkoras mot att andra åtgärder som gäller priser, avgifter eller trafikering genomförs och omvänt. Ett sådant system av "transportpolitisk byteshandel" kan innebära att riksdagens och regeringens transportpolitiska handlingsfrihet efter hand begränsas. Kostnaden för att ändra väsentliga inslag i den transportpolitiska mål- och medelsarsenalen kommer åtminstone att öka successivt eftersom de kan nödvändiggöra omförhandlingar av en rad överenskommelser.

De anser också att *spelreglerna för medfinansiering bör tydliggöras*. Det fanns i den senaste åtgärdsplaneringen en känsla av godtycklighet i urvalsprocessen hos medfinansierarna. Ett viktigt steg som diskuterades ovan är att formulera tydliga kriterier för när medfinansiering ska bli aktuell. Andra saker som kan klargöra spelreglerna är att:

- Förtydliga de olika avtalens status. De bedömer att det skarpa avtalet bör ha civilrättslig verkan, men däremot inte de tidigare avtalen.
- Tydliggöra vilket mandat Trafikverkets tjänstemän har.
- Skapa arbetsformer som underlättar för Trafikverket att skilja på sina roller.

- Ta fram tydlig tidsplan för tecknandet av skarpa avtal.

Slutligen anser de anlitade forskarna att det bör *utredas vilka transaktionskostnader som kommer att uppstå* vid ett omfattande system för medfinansiering. Vid offentlig-privat samverkan (OPS) utgör transaktionskostnaderna normalt en mycket stor post som i många fall gör denna typ av lösningar ineffektiva. Deras bedömning är att ett system med olika typer av medfinansieringslösningar (och som kan innefatta såväl offentlig-offentlig samverkan som offentlig-privat samverkan) kommer att ge upphov till liknande transaktionskostnader. I vissa fall kan transaktionskostnader antagligen bli förhållandevis större än vid traditionella OPS-lösningar. Problemet förstärks av att åtgärdernas livslängd medför att ett mycket stort antal samverkanskontrakt kan komma att lagras upp successivt från planeringscykel till planeringscykel och kräva omfattande förvaltnings- och uppföljningskostnader. Frågan är alltså om dessa ännu till stor del okända kostnader motsvarar mervärdet av den medfinansiering som eftersträvas.

#### 4.4 Förslag till nytt planeringssystem för förvaltning och utveckling av transportinfrastrukturen och dess användning

##### Utredningens förslag:

- Planeringen ska omfatta alla trafikslag, vara trafikslagsövergripande och bidra till att de transportpolitiska målen nås.
- Planeringen av transportinfrastrukturen ska avse dess användning, förvaltning och utveckling.
- Planering, budgetering och uppföljning ska ske i samma termer.
- Långsiktiga planer ska upprättas och fastställas året efter att ordinarie allmänna val ägt rum.
- Riksdagen ska besluta om planeringsramar och anslag för drift, avhjälpande underhåll, förebyggande underhåll, reinvesteringar, uppgraderingar respektive nybyggande av transportinfrastruktur jämte administration, inkl effektiviseringar av transportsystemet.

- Riksdagen beslutar om fördelning av planeringsramar för uppgraderingar och nybyggande med uppdelning på storstadslän respektive övriga landet.
- Riksdagen beslutar om stora och komplexa investeringsobjekt över en viss nivå och särskilt sådana som äger betydande inslag av stadsbyggnad.
- Regeringen fastställer Nationell plan för transportsystemet för perioden.
- Trafikverket upprättar förslag till nationell plan för transportinfrastruktur.
- Inom varje län ska upprättas en länsplan om fördelning av medel för investeringar (nybyggande) och uppgraderingar av transportinfrastruktur. Länsplanen för regional transportinfrastruktur fastställs av det organ som företräder regionen/länet.
- Beslut om åtgärder ska grundas på samhällsekonomiska analyser och deras bidrag till att uppnå de transportpolitiska målen.
- Planeringshorisonten ska vara 12 år indelad i tre fyraårsperioder och konkreta åtgärder ska årligen redovisas för riksdagen för den närmaste fyraårsperioden.
- Den nya planeringsordningen ska av regeringen efter riksdagsbehandling meddelas genom ändringar i de förordningar som styr upprättande av nationella och regionala planer för transportinfrastrukturen. Dessa ändrade förordningar bör föreligga i god tid inför etableringen av det nya planeringssystemet.
- I planeringen ska undersökas förutsättningarna för medfinansiering och alternativ finansiering av statlig transportinfrastruktur.
- Om förutsättningar och vilja till medfinansiering av transportinfrastruktur föreligger ska detta dokumenteras med avseende på intresser, omfattningen, innehållet i och syftet med medfinansiering samt utformningen av den fortsatta processen inför slutlig överenskommelse om medfinansiering.

#### 4.4.1 Planeringens omfattning, syften och möjligheter

Planeringen ska omfatta samtliga trafikslag – luftfart, sjöfart, väg och järnväg. Planeringens syftar till att för den närmaste överblickbara perioden prioritera åtgärder som gör att användningen, förvaltningen och utvecklingen av transportinfrastrukturen på bästa sätt bidrar till att uppnå de transportpolitiska målen.

Planeringen omfattar inte alla typer av åtgärder som påverkar användningen av transportinfrastrukturen. Dit hör exempelvis vissa delar av skattelagstiftningen. Det betyder att planeringen utgår från vissa förhållanden som får tas för givna. Prioriteringen av åtgärder sker således inte förutsättningslöst. Planeringen omfattar vidare enbart den statliga transportinfrastrukturen och inte den transport- och annan infrastruktur med annan huvudman som är starkt kopplad till de vägar, järnvägar och farleder för vilka staten har ansvaret. Inte heller där är den statliga planeringen förutsättningslös utan kräver hänsynstagande.

Planeringen av transportinfrastruktur präglas och måste präglas av betydande kontinuitet. Beslut om utveckling av transportinfrastruktur tar lång tid att genomföra. Det betyder att nya planeringsomgångar baseras på beslut som tagits långt tidigare och som bestämmer förutsättningarna och begränsar ramarna för kommande beslut. Låsningarna i tid och rum är därmed stora. Det innebär emellertid inte att beslutsutrymmet är så begränsat att det inte går att påverka inriktningen och innehållet i politiken för transportinfrastrukturen.

Det finns en mängd viktiga politiska frågor som rör användningen, förvaltningen och utvecklingen av transportinfrastrukturen för att få en tillfredsställande transportförsörjning i landets alla delar och åstadkomma en hög funktionalitet i transportsystemet. Ska vi underhålla och utveckla det vi har eller ska vi bygga nytt, ska vi ha trängselskatter eller ska vi bygga bort flaskhalsarna, ska vi bygga mötesspår eller bygga hela stråk med dubbelspår, ska vi satsa på trafikinformation eller ska vi uppgradera infrastrukturen, ska vi satsa på kollektivtrafik på vägen eller på järnvägen, ska vi satsa på landsbygdsvägarna eller de större vägarna, ska skogstransporterna få bättre förutsättningar, vilken beredskap ska finnas för att möta ”oväntade” händelser” och hur ska vi få ut mesta möjliga av våra gemensamma resurser och åtgärder och hur ska fördelningen göras. Dessa och många fler frågor och aspekter ska besvaras och vägas samman i den långsiktiga planeringen för att därefter genomföras.

Planeringssystemet ska vara ett redskap för att kunna avgöra dessa politiskt väsentliga frågor.

#### 4.4.2 Planeringens innehåll och utformning

Ett särskilt problem med nuvarande planeringssystem är frågan om resurser till drift och underhåll av transportinfrastrukturen, i synnerhet vad avser vägar och järnvägar. Inför den senaste åtgärdsplaneringen tog riksdagen beslut om planeringsramar för utveckling av transportsystemet om 217 miljarder kronor och för drift och underhåll om 200 miljarder kronor fördelat på statliga vägar och bidrag till enskilda vägar om 136 miljarder kronor och 64 miljarder kronor för drift och underhåll av det statliga järnvägsnätet. I dessa belopp om 217, 136 respektive 64 miljarder kronor återfinns alla de åtgärder som ska prioriteras och planeras för den närmaste 12-årsperioden. Många av de frågor om avvägningar mellan olika åtgärder som ytterst är av politiska karaktär och som exemplifierades under avsnitt 4.4.1 blir inte föremål för en prövning av riksdagen.

Riksrevisionen har granskat Vägverkets underlag för underhållsinsatser på statliga belagda vägar (RiR 2009:16). En övergripande slutsats var att dåvarande Vägverket saknade tillräckliga och tillförlitliga beslutsunderlag för att säkerställa ett effektivt underhåll av det statliga vägnätet. Riksrevisionens sammanfattande slutsats efter granskning av underhållet av järnväg (RiR 2010:16) var likaledes att dåvarande Banverket inte hade förmått ta fram tillräckliga och tillförlitliga underlag för en effektiv styrning av underhållet av de statliga järnvägarna.

Vidare konstaterade Riksrevisionen att trots stora anslag hade Vägverkets underhållsverksamhet sällan stått i fokus för kritisk samhällsdebatt och granskning. Intresset hade i stället ofta riktats mot investeringar i nya vägprojekt.

Vi kan för vår del också konstatera att intresset även i den senaste planeringsomgången i likhet med de tidigare genomförda planeringarna i mycket hög grad koncentrerats till investeringarna i ny infrastruktur. Redan ett år efter att den långsiktiga planen fastställdes av regeringen har regeringen tvingats konstatera att det är nödvändigt att tillskjuta mer resurser till underhållet av järnvägar. Det finns således mycket starka skäl till att utforma den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur på ett annat sätt



att användningen och förvaltningen av transportinfrastrukturen ges större uppmärksamhet i en bredare och djupare samhällsdebatt.

Vi föreslår en uppdelning av åtgärderna som ska planeras och prioriteras i kategorier som tar sikte på deras varaktighet i tiden. Till den första kategorin hör sådana aktiviteter som rör själva driften av systemen. Produktionen och konsumtionen av dessa åtgärder sker samtidigt.

I den andra kategorin återfinns de avhjälpande åtgärderna eller akuta åtgärder för att systemet ska fungera på avsett sätt. Hit hör snöröjning, halkbekämpning, lagning av potthål, akutinsatser på järnvägen när växlar gått sönder eller inte fungerar, när kontaktledningar rivits ned, etc. Dessa åtgärder är kortsiktiga och nödvändiga för att systemen ska fungera dagligen. Åtgärderna syftar till en tillfredsställande säkerhet, punktlighet och framkomlighet i systemen. Omfattningen av dessa åtgärder är bl.a. beroende av storleken på och hur väl det förebyggande underhållet respektive reinvesteringar har genomförts.

Den tredje kategorin avser åtgärder som förebygger akuta fel och brister i systemen. Åtgärdernas effekter är relativt varaktiga. Hit hör beläggningsunderhåll av vägar, underhåll av växlar och signal- och elsystem, m.m. Underlåtenheter i det förebyggande underhållet skapa stora problem och ställer höga krav på akutunderhållet. Risken blir överhängande att kraven på säkerhet, punktlighet och framkomlighet inte kan uppnås på kort sikt.

Komponenter i infrastrukturen har olika lång livslängd. Även med ett gott underhåll måste komponenter bytas ut med jämna mellanrum. Det är helt enkelt inte lönsamt att längre underhålla komponenten utan den måste bytas ut med nya komponenter, dvs. reinvesteras. Reinvesteringar i transportinfrastrukturen utgör den fjärde kategorin.

Det krävs en långsiktig strategi som rör olika åtgärder inom det akuta underhållet, det förebyggande underhållet och reinvesteringarna i vilken dessa delar avvägs på ett sådant sätt att den situation nås där de samlade resurserna ger bästa utbyte. Den långsiktiga inriktningen bör syfta till att hålla avsedd funktionalitet givet trafikbelastning för att få väl avvägda sammantagna kostnader för transportinfrastrukturen. Strategin handlar om fördelning av resurser för akut underhåll, förebyggande underhåll och reinvesteringar och sambanden dem emellan. Valet av strategi har olika finansiella konsekvenser. Detta val bör underställas riksdagens ställningstagande både i planerings- budget- och uppföljningssam-

manhang och baseras på väl genomarbetade underlag från Trafikverket och av regeringen framlagda förslag. Riksdagens inflytande och därmed ansvar ökar i dessa frågor och frågorna ställs under en offentlig debatt i linje med vad Riksrevisionen efterlyst i sin granskning av drift- och underhållet av vägar och järnvägar.

Väg-, järnvägs- och farledsystemen och transportinfrastrukturen i övrigt måste ibland uppgraderas av olika skäl. Trafiken kan ha ändrat karaktär. Tyngre fordon ska fram med krav på högre bärighet. Kraven på trafiksäkerhet har höjts vilket kan medföra införande av mötesfria sträckor på annars framkomliga vägar. Bullerproblem ska åtgärdas och kan medföra åtgärder för att dämpa bullret. Fler och längre mötesspår på järnvägen kan behövas för att hantera längre godståg eller att öka framkomligheten. Tillgängligheten till transportsystemet kan behöva höjas i olika avseenden för att tillgodose olika gruppers behov. Alla dessa åtgärder syftar till förbättringar i given infrastruktur och bör utgöra en egen kategori.

När inte längre kapaciteten räcker till i transportsystemet eller när bebyggelsestrukturen förändrats kan det vara nödvändigt att investera i ny kapacitet eller i nya sträckor. Dessa nybyggnadsåtgärder är ofta väldigt kostsamma och tilldrar sig stor uppmärksamhet. Dessa åtgärder bör därför utgöra en egen kategori.

Slutligen ska systemen administreras. I denna del ingår förutom den interna administration i myndigheten också de uppgifter som rör effektivisering av transportsystemet och innefattar således bland annat allt arbete med åtgärdsval i den långsiktiga planeringen och den förberedelse av åtgärdsval som ska ske inför påbörjandet av den fysiska planeringen.

#### *Indelning av åtgärder för att förvalta och utveckla transportinfrastruktur i kategorier*

1. Drift - trafik-, el- och driftledning, trafik- och trafikantinformation, reglering av anläggning (broöppning, färjedrift) samt tillförsel av el, data, kommunikation
2. Avhjälpande underhåll – snöröjning, halkbekämpning, besiktning, akut underhåll, etc.
3. Förebyggande underhåll

4. Reinvesteringar inkl. inbyggd teknisk förnyelse
5. Uppgraderingar – bärighet, trafiksäkerhet, miljö, framkomlighet, tillgänglighet
6. Nybyggnad för att öka kapacitet och samhällsbyggande
7. Administration, inkl. övriga former av effektiviseringar av transportsystemet

Det är som framgår en betydande skillnad mellan de olika kategorierna. Varje kategori handlar om stora resurser på statsbudgeten. Samhällsdebatten skulle vinna mycket på om den kan baseras på en indelning av åtgärderna med hänsyn till deras syften. För att en sådan debatt ska bli meningsfull krävs att de underlag som Trafikverket ska leverera grundas på noggranna analyser och en tydlig dokumentation av de fakta, effektsamband och överväganden som ligger bakom verkets förslag till fördelning av det samlade planeringsutrymmet. Ytterst handlar frågan om hur mycket och vilka frågor som ska delegeras och avgöras av en tjänstemannaorganisation. Det är uppenbarligen så att det politiska ansvarsutkrävandet enligt vår uppfattning borde avse mer än frågan om att fördela resurser på investeringar resp. drift och underhåll.

När det gäller nybyggnaden av transportinfrastruktur för att öka kapaciteten i systemet har riksdagen hittills i princip avstått från att besluta om enskilda namngivna projekt. Ibland har dock riksdagen beslutat om eller tillkännagett sin syn på enskilda större infrastrukturprojekt. Det förekommer emellertid ofta en intensiv debatt kring enskilda projekt och fördelningen av investeringsmedel på väg resp. järnväg.

Den vilja till debatt och den politiska nödvändigheten att diskutera investeringsinriktningen och dess omfattning och fördelning bör ges utrymme i beslut som rör den långsiktiga planeringen. En sådan debatt och därpå följande ställningstagande kan inte enbart handla om att ta ställning för och emot ett enstaka objekt utan måste ha ett vidare perspektiv och röra ett större utbud av namngivna objekt. En enkel regel att införa vore att objekt över en viss storleksnivå skulle beslutas av riksdagen. Det finns dock problem med att ange en exakt beloppsgräns. Ett annat sätt är att samtliga stora och komplexa projekt blir föremål för riksdagens prövning och särskilt sådana som rymmer betydande inslag av stadsbyggnad. Särskilt de sistnämnda är inte lämpliga för beslut på

myndighetsnivå. Med dessa beslutskriterier kommer riksdagen att få tillfälle att i ett sammanhang besluta om ett relativt stort antal nationella transportinfrastrukturprojekt som omfattar både vägar och järnvägar och kostnadskrävande farledsprojekt.

Vid fastställande av nivån ska hänsyn tas till att järnvägsprojekt ofta uppgår till flermiljardbelopp medan stora komplexa vägprojekt inte alltid når sådana nivåer. Om beloppsgränsen sätts i intervallet 600–1 500 miljoner kronor skapas det möjlighet att jämföra ett större antal väg- och järnvägsprojekt.

Vid allmänna val utkrävs ansvar för den genomförda politiken och bestäms inriktningen på den framtida politiken. Det sistnämnda syftet måste få komma till uttryck även på den politik som styr användningen, förvaltningen och utvecklingen av transportinfrastruktur. En ny regeringen ska alltid kunna formulera sin politik inom området. Det är naturligt att regeringen under sitt första år efter tillträde ska kunna fastställa en inriktning och besluta om planer för de närmaste fyra åren. För att den ska kunna göra det ska Trafikverket senast den 1 juli allmänt valår leverera en fullständig och uppdaterad beskrivning och analys av den rådande funktionaliteten i transportsystemet nationellt och regionalt och vilka utmaningar som därvid föreligger. Trafikanalys ska ha lämnat ett yttrande över dokumentationen.

När det gäller planeringen för åtgärder som rör järnvägsinfrastrukturen ställs inom ramen för vårt EU-medlemskap krav på utvecklingsstrategi som sträcker sig över minst fem år inom ramen för en uthållig ekonomi. Det förslag till utformning och innehåll i de långsiktiga planerna som här förs fram tillgodoser enligt vår uppfattning de krav som i det sammanhanget ställs på planerna.

De nuvarande planerna för förvaltning och utveckling av transportinfrastrukturen omfattar 12 år där projekt som ska startas i slutet av perioden namnges. Även om förtroendet för planerna är låg när det gäller att få objektet genomfört under perioden är det av väsentlig betydelse att få med objekten i den fastställda planen. Ett i planen namngivet objekt kan efter genomförd fysisk planering få en fastställd och lagakraftvunnen arbetsplan eller järnvägsplan och kan därmed kunna genomföras. Genom förskottering kan genomförandeprocessen påskyndas. Detta sätt att tillämpa institutet med förskottering var inte syftet när det väl infördes i slutet av 1980-talet. Syftet var att samordna den statliga investeringen med den kommunala eller enskilda.

Förskotteringsinstitutet<sup>3</sup> är problemfyllt och har kritiserats bl.a. ur ett statsfinansiellt perspektiv. De kommunala kompetensutredningen gjorde i sitt betänkande (SOU 2007:72) följande analys och kommentar rörande förskotteringar:

Genom riksdagens trafikpolitiska beslut år 1988 skapades möjlighet för olika intressenter att via förskottering av medel bidra till att genomföra vägobjekt som annars inte skulle kunna förverkligas inom rimlig tid. Några år senare medgav regeringen tidigareläggningar av investeringar i både vägar och järnvägar om utgifterna förskotteras av kommuner eller landsting. I praktiken innebär förskottering ett räntefritt lån till staten.

Förekomsten av förskotteringar har ökat under 2000-talet. Viljan att förskottera har bl.a. sin grund i "nya omständigheter och behov" utifrån företagsetableringar, exploatering av nya bostadsområden eller stora idrottsevenemang. Kommuner kan också vilja samordna projekt rörande t.ex. gator och cykelbanor med planerade investeringar i statlig infrastruktur. I första hand handlar det dock om önskemål om att vilja tidigarelägga projekt i infrastrukturplanerna, eller försäkra sig om att ett projekt inte får ändrade tidsplaner eller tas ur plan.

Utredningen kan se vissa fördelar för staten med förskotteringar, som att få till stånd angelägna investeringar. Det kan också vara en fördel för en enskild kommun eller ett landsting att kunna tidigarelägga, påskynda eller över huvud taget få genomfört infrastruktur-satsningar av stor lokal eller regional betydelse. Utredningen har dock till övervägande del funnit nackdelar med systemet i form av ottydligheter och vissa orättviseaspekter. Utredningen ser exempelvis en risk att förskottering utvecklas till ett verktyg för påverkan för de kommunala aktörer som har störst ekonomiskt utrymme. Den ursprungliga intentionen att använda förskottering i "vissa speciella fall" tycks också ha frångåtts. Utredningen vill också betona att förskotteringar inte innebär något egentligt tillskott av medel, utan liksom för lån innebär de in-tecknat anslagsutrymme och minskat politiskt handlingsutrymme.

Utredningen har övervägt att föreslå en avveckling av systemet med förskotteringar, men inte funnit ett sådant förslag som realistiskt med hänsyn till rådande planerings- och finansieringssystem. Utredningen föreslår därför att regeringen i regleringsbrev till Banverket och Vägverket för in tydligare riktlinjer för förskotteringar. Som exempel på riktlinjer kan nämnas att ett förskotterat projekt maximalt får tidigareläggas med fem år samt att konsekvenserna för fullföljandet av den långsiktiga planen ska utredas innan avtal ingås och eventuell påverkan på andra objekt ska klargöras. Utredningens föreslår också att informationen till riksdagen om förskotterade projekt förbättras.

---

<sup>3</sup> 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 indexuppräknings- eller räntor på förskotterat belopp.

Vi kan för vår del konstatera att förskotteringsinstrumentet är väl etablerat och mycket uppskattat ur kommunal synvinkel och att det historiskt visat sig vara ett mycket effektivt sätt att binda staten vid en viss åtgärd. Staten har hittills alltid återbetalat lånen och kommunerna har ett mycket högt förtroende för att staten både kommer att utföra åtgärden och återbetala pengarna. Räntesubventionen är ett förhållandevis lågt pris att betala.

Det finns mot den bakgrunden skäl att inte låta planerna vara så detaljerade långt fram i tiden utan förbehålla detaljerna i planen till de fyra första åren för att därefter ange en strategi för hur problem och utmaningar ska mötas. Planerna de fyra första åren blir stabilare och därigenom bör intresset för förskotteringar kraftigt reduceras. Det finns också andra goda skäl för att låta planerna ha en annan utformning än vad som hittills gällt. I dag blir det ett alltför stor fokus på investeringsverksamheten och alldeles för lite fokus på förvaltningen av transportsystemet och dess rådande funktionalitet. Även önskemålet om att varje ny regering ska kunna förverkliga den inriktning av politiken den gått till val på ger ytterligare motiv för att ändra utformningen och innehållet i de långsiktiga planerna.

Vi har dock valt att behålla ett långsiktigt planeringsperspektiv om 12 år.

Den första fyraårsperioden har detaljerade uppgifter om vilka åtgärder som ska genomföras, medan för de därpå nästkommande fyraårsperioderna har planeringen en öppnare form.

Den andra fyraårsperioden handlar om att identifiera viktiga problem och utmaningar som man inte förmår att fullt ut hantera under den första fyraårsperioden, men där man behöver förbereda olika typer av insatser för att vara bättre skickad att genomföra dem inför den nästkommande perioden.

Den tredje fyraårsperioden handlar om att identifiera de mer långsiktiga utmaningarna och skaffa sig handlingsutrymme och handlingskraft för att möta dessa.

Som hittills ska regeringen besluta om direktiv för den långsiktiga planeringen och liksom hittills ska regeringen fastställa den nationella planen och de regionala företrädarna länsplanerna. Vi föreslår ingen principiell förändring i fördelningen av planeringsansvaret. Det underlag som Trafikverket och de regionala företrädarna ska ta fram ska grundas på samhällsekonomiska analyser och de transportpolitiska målen. Åtgärderna ska motiveras och dokumenteras.

Vi återkommer i avsnitt 4.6 till frågan och behovet av att skilja ut planeringsramar för storstadslänen med hänsyn till den komplexitet som där råder mellan transportsystemets olika delar och tillväxten och utvecklingen av bebyggelse- och befolkningsstruktur. Vi föreslår i avsnittet en uppdelning av ramarna för investeringar och uppgraderingar på de tre storstadslänen respektive övriga landet.

Riksdagen föreslås också besluta om årliga anslag för genomförande med samma indelning i anslag som ramarna för den långsiktiga planeringen och riksdagen ska erhålla en redovisning och uppföljning och analys av de åtgärder och planer som genomförts. De anslagskrediter som är kopplade till anslagen bör i de allra flesta fallen vara tillräckliga om inte låsningar görs i budgetbesluten så att delar eller hela krediten utnyttjas. Om krediten enbart används för att säkerställa effektiva byggtakter och för att hantera oväntade händelser bör krediten regelmässigt räcka till. Om det ändå skulle visa sig att de inte är tillräckliga erbjuder det statliga budgetsystemet fler möjligheter att lösa en sådan situation.

#### 4.4.3 Planeringsprocessen

Med de krav på planeringssystemet med avseende på ett ökat politiskt inflytande, en snabbare genomslag av ny politik, förbättrat beslutsunderlag och stabilare planer krävs förändringar i planeringsprocessen. Även i andra avseenden krävs förändringar. Samverkan mellan Trafikverket och de regionala företrädarna bör systematiseras och de regionala företrädarna bör få större insyn över inte bara genomförandet utan också i de överväganden som ligger till grund för förslagen till olika typer av åtgärder i de nationellt planerade infrastruktursystemen. Det krävs en ökad transparens med avseende på stråk särskilt i fråga om järnvägssystemet men även beträffande vägsystemet. Dessutom krävs ett helt annat arbetssätt hos dem som upprättar förslag till planer jämfört med det som förekommit i det nuvarande planeringssystemet. Detta arbetssätt innefattar ett kontinuerligt arbete med frågorna, en aktiv och frekvent dialog med intressenterna och andra aktörer och en ökad systematik i processer och rutiner. Sammantaget bör detta effektivisera hela den långsiktiga planeringsprocessen.

I sammanfattande form skulle tidplanen för processen se ut som följer.

Aktivitet	Huvudaktör	Tidpunkt
Framtagande och fastställande av prognos- och andra gemensamma planeringsförutsättningar	Trafikverket/Regeringen	senast den 1 juni året innan valår
Direktiv för genomförande av system- och stråkanalyser jämte beskrivningar av funktionaliteten i systemen	Regeringen	senast den 1 september året innan valår
Genomföra nationella system- och stråkanalyser samt beskriva rådande funktionalitet i det nationella transportsystemet och i stråken	Trafikverket	klart senast den 1 maj allmänt valår
Genomföra regionala system- och stråkanalyser samt beskriva rådande funktionalitet i det regionala transportsystemet och i stråken	Regionföreträdare	klart senast den 1 juli allmänt valår
Yttrande över genomförda analyser och beskrivningar	Trafikanalys	klart senast den 1 oktober allmänt valår
Förberedelser för framtida åtgärdsval	Trafikverket och regionföreträdare i samverkan	klart senast mars året efter allmänt valår



Inriktning och ramar för förvaltning och utveckling av transportinfrastrukturen, m.m. för den närmaste fyra åren och en utblick därefter	Regeringen	vårpropositionen eller särskild proposition under våren året efter allmänt valår
Direktiv för åtgärdsplaneringen	Regeringen	mars året efter allmänt valår
Riksdagsbehandling	Riksdagen	maj året efter allmänt valår
Åtgärdsplanering genomförs – förslag till planer lämnas för de närmaste fyra åren jämte en övergripande strategi för de därpå följande två fyraårsperioderna	Trafikverket i dialog med regionföreträdare	klart till 1 juli året efter allmänt valår
Åtgärdsplanering genomförs – förslag till planer lämnas för de närmaste fyra åren jämte en övergripande strategi för de därpå följande två fyraårsperioderna	Regionföreträdare i dialog med Trafikverket	klart till 1 juli året efter allmänt valår
Förslag till beslut om anslag, bemyndigande och stora projekt (Budgetpropositionen)	Regeringen	september året efter allmänt valår
Riksdagsbehandling	Riksdagen	december året efter allmänt valår
Regleringsbrev och beslut om fastställelse av nationell plan	Regeringen	december året efter allmänt valår
Fastställande av regionala planer	Regionföreträdare	december året efter allmänt valår

Genomförande av planerna	Trafikverket	verksamhetsåret andra året efter allmänt valår (årsredovisning)
Uppföljning av planerna	Regionföreträdare och Trafikverket	Årsrapporter
Utvärdering och analys av planer och åtgärder	Trafikanalys	Årsrapporter

---

Processen är uppbyggt så att den knyts till de allmänna valen och att en regering som påbörjar sin mandatperiod ska ha en god uppfattning om den rådande funktionaliteten i transportsystemet i landet som helhet och i landets olika delar. System- och stråkanalyserna ska jämte beskrivningarna av funktionalitet finnas framtagna senast 1 maj respektive 1 juli de år då allmänna val äger rum. Därigenom kan de ligga till grund också för offentliga debatter. Analys och beskrivningsarbetet ska ske i nära samverkan mellan Trafikverket och de regionala planupprättarna och baseras på gemensamma antaganden om landets ekonomiska utveckling och andra väsentliga ingångsdata. Trafikverket och de regionala planupprättarna bör i sitt arbete involvera kommuner, landsting, näringslivsorganisationer, trafikföretag, m.fl. för att säkerställa en hög kvalitet.

Det underlag som läggs på regeringens bord ska granskas av Trafikanalys, som senast den 1 oktober valåret ska avge ett yttrande över det underlag som Trafikverket och regionföreträdarna har lämnat. De regionala planupprättarna kan liksom i den senaste planeringsomgången gå samman och göra sina analyser och beskrivningar över ett större regionalt område än det egna länet. För att Trafikanalys ska kunna ge ett kvalificerat yttrande bör myndigheten följa arbetet med framtagande av system- och stråkanalyserna och beskrivningarna av funktionaliteten.

Såväl analyserna som beskrivningarna bör följa en given modell. Trafikanalys bör få i uppdrag att ta fram en sådan modell i samverkan med Trafikverket och de regionala planupprättarna så att den föreligger senast vid utgången av år 2012 för att ligga till grund för analys- och beskrivningsarbetet inför nästa planeringsomgång år 2014.

Transportsystemet möter alltid nya utmaningar eller står inför särskilda problem. Det kan därför vara nödvändigt och lämpligt att regeringen senast september månad året innan valåret i direktiv till Trafikverket och de regionala planupprättarna ger till känna om det är någon fråga eller några frågor som särskilt behöver belysas i system- och stråkanalyserna eller i frågor som rör funktionaliteten i systemet. Det kan i vissa fall vara nödvändigt att låta någon annan än de centrala planeringsaktörerna utreda viktiga frågor inför kommande planeringsomgång.

I vårpropositionen eller i särskild proposition under våren året efter allmänt val lämnar regeringen förslag till riksdagen om inriktningen i planeringen av åtgärder för förvaltningen, utvecklingen och användningen av transportinfrastrukturen. Förslaget baseras på det underlag som lämnats från myndigheterna och ska innehålla ramar för planeringen för de sju åtgärds-kategorier som tidigare angetts. I anslutning härtill meddelar också regeringen direktiv till Trafikverket och de regionala planupprättarna för åtgärdsplaneringen. Eventuellt kan dessa direktiv behöva kompletteras efter riksdagens behandling av förslaget i vårpropositionen alternativt särpropositionen.

I budgetpropositionen samma år lämnar regeringen förslag till anslag för det kommande året och redovisar de åtgärder som kommer att genomföras. Regeringen lämnar också förslag till investeringar som rör stora och komplexa objekt och sådana med betydande stadsbyggnadsinslag som ska påbörjas under fyraårsperioden och inhämtar riksdagen bemyndigande att påbörja den fysiska planeringen för sådana stora objekt som kräver en lång förberedelse-tid och en i tiden utdragen fysisk planeringsprocess.

Riksdagen behandlar förslagen och meddelar i riksdagsskrivelse sina beslut. Regeringen fastställer den nationella åtgärdsplanen ger klartecken för regionföreträdarna att fastställa sina regionala planer för transportinfrastrukturen i respektive region och i regleringsbrev ställer medel till myndigheternas förfogande för att genomföra planerna.

Dessa vart fjärde år (valår) igenkommande uppgifter bör skrivas in i de förordningar som styr upprättande av nationella och regionala planer för transportinfrastrukturen.

Varje år under mandatperioden lämnar regeringen förslag till riksdagen i budgetpropositionen om anslag för nästkommande år och beräknade anslag för de därpå tre kommande budgetåren baserat bl.a. på det budgetunderlag som Trafikverket lämnat till

regeringen. Av detta underlag ska framgå behovet av ev. förändringar i prioriteringen och planeringen samt de åtgärder som kommer att genomföras och påbörjas det nya tredje året efter budgetåret.

Det förslag till planeringsprocess som här föreslås föranleder kraftiga förändringar i det arbetssätt som kännetecknat tidigare planeringsomgångar. Den förutsätter en kontinuerlig dialog mellan aktörerna och intressenterna i planeringen. Den förutsätter också att aktörerna är väl förberedda och att underlagsmaterial finns framme i god tid.

#### 4.5 Underlagens kvalitet

##### Utredningens bedömningar:

- Val av åtgärder och dess prioritering, val av åtgärdernas omfattning och utformning och hur de ska finansieras kräver hög kvalitet i beslutsunderlagen

Utredningen har i kapitel 3 redovisat några slutsatser och rekommendationer som Riksrevisionens granskning av olika uppgifter som faller inom Trafikverkets ansvarsområden lett fram till. Den samhällsekonomiska metod som används inom transportområdet är enligt revisionens uppfattning i grunden välbeprövad och har av oberoende parter bedömts ha de egenskaper som krävs för att ge beslutsfattare ett relevant beslutsunderlag. För att kunna utgöra ett gott beslutsunderlag behöver de samhällsekonomiska analyserna emellertid både hålla god kvalitet och vara sinsemellan jämförbara. Detta ställer höga krav på de processer i vilka analyserna tas fram. Exempelvis är det viktigt att analysresultaten redovisas på ett transparent och begripligt vis.

Enligt Riksrevisionens bedömning medför konstaterade brister en påtaglig osäkerhet avseende de samhällsekonomiska analysernas, och därmed även de politiska beslutsunderlagens, kvalitet och jämförbarhet. Någon konsekvensanalys av dessa brister respektive hur analysresultaten de facto påverkas om bristerna reduceras har emellertid inte ingått i granskningen. Det finns sannolikt ett flertal skäl till att bristerna kvarstår, trots att de sedan länge bör ha varit kända.

Enligt Riksrevisionens bedömning går orsakerna att finna såväl i de tidigare myndigheternas organisering och agerande som i regeringens historiska passivitet. Den myndighetsreform som genomfördes under våren 2010 kan emellertid enligt Riksrevisionens mening förhoppningsvis bidra till en framtida utveckling mot en effektivare metodförvaltning.

I likhet med Riksrevisionen vill vi betona att den genomförda myndighetsreformen inte per automatik garanterar en sådan utveckling. Inte minst mot bakgrund av vad som har framkommit i Riksrevisionens intervjuer avseende förvaltningsfrågornas historiskt låga status och omfattande resursbehov framträder ett behov av uppföljning och aktiva prioriteringar på området. Detta ställer krav såväl på regeringen som på Trafikverket. En effektiv förvaltning av de samhällsekonomiska metoderna kräver att området prioriteras i styrning, organisering och resurstilldelning. En sådan prioritering kan, enligt Riksrevisionen, motiveras utifrån de omfattande kostnader och konsekvenser som de transportpolitiska besluten medför.

När transportinfrastruktur planeras och byggs i Sverige är många aktörer inblandade. Processen för hur de folkvalda avgör vilka investeringar som ska genomföras (åtgärdsplaneringen) i kombination med processen för att planera och bygga leder sammantaget till att de investeringsplaner som regeringen beslutar om (de så kallade åtgärdsplanerna) blir för omfattande redan från början i förhållande till avsatta medel. Tillämpningen av lagstiftning till skydd för miljö, kommunalt självbestämmande och enskilda medborgare bidrar sedan till att investeringarna försenas och därmed fördyras.

En god kostnadskontroll kräver att ekonomisk risk beaktas och hanteras på lämpligt sätt. Trafikverket har börjat använda en ny metod, successiv kalkylering, som går ut på att ett projekts kostnader och risker bedöms på ett systematiskt sätt. Så kallad *optimism bias* innebär att alla som är engagerade i ett projekt omedvetet tenderar att underskatta dess kostnader. Vidare leder nålsögeeffekten (att komma in i planen är målet) till att det finns strategiska drivkrafter att underskatta projektets kostnader. Det finns därför en risk för att kostnader för enskilda projekt även fortsättningsvis kommer att underskattas. Detta medför i sin tur en risk att hela åtgärdsplaners ekonomiska risk, och den därmed förknippade kostnaden, underskattas.

Vi har i det föregående föreslagit att de detaljerade planerna förkortas och avser enbart 4 år och inte som nu 12 år. Vi bedömer att de investerings- och andra åtgärder som planerats att påbörjas under de kommande fyra åren har kommit så lång i den fysiska planeringsprocessen att det finns ett relativt tillförlitligt underlag att basera kostnads kalkylen på. Det bör reducera inslaget av kraftiga kostnadsöverskridanden. Vi räknar också med att Trafikanalys ska kunna ge regeringen en s.k. second opinion inte bara på system- och stråknivå utan även på objektnivå. Den sortens analyser bör också ha en effekt på kalkyleras kvalitet inte enbart vad avser kostnader utan även de beräknade nyttor som bedöms följa av olika typer av åtgärder.

#### 4.6 Planeringsförutsättningarnas regionala variationer

##### Utredningens bedömning:

- Det finns stora regionala variationer i fråga om kraven på transportinfrastrukturen och en tillfredsställande transportförsörjning.
- Det finns starka skäl att dela planeringsramarna för uppgradering och nybyggande på storstadslänen respektive landet i övrigt.
- Det finns stora regionala variationer i fråga om den regionala nivåns politiska mandat.
- Genom inrättande av Regionkommuner och Regionala samverkansorgan stärks det politiska inflytandet i den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur.
- Det politiska mandatet i en Regionkommun inhämtas i allmänna val, i vilket bl.a. ett ansvarsutkrävande sker.
- Genom ett ökat politiskt mandat kan planernas legitimitet höjas.

Planeringsförutsättningarna skiljer sig åt mellan olika regioner både i ett näringsgeografiskt och ekonomiskt avseende och med avseende på det politiska mandat med vilka olika regioner företräds.

Ett förslag till nytt planeringssystem bör ta hänsyn till båda dessa regionala olikheter.

I avsnitt 2 redovisade vi de skillnader som föreligger mellan olika regioner när man betraktar dessa ur den ekonomiska geografins synvinkel. Den kraftiga tillväxten som ägt och äger rum i storstadsregionerna har fått och får betydande konsekvenser för förvaltningen, utvecklingen och användningen av transportinfrastrukturen. Också det omvända gäller att bebyggelsestrukturen påverkas i hög grad av hur transportinfrastrukturen utvecklas, används och förvaltas. En effektiv och hållbar transportförsörjning kräver en stor mängd medel och åtgärder som spänner över hela det register av åtgärder som fyrstegsprincipen i princip innefattar. Ansvarsfördelningen mellan stat, landsting eller andra regional organ och kommunerna för olika delar av de medel och anläggningar som finns kräver i sin tur en omfattande samverkan och ett hänsynstagande till varandras intressen.

I landsdelar som kännetecknas av stora befolkningsminskningar och mer ensidig näringsstruktur är frågorna rörande transportinfrastrukturen, dess förvaltning, utveckling och användning av annan art. Här handlar det ofta om att vidmakthålla en standard och för vissa utpekade näringar skapa transportförutsättningar så att de kan överleva och utvecklas. Det är inte storstadens trängsel- och miljöproblemen som är förhärskande utan helt andra frågor på dagordningen. Även här ska en tillfredsställande transportförsörjning kunna etableras. Medlen är dock annorlunda än i de snabbt växande delarna av landet. Antalet aktörer är färre och trafikfrågorna är i allmänhet inte lika komplexa som i storstadsområdena.

Utredningens uppgift är att finna sådana formerna i ett planeringssystem så att det kan identifiera och hantera olika problembilder från de enkla till de komplexa. I de hittills rådande systemen har det inte alltid varit möjligt eller ansetts lämpligt att hantera lösningarna på storstadens transportförsörjningsproblem inom den ram som systemet givit. Ibland har man brutit ut storstadsområdena och behandlat dem i särskild ordning. Ibland har förhandlingar drivits helt separat. Storstockholms transportförsörjning har under flera decennier varit föremål för särskilda förhandlingar för att finna lösningar när de ordinarie modellerna för planering och prioritering inte räckt till.

Ett system för planering och prioritering av statlig transportinfrastruktur ska kunna hantera denna både i politiskt och ekono-

miskt geografiskt hänseende heterogena regionala struktur. Erfarenheterna hittills visar att det varit svårt att etablera ett sådant planeringssystem som kan hantera så olikartade situationer som faktiskt föreligger. Särskilt i storstadsregionerna utgör den statliga transportinfrastrukturen endast en del av den transportinfrastruktur som kanaliserar den trafik som genereras.

Sedan 1960-talet har med jämna mellanrum statliga förhandlingsmän utsetts att leda förhandlingar för att lösa viktiga frågor för transportförsörjning i Storstockholm. Många aktörer med olika uppgifter och med starka intressen jämte komplexiteten i samhällsbyggandet och transportlösningarna har starkt bidragit till svårigheten att inom ramen för ett planeringssystem för den statliga transportinfrastrukturen klara av en samlad effektiv planering och prioritering. Det val av åtgärder en part avser att göra är av stor betydelse för och har starka influenser på de andra parternas framtida ågeranden och åtaganden.

De statliga sidan har där under årens lopp representerats av myndigheterna SJ, Banverket, Vägverket och länsstyrelserna. Samtliga har haft viktiga roller vid planering och genomförande av den statliga och regionala transportpolitiken. Kommunerna, i dag 26 stycken, har alltid haft en stark ställning, enskilt och genom samverkansorganet KSL. Det kommunala planmonopolet har varit ett av de viktigaste verktygen för kommunal medverkan i samhällsutvecklingen. Stockholms stad intar en särställning i kraft av sin storlek, sina utredningsresurser och sin finansiella styrka. Landstinget är en viktig aktör inte minst som huvudman för kollektivtrafiken (SL) och har genom Regionplane- och trafikkontoret (RTK) haft en viktig roll när det gällt att ta fram långsiktiga visioner, prognoser och utredningsunderlag.

Även i Västra Götalands län och Skåne län finns motsvarande problematik med många aktörer även om komplexiteten i dessa regioner inte kan mäta sig med den i Stockholms län. Särskilda förhandlingsmän har också utsetts för att lösa viktiga transportinfrastrukturella frågor i dessa regioner.

Vi föreslår därför att riksdagens beslut om planeringsramar för investeringar i ny transportinfrastruktur och uppgraderingar av befintlig transportinfrastruktur i riksdagens beslut delas upp på storstadslän respektive landet i övrigt.

I kapitel 2 togs frågan upp om den regionförstoring som sker i landet. Den förknippas ofta med storstadsregionerna men den förekommer också i län med betydligt lägre ekonomisk tillväxt än



storstadsregionerna. Kring relativt stora kärnkommuner med uppåt 100 000 invånare har under de senaste årtiondena pendlingsavståndet ökat markant. Genom utbyggnad av kollektivtrafiken och ett breddat utbud av utbildning, service och arbetsmöjligheter har en stark förändring ägt rum när det gäller boende och arbete. Runt de gamla länscentrumen har skett en regionförstoring, som med de bättre kommunikationerna och förändrade värderingar, innefattar reseavstånd uppåt 10 mil eller uppåt en timmes restid. Med regionförstoringarna bryts också de gamla administrativa länsgränserna i många fall. Samverkan mellan länen blir därmed nödvändig och förekommer alltmer.

I den senaste planeringsomgången gjorde regionala systemanalyser. Flera län gick samman för att genomföra analyserna. De fyra nordligaste länen gick samman och gjorde en gemensam systemanalys. Motsvarande ägde rum bland Mälardalslänen. Vidare gick länen i sydöstra Sverige samman i arbetet med systemanalyserna. Övriga län gjorde egna analyser. Totalt genomfördes nio regionala systemanalyser.

Vi pekade i avsnitt 2 på olikheter i den regionala strukturen med avseende på politiska mandat. Vi konstaterade att landsting med uppgift att upprätta länsplaner för regional transportinfrastruktur har ett tydligare regionalt politiskt mandat än ett regional samverkansorgan och ett betydligt större mandat i detta hänseende än en länsstyrelse. Förmågan att samordna de intressen som finns regionalt kommer därför att variera. Som part i förhandlingar kan således exempelvis Skåne och Västra Götaland uppträda med större auktoritet i förhandlingar än län med andra styrelseskick. Till detta bidra självfallet också att dessa län har en stark befolkningstillväxt och en gynnsam ekonomisk tillväxt. Det har också omvittnats i olika sammanhang att dessa båda angivna faktorer också slår igenom i praktiken.

Skulle det visa sig att den form för politiskt beslutsfattande som där äger rum har fördelar framför de former som ett samverkansorgan erbjuder torde Skånes och Västra Götalands former för beslutsfattande vinna förespråkare och terräng. Osäkerheten kring den framtida regionala strukturen är dock fortfarande stor. Trafikverksutredningen gjorde följande bedömning i sitt betänkande Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg (SOU 2009:31) att utifrån ett transportpolitiskt perspektiv är större regionkommuner med direktvald

ledning att föredra och hänvisade till Ansvarskommitténs överväganden och förslag.

Regionalt inflytande kan bidra genom ett mer territoriellt orienterat förhållningssätt och kan vara en av utgångspunkterna för infrastrukturplaneringen. Ett ökat regionalt inflytande kan också medföra ett ökat regionalt ansvarstagande. Ett utökat regionalt inflytande innebär sannolikt att fokus vrids från traditionella transportpolitiska intressen mot bredare och mer allmänna samhällsbyggnadsintressen. Ökat regionalt inflytande förutsätter samtidigt tydligare statlig styrning så att spelplanen för regionala och lokala aktörer är klar, samt att staten är närvarande lokalt och regionalt för att kunna värdera det regionala arbetet och säkerställa att det bidrar till övergripande nationella mål. Staten behöver hitta ett förutsägbart och konsekvent förhållningssätt i medfinansieringsfrågan och tydliggöra på vilket sätt medfinansiering eventuellt ska tillåtas påverka åtgärdernas inbördes prioriteringar. Det regionala inflytandet innebär i dag, och än mer om regionalt inflytande ökar, att trafikverkens resultatansvar är begränsat. Ett ökat regionalt inflytande förutsätter att riksdag och regering accepterar större regionala skillnader.

Utifrån ett transportpolitiskt perspektiv är större regionkommuner med direktvald ledning, enligt den modell som Ansvarskommittén<sup>4</sup> föreslår, att föredra. Det ökar den regionala nivåns möjligheten till reellt inflytande och underlättar samarbetet med staten.

Trafikverksutredningens bedömning ger uttryck för den konflikt mellan regionala och nationella intressen som ryms i ett ökat regional och kommunalt inflytande. Den statliga politiken för transportinfrastrukturen har som sin yttersta mål att hålla samman och utveckla landet. En tillfredsställande transportförsörjning i landets alla delar ska förenas med en politik för transportinfrastrukturen som syftar till hållbar tillväxt. Successivt har det demokratiska inslaget ökat i det offentliga beslutsfattandet på den regionala nivån när det gäller transportinfrastruktur. I tabellen nedan framgår utvecklingen.

---

<sup>4</sup> Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10).

Länsstyrelsemodell	Samverkansmodell	Självstyrelsemodell
Norrbottnen	Blekinge (2003)	Skåne 2010 (1999, försöksregion)
Stockholms län*	Dalarna (2003)	Västra Götaland 2010 (1999, försöksregion)
Västernorrland	Gävleborg (2007)	Halland 2010 (Samverkansorgan 2003)
Västmanland	Jönköpings län (2005) Kalmar län (2003, tidigare försöksregion) Kronoberg (2007) Södermanland (2004) Uppsala län (2003) Värmland (2007) Örebro län (2007) Östergötland (2003)	
*Regionplane- och trafiknämnden (RTN) och regionplane- och trafikkontoret (RTK) ansvarar, utöver regionplaneringen och den översiktliga trafikplaneringen i länet, också för de regionala utvecklingsfrågorna.	Jämtland (2011)	Gotland 2010 (Samverkansorgan 2003 tidigare försöksregion)

Länsstyrelsemodellen för regionalt beslutsfattande i transportinfrastrukturella frågor har alltså successivt övergetts till förmån för ett beslutsfattande med ett större politisk mandat. Utveck-

lingens riktning är mycket tydlig och inte minst viktig för att höja legitimiteten i de transportinfrastrukturplaner som upprättas och fastställs.

#### 4.7 Samordning mellan fysisk och ekonomisk planering

##### Utredningens bedömning:

- Det finns ett samband mellan den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur och den fysiska planeringen av motsvarande infrastruktur.
- Val av åtgärd ska ske som ett led i den långsiktiga planeringen av åtgärder.
- Val av åtgärd ska grundas på samhällsekonomiska analyser och andra relevanta överväganden och finnas dokumenterad.
- Den fysiska planeringen ska inledas med en kontroll att åtgärdsvalet är grundat på en samhällsekonomisk analys och den skett med beaktande av de transportpolitiska målen.

Det finns en koppling mellan den fysiska planeringen av transportinfrastruktur och den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur. Den rör nybyggnadsåtgärder där det krävs att det föreligger krav på fastställelse enligt väglagen, lagen om byggande av järnväg eller enligt plan- och bygglagen. Den långsiktiga ekonomiska planeringen omfattar även åtgärder som rör användningen, driften, underhållet av och reinvesteringar i transportinfrastrukturen.

Som redovisats i avsnitt 3.2.3 har synpunkter framförts i samband med remissbehandlingen av förslaget till ny lagstiftning som berör kopplingen mellan den fysiska planeringen och den långsiktiga planeringen. Majoriteten av instanserna instämmer i fråga om kopplingen mellan ekonomisk och fysisk planering. Det motiveras med att förslaget tydliggör den ekonomiska planeringens betydelse för åtgärdsvalet, att det kommer utveckla planeringssystemet och att det är en självklar och nödvändig förbättring av såväl den fysiska som den ekonomiska planeringsprocessen för åtgärder i transportsystemet.

Flera instanser anser att dock att det behöver klargöras hur den förberedande studien i praktiken ska gå till. Ett stort antal instanser anser att kopplingen till den ekonomiska planeringen för transportinfrastruktur är svagt utvecklat i betänkandet. Ett relativt stort antal instanser anser att åtgärdsvalet bör samordnas med den regionala utvecklingsplaneringen. Några framhåller också att samverkan med kommunerna är viktigt. Flera instanser menar att det inte bara är Trafikverket som genomför förberedande studier utan även Länsstyrelsen eller regionorgan. Det anses därför märkligt att bara Trafikverket namnges i detta sammanhang.

Några instanser anser att det bör ske en växelverkan mellan ekonomisk och fysisk planering. Det anses inte entydigt att den ekonomiska planeringen ska ligga till grund för den fysiska planeringen utan ibland är det nödvändigt att den fysiska planeringsprocessen verkar som grund för att lösa finansieringsfrågan.

Någon anser att om man tar fram den fysiska planeringsprocessen parallellt med den ekonomiska prioriteringen kan man spara tid och inte riskera att pengarna gått till andra projekt när planläggningen väl är klar. Ett par instanser samtycker inte till förslaget. Någon anser att det vore ändamålsenligt om förstudieinstitutet fanns kvar och någon anser att analysen bör ske utifrån en samordnad syn på transportinfrastrukturen (även för gående och cyklister), bebyggelsen, verksamheterna och markanvändningen i övrigt.

Den långsiktiga planeringen av användningen, förvaltningen och utvecklingen av transportinfrastrukturen utgår från ett samlat perspektiv på transportsystemets funktionalitet och förmåga att hantera transportefterfrågan och dess roll i det lokala, regionala och nationella samhällsbyggandet. I den planeringen ligger att hitta de samhällsekonomiskt mest effektiva åtgärderna för att utveckla funktionaliteten, tillgodose transportefterfrågan och skapa tillgänglighet. Åtgärdsvalet enligt den s.k. fyrstegsprincipen hör naturligt hemma i det sammanhanget. Det krävs således ett skede i processen som tar sikte på val av åtgärd.

Vi finner det väsentligt att – på motsvarande sätt som föreslagits i betänkandet ”Effektivare planering av vägar och järnvägar (SOU 2010:57) – knyta arbetet med åtgärdsvalet till den långsiktiga ekonomiska planeringen. En effektiv användning av transportinfrastrukturen kan åstadkommas med en mängd åtgärder varav investeringar i ny kapacitet eller höjd kapacitet är en bland många medel. Åtgärdsvalet bör ske utifrån samhällsekonomiska över-

väganden baserad på en förberedande studie som ej är knuten till den fysiska planeringen.

Det kan visserligen vara svårt att slutligt avgöra valet i en situation då kunskapsunderlaget vad avser kostnader och nyttor är relativt svagt eller bristfälligt i det enskilda fallet. Det gäller i de flesta fall oberoende av vilken typ av åtgärd som diskuteras. Det finns emellertid en erfarenhetsbank som är stor och som byggts upp under många år. Denna på erfarenhet förvärvade kunskapen bör utnyttjas i detta skede. Till det bör läggas vikten av en aktiv dialog mellan olika intressenter. Trafikverket bör avsätta resurser som svarar mot det behov som de förberedande studierna genererar inom ramen för det anslag som vi benämnt "Administration, inkl. övriga effektiviseringsåtgärder av transportsystemet".

I de fall åtgärdsvalet i den långsiktiga ekonomiska planeringen innebär förslag till investeringar i ny kapacitet eller utökad kapacitet som kräver arbets- eller järnvägsplan för att genomföras bör den fysiska planeringen innehålla en eller flera kontrollstationer för att säkerställa att åtgärden äger en samhällsekonomisk nytta som överstiger de uppföringar som investeringen i ny kapacitet medför. Det kan i vissa fall ge upphov till att planeringsprocessen får avbrytas om det senare skulle visa sig vara lämpligt.

# 5 Medfinansiering i planeringsprocessen

## 5.1 Medfinansiering – en form av samverkan

### 5.1.1 Varför samverkan

Hushåll och företag är beroende av goda transportmöjligheter. Förutsättningarna för att skapa dessa möjligheter är bl.a. en väl utbyggd och förvaltd transportinfrastruktur. Fördelningen av uppgifter är spridd på många aktörer, där den offentliga sektorn spelar en viktig roll när det gäller att etablera en god infrastruktur. Den grundläggande uppgiftsfördelningen inom den offentliga sektorn bestäms ytterst av vår konstitution och särskilda beslut av riksdagen. En betydande del av transportinfrastrukturen sköts också av företag verksamma på marknaden och av enskilda.

Som alltid när skilda organisationer ska sköta olika delar i ett system krävs samarbete om resultatet ska bli bra. Samverkan krävs för att överbrygga de organisatoriska gränserna.

Det finns en utbredd samverkanskultur i vårt land. Det är viktigt att komma överens och lösa konflikter. Denna samverkan är en tillgång att värna om. Den har betydelse för våra framgångar när det gäller att nå goda resultat.

Som redovisats i kapitel 2 är uppgifterna som rör transportinfrastrukturen spridda på stat, kommun, enskilda och kommersiella aktörer. Även landstingen spelar en viktig roll. Inom staten finns flera aktörer. Det finns 290 kommuner, 21 landsting/motsvarande och ett stort antal kommersiella aktörer. Ska var och en göra ett gott resultat i meningen att hushåll och företag ska få tillgång till goda transportmöjligheter krävs ett omfattande samarbete både spontant och i reglerade former. Till de senare återkommer vi.

### 5.1.2 Former för samverkan

Det finns flera former för samverkan. I dess enklaste form består den av att ett remissyttrande inhämtas från berörda parter. Den formen är mycket vanlig och tillämpas regelmässigt i det fall yttrande ska inhämtas enligt bestämmelser i förordning eller lag. Även om samverkan förkommer i andra former finns ofta det formella kravet på skriftligt yttrande eller att intressent bereds möjlighet att avge yttrande.

Nästa steg i samverkan brukar beskrivas som en dialog där ett större utrymme ges för att redovisa ståndpunkter och motiven för dessa. Denna form för samverkan är ofta förekommande bland parter som har anledning att ha frekventa kontakter med varandra. Fördelen är att berörda parter kommer tidigare in i processen än vad som sker via ett skriftligt yttrande sent i processen.

Är frågorna som ska hanteras av mer gemensamt intresse kan samverkan ske i form av ett gemensamt projekt med syftet att åstadkomma en helhetslösning. Samverkan som drivs i denna form har normalt inga inslag av förhandlingar utan kan ses som en gemensam utredning för att komma fram till en lämplig lösning på en fråga eller ett stort antal frågor.

Inte sällan får samverkan karaktären av förhandling. Den kan föregås av försök att komma fram till en gemensam lösning men innebär normalt att ett kvalificerat förhandlingsunderlag tas fram. Ett framtagande av förhandlingsunderlag kan ibland ske i ett gemensamt projekt eller separat hos respektive part. I de sammanhangen formuleras det man är överens om och de kontroversiella frågorna och vilka konsekvenser som kan följa av olika lösningar.

När förhandlingarna sker med inslag av medfinansiering förs ytterligare verktyg in i samverkan vilket får effekter på förhandlingarnas karaktär. Vi återkommer nedan om vad som karaktäriserar dessa förhandlingar. Denna form av förhandling är aktuell då frågorna är komplexa och kräver en större arsenal av metoder och ett bredare perspektiv för att lyckas. Sådana förhandlingar kan i vissa fall behöva ledas av någon som står över partsintressena.



## 5.2 Medfinansieringens roll i planeringsprocessen

### Utredningens bedömning:

- Det är väsentligt att ett stort regionalt medinflytande säkerställs i den långsiktiga planeringen av statlig transportinfrastruktur.
- I vissa fall kan regionalt och lokalt medinflytande ta form av medfinansiering av statlig transportinfrastruktur.
- Det behövs tydliga riktlinjer och processer för uppgörelser om medfinansiering.

I förra kapitlet lämnade vi ett förslag till nytt system för den långsiktiga planeringen av statlig transportinfrastruktur, dess användning, förvaltning och utveckling. I de processer som ingår i en sådan planering finns flera aktörer jämsides med dem som genomför och ansvarar för själva planeringen – Trafikverket och de regionala företrädarna som upprättar planer. Relationerna mellan ansvariga huvudaktörer och intressenterna i den renodlade långsiktiga planeringen äger i grunden rum utan inslag av förhandlingar om finansieringen. Däremot sker en påverkan i olika grad i relationerna till följd av att goda argument kan föras fram för en ståndpunkt och därigenom påverka planeringens innehåll. Medinflytandet i den nationella planeringen på regional och lokal nivå sker och ska alltid ske i den ordinarie planeringsprocessen och där vara ett permanent och väsentligt inslag.

Med medfinansiering förs ett nytt förhandlingsmoment in i planeringsprocessen som innebär att två eller flera huvudmän eller intressenter diskuterar utformningen och innehållet i en samlad investering i vilken också ingår förhandlingar om en samlad finansiell lösning. Syftet är att få ut ett högre värde av den samlade åtgärden än om var och en agerar självständigt. En förhandling leder normalt fram till ett avslut som manifesteras i en avsiktsförklaring eller i ett avtal. Förhandlingarna förutsätts vara frivilliga, varför det också är fullt möjligt att de kan avslutas utan att avtal tecknas. Det finns inga och ska inte finnas inslag av tvång i detta sammanhang.

Begreppet medfinansiering är väsentligt och delvis nytt. Till medfinansiering räknas alternativa finansieringsformer såsom brukaravgifter och trängselskatter utöver direkta bidrag från kom-

muner, landsting och kommersiella aktörer. I samtliga fall har förekomsten av sådana finansiella inslag som gått utöver de traditionella och beslutade planeringsramarna föregåtts av förhandlingar mellan företrädare för staten å ena sidan och kommuner, landsting och kommersiella aktörer å den andra sidan. Staten har i förhandlingarna regelmässigt företrätts av dåvarande myndigheterna Banverket och Vägverket, numera Trafikverket, samt Sjöfartsverket.

I direktiven till vår utredning behandlas en rad olika frågor som rests under och efter förhandlingsarbetet med medfinansiering. I delbetänkandet (SOU 2011:12) presenterade vi utvärderingen av det genomförda förhandlingsarbetet under den senaste åtgärdsplaneringen. Vi kunde till exempel konstatera att förhandlingarna skett under betydande oklarheter om syfte, planering och former, befogenheter och förhandlingsmandat. I de flesta fall säger sig båda parter ändå vara nöjda med såväl resultatet som arbetets genomförande. Detta indikerar att arbetet enligt parternas uppfattning inneburit att i någon mening nya värden tillskapats genom förhandlingsarbetet. I stort sett är alla överens om att arbetet behöver koordineras och styras tydligare, men det finns en bred överensstämmelse i att resultatet varit bra utifrån (eller kanske till och med tack vare) de otydliga förutsättningarna.

Förhandlingsarbetet har 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. En tolkning som gjorts av forskarna Göran Cars och Jacob Witzell från KTH är att frågan om finansiering av anläggningen blivit en gemensam angelägenhet på ett sätt som inte skulle ha varit möjligt utan förhandlingar om medfinansiering. Detta kan också ha inneburit att maktrelationen blivit mer jämbördig och kunnat fokusera på att finna lösningar som är ekonomiskt effektiva samtidigt som de tillgodoser trafikala behov och skapar möjligheter till bebyggelse- och stadsutveckling.

Det finns dock även en rad risker och problem som kan uppstå i samband med förhandlingsarbetet, vilket tydligt har lyfts fram av de intervjuade i genomgången av de avtal som arbetet resulterat i. Förhoppningar och förväntningar, såväl explicita som implicita, har förekommit som underlag till förhandlingsarbetet. Något som dock fortfarande är oklart är i vilken mån det har varit faktiskt

möjligt för medfinansieraren att påverka objektets utformning eller prioritering i förhållande till andra objekt. Denna oklarhet är förstås något som skadar värdet av resultatet från förhandlingsarbetet.

Tolkningsutrymmet avseende vilka möjligheter som har funnits att låta medfinansieringen påverka prioriteringen är symptomatiskt för de oklara förutsättningar som 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.

När utvärderingen finns på plats finns det anledning att försöka förstå vilka värden som har tillskapats och vilka förutsättningar dessa värden bygger på, såväl i förhandlingsarbetet som i den fortsatta planeringen av objekten. I bästa fall kan de faktorer som möjliggjort värdeskapande identifieras och ligga till grund för en tydligare definierad spelplan där sannolikheten förbättras ytterligare för en värdeskapande förhandling mellan staten och medfinansierande parter.

Det är även intressant att försöka förstå i vilken mån själva osäkerheten har varit en förutsättning som stimulerat till kreativa förslag och därmed kan ha ökat parternas ömsesidiga förståelse.

Även om överenskommelserna i absoluta tal behandlar betydande åtaganden, såväl från statliga myndigheter som från medfinansierare, så är det i nuläget fortfarande oklart om de kanske mest centrala förväntningarna har kunnat uppfyllas, nämligen att öka utrymmet för åtgärder under planperioden.

Planeringsramen har visserligen utökats för objekt som finansierats med avgifter eller trängselskatter, men ingen motsvarande uppräknings av planeringsramen har gjorts gällande tillskott från kommuner och regioner.

Förhandlingarna präglades av starka inslag av informell styrning både hos Regeringskansliet och Trafikverket. Det gör bland annat att det i efterhand varit svårt att följa upp och spåra vilka signaler som har styrt arbetet i olika skeden, och det medförde även i flertalet fall att ingen enskild befattningshavare kunde hålla kontroll över läget i förhandlingarna, vare sig på aggregerad nivå eller i enskilda förhandlingsprocesser. Kontinuiteten i handläggningen av parternas arbete försvåras och sårbarheten ökar om

nyckelpersoner skulle få andra uppgifter. Även förändringar som gjordes inför regeringens fastställande av den nationella planen i förhållande till det planförslag trafikverket lämnade är svåra att spåra, men det finns uppenbara kopplingar till förhandlingsarbetet, t ex i fallet med det Västsvenska Infrastrukturpaketet (VIP).

Kanske var det en överraskning för många att förhandlingsarbetet totalt sett skulle få den omfattning och spridning som det faktiskt fick. Förhandlingarna avslutades i regel med avtalsskrivningar trots att formerna för sådana avtal var oklara, liksom möjligheterna att teckna bindande avtal med staten i dessa fall. Drivkrafter som inte var avsedda eller dokumenterade fick stor påverkan på arbetet, såsom önskan att genom medfinansiering förbättra möjligheterna för ett eller flera enskilda objekt att ingå i den nationella planen. I avsaknad av etablerade rutiner fick exemplens makt en tydlig roll, och färsk erfarenheter kunde återanvändas framför allt av statens förhandlare där tidigare erfarenheter saknades. Samordningen i trafikverket fokuserades på att förse förhandlare med verktyg och mallar snarare än att formulera mandat, att säkerställa enhetliga bedömningar i samband med förhandlingar, att underlätta att förhandlingar bedrevs på ett enhetligt och rättssäkert sätt eller att kvalificera huruvida det fanns tillräckliga grunder i det enskilda fallet för att skapa kompletterande värden genom olika typer av medfinansiering.

Några av de mest centrala förväntningar som tydligt har påverkat förhandlingsarbetet är:

- Medfinansiering innebär att ytterligare resurser kan tillföras planeringsramen.
- Genom överenskommelser kan statens prioriteringar mellan olika objekt påverkas.
- Överenskommelserna medför att staten i någon mån "binds" i fråga om genomförande.

Följande önskemål och förslag om förändringar har förts fram i samband med utvärderingen:

- Regionala nyttor ska beaktas av Trafikverket eller staten i samhällsekonomiska beräkningar.
- Det krävs tydligare spelregler.

- Legitima förväntningar om önskat förhandlingsresultat, medfinansieringens omfattning och motprestation måste tydliggöras av staten, inklusive möjligheterna att köpa plats i nationell plan och ingå bindande avtal.
- Politiken ska inte känna begränsningar till följd av resultatet i en upprättad samhällsekonomisk kalkyl.
- Förhandlingsarbete ska förberedas av båda parter.
- Dokumentation och beslutsunderlag ska vara kvalitetssäkrat före förhandling.
- Det ska finnas riktlinjer för avtalsutformning, villkor och omförhandlingsklausuler.
- Förhandlingsarbetet ska tidsmässigt planeras.
- Former för regionalt planeringssamråd med staten på 10-15 års sikt ska utarbetas.
- Trafikverket ska ställa krav på tydliga direktiv och ha förmåga att hantera informell styrning på ett transparent sätt (dokumentation/uppföljning).
- Förbättrade former ska utarbetas för regional samverkan om konkurrens och suboptimering mellan grannkommuner ska kunna undvikas.
- Länsstyrelsernas roll, mandat och partstillhörighet i samband med diskussion om medfinansiering ska tydliggöras.
- Systemanalys och diskussion om paketöverenskommelser ska kunna hanteras.
- Anpassningar av anslagsstruktur och kopplingar till beställningsbemyndigande respektive bemyndiganderam ska värderas.

De iakttagelser som vi gjorde i delbetänkandet bekräftar tydligt behovet av preciserade riktlinjer och fasta processer för förhandlingar om medfinansiering och hur avsiktsförklaringar och avtal därvid ska utformas och hanteras. Spelregler och förhandlingsmandat hade inte kommunicerats i förväg. Det gjorde att utrymmet för lokala variationer och kreativa lösningar blev stort, och ledde till betydande skillnader i utformning och tolkningar av såväl överenskommelsernas utformning som planering och genomförande av själva förhandlingsarbetet.

Vi kan konstatera att diskussionen om hur inslaget av medfinansiering ska kunna kopplas till planeringssystemet är först och främst en fråga om vad som ska uppnås med medfinansieringen och hur de risker som följer med medfinansieringen ska hanteras. Vi har därför listat för- och nackdelar med medfinansiering med avseende på dess syfte.

#### *Fördelar/ potential med medfinansiering*

- Att *utöka tillgängliga resurser för enskilda åtgärder* är en viktig drivkraft för att identifiera värdekällor och analysera möjligheterna att in-teckna eller exploatera dessa i förväg. Såväl för staten som för medfinansierare kan detta framstå som en attraktiv väg att skapa en utökad ram.
- Medfinansiering kan ses som ett uttryck för att det finns en beredskap att *ta del av ett gemensamt ansvar* för transportinfrastrukturen.
- Att andra aktörer än staten visar en vilja att ta ansvar för finansieringen av infrastrukturen tillför nya perspektiv på hur infrastrukturen och transportsystemet i stort bör utvecklas och kan därmed leda till andra *mer ändamålsenliga prioriteringar eller utformningar av åtgärder* än vad som annars skulle bli fallet.
- Att utkräva ansvar av andra aktörer i form av ekonomiska åtaganden och förpliktelser kan också vara ett medel att i någon mån avslöja betalningsviljan för nya åtgärder i transportsystemet och på så sätt *hålla tillbaka anspråken* från olika särintressen.

#### *Nackdelar/ risker med medfinansiering*

Där medfinansieringen sker genom statligt finansierade medel eller med medel från den kommunala sektorn så *påverkas den offentliga sektorns nyckeltal* på ett mer komplext och svåröverblickbart sätt av en ökad volym åtgärder på infrastrukturområdet.

Planeringsdirektiv som utgår uteslutande från ett förutsett utrymme för statliga åtaganden (i form av på förhand beräknad anslagsfinansiering eller lånefinansiering) och tar sig uttryck i givna planeringsramar innebär att statsmakterna på förhand kan precisera

vilken åtgärdsvolym eller utgiftsnivå som planeringen ska ta höjd för och maximalt avses omfatta under planeringsperioden.

Planeringsdirektiv som utgår från en möjlighet till medfinansiering leder däremot till att åtgärds- och utgiftsramen inte kan bestämmas på förhand. De planeringsramar som fastställs på förhand kommer med nödvändighet att expanderas och resultera i en planeringsvolym som överstiger de ramar som fastställts inledningsvis. Även i de fall investeringarna finansieras med lån i Riksgäldskontoret, som sedan betalas av med avgifts- och skatteintäkter från brukarna påverkas de offentliga finanserna.

Det är då inte längre statsmakterna som – mot bakgrund av en samlad bedömning av (offentliga) resurser och behov – helt och fullt ensam anger vilken omfattning planeringen ska ha. Den *ekonomiska planeringens roll som ett styr- och regleringsinstrument* för statsmakterna riskerar därmed till en del försvagas.

- Medfinansiering med ett ökat avgiftsuttag från brukare av transportsystemet kan *snedvrیدا den information om trafikens gemensamma kostnader och effekter* (externa effekter) som trafikavgifterna förväntas förmedla enligt gällande svensk transportpolitik. Inslag av medfinansiering kan styra trafiken på ett icke önskvärt sätt.
- Medfinansiering i större omfattning kan leda till att åtgärdernas samlade nytta bedöms på ett annat sätt än avsett, och att nyttoberäkningar inte blir tillräckligt styrande vid prioriteringen av statliga investeringar. Medfinansiering kan alltså innebära *val av åtgärder som är ineffektiva* ur ett bredare samhällsperspektiv. En närbesläktad risk är att lokal medfinansiering leder till suboptimerade lösningar sett i ett nationellt transportsystemperspektiv.
- Medfinansiering kan rubba den regionala balansen i utbyggnad över landet. Kommuner och *regioner med goda finansieringsmöjligheter gynnas* på bekostnad av landet i övrigt. Förutsättningarna att träffa paketöverenskommelser kan variera mellan olika delar av landet. Sådana lösningar kan framför allt vara attraktiva för att komma förbi de särskilda intressekonflikter och låsningar som kan gälla planeringen av storstädernas trafiksystem.
- Själva ambitionen att åstadkomma en helhetslösning leder också till kompromisser mellan nationella, regionala och lokala

intressen som kan göra det svårt att upprätthålla strikta planeringsprinciper i andra fall och för planeringen i stort.

Mellan processerna för prioritering, utformning och medfinansiering av investeringar för transportinfrastruktur finns tydliga samband. Förmågan till medfinansiering skiljer sig åt mellan olika regioner. Starka och inte sällan motstående intressen återfinns vidare i områden där alternativen till effektiva transportlösningar är många med skilda konsekvenser för aktörerna. Prioriteringarna sker där inte alltid utifrån kriterier som ligger bland dem som normalt bör vara vägledande i frågor som rör transporter och bebyggelse.

### 5.3 Varför medfinansiering av transportinfrastruktur

#### Utredningens bedömning:

- Värdet av en statlig investering i transportinfrastruktur kan ökas om den kombineras och samordnas med andra intressenters åtgärder.
- Aktörernas samlade förmåga till goda lösningar förbättras genom medverkan i finansieringen av de samlade åtgärderna.
- Det finns stora fördelar att aktörerna kommer in tidigt i processen.
- Möjligheter till framtida handlingsfrihet måste beaktas i den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur.

Vi har i utredningen uppdragit åt Kungliga Tekniska Högskolan (KTH) att särskilt belysa värdet av förhandlingar och vad som påverkar resultatet av förhandlingar när det gäller transportinfrastruktur.<sup>1</sup> Enligt förhandlingsteorin kan förhandlingar schematiskt vara av två slag. Det första slaget är *fördelande (distributiva) förhandlingar*, vilket innebär att 'kakan är given' och att förhandlingen handlar om att dela den, dvs. ju mer en part vinner, ju mer måste motparten avstå. Den distributiva förhandlingen handlar om en fråga och utmärkas alltså av en "vinna-förlora" relation.

<sup>1</sup> Värdeskapande förhandlingar i medfinansieringsprocesser, Cars och Witzell, KTH 2011.



Det andra slaget är *värdeskapande (integrativa) förhandlingar*. Dessa förhandlingar inkluderar alltid mer än en fråga. Teorin säger att värdet som ska fördelas kan växa beroende på hur parterna strukturerar förhandlingen och vilket utfall som erhålls i olika delfrågor. Beslut om en infrastrukturinvestering rymmer en mängd olika delfrågor, som alla måste lösas för att projektet ska kunna realiserats. Det handlar i ett typiskt infrastrukturprojekt om frågor rörande produktionskostnader, finansiering, tekniklösningar, standards, byggtider och om hur projektet ska avgränsas. De berörda parterna har olika intressen i dessa frågor. Ibland kan intressena vara mer eller mindre samstämmiga, ibland är de motsatta. Men, utöver dessa preferenser finns ytterligare en viktig skillnad. Parterna lägger skild vikt vid de olika delfrågor som ingår i projektet. En fråga som för en av parterna är den i särklass viktigaste, kan för en annan part vara av relativt sett mindre betydelse, och vice versa. Likaså har parterna ett intresse i att förhandlingsfrågor adderas eller omformuleras i syfte att skapa kreativa lösningar som möjliggör ytterligare värdeskapande i förhandlingen.

Detta öppnar enligt förhandlingsteorin för möjligheter till integrativa förhandlingslösningar, dvs. överenskommelser som innebär att parterna företrädesvis gör eftergifter i frågor de själva ser som relativt mindre betydelsefulla men som samtidigt är av hög prioritet för motparten. På motsvarande sätt markeras ovilligheten att göra eftergifter i frågor man själv bedömer som de viktigaste, här förväntas motparten vara villig att göra eftergifter. Förhandlingen kommer nu att liknas vid ett trade-off spel, ett givande och tagande där parterna i samspel med varandra söker lösningar som är ömsesidigt fördelaktiga, givet de olika värderingar de har av olika delfrågor som inkluderas i projektet. Om parterna spelar detta spel skickligt finns möjligheter till vinna-vinna-lösningar, dvs. överenskommelser där parterna genom att systematiskt utnyttja intresse-skillnader kan skapa värden.

Oavsett medfinansiering eller ej, så är förhandlingar en ingrediens i planeringsprocessen för infrastruktur. Förhandlingarna avser exempelvis trafikala lösningar, stationslägen, trafikplatser, tidplaner, finansiering, lokal stadsbyggandsutveckling samt samordning av väg- och järnvägsplaner med den kommunala planeringen. En jämförelse mellan situationer där medfinansiering förekommer respektive inte förekommer visar att förhandlingen kommer att genomföras under helt olika villkor i de två situationerna.

Schematiskt karaktäriseras förhandlingen *utan medfinansiering* av att vara en positionsförhandling vilken utmärks av fördelning av värden snarare än skapande. Relationen mellan parterna kan liknas vid ett skyttegravskrig där det handlar om att agera kraftfullt mot motparten för att vinna fördelar för egen del, vilket måste ske på den andra partens bekostnad. Grunden för denna förhandlings-situation ligger i en asymmetrisk maktrelation mellan parterna. Här finns förvisso några frågor där parterna har gemensamma intres-sen och resurser för att finna lösningar, exempelvis frågor rörande tidplaner, trafikala lösningar och samordning av olika plandoku-ment. Samtidigt finns dock två frågor av central betydelse som parterna inte ömsesidigt anser bör inkluderas i förhandlingen. Det gäller frågor om finansiering av infrastrukturinvesteringen samt möjligheter till stads- och bebyggelseutveckling med anledning av denna. För Trafikverket är finansieringsfrågan central, medan den från kommunen ses som en "icke-fråga" i förhandlingen, eftersom den anses vara ett ansvar exklusivt för Trafikverket. På motsva-rande sätt kan det förhålla sig med frågor rörande möjlig stads- eller bebyggelseutveckling. För kommunen är denna typ av frågor ofta av högsta prioritet samtidigt som Trafikverket anser att de ligger utanför verkets ansvarsområde och istället är en kommunal uppgift.

I ett projekt där *medfinansiering* tillämpas får förhandlingarna en helt annan roll. Nu blir också frågan om finansiering av investeringen en gemensam angelägenhet. Kommunens acceptans att medverka i finansieringen sker dock inte villkorslöst. I och med att man tar ett medansvar för ekonomin får kommunen ett direkt intresse av att påverka kostnaderna för projektet och naturligtvis därmed också dess påverkan på bebyggelse- och stadsutvecklings-möjligheter. Som en konsekvens av medfinansiering kommer således de två frågor som 'stod utanför' förhandlingen, i de situa-tioner medfinansiering inte tillämpas, att bli inkluderade i för-handlingen. Detta påverkar i grunden förutsättningen för för-handlingen.

Den kanske mest slående förändring som möjliggörs i och med medfinansiering är att relationen mellan parterna förändras. Med-finansieringen innebär att maktrelationerna blir mer jämbördiga, kommunen blir en förhandlingspart i och med att man axlar ett ansvar, den för Trafikverket centrala frågan om finansiering inklu-deras i förhandlingen. Detta leder i sin tur till avgörande förändringar av förhandlingen och det sätt på vilken förhandlingen

förs. Förhandlingen ändrar karaktär från att ha varit distributiv (fördelande) till att bli integrativ (värdeskapande). Det handlar nu ytterst om att hitta lösningar som är ekonomiskt effektiva, samtidigt som de tillgodoser såväl trafikala behov som önskemål om möjligheter till bebyggelse- och stadsutveckling. En insikt som uppenbaras för de deltagande parterna är att nu handlar det inte längre om att "vinna-förlora", utan snarare om möjligheterna att skapa "vinna-vinna"-lösningar. Den andra parten blir inte enbart en motpart utan i lika hög grad en medspelare, med vilken samarbete är nödvändigt för att skapa mervärden och för att kunna utveckla gemensamt önskvärda lösningar. Detta innebär i sin tur att ett antal begrepp blir centrala i förhandlingen; problemlösning, gemensamt kunskapssökande och lärande, alternativgenererande samt kreativitet.

Också frågan om maktresurser spelar en avgörande roll för utfallet av förhandlingen. Den värdeskapande förhandlingen förutsätter att parterna är beroende av varandra och nyckeln till värdeskapande handlar ytterst om att parterna kan göra ömsesidiga vinster genom att samarbeta och gemensamt bidra till en önskvärd lösning. Ju mer asymmetriskt maktresurserna är fördelade, ju svårare blir det att skapa gemensamt önskvärda lösningar. På motsvarande sätt försämras förutsättningarna för förhandling om en av parterna introducerar frågor som den andra parten inte har intresse i eller uppfattar inte ligger inom det egna ansvarsområdet. I sådana situationer, där en part saknar maktresurser eller upplever att frågan inte ryms inom det egna mandatet, finns inget skäl för den andra parten att förhandla. För den part som besitter maktresurserna är det ofta rationellare att fatta beslut på egen hand än att ge sig in i en förhandling som inte kan tillföra ytterligare värde eftersom motparten saknar intresse eller maktresurser för att skapa värden. Också denna aspekt är relevant i diskussionen om medfinansiering. I ett infrastrukturprojekt utan medfinansiering är relationerna mellan parterna asymmetriska. Den makt som finansiella resurser ger finns hos Trafikverket vilket innebär att "stadsutvecklingsaspekter" som förs fram av kommunen inte sällan upplevs som irrelevanta, eftersom de inte ryms i verkets primära ansvarsområde. I detta läge är det svårt att undvika att förhandlingen blir en distributiv positionsförhandling med två separata frågor, infrastrukturprojektet som sådant samt stadsutvecklingsmöjligheter. I det typiska fallet önskar kommunen att infrastrukturprojektet ges en högre kvalitet, exempelvis vad gäller antalet körfält eller

standarden på trafikplatser, än vad trafikverket finner samhälls-ekonomiskt motiverat. På motsvarande sätt förhåller det sig vad gäller stadsutvecklingsmöjligheter. Förhandlingen mellan parterna blir distributiv, vinna-förlora. Varje anspråk kommunen ställer innebär en uppoffring utan kompensation med annan nytta och omvänt.

Med medfinansiering förändras relationerna mellan parterna. Asymmetrin ersätts med symmetri. När frågan om medfinansiering inkluderas så innebär det att såväl frågor om infrastrukturprojektet som sådant som stadsutvecklingsmöjligheter kommer att hamna på den gemensamma agendan. Istället för de positioner som utmärkt den distributiva förhandlingen får parterna nu en dagordning med frågor som de ömsesidigt har intresse av att lösa.

I sin enklaste form möts Trafikverkets och en kommuns intressen och där frågeställningarna inte har eller endast begränsad påverkan på någon annans intressen. I sin mest komplexa form är förutom Trafikverket också andra statliga företrädare, flera kommuner, trafikhuvudmän och olika trafikslag berörda och där det finns flera tänkbara lösningar med olika räckvidd som rör inte bara en effektiv transportlösning utan även har betydande konsekvenser för samhällsbyggandet och samhällsutvecklingen.

#### 5.4 Ansvarsfördelning vid medfinansiering

##### Utredningens bedömning:

- Gällande ansvarsfördelning mellan stat, kommun och enskilda för planering, förvaltning och utveckling av transportinfrastrukturen bör ligga fast.
- Kommunerna har ansvaret för användningen av mark och vatten inom respektive kommunen.
- Möjligheterna till medfinansiering skall undersökas i de fall där intressena och ansvaret möts. Företrädesvis i tätorter och i transportnoder finns utrymme för förhandlingar om medfinansiering i syfte att öka värdet av de samlade åtgärderna.

När det gäller arbets- och befogenhetsfördelningen för de allmänna vägarna finns en principiell uppdelning mellan stat och kommun, som innebär att staten har ansvaret för landsbygdsvägarna och

genomfartsledningarna i tätorterna. De flesta kommuner är också egna väghållare med ett geografiskt bestämt väghållningsområde. Gränserna mellan statens och kommunernas väghållningsområde finns därvid markerat. En viktig princip i gränsdragningen och i uppgiftsfördelningen har varit vem som är mest lämpad att svara för skötseln av de allmänna vägarna. Man kan se det som exempel på den pragmatism som kännetecknar förhållandet mellan stat och kommun. Det betyder inte att det i det enskilda fallet inte kan förekomma meningsskiljaktigheter kring uppgiftsfördelningen. Det hör också till bilden att det gjordes en omfattande reform av gränsdragningen och väghållaransvaret mellan stat och kommun i skiftet mellan 1980- och 1990-talet. Kommunernas väg- och gatunät uppgår till cirka 4 000 mil, medan statens uppgår till cirka 10 000 mil.

Staten är via Trafikverket den helt dominerande infrastrukturförvaltaren av järnvägar. Det finns totalt cirka 500 infrastrukturförvaltare i landet. De flesta är små och ansvarar typiskt för industrispår. Det finns bland dessa förvaltare också kommuner. Spårvägar och tunnelbanor svarar kommunerna för.

De allmänna farlederna som huvudsakligen är inrättade för handelssjöfartens behov ansvarar staten för.

Hamnar, flygplatser, terminaler för gods och resecentra ansvarar kommuner och/eller kommersiella aktörer för. Staten är ägare till aktiebolaget Swedavia, som driver flygplatser. Staten kan medfinansiera byggande av resecentra och kan lämna bidrag till driften av icke statliga flygplatser.

Staten har inga uppgifter i fråga om att bedriva kollektivtrafik. Denna uppgift har överlåtits till kommunerna och kommersiella aktörer, som visserligen kan vara helt eller delvis statligt ägda, såsom SJ resp. SAS. Kommunerna har stora uppgifter som rör kollektivtrafiken lokalt och regionalt (både i form av väg- och järnvägstrafik) genom sina länstrafikbolag/motsvarande.

För finansiering av statlig transportinfrastruktur tar staten ut avgifter och skatter och beslutar i övrigt om regler för nyttjandet. I icke obetydlig utsträckning omfattar lagstiftningen också nyttjandet av transportinfrastruktur som förvaltas av annan en staten.

När det gäller planeringen av transportinfrastruktur har staten överlåtit denna uppgift till landsting/regionkommuner (Skåne, Västra Götaland, Halland och Gotland) och till regionala samverkansorgan i de län sådana etablerats såvitt avser investeringar på

det statliga vägnätet som inte ingår i stamvägnätet och för den statliga bidragsgivningen till regionala kollektivtrafikanläggningar.

I den regionala planen kan rymmas åtgärder som påverkar transportefterfrågan och val av transportsätt samt åtgärder som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur jämte åtgärder i andra icke statligt finansierade anläggningar av betydelse för det regionala transportsystemet. Från år 2012 får även driftbidrag till icke-statliga flygplatser som bedöms vara strategiskt viktiga för regionen prioriteras inom den åtgärdsram som regeringen fastställt.

Den regionala planen får dessutom avse investeringar och förbättringsåtgärder för vilka Trafikverket har ansvaret enligt förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur. Planen får även avse byggande och drift av enskilda vägar.

Det finns samband mellan infrastrukturen för transporter, trafikering och bebyggelse. Sambanden mellan infrastrukturen och trafikering är särskilt starka inom järnvägssektorn inte enbart i teknisk eller teknologisk mening utan även när det gäller kapacitet och logistikupplägg. Investeringar i utökad trafik ställer krav på infrastrukturen och vice versa. Det gör att kopplingen mellan trafikhuvudmän, transportköpare och infrastrukturförvaltare bör vara och är mycket stark. Bevekelsegrunderna för avtalet om medfinansiering av Citybanan är ett illustrativt exempel på detta. Kopplingen till bebyggelsen ligger vid stationerna.

Sambanden mellan transportinfrastrukturen och bebyggelsen, för vilken kommunen bär ansvar, är särskilt starka när det gäller investeringar i gator och vägar. Nya områden för bebyggelse påverkar direkt vägtrafiken. På motsvarande sätt får nya vägar och gator effekter på bebyggelsen. Av- och påfarter kan "fritt" etableras, vilket skapar möjligheter och många alternativ. Avtalet om medfinansiering av förbifart Stockholm är ett illustrativt exempel härpå. Värdet på marken förändras vilket påverkar samhällsutvecklingen. Kommunerna blir en för staten viktig intressent och vice versa.

Staten å ena sidan och kommunerna och kommersiella intressena å den andra möts framförallt i noderna i transportsystemet och i tätbebyggda områden. Potentialen för värdeskapande förhandlingar mellan dessa intressenter finns företrädesvis där och inte i länkarna och framförallt inte i länkar som domineras av interregional och internationell trafik och kan sägas utgöra nationella stråk och därmed ingå i det nationella väg- respektive

järnvägsnätet. Därmed utkristalliseras transportinfrastrukturen i tre olika kategorier:

- En kategori där staten har ett fullständigt ansvar för finansieringen av infrastrukturen (landsbygdsvägar, nationella och regionala stråk inom väg- och järnvägssystemet).
- En annan kategori där kommunen eller kommersiellt intresse har det fulla finansiella ansvaret (användningen av mark och vatten, kommunala gator och vägar, kommersiella anläggningar).
- En tredje kategori där intressen korsar eller griper in i varandra och ett gemensamt finansiellt ansvar kan komma ifråga (vid genomfartsleder, vid terminaler för gods och personer i vissa fall).

Det är i den tredje kategorin som förhandlingar, med möjligheter till medfinansiering, kan leda fram till ett högre sammantaget värde än om förhandlingar sker på mer traditionellt sätt i syfte att enbart fördela kostnader.

Det finns således möjlighet att ta tillvara fördelar som kan ligga i en integrering av planerings- och finansieringsprocessen. De statliga infrastruktursatsningarna har betydelse för såväl regioner, kommuner som näringsliv. Det omvända gäller också. Genom en samverkan mellan olika parter i tidiga skeden av en process ges en ytterligare möjlighet att inte bara tidsmässigt samordna investeringar och andra åtgärder utan också påverka dess innehåll, utformning och lokalisering vilket sammantaget kan ge möjligheter att få ut ett högre värde. Parterna är jämställda och förhandlingarna kommer att handla om söka finna lösningar som gynnar båda parter i stället för att handla enbart om att fördela en given kostnads massa.

Det finns goda skäl för att olika intressenter ska komma tidigt in i en process som handlar om olika sätt på vilket ett problem ska lösas eller ett behov ska tillgodoses. Åtgärdernas rationalitet och legitimitet kan stärkas om diskussioner inleds innan uppfattningar och ställningstaganden har utkristalliserats eller i värsta fall cementerats. Det är emellertid också så att representanterna för de intressen som finns – i vart fall på den offentliga sidan i form av staten och kommunerna – är beroende av beslut hos församlingar som har bredare intressen att hantera och förhålla sig till än de som

enbart är knutna till transportinfrastrukturen och till den kopplade andra intressen. Statens och kommunernas representanter måste därför alltid agera med den begränsning som ligger i deras mandat. En myndighet eller en kommunal förvaltning kan inte i avtal binda sina folkvalda församlingar.

Investeringar i statlig transportinfrastruktur har långsiktiga återverkningar. De binder den framtida handlingsfriheten. Det är därför logiskt att beslut om lokalisering, utformning och standard i fråga om transportinfrastrukturen kräver långa förberedelseperioder. Såväl frågor som intressenter är många. Förhandlingar kring medfinansiering ingår som en del. Slutliga ställningstaganden om finansieringen i de folkvalda församlingarna kan inte tas förrän planeringen såväl den ekonomiska som den fysiska drivits fram till den punkt där osäkerheterna i projekten är så pass små att beslut kan tas. Detta förhållande måste respekteras i hanteringen av medfinansiering i ett system för långsiktig planering av transportinfrastruktur.

Vi har i utredningen listat de situationer där det kan vara aktuellt med diskussioner om medfinansiering. Dessa är enligt följande:

1. Staten bygger och den andra parten passar då på tillfället att samtidigt göra investeringar som faller på dennes ansvar.
2. Staten bygger och den andra parten vill ha en tidsmässig samordning med investeringar som denne har planerat.
3. Staten bygger och den andra parten vill ha en högre standard hos den aktuella statliga anläggningen (väg eller bana med högre hastighet och/eller kapacitet).
4. Staten bygger och den andra parten vill ha en annan utformning (t ex överdäckning, planskild korsning).
5. Staten bygger och den andra parten vill ha en annan lokalisering för anläggningen som bättre överensstämmer med dennes planeringen.
6. Staten bygger och den andra parten vill ha en annan principiell lösning (Pågatåg Nordost).
7. Staten och den andra parten vill ta ett större samlat grepp om flera komponenter av transportförsörjningen i ett område (Stockholmsöverenskommelsen, Västsvenska Infrastrukturförpackningen).



Punkterna 1 och 2 är renodlade sett i ett medfinansieringsperspektiv. Varje part tar sin del av kostnaderna enligt den gängse ansvarsfördelningen. Under punkten 2 kan fråga om förskottering vara aktuell. Punkterna 3–7 rymmer mera komplexa frågeställningar. Komplexiteten kan bestå i svårigheter att i det enskilda fallet avgöra ansvarsfördelningen eller att finna den kombination av åtgärder som kan accepteras av olika berättigade intressen. Punkt 7 illustrerar också varför det inte sällan utan nästan regelmässigt finns ett behov att tillkalla en särskild förhandlingsman för att hantera frågeställningarna, samordna alla aktörer och komma fram till gemensamma lösningar.

Den andra parten är ofta en eller flera kommuner/regioner, men kan också representera ett privat bolag eller annan kommersiell aktör.

## 5.5 Statens ansvar och mandat

### Utredningens utgångspunkter och förslag:

- Rollfördelningen mellan riksdag, regering och myndighet utgår från regeringsformen.
- Beslut som medför åtagande för staten ska följa den ordning som föreskrivs i regeringsformen och budgetlagen.

### 5.5.1 Allmänt

I regeringsformen regleras förhållandet mellan regering och myndighet. Myndigheter lyder – med ett par undantag – under regeringen. Riksdag och regering har delegerat betydande maktbefogenheter till myndigheterna. Myndigheterna har ofta ett betydande handlingsutrymme inom de ramar statsmakterna beslutat. Till detta kan läggas maktresurser hos myndigheterna i form av kunskap, kapacitet och kontinuitet, vilka ytterligare stärker deras inflytande och påverkan.

Den styrning i form av mål- och resultatstyrning som allmänt tillämpas innebär att politikerna ställer upp mål för verksamheten och anger vilka resultat som ska uppnås, medan myndigheterna/förvaltningarna ges betydande frihet att välja medel för att uppfylla intensionerna. Den förhandskontroll som låg i den tidigare

formen av detaljstyrning har ersatts med en efterhandskontroll. I vårt förslag till system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur ska riksdagens och regeringens beslut vad avser transportinfrastrukturen vara bredare och mer detaljerade än vad som hittills gällt.

Parallellt med den traditionella mål- och resultatstyrningen sker styrning enligt andra modeller som enligt den nomenklatur som lanseras av forskaren John Hultén i bilaga till detta betänkande och som refereras i avsnitt 4.2 kan beskrivas med begreppen realpolitisk, kommunikativ och ekonomistisk planering.

Regeringsformen, budgetlagen och därtill knutna ekonomisk-administrativa förordningar ger myndigheterna ett ramverk som bestämmer handlingsutrymmet för agerandet i finansiella och ekonomiska frågor och i åtaganden som har ekonomiska återverkningar. Till detta kommer de särskilda föreskrifter och allmänna riktlinjer som reglerar verksamhetens innehåll och form och de grunder på vilken verksamheten ska bedrivas och utgå från.

En grundläggande princip är att regering och myndigheterna ska ha riksdagens bemyndigande för att fatta beslut om åtaganden inför framtiden. Om ett sådant bemyndigande inte finns kan avtal med staten utomstående inte träffas. En myndighet kan inte göra inskränkningar i riksdagens beslutanderätt.

Trafikverket har omfattande uppgifter i planeringen, förvaltningen och utvecklingen av den statliga transportinfrastrukturen. Verket har också getts betydande maktbefogenheter för att genomföra sitt uppdrag. Riksdagen och regeringen har därvid gett verket ett omfattande bemyndigande att ikläda staten åtaganden inför framtiden. I regleringsbrevet för år 2011 uppgår beställningsbemyndigandet till över 120 miljarder kronor.

I den senaste åtgärdsplaneringen för transportinfrastrukturinvesteringar ingick i uppdraget att som en permanent åtgärd pröva möjligheterna till medfinansiering. Resultatet blev att det har träffats drygt 50 avtal som rör åtgärder på det statliga nationella väg- och järnvägsnätet. Som en följd av dessa avtal har planeringsramen utökats med 50 miljarder kronor för vissa särskilt utpekade projekt (paket av projekt). Totalt beräknas att över 65 miljarder kronor har tillförts för perioden 2010–2021.

De avtal som träffats är utformade på olika sätt och rymmer bl.a. villkor som på olika sätt avser att begränsa och styra/påverka avtalsparternas framtida agerande. Avtalen har – där kommuner är avtalspart – till alldeles övervägande del baserats på beslut i

fullmäktigeförsamlingar och styrelser samt skrivits under av behörig person. På den statliga sidan finns olika exempel på vem som underskrivit avtalen, allt ifrån av regeringen utsedd förhandlingsman till enskilda tjänstemän hos myndighet. Ibland har tjänstemän från flera myndigheter skrivit under samma avtal för staten.

### 5.5.2 Avtal som medför utgifter för staten på längre sikt

#### Utredningens förslår:

- För att få teckna avtal som medför utgifter för staten på längre sikt ska finnas bemyndigande från riksdagen.
- Av bemyndigandet ska framgå perioden för, ändamålet med och storleken på det framtida åtagandet.

Enligt budgetlagen får regeringen för det ändamål och intill det belopp som riksdagen beslutat för budgetåret beställa varor eller tjänster samt besluta om bidrag, ersättning, lån eller liknande som medför utgifter under senare budgetår än det budgeten avser. Regeringen får vidare göra sådana ekonomiska åtaganden för staten som är nödvändiga för att den löpande verksamheten ska fungera tillfredsställande. Exempel på sådana åtaganden är avtal om lokaler, hyra av kontorsutrustning och anställning av personal.

Enligt 9 kap. 8 § andra stycket RF får regeringen inte ta upp lån eller göra andra ekonomiska åtaganden för staten utan att riksdagen har medgett det. Regeringens befogenheter på detta område preciseras närmare i 12–14 §§ budgetlagen.

De befogenheter som regeringen får i 12 § budgetlagen benämns vanligen beställningsbemyndiganden. Omfattningen av sådana ekonomiska åtaganden som regeringen ingått med stöd av bemyndiganden har ökat kraftigt sedan budgetlagen infördes. I budgetpropositionen för 2010 begärde regeringen bemyndiganden inom 18 utgiftsområden för totalt 276 miljarder kronor. Ökningen av antalet beställningsbemyndiganden och omfattningen av dessa beror på att rutinerna kring ekonomiska åtaganden har stramats upp så att bemyndiganden verkligen begärs när så erfordras.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Prop. 2010/11:40 En reformerad budgetlag.

Riksdagen har vid flera tillfällen haft synpunkter på de bemyndiganden som regeringen har begärt (se bl.a. bet. 2007/08:FiU11 och bet. 2008/209:FiU11). Riksdagen har bl.a. ansett att ändamålet med de begärda bemyndigandena varit oklart, att det har saknats upplysningar om sluttidpunkter för de åtaganden som ingåtts med stöd av bemyndigandena och att det har saknats uppgifter om vilka årliga beloppsgränser som gäller för infriandena av åtagandena, dvs. den framtida årliga anslagsbelastningen. Vidare har riksdagen framfört kritik i de fall regeringen begärt bemyndiganden i efterskott för ekonomiska åtaganden som myndigheter redan har ingått.

Budgetlagens bestämmelser om beställningsbemyndiganden syftar till att säkerställa att regeringen och dess myndigheter uppfyller regeringsformens krav på riksdagens medgivande innan regeringen ikläder staten ekonomiska åtaganden som kräver framtida anslag. Genom att lämna ett beställningsbemyndigande åtar sig riksdagen att anvisa medel för de betalningar som måste göras då åtagandena infrias i framtiden. Ett bemyndigande att göra ett ekonomiskt åtagande lämnas för ett budgetår och en outnyttjad bemyndiganderam kan alltså inte sparas och utnyttjas följande år.

Finansutskottet har anfört att enskilda bemyndiganden bör vara tidsbestämda, dvs. att det bör anges under hur lång tid det kommer att finnas behov av framtida anslag för att finansiera de ekonomiska åtaganden som görs med stöd av bemyndigandet (bet. 2005/06:FiU1). Huvuddelen av de begärda bemyndigandena i budgetpropositionen för 2010 har också en sluttidpunkt för de ekonomiska åtagandena. Bland de bemyndiganden som inte är tidsbegränsade återfinns bl.a. de mycket omfattande bemyndigandena för Vägverkets respektive Banverkets infrastrukturinvesteringar under utgiftsområde 22 Kommunikationer.

Det framgår inte i budgetpropositionen vilken tidsperiod dessa beställningar avser men planeringshorisonten kan sträcka sig uppåt 10–12 år framåt för infrastrukturinvesteringar. Även om de ekonomiska åtagandena har ett så långt tidsperspektiv är det möjligt att ange en tidsbegränsning för dessa.

Om de årliga utgifterna inte beräknas finns det en risk att bemyndigandet blir utgiftsdrivande på ett icke önskvärt sätt. Detta gäller särskilt om bemyndigandet är stort i förhållande till anslaget. Det kan dock vara svårt att med precision ange årliga beloppsgränser för de utgifter som en beställning medför. Beställningen kan innehålla osäkerheter bl.a. om leveranstidpunkter som gör det

svårt att ange utgiftsnivåerna för enskilda år och därmed blir det en för hård restriktion att binda dem med riksdagen. Svårigheterna torde öka med det antal år som beställningen omfattar. En beräkning av det framtida anslagsbehovet bör dock ske. Beräkningen av det framtida anslagsbehovet för senare år kan redovisas för flera år samlat. Det är dock viktigt att det framgår om infriandena ryms inom anslagsnivå eller om nivåhöjningar kan förutses till följd av de ekonomiska åtagandena.

De avtal om medfinansiering av statlig transportinfrastruktur som staten kan komma att ingå med kommuner eller enskilda skiljer sig från beställningsbemyndiganden som avser framtida utgifter för varor eller tjänster för vilka avtal träffas om framtida leveranser på så sätt att medfinansieringsavtalen inte förpliktigar till utbetalningar till medfinansieraren. Däremot innebär medfinansieringsavtalen en förpliktelse att genomföra en viss åtgärd i framtiden. I den meningen är medfinansieringsavtalen ett framtida åtagande för vilket det bör finnas ett bemyndigande från riksdagens sida att ingå.

### 5.5.3 Hur ska bemyndigande att ingå avtal om medfinansiering hanteras i Trafikverket

#### Utredningen föreslår:

- Trafikverket ska årligen i sitt budgetunderlag till regeringen göra framställning om bemyndigande att få teckna avtal om utgifter och andra åtaganden som beräknas uppkomma för staten utöver aktuellt budgetår.
- Av framställningen ska framgå när utgifterna/åtagandena beräknas falla ut, deras ändamål och deras storlek till följd av tecknade och av föreslagna framtida avtal.
- Av budgetunderlaget ska också framgå motsvarande uppgifter såvitt avser avsiktsförklaringar.
- I instruktionen för Trafikverket ska införas en bestämmelse som innebär att verket får träffa uppgörelser med staten utomstående om medfinansiering av statlig transportinfrastruktur enligt av regeringen fastställda riktlinjer.

- Trafikverket ska i sin arbetsordning tydligt ange vem som får teckna avsiktsförklaringar och avtal om medfinansiering av statlig transportinfrastruktur.

Med stöd av riksdagsbeslut har regeringen i regleringsbrev för Trafikverket för år 2011 medgett att verket avseende väghållning och banhållning får ikläda sig framtida förpliktelser som, inklusive tidigare åtaganden, innebär utgifter om högst 121 200 000 000 kronor efter år 2011. I praktiken måste Trafikverket hantera sin beställningar av drift- underhålls- och byggandentreprenader både med hänsyn till beställningsbemyndigandets ram och till den årliga anslagsnivån. Starter av objekt måste för att få företagsekonomiskt effektiva byggtakter ske på sådant sätt att det finns flexibilitet. Detta sker med hjälp av anslagskrediten inom året. Över en längre period måste objektstrukturen anpassas så att det finns ett finansiellt utrymme att bedriva en effektiv verksamhet. Dessa överväganden ligger till grund för beslut om att få starta nya objekt. Vid dessa överväganden görs prognoser över den framtida anslagstilldelningen och övriga finansieringskällor. Prognoserna över det framtida finansieringsutrymmet är normalt försiktiga för att inte riskera drastiska eller drakoniska åtgärder som kan påverka effektiviteten i verksamheten.

I rapporten ”Uppdrag om förvaltning av avtal om medfinansiering av statliga infrastruktur-investeringar” (TRV 2010/82994 A) från Trafikverket redovisas hur verket hanterar genomförande- och finansieringsavtal. Följande citat är hämtat ur nämnda rapport:

#### *Genomförande- och finansieringsavtal*

Den 29 mars 2010 fattade regeringen beslut om delar av Nationell plan för transportsystemet 2010–2021 samt definitiva ekonomiska ramar för länsplanerna. I planen anger regeringen beträffande medfinansieringsavtal att Trafikverket ansvarar för att åtgärder genomförs i enlighet med ingångna avtal (i form av avsiktsförklaringar eller villkorade avtal) för ett antal utpekade objekt och enligt de villkor för respektive objekt som redovisats.

I genomförande- och/eller finansieringsavtal anges de närmare villkor – inom ramen för regeringens planbeslut och eventuell avsiktsförklaring – som ska gälla för respektive objekt. Utgångspunkten för sådana avtal är den grundläggande ansvarsfördelningen för byggande och finansiering av statlig väganläggning som anges i VägL (1971:948), med de eventuella förändringar i detta avseende som regeringens planbeslut kan innehålla.

Den grundläggande kostnadsfördelningen avseende kostnader för väganläggningar mellan staten och kommunen inom detaljplanlagt område återfinns i Plan- och Bygglagen. I lagens 6 kap. 29 § anges att kostnader, som föranleds av att gatan enligt planen byggs till större bredd eller med dyrbarare utförande i övrigt än som behövs med hänsyn till trafiken, ska dock betalas av kommunen, om inte regeringen bestämmer annat. Regeringen har – som stadgandet får förstås – således mandat att besluta att staten även ska bära vissa kostnader som annars skulle betalas av kommunen. Vaghållningsmyndigheten ges i Vägkungörelsen (1971:954) mandat att för sådana fall, innan arbetena påbörjas, träffa överenskommelse med kommunen om de kostnader kommunen ska betala.

Vid förhandlingar om genomförande- och/eller finansieringsavtal avseende medfinansiering uppkommer frågan om ansvarsfördelning att behöva beslutas. Inte sällan handlar sådana gränsdragningar just om frågan om vilka anläggningar som behövs för den statliga anläggningen och vilka åtgärder som medför att en kommunal anläggning enligt planen byggs till större bredd eller med dyrbarare utförande i övrigt än som behövs med hänsyn till trafiken, en merkostnad som kommunen enligt den grundläggande ansvarsfördelningen ska svara för. En sådan gränsdragning är ofta svår att göra, vad behövs med hänsyn till trafiken och vad behövs för att tillgodose behovet av infrastruktur till ett exploateringsprojekt. Enligt vad som redovisats ovan äger dock regeringen mandat att besluta om att även kommunens kostnader ska bekostas av staten.

I den omfattning ett objekt ingår i den av regeringen fastställda planen för vilket en avsiktsförklaring mellan företrädare för Trafikverket och företrädare för kommuner och/eller landsting träffats utan att den ansvarsfördelning som redovisas i avsiktsförklaringen fullt ut motsvarar den grundprincip för kostnads- och ansvarsfördelning som anges i PBL enligt ovan, bör utgångspunkten vara att regeringens beslut att fastställa planen innebär ett beslut av regeringen enligt den möjlighet till annan kostnadsfördelning enligt PBL som redovisats ovan.

Sedan ett genomförandeavtal träffats och samtliga villkor fallit in, är staten bunden av de utfästelser som gjorts i avtalet, förutsatt att samtliga formaliakrav i övrigt – såsom mandat för undertecknaren o dyl.– upprätthålls.

De bemyndiganden som Trafikverket har enligt regleringsbrevet utgår från att omfattningen och ändamålet med de framtida åtagandena är kända och prövade av regering och riksdag. Därmed kan Trafikverket teckna avtal med entreprenörer och teknik-konsulter som sträcker sig bortom det aktuella budgetåret för vilka anslag disponeras.

När det däremot gäller att inom ramen för åtgärdsplaneringen teckna bindande avtal finns inget bemyndigande givet från riksdag

och regering. Anledningen är att statsmakterna inte vid den tidpunkten har kännedom och tagit ställning till ändamålet med och omfattningen av de åtgärder som sedermera förs fram i ett förslag till plan. Det hör till bilden att ett vanligt villkor som skrivits in i de avtal som tecknats är just att åtgärden tas in i fastställd plan. De nationella planerna fastställs av regeringen<sup>3</sup>. De regionala planerna fastställs inte av regeringen. Såvitt kan bedömas har inte regeringen inhämtat ett särskilt bemyndigande från riksdagen som omfattar den fastställda plan som sådan. Planen har således – vart fall hittills – inte haft en sådan status utan får sannolikt betraktas som en viljeinriktning. Planen revideras dessutom vid relativt jämna tidpunkter och kan ibland bli föremål för snabba förändringar mellan de vart femte år typiska revideringarna. De åtgärder som återfinns i planen utgörs också av objekt som inte är slutligt avgränsade och bedömningarna om kostnader och nyttor baseras ibland enbart på förstudier.

Mot bakgrund av det ovan förda resonemanget behövs ett förtydligande om de långsiktiga planernas status. Trafikverket och i förekommande fall länsstyrelserna får uppdrag av regeringen att genomföra åtgärdsplaneringen för en kommande period. Regionala självstyrelseorgan inbjuds delta i planeringen. Dessa direktiv har hittills baserats på den inriktningsproposition som regeringen föreslagit riksdagen besluta om och i framtiden om det förslag till planeringssystem som läggs fram av oss i detta betänkande genomförs på regeringens förslag i vårpropositionen och därpå följande riksdagsbeslut. I propositionen anges mål, inriktning och ekonomiska ramar för planeringsperioden. Beslut om den nationella planen tas av regeringen, medan de regionala planerna beslutas

---

<sup>3</sup> Regeringen frångick i sitt fastställelsebeslut delvis trafikverkens förslag till nationell plan för perioden 2010–2021. Anledningen anges vara att den fastställda planen på ett mer effektivt sätt bidrar till uppfyllandet av de transportpolitiska målen, både vad avser funktionsmålet och hänsynsmålet. Regeringen har bland annat kompletterat trafikverkens förslag med vissa satsningar med koppling till sjöfart och godstrafik. Motivet för dessa satsningar är att förbättra möjligheterna att välja mer miljö- och klimatvänliga transporter avseende transportsträckan i sin helhet, inklusive transporter som går långa sträckor utanför landets gränser. Vidare har järnvägar fått ett större utrymme av investeringarna än enligt trafikverkens förslag, bland annat genom den helhetslösning för Västsverige som genomförs, vilket ger bättre förutsättningar för kollektivtrafik och regionförstoring samt effektiviserar nationella och internationella godsflöden.

Regeringens samlade bedömning är att den fastställda nationella planen, tillsammans med länsplanerna för regional transportinfrastruktur, på ett väl avvägt sätt bidrar till att transportsystemet utvecklas i en riktning som innebär att de transportpolitiska målen uppfylls.

(Regeringens skrivelse 2009/10:197 Åtgärdsplanering för transportsystemet 2010–2021. Skrivelsen föranledda en motion och behandling i Trafikutskott och Riksdag).



av regionala företrädare (länsstyrelser, samverkansorgan och regionkommuner).

De långsiktiga investeringsplanerna anger såväl namngivna objekt som potter för icke namngivna objekt. I regeringens senaste fastställelsebeslut angavs emellertid inga tidpunkter när ett objekt ska påbörjas eller slutföras under perioden. I den av Trafikverket upprättade Nationella planen för perioden 2010–2021<sup>4</sup> framgår inom vilken treårsperiod som respektive investering beräknas att påbörjas. Med de förslag till planeringssystem som vi föreslår ges riksdagen en mycket starkare ställning och ett större inflytande. På förslag i budgetpropositionen beslutar riksdagen om anslag för kommande budgetår och anger ramar för de kommande tre åren samt beslutar om att den fysiska planeringen får påbörjas för sådana stora infrastrukturprojekt där planeringstiden är så lång att den inte ryms inom en fyraårsperiod. I budgetpropositionen bör regeringen vidare hemställa om riksdagens bemyndigande att få träffa avtal om medfinansiering för i det sammanhanget relevanta objekt som ingår i planen under de närmaste fyra åren.

I Trafikverkets instruktion bör framgå att verket får träffa uppgörelser med kommuner, landsting och enskilda om medfinansiering av statlig transportinfrastruktur i enlighet med de riktlinjer som regeringen meddelar. Trafikverket bör i sin tur i sin interna arbetsordning tydliggöra vem som och med vilket mandat denne får teckna avsiktsförklaringar och avtal om medfinansiering av statlig transportinfrastruktur.

---

<sup>4</sup> Nationell plan för transportsystemet 2010–2021, Publikationsnummer 2011:067.

## 5.6 Regionernas ansvar och mandat

### Utredningens utgångspunkter:

- Företrädarna för regionerna (Regionkommuner, Regionala samverkansorgan och Länsstyrelser) fastställer länsplaner för regional transportinfrastruktur och beslutar om eventuella ändringar i planerna.
- Inför fastställelse och under upprättande av planerna ska företrädarna för regionerna äga god kännedom om de åtgärder inom respektive län som ingår i det av Trafikverket upprättade planerna.
- Regionföreträdarna bör aktivt följa förhandlingar om medfinansiering av transportinfrastruktur som rör de delar för vilken de har planeringsansvaret.

Det finns starka kopplingar mellan den långsiktiga planeringsprocessen, den fysiska planeringsprocessen och medfinansieringsprocessen. Även i den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur föreligger tydliga kopplingar mellan Trafikverket och de regionala planupprättarna. Det är därvid av särskild vikt att de som företräder regionerna har god kännedom om de analyser som genomförs och åtgärder som planeras och genomförs av Trafikverket. Samverkan måste säkerställas i den långsiktiga planeringen och i genomförandet av planerna.

Staten har överlåtit planeringsansvaret till regionkommuner och regionala samverkansorgan för stora delar av vägnätet och för viss annan transportinfrastruktur. Syftet är att få ett ökat regionalt politiskt inflytande över prioriteringen av åtgärder och därmed öka legitimiteten i besluten. Den regionala prioriteringen bör dock grundas på en god kännedom om hur staten kommer att förvalta och utveckla den infrastruktur som Trafikverket upprättar förslag till planer för. Därigenom kan regionerna få bättre förutsättningar för en effektiv användning av de planeringsramar inom vilka de ska hålla sig.

Även i frågor som rör förhandlingar om medfinansiering som normalt sker mellan Trafikverket och berörda kommuner och avser transportinfrastruktur vilken regionen äger planeringsansvaret för bör regionföreträdarna ha insyn och företräda de intressen som

följer av deras roll som planupprättare och fastställare av länsplanerna för regional transportinfrastruktur.

## 5.7 Kommunernas ansvar och mandat

### Utredningens utgångspunkter:

- Kommunerna får sitt mandat från riksdagen
- Kommunerna är demokratiskt styrda och lokalt förankrade

Sverige är en enhetsstat. Det betyder att landet har ett suveränt och laggivande ursprung till skillnad från en federativ stat som har flera suveräna och laggivande ursprung. Enhetsstaten är uppbyggd uppifrån och ned, vilket innebär att lokala eller regionala självstyrelsenheter får sin beslutanderätt genom att den centrala nivån delegerar en del av sin suveräna makt. En förbundsstat är däremot uppbyggd nerifrån och upp. Här delegerar delstaterna en del av sin makt till federativ nivå.

I en uppsats<sup>5</sup> av fil dr Urban Strandberg diskuteras den kommunala självstyrelsens författningspolitiska ställning. Strandberg konstaterar att den enda innebörden av kommunala självstyrelsen som läggs fast i regeringsformen är att kommunerna ska vara demokratiskt styrda. Allt annat lämnar regeringsformen åt riksdagens majoritet att bestämma genom lagstiftning. Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar. Syftet är att främja legitimiteten genom demokratiska beslut och effektiviteten genom den lokala förankringen.

Sett i det perspektivet är kommunerna verkställighetsorgan för en politik som i stora delar bestäms av riksdagen. En avgörande skillnad från en statlig myndighet som också är verkställighetsorgan är att kommunerna är demokratiskt styrda och lokalt förankrade. Den delegering av uppgifter och makt som riksdagen gett kommunerna ska därför utövas i sådana former att det demokratiska inslaget kommer till uttryck.

Det är således inte möjligt att i en kommun delegera makt till en tjänstemannaorganisation i sådan utsträckning att det demokratiskt styrda och lokalt förankrade besluten går förlorade. Den typ av avtal eller avsiktsförklaringar som förekommit i samband med

<sup>5</sup> Svensk författningspolitik (SNS förlag 2003) Kommunal självstyrelse.

kommunal medfinansiering av statlig transportinfrastruktur är därför regelmässigt beslutade i fullmäktigeförsamlingar efter beredning i styrelserna.

Även i kommunerna kan och kommer kommunen att företrädas av tjänstemän i förhandlingar med statliga företrädare. Direktiv för de kommunala tjänstemännens agerande ges av styrelsen. I mandatet ingår inte att få träffa avtal. Däremot kan avtal upprättas och för att därefter underställas styrelse och fullmäktige för godkännande. Avtal skrivs regelmässigt under av representant för styrelsen enligt gällande kommunalt reglemente.

I vårt delbetänkande Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor (SOU 2011:12) redogjorde vi för vilka möjligheter som kommunerna har när det gäller medfinansiering av statlig transportinfrastruktur. Genom lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter får kommuner och landsting lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvar för. Vi redovisade också de förändringar som möjliggör för kommuner och landsting att i bokföringen aktivera sådana bidrag. I avsnitt 2 i detta betänkande har vi redogjort för kommunernas uppgifter i den fysiska planeringen och vilka åtaganden som kommunerna i övrigt gör när det gäller bebyggelse och transportinfrastruktur.

## 5.8 Avsiktsförklaringar och civilrättsligt bindande avtal

### Utredningens förslag:

- Förhandlingarna om medfinansiering ska primärt syfta till att öka värdet av investeringar.
- Skilj på avsiktsförklaringar och avtal om medfinansiering.
- Avsiktsförklaringar om medfinansiering knyts till åtgärdsplaneringen.
- Avtal om medfinansiering i form av finansierings- och genomförandavtal knyts till den fysiska planeringen.
- Avtal om medfinansiering får tecknas när objektet ryms inom ramen för det bemyndigande som regeringen fått av

Riksdagen och som i regleringsbrev vidareförts till Trafikverket.

- Avsiktsförklaringar och avtal ska upprättas enligt standardiserad mall där det bl.a. ska framgå i vilka former aktuellt objekt avses finansieras.
- Trafikverket ska årligen lämna en samlad redogörelse över tecknade avsiktsförklaringar och avtal till regeringen.
- Trafikverket ges i uppdrag att tillsammans med Sveriges kommuner och landsting utarbeta mallar för avsiktsförklaringar, avtal och samlad dokumentation.

I den senaste åtgärdsplaneringen ingick att som en permanent åtgärd pröva möjligheterna till medfinansiering från olika intressenter. Ett viktigt syfte var att öka volymen åtgärder. Till medfinansiering räknades t.ex. direkta ekonomiska bidrag eller brukaravgifter. Även trängselskatter räknades som medfinansiering.

I den rapport som utredningen beställt om ”Medfinansierings påverkan på planeringssystemet – diskussion om tänkbara förändringar” och som återfinns i bilaga till detta betänkande förs en ingående diskussion kring hur syftet med och kriterierna för medfinansiering påverkar incitamenten hos aktörerna. Det är uppenbart så att om medfinansiering ska få påverka prioriteringen finns starka incitament till att underskatta kostnaderna och överskatta nyttorna. Är syftet med medfinansiering att påverka utformning och lokalisering och/eller standard av investeringsåtgärden finns inte samma incitament till att underskatta kostnaderna.

Utredningen föreslår därför att förhandlingar om medfinansiering primärt ska syfta till att öka värdet av de investeringar som omfattas av förhandlingarna. Det kan ibland innebära att volymen investeringar som en konsekvens kan komma att öka.

De i anslutning till åtgärdsplaneringen för åren 2010–2021 tecknade avtalen utgör en provkarta på avtal, alltifrån rena avsiktsförklaringar till avtal där det finns klausuler för skadestånd om någon av parterna inte lever upp till de krav som ställs i avtalet. Avtalens status är inte rättsligt prövade. Däremot kan vi konstatera att kommunerna regelmässigt ingått avtal med ett tydligt mandat. Något sådant tydligt mandat finns inte inhämtat och delegerat på den statliga sidan.

Trafikverket har i sin redovisning av ett särskilt regeringsuppdrag om förslag på rutiner för förvaltning och uppföljning av avtal om medfinansiering av statlig transportinfrastruktur kortfattat behandlat frågan om avtalens status. Av redovisningen framgår hur Trafikverket betraktar de avtal som träffats. Följande är ett citat ur den tidigare nämnda rapporten "Uppdrag om förvaltning av avtal om medfinansiering av statliga infrastrukturinvesteringar" (TRV 2010/82994 A):

Regeringen beslöt i december 2008 om direktiv för åtgärdsplaneringen för perioden 2010–2021. I direktivet uttalade regeringen att medfinansiering skulle prövas för lämpliga objekt i planen. Vidare angavs att samma krav på beslutsunderlag ska ställas på medfinansierade objekt som på övriga objekt. Som förutsättning angavs att i de fall det är aktuellt med medfinansiering för ett objekt ska det finnas avtal om medfinansiering vilka ska villkoras av att objektet slutligen ingår i den av regeringen fastställda planen.

Under planeringsarbetet som föregick regeringens beslut om Nationell och Regional plan framförhandlades ett antal överenskommelser bl.a. *Avtal om medfinansiering av väg-, spår- m fl. satsningar i Stockholmsregionen enligt Stockholmsförhandlingen* från årsskiftet 2009/2010, och *Avtal om medfinansiering av transportslagsövergripande infrastrukturåtgärder i Västsverige* det s.k. *Västsvenska paketet*. I dessa överenskommelser anges att finansiering till stor del ska ske med intäkter från trängselskatt. Trängselskatt anges i respektive avtal under rubriken *Medfinansiering*. I och med att sådana "avtal" speglar en övergripande viljeyttring från de inblandade parterna, Trafikverket, kommuner, landsting etc. som för sin giltighet kräver ett antal politiska beslut av kommunfullmäktige, landstingsfullmäktige och regeringen, ligger det närmast till hands att betrakta dessa "avtal" som *avsiktsförklaringar (vår kursivering)*.

Även regeringens uttalande att vissa åtgärder ska finansieras genom trängselskatt fordrar beslut om godkännande av riksdagen. Avtal i form av avsiktsförklaringar betraktas vanligtvis inte som ett juridiskt bindande dokument för vilket fullföljd kan utkrävas med rättsliga medel. Bundenheten får i detta skede istället anses ligga på en politisk, moralisk nivå och är ytterst en fråga om parternas trovärdighet.

Den beslutsstruktur som för närvarande finns är en given utgångspunkt för våra överväganden när det gäller former och riktlinjer för förhandlingar och avtal om medfinansiering av statlig transportinfrastruktur i den långsiktiga planeringen. Beslutsstrukturen utgår som nämnts i föregående avsnitt från en grundläggande fördelning av makt. Riksdagen som suveränt organ ska besluta om uttag av skatter och användning av anslagsmedel. Regeringen är beredande och verkställande organ. Trafikverket lyder under

regeringen. Utgångspunkten är vidare att Riksdagen beslutar om mål, inriktning och ramar för den långsiktiga planeringen och på en mer detaljerad nivå enligt vårt förslag än tidigare. Regeringen utfärdar direktiv för planeringen och fastställer Nationell plan.

*Beslutsstrukturen inom staten såvitt avser transportinfrastruktur*

Staten	Beslut
Riksdag	Mål, inriktning, finansiella planeringsramar, bemyndiganden, skatter, anslag
Regering	Direktiv, fastställelse av Nationell plan, anslagspost, vägavgifter
Trafikverk	Förslag till Nationell plan, arbetsplan, järnvägsplan, finansierings- och genomförandeavtal (PBL), starttidpunkt för enskilt objekt, banavgifter

Med denna utgångspunkt kan Trafikverkets mandat rörande förhandlingar och avtal om medfinansiering i den långsiktiga planeringen formuleras. Följande villkor bör kunna gälla:

1. Avsiktsförklaringar och avtal får träffas i enlighet med de riktlinjer som regeringen meddelat.
2. Avsiktsförklaringarnas och avtalens giltighetstid begränsas i tid, t.ex. fram till nästkommande revidering av planen.
3. Avsiktsförklaringar och avtal som innefattar uttag av skatter och statliga avgifter ska innehålla upplysningar om att beslut om dessa träffas i särskild ordning och är inte avtalbara. I särskilt dokument ska framgå de trafikekonomiska för- och nackdelarna med sådana uttag.
4. Av avsiktsförklaringarna och avtalen ska framgå att angivna starttidpunkter kan komma att ändras till följd av Riksdagens årliga budgetbeslut.
5. Avsiktsförklaringar och avtal ska träffas med förbehåll för beslut om tillåtlighet enligt gällande lagstiftning, m.m.

Punkterna 1, 2 och 4 syftar till att skapa nödvändigt beslutsutrymme för regering och riksdag. Punkt 3 talar om att kommuner

och regioner inte är avtalspart när det gäller beslut om skatter och avgifter. Däremot kan det finnas ett lokalt och regionalt politiskt stöd för införande av skatter och avgifter. Detta stöd kan dokumenteras i särskild form. Punkten 5 syftar till att den fysiska planeringen kan ske utan särskilda bindningar av eventuella formella avtal och avsiktsförklaringar. Det kan ibland råda osäkerhet om rättsläget i frågor som avhandlas i avsiktsförklaringarna och avtalen. I de fallen bör särskilda rättsutredningar genomföras. Dessa bör dokumenteras.

Utredningen har även behandlat frågan om det är möjligt och lämpligt att Trafikverket skall kunna teckna bindande avtal om medfinansiering i den långsiktiga planeringen. I praktiken skulle ett sådant långtgående bemyndigande om att teckna medfinansieringsavtal att Trafikverket ges befogenheten att fastställa den långsiktiga Nationella planen för investeringar i transportinfrastruktur. För att inte statsmakterna helt ska förlora kontrollen över medelsanvändningen (det förutsätts härvid att beslut om skatter och avgifter tas av riksdag och regering även fortsättningsvis) krävs noggranna anvisningar om prioriteringsprocessen och grunderna för prioritering mellan olika åtgärder. För att processen och prioriteringen ska bli transparent krävs att prioriteringsgrunderna är kända och att prioriteringen kan förutses. Det förutsätter vidare att sådana objektiva grunder kan beskrivas och göras kalkylerbara. Den samhällsekonomiska kalkylen fångar mycket men inte allt och den baseras på värderingar som kan ifrågasättas. Den senaste planeringsomgången visar också att regeringen förbehåller sig rätten och utnyttjat den att slutligt fastställa planen och därvid avvika från myndigheternas förslag. Det är svårt att se hur ett sådant förfaringsätt skulle kunna vara hållbart ens på mycket kort sikt. Ett långtgående bemyndigande är därför uteslutet även om det formellt möjligen skulle kunna genomföras.

Detta leder fram till en ordning för förhandlingar om medfinansiering enligt nedanstående figur. Förhandlingarna och vad dessa får resultera i knyts till olika faser planeringen och genomförandet av investeringar i transportinfrastrukturen. Förhandlingar om medfinansiering i åtgärdsplaneringen ska syfta till att identifiera viljan till, preliminär inriktning och omfattning av medfinansieringen samt ange villkoren, formerna och tidplanen för fortsatt samverkan mellan parterna rörande utpekade objekt. Objektens innehåll ska hänföras till någon av de sju kategorier som tidigare redovisats. Medfinansieringsförhandlingarna ska syfta till att skapa

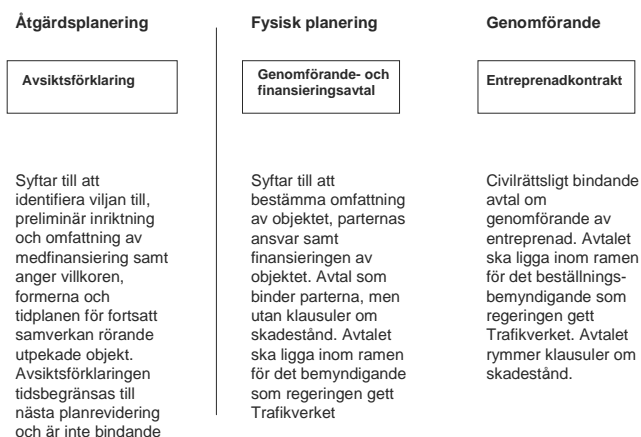


mervärden och avse objekt där parternas berättigade intressen möts. I vissa fall kan det få som följd en utökad volym åtgärder. Den rådande ansvarsfördelningen mellan staten, kommunerna och enskilda ska respekteras. Det betyder att förhandlingar om medfinansiering kommer att koncentreras till och huvudsakligen avse objekt som finns i större tätorter och i noder där infrastrukturen för olika trafikslag möts, exempelvis hamnar och resecentra.

Uppgörelserna i åtgärdsplaneringen ska ha formen av avsiktsförklaringar och det ska tydliggöras att förklaringarna inte är bindande för direktvalda församlingar.

Det är åtgärdens samhällsekonomiska värde och det samlade bidraget till de transportpolitiska målen som ska vara avgörande för prioriteringen av åtgärden i de långsiktiga planerna. Hur åtgärden är finansierad ska inte vara utslagsgivande i prioriteringsarbetet.

### *Kopplingar mellan olika faser i planering och genomförande av investeringar i statlig transportinfrastruktur*



I figuren ovan har också angetts hur den fortsatta processen kan gestalta sig. I den fysiska planeringen kan uppgörelserna få en fastare form. Genom bemyndigande från riksdagen kan Trafikverket såsom ansvarig för genomförande av de statliga åtgärderna som rör vägar och järnvägar träffa finansierings- och genomförandeavtal med staten utomstående - oftast kommuner. Dessa

avtal bör inte innehålla klausuler om skadestånd. När det däremot gäller anlåtande av entreprenörer för att genomföra investeringen träffas efter upphandling enligt gällande lagstiftning civilrättsligt bindande avtal oftast med klausuler om sanktioner vid avtalsbrott.

De förslag som vi lämnar syftar till rutiner och processer som underlättar förhandlingsarbetet med medfinansiering utan att för den skull hämma det kreativa inslag som kännetecknat förhandlingsarbetet i den senaste planeringsomgången. Kraven på tydligare dokumentation och kraven på informationens innehåll utgår från statsmakternas berättigande intressen av full insyn i finansieringen och bevekelsegrunderna för den prioritering som gjorts i förslagen till långsiktiga planer. De insatser som kommuner och landsting gör har konsekvenser för den offentliga sektorns finansiella sparande.

Trafikverket bör få regeringens uppdrag att i samarbete med Sveriges kommuner och landsting utarbeta mallar för avsiktsförklaringar, avtal och dokumentation avseende medfinansiering. Det bör av mallarna för avsiktsförklaringar och avtal tydligt framgå vem som har beslutanderätten i frågor som rör skatter och avgifter.

## 5.9 Finansieringsformer och medfinansiering

### 5.9.1 Allmänt

#### Utredningens bedömning och förslag:

- Investeringar i statlig transportinfrastruktur ska enligt budgetlagen huvudsakligen finansieras med anslag över statsbudgeten.
- Undantag från huvudprincipen kan därvid ske när Riksdagen beslutar härom.
- Generellt undantag från huvudprincipen bör gälla när investeringen medför sådana rationaliseringar i förvaltningen av transportinfrastrukturen att mindrekostnaderna för förvaltningen täcker framtida amorteringar och räntor på lånen upptagna i Riksgäldskontoret. Framställningar till regeringen om lån för den typen av investeringar ska stödjas med dokumenterade kostnads- och intäktskalkyler.

- Undantag bör vidare ske när avgifter tas in för att slutligt finansiera investering i ny transportinfrastruktur.
- Undantag bör också kunna ske i de fall trängselskatter förs in i en uppgörelse där lokala och regionala företrädare tillmäter intäkterna från dessa skatter en finansierande uppgift i utbyggnaden av det lokala/regionala/nationella transportsystemet.
- Kommuner och landsting kan enligt gällande rätt bidra till finansieringen av statlig transportinfrastruktur med egna medel.
- Den statliga budgetprocessen kan hantera förekomsten av medfinansiering.

I föregående avsnitt har vi beskrivit och redogjort för behovet och värdet av samverkan, olika former för samverkan samt hur samverkan ska kunna ske på ett lämpligt sätt för att vara förenligt med de krav på demokratiskt inflytande som råder i vårt samhälle. I detta avsnitt tar vi upp frågan hur olika finansieringsformer kan och ska hanteras med avseende på beslutsordning, effektivitet och enhetlighet.

I vårt delbetänkande Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor (SOU 2011:12) redogjordes för innehållet i landets konstitution såsom den framkommer i regeringsformen. Vi konstaterade att det konstitutionella ramverket är den grundläggande utgångspunkten för kommittén och att medfinansiering ytterst rör frågor om offentlig makt och ansvar.

En central del av det budgetpolitiska ramverket är den reformerade statliga budgetprocess som infördes i mitten av 1990-talet. Reformen innebar att budgeten gjordes medelfristig och att den kom att utgå från ett uppifrån och ned-perspektiv, där olika utgifter ställs mot varandra och utgiftsökningar prövas utifrån ett på förhand fastställt ekonomiskt utrymme som ges av utgiftstaket och överskotts målet. Denna budgetprocess bidrar till att summan av alla budgetförslag inte blir större än vad som är förenligt med hållbara offentliga finanser.

Finansdepartementet har en sammanhållande roll samt ett ansvar för tidsplan, riktlinjer för budgetarbetet och processen för budgetförhandlingarna. Finansdepartementet ansvarar även för

underlag i form av makroekonomiska prognoser och bedömning av reformutrymme alternativt behov av budgetförstärkningar.

Huvudprincipen för statens utgifter i budgetarbetet<sup>6</sup> är att utgiftsökningar ska finansieras med utgiftsminskningar. Av detta följer att varaktiga utgiftsökningar ska finansieras med varaktiga utgiftsminskningar. Detta innebär att tillfälliga besparingar inte kan användas för att finansiera fleråriga utgiftsökningar. Vidare ska finansieringen av en reform kunna härledas till en föreslagen regeländring eller annan konkret åtgärd. Eventuella s.k. dynamiska effekter bör inte utgöra grund för finansiering. En dynamisk analys bör dock ingå som en del av ett beslutsunderlag.

Finansieringen av statlig transportinfrastruktur ska ske med anslag över statsbudgeten. Riksdagen kan medge undantag från den regeln. De möjligheter som därvid står till buds är en tillfällig finansiering med lån i Riksgäldskontoret och återbetalning med intäkter från brukaravgifter eller återbetalning med intäkter från trängselskatter eller återbetalning med anslag. Vidare kan lån från kommuner eller enskild – s.k. förskotteringar – tillfälligt finansiera investeringar i transportinfrastruktur. Återbetalning av lånet sker när anslag beviljas för den tidigare lagda investeringen. Slutligen kan staten låta utomstående direkt medverka i finansieringen av statlig transportinfrastruktur.

För närvarande finns alla dessa finansieringsformer representerade. Trafikverket hade vid senaste årsskifte tagit upp lån enligt då gällande 23 § i lagen (1996:1959) om statsbudgeten om drygt 12 miljarder kronor och lån i form av s.k. förskotteringar om drygt 2 miljarder kronor<sup>7</sup>. Det finns ingen samlad redovisning om storleken på direkta bidrag för finansiering av statlig transportinfrastruktur.

Det förslag som utredningen lägger rörande finansieringen av investeringar i transportinfrastruktur innebär förändringar jämfört med dagens ordning. Investeringar i tele- och elanläggningar i järnvägsinfrastrukturen finansieras normalt med lån i Riksgäldskontoret för att sedan återbetalas med anslagsmedel. Den ordningen bör upphöra i enlighet med bestämmelserna i budgetlagen.

Däremot finns det skäl att låta Trafikverket finansiera sådana investeringar som sänker kostnaderna för den framtida förvaltningen så mycket att de resurser som frigörs kan finansiera framtida amorteringar och räntor på upptagna lån. Denna lånemöjlighet

<sup>6</sup> Regeringens skrivelse 2010/11:79 Ramverk för finanspolitiken.

<sup>7</sup> Trafikverkets årsredovisning 2010.

har sedan länge funnits för att ersätta färjor med broar. Denna lånemöjlighet bör utsträckas och gälla generellt för investeringar som har till direkt syfte att sänka framtida förvaltningskostnader. Därigenom kan effektiviseringsarbetet stimuleras som bl.a. skulle innebära en snabbare övergång från lokal till fjärrstyrd tågklarering, utvecklade driftcentraler och effektivare kraftförsörjning inom järnvägen. Trafikverket bör därvid göra framställningar till regeringen om att få ta upp lån i riksgälden för investeringar som har en påtagligt rationaliserande effekt på förvaltningen av infrastrukturen. Varje sådan framställning ska bestyckas med en genomförd och dokumenterad kostnads- och intäktskalkyl och de handlingar i övrigt som ligger till grund för framställningen.

### 5.9.2 Finansiering med anslag

Som tidigare nämnts är huvudregeln att statlig infrastruktur ska finansieras med anslag över statsbudgeten. Bakom den regeln ligger att riksdagen ska ha full kontroll över de utgifter som går till transportinfrastruktur och vilken belastning som därmed sker på statsbudgeten. I vårt delbetänkande (SOU 2011:12) lyfte vi fram följande citat för att beskriva grundvalen för nämnda huvudregel: ”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.”

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.

Denna gällande huvudprincip innebär att annan form av finansiering av statlig transportinfrastruktur utgör undantag. För sådana undantag beslutar riksdagen i särskild ordning och kräver därvid en särskild motivering och redovisning.

### 5.9.3 Brukaravgifter – enhetlighet och effektivitet

**Utredningens bedömning:**

- Direktprissättning med brukaravgifter kan medverka till ett effektivare utnyttjande av transportinfrastrukturen.
- Sådana brukaravgifter kan ge betydande bidrag till finansieringen av transportinfrastrukturen.
- Likvärdig infrastruktur som förvaltas av en och samma infrastrukturförvaltare bör avgiftsättas på likvärdigt sätt.
- Avgifter i styrande syfte bör sättas så att användningen av transportinfrastrukturen blir effektiv.
- Vid införande av avgifter i finansierande syfte bör hänsyn tas till avgifternas trafikekonomiska konsekvenser.
- Det bör eftersträvas enhetlighet i tekniskt avseende vid uttag av avgifter och skatter inom transportinfrastrukturområdet i syfte att få hög effektivitet i uppbörden.

Enligt direktiven ska vi göra överväganden rörande utformning och införande av brukaravgifter. Utöver att vara finansieringskällor är vägavgifter, banavgifter och trängselskatt alla styrmedel med effekt på val av färdmedel och rutter. I vårt delbetänkande (SOU 2011:12) redovisade vi våra överväganden rörande brukaravgifter.

För framtida planeringsperioder bör frågan om ett brett uttag av brukaravgifter prövas som en långsiktig stabil intäktskälla. Idag är huvudprincipen att trafikinfrastruktur finansieras med anslag över statsbudgeten. Därtill kommer i begränsad utsträckning finansiering av trafikinfrastruktur (för väg och järnväg) via brukaravgifter (broavgifter, trängselskatter, banavgifter). Därtill betalar brukarna avgifter för innehav av bil (bils katt) och skatt för drivmedel (bensin och dieselskatt). Över en längre tidsperiod kan det antas att fossila bränsle i minskande omfattning kommer att användas. I ett sådant sammanhang aktualiseras frågan om andra skattebaser. Inför överväganden om ett framtida finansierings- och uppbördssystem bör frågan om generella brukaravgifter kan och bör införas utredas med ett brett perspektiv. Sådana avgifter kan vara av olika karaktär, t.ex.:

- utbyggt och omfattande system med bompengar,

- avståndsbaserade avgifter som debiteras med elektroniska hjälpmedel,
- avgifter kopplade till drivmedel,
- avgifter kopplade till innehav av fordon,
- etc.

Vid en översyn om möjligheterna att införa generella brukaravgifter i ett brett perspektiv bör frågor om styrning av trafik, hållbarhet över tiden, klimataspekter, påverkan på samhällsekonomiska förhållanden, fördelningsaspekter, regionalpolitisk påverkan, tillväxtfrågor, konkurrens effekter i ett EU-perspektiv samt möjligheterna till en bred acceptans av generella brukaravgifter i grunden analyseras.

Vi konstaterade i vårt delbetänkande att brukaravgifter som tas ut eller kan tas ut på vid användning eller finansiering av statlig transportinfrastruktur beslutas av regeringen eller av myndighet med stöd av lag. Staten är således ensamrådande om avgifter ska införas eller ej. Frågan om riktlinjer för och när brukaravgifter ska komma ifråga i finansierande och/eller styrande syfte är därför i första hand en statlig angelägenhet.

Vi fann anledning att skilja på generellt och partiellt införda pålagor och på styrande respektive finansierande pålagor. Det påpekades att styrande pålagor ger intäkter som kan användas för finansiering av transportinfrastruktur och att finansierande avgifter har styrande effekter. Av nedanstående tabell gavs exempel på olika typer av pålagor på trafiken för nyttjande av transportinfrastrukturen.

*Exempel på styrande, finansierande, generella och partiella avgifter och skatter*

	<i>Styrande</i>	<i>Finansierade</i>
<i>Generella</i>	Banavgifter enligt kap. 7 § 2 järnvägslagen	Banavgifter enligt kap. 7 § 4 järnvägslagen
<i>Partiella</i>	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. Vi konstaterade vidare att regeringen i sina beslut och överväganden bedömt att det inom järnvägssektorn finns ett utrymme att öka avgiftsuttaget från dess brukare. 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. Trafikverket har fått regeringens uppdrag att åstadkomma en avgiftsstruktur och avgiftsnivå så att kraven på samlade intäkterna från avgifterna uppnås.

Reglering av avgifter för att nyttja järnvägsinfrastruktur finns i 7 kap. järnvägslagen. Dessa regler baseras på direktiv 2001/14/EG. Infrastrukturförvaltarna ska enligt direktivet säkerställa att det avgiftssystem som används är baserat på samma principer över hela deras järnvägsnät. Det är infrastrukturförvaltaren, dvs. Trafikverket för det järnvägsnät som staten förvaltar, som fastställer avgifterna med stöd av järnvägslagen.

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).

Grundprincipen är att likvärdig infrastruktur som förvaltas av en och samma infrastrukturförvaltare ska avgiftssättas på likvärdigt sätt.



Trafikverkets nya inriktning för utveckling av tjänster och prissättning innebär att de avgiftskomponenter som ingår i särskilda avgifter i större utsträckning kommer att differentieras utifrån den kapacitetssituation som råder i järnvägsnätet. Betalningsviljan får därmed på ett tydligare sätt komma till uttryck i prissättningen. Attraktiva tåglägen kan prissättas högre. Denna utveckling har under senare år redan påbörjats, då till exempel en differentiering av tåglägesavgiften har införts för att bland annat bättre anpassa avgiften till kapacitetssituationen. Som ytterligare ett led i strävan mot mera differentierade särskilda avgifter, debiteras passageavgifter på vissa sträckor i de tre storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö vid vissa mer attraktiva tider. Vägledande för dessa avgifter har bland annat varit en översiktlig bedömning av kapacitetssituationen.

Genom att differentiera avgifterna och höja dem för till exempel tågläge hög och passageavgifterna i de tre storstadsområdena avser man att uppnå en styrande effekt från tider och platser som i dag har begränsad kapacitet. Genom att på så sätt sprida användandet uppnår man en mera effektiv användning av järnvägsinfrastrukturen och därmed en ökning av den totala kapaciteten i systemet. Man kan alltså delvis säga att åtminstone några av de särskilda avgifterna avser att uppnå en styrande effekt i linje med vad som eftersträvas via de skattade marginalkostnaderna. I avsaknad av marginalkostnader för till exempel trängsel, kan passageavgifter och kilometerbaserade tåglägesavgifter tjäna som ett betydelsefullt styrinstrument för att använda järnvägsinfrastrukturens kapacitet på bästa sätt.

När det gäller partiellt införda avgifter i finansierande syfte för väginvesteringar bör sådana föregås av trafikekonomiska övervägande för att utreda de styrande konsekvenserna. Vidare bör vid ett mer omfattande inslag av sådana partiella vägavgifter de systemmässiga konsekvenserna analyseras. 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 samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av den transportinfrastruktur som ska finansieras.

Det finns emellertid en allmän tendens att föra in avgifter på flera områden i samhället i stället för eller parallellt med en finansiering med skatteintäkter. Motivet är att den som använder en

anläggning eller konsumerar en tjänst och därmed tillägnar sig nyttan också ska betala för sig. I den meningen finns det skäl att föra in avgifter eller höja redan befintliga. Hänsyn bör dock tas till den grad av internalisering av externa kostnader som gäller för olika trafikslag och för olika fordonstyper i beslut om avgiftsstrukturen. Vidare bör hänsyn tas till i vilken grad som respektive trafikslag svarar för sina egna kostnader.

Enligt 29 § Väglagen (1971:948) kan regeringen bestämma att avgift får tas ut för begagnande av väg. Avgifter kan endast tas ut för att finansiera nya väganläggningar. Vidare finns begränsningar såvitt avser tung trafik. 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 Euroinjett-direktivet. Direktivet är tillämpligt på fordonsskatter samt tid- 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. 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 tidbaserad och distansbaserad avgift inte får tas ut samtidigt på någon given fordonskategori för användandet av ett och samma vägavsnitt.

Medlemsstaterna får dock ta ut både distans- och tidbaserade avgifter för användandet av broar, tunnlar och bergspass. Ett särskilt undantag från direktivets regler finns för avgifter som är särskilt utformade för att motverka tid- och platsrelaterad trafiköverbelastning i stadsområden.

Kommissionen presenterade i juli 2008 ett förslag till ändring av Euroinjett-direktivet. 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 tidbaserad 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.

Som framgår av det ovan sagda finns möjlighet för att ta ut avgift av tung trafik för finansiering av nya broar och tunnlar och för bergpass. Det är den möjligheten som nyttjats för att ta ut avgifter för finansieringen av broar vid Motala och Sundsvall.

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.

På uppdrag av Trafikverket, Transportstyrelsen och Vinnova har Arena-projektet<sup>8</sup> sedan 2006 arbetat med att utveckla kunskap kring och lösningar för avgifter inom vägtrafiken. Projektet omfattar därvid alla former av brukaravgifter, befintliga och tänkbara framtida, och arbetar med målsättningen att skapa en enhetlig nationell lösning som verkar inom ramen för regelverket inom EU. Ett förslag till en sådan lösning har utarbetats inom ramen för Arena-projektets andra etapp (avslutats i mars 2011) och redovisas i bilaga till Medfinansieringsutredningens slutbetänkande.

Det förslag som redovisas i bilaga till detta betänkande tar upp frågan om enhetlighet och effektivitet i tekniskt och uppbörds-mässigt hänseende. Det är uppenbart att det krävs en enhetlighet i dessa avseenden. Det förslag som läggs fram i bilagan till detta betänkande av Arena-projektet bör kunna utgöra en konstruktiv grund för den fortsatta utvecklingen av systemet.

Även enhetlighet i avgiftsmässigt hänseende bör eftersträvas. Enhetligheten bör avse lika avgifter per fordonsklass oberoende vilken avgiftsbelagd bro man passerar. I det sammanhanget finns

---

<sup>8</sup> Referens till Arena: [www.arena-ruc.se](http://www.arena-ruc.se)

principer fastställda i det s.k. eurovinjettdirektivet, vilket Sverige förbundit sig att efterleva.

När det gäller avgifter på broarna i Motala respektive Sundsvall har inte enhetlighet i avgiftsmässig bemärkelse uppnåtts. Av avtalen framgår att vid färd med personbil över bron i Motala ska avgift erläggas medan personbilar inte behöver betala någon avgift vid passage av bron i Sundsvall. En sådan skillnad måste kunna motiveras utifrån trafikekonomiska överväganden, nämligen att avledningseffekten är mycket större i Sundsvall än i Motala. Om så inte är fallet bör det ur den synvinkeln inte förekomma några skillnader. Det finns alltid en större acceptans för ekonomiska ingripanden eller interventioner om pålagorna delas lika av alla. Det skulle tala för en enhetlighet i avgiftssättningen oberoende av vilken nybyggd avgiftsfinansierad bro eller tunnel man råkar passera. Med en tillämpning av förespråkat enhetlighetskrav vid avgiftssättningen så bör avgiftsfinansierade broar och tunnlar utgöra en resultatmässig enhet där de samlade intäkterna från avgiftsuppbörden och de samlade utbetalningarna för räntor och amorteringar jämte uppbördskostnaderna samlas upp och redovisas.

Vi har låtit göra en översiktlig studie hur finansieringen av transportinfrastrukturen är utformad i olika länder, se bilaga 5. Genomgången visar att transportinfrastrukturen i de studerade länderna alltjämt är ett område där staterna har en mycket aktiv roll både som ägare, operatörer och finansiärer av verksamheten. En förklaring kan vara att man genom sådana arrangemang velat försäkra sig om att stordriftsfördelar i verksamheterna tas tillvara och att resurser inte splittras på flera olika operatörer. En annan orsak har varit att det varit administrativt omständligt och tekniskt komplicerat samla in brukaravgifter av olika slag. På vägsidan har det också varit möjligt att finansiera de direkta kostnaderna för vägnätet under en uppbyggnadsfas med bränsle- och fordonskatter av olika slag. Genomgående sker dock en förändring i många länder när det gäller finansieringen.

Dels finns en ökande insikt att de externa effekterna av transporterna, som emissioner, trängsel och buller behöver prissättas i högre utsträckning än tidigare. Dels är investeringsbehoven mycket stora i åldrande system där kapacitetstaken ofta nåtts i många storstadsområden. I en situation där många regeringar är ovilliga att höja skatter av politiska skäl, eller är förhindrade att ta på sig nya åtaganden av statsfinansiella skäl blir avgiftsfinansiering i olika former alltmer intressant i många länder. På järnvägssidan är den

avgiftsfinansierande andelen mycket låg i Sverige jämfört med många andra länder.

#### 5.9.4 Trängselskatter

##### Utredningens bedömning:

- Huvudsyftet med trängselskatter ska vara att styra trafik.
- Beslut om att införa trängselskatt ska vara lokalt förankrade.
- Intäkter från trängselskatt bör återföras till regionen.
- Frågan om trängselskatt kan vara föremål för förhandling om medfinansiering.

Det finns skäl att närmare beskriva syftet och bevekelsegrunderna för införande av och utformningen av trängselskatter eftersom dessa i grunden också har finansierande och 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.

Enligt utredningens mening bör det, såsom det uttrycktes i ovan nämnda proposition, vara ett nödvändigt villkor att det ska finnas en betydande majoritet i de kommuner eller regioner som står bakom en framställan om införande av trängselskatter som ett led att komma till rätta med trafikens trängsel- och miljöproblem. I de fall trängselskatten även ges en uttalad finansierande roll bör läggas till att de lokala beslut som fattas är långsiktiga. Det bör dock betonas att det inte är tillräckligt med en framställan om trängselskatt. Det krävs att åtgärden är den mest effektiva för att nå åtgärdens primära syfte. Som vi tidigare framhållit är det riksdagen som beslutar om skatter. Frågan om införande av trängselskatt kan ingå som en del i en medfinansiering.

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 fordonens emissionsegenskaper. Sådana pålagor ger dessutom som regel ett betydande ekonomiskt överskott, vilket exempelvis skulle kunna användas till att förstärka kollektivtrafiken.

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.

När det gäller enhetlighet och effektivitet i tekniskt avseende i uppbörden av trängselskatter hänvisar vi till vad som anförts i frågan under föregående avsnitt om brukaravgifter.

### 5.9.5 Bidrag från staten utomstående

#### Utrednings bedömningar och förslag:

- Kommuner, landsting, privata företag och andra staten utomstående får medfinansiera statlig transportinfrastruktur.
- Avsiktsförklaringar och avtal om medfinansiering ska finnas förtecknade hos Trafikverket och redovisade i sammandragen form i årsredovisningen för Trafikverket.
- Trafikverket får tidigarelägga byggandet av allmänna vägar och investeringar i järnvägsanläggningar under villkoret att åtgärden är direkt samordnad med och en förutsättning för genomförandet av den förskotterade aktörens investeringsåtgärd.

Med stöd av lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter får kommuner och landsting lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för. Bestämmelsen utvidgar 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.

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. Aktivering ska ske i samband med beslutet om medfinansiering och upplösningen ska påbörjas. Bidraget ska upplösas med årliga enhetliga belopp under högst 25 år.

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 inne-

håller 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 förskotterade 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.
- Ingen ränta utgår på det förskotterade beloppet, som heller ej får uppräknas med index.

Som framgått att tidigare avsnitt förordar vi tydliga kriterier för när förskottering ska tillåtas i stället för den beloppsbegränsning som nu finns. Trafikverket bör tidigarelägga byggandet av allmänna vägar och investeringar i järnvägsanläggningar endast under villkoret att åtgärden är direkt samordnad med och en förutsättning för genomförandet av den förskotterade aktörens investeringsåtgärd eller när andra särskilda skäl föreligger. Vi förutser också att intresset för förskotteringar minskar till följd av det förslag till nytt planeringssystem som vi lägger fram i detta betänkande.



### 5.9.6 Hanteringen av planeringsramar och den statliga budgetprocessen

#### Utredningens bedömning och förslag:

- Det finansiella planeringsutrymmet kommer enligt vår bedömning inte att kunna utökas genom trängselskatter eller brukaravgifter i någon betydande omfattning under de närmast följande fyraårsperioderna.
- Det finns fördelar med att riksdagen inför åtgärdsplaneringen lägger fast planeringsramar som under vissa förutsättningar kan komma att överskridas genom inslag av medfinansiering.
- Genom krav på bemyndigande att få teckna avtal om genomförande och finansiering av investeringar i vägar och järnvägar har riksdag och regering full kontroll över statens och den offentliga sektorns framtida utgifter och finansiella sparande.
- Trafikverket får teckna avsiktsförklaringar om medfinansiering av statlig transportinfrastruktur i den långsiktiga planeringen.

En planeringsram för transportinfrastrukturen är inget beslut om framtida anslag. Den är en restriktion som är satt för att planeringen och prioriteringen av åtgärder ska ske utifrån en så realistisk bedömning som möjligt av en framtida utgiftsvolym. Den sätts därvid med hänsyn till vad riksdag och regering gör för prognoser om framtida finansiellt utrymme vägt mot anspråken inom andra offentliga utgiftsområden. Planeringsramen i sig har inga konsekvenser för den årliga utgiftsnivån inom den offentliga sektorn eller det offentliga sparandet. Nivåerna på utgifterna och sparandet bestäms av andra faktorer. Det hindrar inte att planeringsramen indirekt har betydelse för de framtida nivåerna på det för de offentliga finanserna viktiga nyckeltalen.

För att koppla beslut om planeringsramen till den statliga reglerade budgetprocessen finns två vägar att gå. Riksdagen kan i det ena fallet besluta om en definitiv planeringsram som konstitueras av såväl anslag som olika former av medfinansiering. I det fallet får inslaget av medfinansiering rymmas inom den definitiva

planeringsramen. I det fallet har riksdagen ex ante full kontroll på planeringen.

I det andra fallet kan planeringsramen komma att förändras till följd av de avsiktsförklaringar om medfinansiering som träffas i samband med åtgärdsplaneringen. I detta fall kommer riksdagen genom bl.a. bemyndigandeinstitutet ha full kontroll ex post över planeringen.

I båda fallen har riksdagen och regeringen full kontroll över anslag och bemyndiganden om att träffa avtal om framtida åtaganden för staten.

Avtalen om medfinansiering i den senaste åtgärdsplaneringen blev omfattande och uppgick sammantaget till över 65 miljarder kronor, vilka kompletterar den statliga anslagsfinansieringen. Som ett resultat av detta tillskott har den statliga planeringsramen kunnat utökas med 50 miljarder kronor. Huvuddelen av tillskottet avser intäkter från trängselskatter i Stockholm och Göteborg och uttag av broavgifter vid passage av broar i Motalaviken respektive Sundsvallsfjärden.

Möjligheterna att ta ut trängselskatt på fler ställen i landet är begränsad. Det krävs att för att ta ut trängselskatt så stora urbana miljöer med en sådan mängd trafik att trängselskatten är det mest verksamma medlet för att reglera trafiken i syfte att reducera trängseln och mildra lokala miljöstörningar. En möjlighet som kan finnas är att ta ut trängselskatt på Essigeleden när förbifart Stockholm öppnas för trafik. Normalt står andra mer kostnadseffektiva metoder till buds i mindre urbana områden för att reducera trängsel och miljöproblemen till följd av trafiken. Däremot kan det i vissa fall finnas intresse för att ta ut bro- eller tunnelavgifter för finansiering av angelägna projekt med stora trafikmängder och en god samhällsekonomisk lönsamhet.

Vi har som framgått i detta avsnitt sett inslaget av medfinansiering i första hand som ett sätt att få ut ett högre samhälleligt värde av investeringarna i transportinfrastrukturen och betraktat möjligheten att utöka volymen som sekundär, snarast som en konsekvens av intresset att åstadkomma mervärden. Det hindrar inte att det i vissa fall finns ett påtagligt intresse att få till stånd investeringar i den statliga transportinfrastrukturen med hjälp av betydande inslag av medfinansiering. Det finns flera exempel på detta där både kommuner och enskilda svarat för betydande finansiella insatser med direkta bidrag.

Sammantaget bedömer vi att den finansiella betydelsen av medfinansiering kommer att vara mer begränsad i kommande planeringsomgångar.

Vi föreslår därför att riksdagen beslutar om en planeringsram som kan komma att överskridas genom vilja till medfinansiering. Vi har som framgår gjort bedömningen att den volym som medfinansieringen kan komma att omfatta blir relativt sett marginell i förhållande till summan av ramarna för planering av transportinfrastrukturen. Detta i kombination med att riksdagen och regeringen har en fullständig kontroll över avtal om medfinansiering, anslag, lån och sparandet motiverar vårt förslag i denna del. Incitamenten till medfinansiering kan också bli något större om det finns ett utrymme som kan påverkas. Genom att Trafikverket ska föra förteckning och samlat redovisa innehållet i samtliga tecknad avsiktsförklaringar får riksdag och regering i efterhand den information som för deras del behövs.

## 5.10 Statsstödsregler

### Utredningens bedömning och förslag:

- Frågan om statsstöd måste prövas vid varje tillfälle.
- Finansiering av statlig transportinfrastruktur anses inte innefatta något statligt stöd under förutsättning att infrastrukturen är öppen för alla potentiella användare på lika och icke-diskriminerande villkor.
- Om byggandet av infrastrukturen utförs av ett privat företag, måste dock säkerställas att det inte föreligger någon överkompensation genom statlig medfinansiering, vilket bäst görs genom att uppdraget tilldelas i enlighet med EU:s upphandlingsregler.
- Om infrastrukturen endast är till nytta för ett visst företag, kan den offentliga finansiering emellertid anses utgöra statsstöd under vissa förutsättningar. Den offentliga finansieringen måste då förhandsanmälas till Europeiska kommissionen och får inte genomföras innan den godkänts av denna.

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 grunden rör de frågor som tas upp i direktiven frågan om gränsdragningen mellan politik och marknad eller räckvidden i det offentliga åtagandet. Den frågan är inte ny. Följande citat från riksdagsanföranden från mitten av 1800-talet då frågan om statens roll när det gällde utbyggnaden av järnvägen kan tjäna som belysande exempel härpå. Båda citaten är hämtade från den dåvarande finansministern Johan August Gripenstedt. Det första citatet handlar om statens roll när det gällde ansvaret för järnvägarnas utveckling. Det andra citatet handlar om att finansiera utbyggnaden av järnvägen.

Det finns vissa bestyr som är av sådan beskaffenhet att de aldrig kan eller bör från samhällsstyrelsen avskiljas. (J A Gripenstedt år 1853)

Stora krafter och rika tillgångar ligga slumrande i landets sköte, men de långa avstånden och de bristande kommunikationsanstalterna utgöra ofta ett oöverstigit hinder för deras tillgodogörande”. Han fortsatte med koppling till den framväxande industrialismen ... ”icke på något verksammare, lämpligare och mer storartat sätt kan befordra landets förkovran i nästan alla riktningar, än genom ett kraftfullt uppträdande för att åstadkomma järnvägar. (J A Gripenstedt år 1857)

Vi har låtit genomföra en omfattande genomgång av tillämpningen av de statsstödsregler som är knutna till vårt deltagande i den europeiska gemenskapen. Syfte är att få underlag för att bedöma gränsdragningen i ansvar och finansiering mellan stat och enskilda som rör utveckling och förvaltning av transportinfrastruktur. Innebörden av ovannämnda citat gäller än idag. Staten har ansvar för en transportinfrastruktur som syftar till att hålla samman och utveckla landet. Däremot ska staten inte gynna enskild framför någon annan, utan lika villkor och förutsättningar ska råda.

### 5.10.1 Statsstödsreglernas syfte

Statsstödsreglerna syftar till att tillse att det stöd medlemsstaterna beviljar inte leder till en otillbörlig snedvridning av konkurrensen. Lika konkurrensvillkor ska upprätthållas för alla företag som är verksamma på EU:s inre marknad, oavsett i vilken medlemsstat de är etablerade. Om vissa företag ges obefogade selektiva fördelar,

innebär detta att marknadskrafterna inte belönar eller dröjer med att belöna de mest konkurrenskraftiga företagen, vilket i sin tur minskar EU:s allmänna konkurrenskraft. Statliga stödåtgärder kan också leda till att marknadsmakten koncentreras till vissa företag, t.ex. när de företag som inte får statligt stöd måste inskränka sin verksamhet på marknaden eller när stödet används till att bygga upp hinder för tillträde till marknaden. Om konkurrensen snedvrids på detta sätt finns en risk att konsumenterna drabbas av högre priser, lägre kvalitet på varorna och minskad innovation.<sup>9</sup>

Å andra sidan anses statliga stödåtgärder under vissa förutsättningar också kunna vara effektiva medel för att uppnå mål av gemensamt europeiskt intresse. De kan rätta till marknadsmisslyckanden och därmed få marknaderna att fungera bättre och öka den europeiska konkurrenskraften. De kan även bidra till att främja social och regional sammanhållning, hållbar utveckling och kulturell mångfald.<sup>10</sup>

Bestämmelserna om statsstöd återfinns i artiklarna 107–109 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget eller FEUF). Uppgiften att ansvara för övervakningen av statsstödsreglernas tillämpning har i fördraget givits till Europeiska kommissionen.

### 5.10.2 Otillåtna statliga stödåtgärder

Enligt artikel 107.1 FEUF är ett stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller riskerar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Villkoren i artikeln är kumulativa och måste enligt EU-domstolens fasta rättspraxis alla vara uppfyllda för att en åtgärd ska utgöra statligt stöd enligt EUF-fördraget.<sup>11</sup> Bestämmelsen gör ingen skillnad mellan de statliga ingripandena beroende på deras

---

<sup>9</sup> Europeiska kommissionens Handlingsplan för statligt stöd - Mindre men bättre riktat stöd: en plan för reform av det statliga stödet 2005–2009, Bryssel den 7.6.2005, KOM (2005) 107 slutlig, s. 3–4.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Se t.ex. mål 323/82, Intermills mot Kommissionen, REG 1984, s. 809, punkt 31, och mål 399/08 P, Kommissionen mot Deutsche Post, dom av den 2 september 2010, ännu ej publicerad i REU, punkt 38.

orsaker och mål, utan de bedöms mot bakgrund av resultatet.<sup>12</sup> Begreppet stöd är således ett objektiva begrepp, som uteslutande sammanhänger med huruvida en statlig åtgärd gynnar ett eller flera företag.<sup>13</sup> Artikel 107 FEUF omfattar inte enbart stöd på statlig nivå, utan även regionalt eller lokalt stöd från kommuner och landsting. Även stöd från offentligt ägda företag och offentligt kontrollerade organisationer, fonder, stiftelser, etc., kan omfattas av bestämmelsen.<sup>14</sup> Vid tillämpningen av EU:s statsstödsregler anses begreppet företag omfatta varje enhet som utövar ekonomisk verksamhet, oavsett enhetens rättsliga form och hur den finansieras. All verksamhet som går ut på att erbjuda varor eller tjänster på en viss marknad utgör ekonomisk verksamhet.<sup>15</sup> Begreppet omfattar både privata och offentliga företag och vad gäller de senare är det utan betydelse om staten, kommunen eller landstinget bedriver den ekonomiska verksamheten genom en separat enhet, såsom ett bolag, över vilken den har ett dominerande inflytande, eller om den bedriver den direkt genom en enhet som utgör en del av den statliga förvaltningen.<sup>16</sup>

Stöd som utgör ersättning för allmännyttiga tjänster och som i övrigt uppfyller vissa av EU-domstolens fastställda kriterier, de s.k. Altmark-kriterierna,<sup>17</sup> anses emellertid inte vara statsstöd utan faller utanför tillämpningsområdet för artikel 107 FEUF. Artikel 107.1 FEUF anger fyra kriterier som måste vara uppfyllda för att stöd ska anses föreligga, nämligen att det, för det första, måste röra sig om en överföring av statliga medel; för det andra, ska mottagaren av stödet gynnas; för det tredje, måste åtgärderna snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen; och, för det fjärde, ska åtgärden kunna påverka handeln mellan medlemsstaterna.

---

<sup>12</sup>Se t.ex. mål 173/73, Italien mot Kommissionen, REG 1974, s. 709, punkt 27, svensk specialutgåva, volym 2, s. 321, och mål C-88/03, Portugal mot Kommissionen, REG 2006, s. I-7115, punkt 51.

<sup>13</sup>Se t.ex. mål T-67/94, Ladbroke Racing mot Kommissionen, REG 1998, s. II-1, punkt 52, och de förenade målen T-415/05, T-416/05 och T-423/05, Grekland m.fl. mot Kommissionen, dom av den 13 september 2010, ännu ej publicerad i REU, punkt 211.

<sup>14</sup>Se t.ex. mål 78/76, Steinike och Weinlig mot Tyskland, REG 1977, s. 595, punkt 21, svensk specialutgåva, volym 3, s. 329, och mål C-482/99, Frankrike mot Kommissionen, REG 2002, s. I-4397, punkt 23.

<sup>15</sup>Se t.ex. mål 118/85, Kommissionen mot Italien, REG 1987, s. 2599, punkt 7, och mål 113/07 P, SELEX Sistemi Integrati mot Kommissionen, REG 2009, s. I-2207, punkt 69.

<sup>16</sup>Se t.ex. mål 78/76, Steinike & Weinlig, REG 1977, s. 595, punkt 18, svensk specialutgåva, volym 3, s. 329, och mål C-482/99, Frankrike mot Kommissionen ("Stardust Marine"), REG 2002, s. I-4397, punkterna 21, 37-38 och 52-57.

<sup>17</sup>Mål C-280/00, Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdeburg, REG 2003, s. I-7747. Se avsnitt 3.4.2.2.

### 5.10.3 Överföring av statliga medel

Distinktionen i artikel 107.1 FEUF mellan stöd som ges ”av en medlemsstat” och stöd som ges ”med hjälp av statliga medel” betyder inte att alla fördelar som en stat ger utgör stöd, oavsett om de finansieras med hjälp av statliga medel, utan innebär att begreppet statligt stöd ska omfatta de fördelar som ges direkt av en medlemsstat, samt de som ges genom ett offentligt eller privat organ som har utsetts eller inrättats av denna stat. Begreppet omfattar förmåner som tilldelas direkt eller indirekt av statliga medel och som kan tillskrivas staten.<sup>18</sup> Det har ingen betydelse i vilken form överföringen sker. Det kan exempelvis ske genom bidrag<sup>19</sup>, räntefria lån,<sup>20</sup> räntesubventionerade lån,<sup>21</sup> lånegarantier,<sup>22</sup> försäljning till underpris,<sup>23</sup> överkompensation<sup>24</sup> eller skattebefrielser<sup>25</sup>. Begreppet stöd omfattar således inte enbart direkta subventioner av olika slag utan även statliga ingripanden vilka på olika sätt minskar de kostnader som normalt belastar ett företags budget.<sup>26</sup>

För att det ska vara möjligt att bedöma om en statlig åtgärd utgör stöd, måste det vidare avgöras om det mottagande företaget får ekonomiska fördelar som det inte skulle ha erhållit enligt normala marknadsmässiga villkor.<sup>27</sup> Hade mottagaren av stödet kunnat få samma finansiella förmån på den privata marknaden mottar denne inte en förmån av det slag som är en förutsättning för att det ska röra sig om statligt stöd.

Selektivitetsvillkoret innebär att det ska fastställas om den berörda nationella åtgärden kan gynna vissa företag eller viss produktion i jämförelse med andra företag eller andra verksamhets-

<sup>18</sup> Se t.ex. de förenade målen C-72/91 och C-73/91, *Slovan Neptun*, REG 1993, s. I-887, punkt 19, svensk specialutgåva, volym 14, s. I-47, och mål C-379/98, *PreussenElektra*, REG 2001, s. I-2099, punkt 58.

<sup>19</sup> Mål T-196/04, *Ryanair mot Kommissionen*, REG 2008, s. II-3643.

<sup>20</sup> Mål T-214/95, *Vlaams Gewest mot Kommissionen*, REG 1998, s. II-717.

<sup>21</sup> Mål C-457/00, *Belgien mot Kommissionen*, REG 2003, s. I-6931.

<sup>22</sup> Mål C-404/97, *Kommissionen mot Portugal*, REG 2000, s. I-4897.

<sup>23</sup> Mål C-290/07 P, *Kommissionen mot Scott*, dom av den 2 september 2010, ännu ej publicerad i REU.

<sup>24</sup> Se t.ex. förenade målen T- 231/06 och T- 237/06, *Nederländerna och Nederländse Omroep Stichting mot Kommissionen*, dom av den 16 december 2010, ännu ej publicerad i REU.

<sup>25</sup> Mål C-172/03, *Heiser*, REG 2005, s. I-1627.

<sup>26</sup> Se t.ex. mål C-310/99, *Italien mot Kommissionen*, REG 2002, s. I-2289, punkt 51, och de förenade målen C-182/03 och C-217/03, *Belgien och Forum 187 mot Kommissionen*, REG 2006, s. I-5479, punkt 86.

<sup>27</sup> Se t.ex. mål C-39/94, *SFEI m.fl.*, REG 1996, s. I-3547, punkt 60, och mål C-280/00, *Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdeburg*, REG 2003, s. I-7747, punkt 84.

sektorer som i faktiskt och rättsligt hänseende befinner sig i en jämförbar situation, med hänsyn till målsättningen med åtgärden.<sup>28</sup> Selektiviteten är vad som skiljer statligt stöd från s.k. allmänna åtgärder, vilka tillämpas utan åtskillnad på alla företag som är etablerade i en medlemsstat, oavsett företagets verksamhetsinriktning.<sup>29</sup> EU-domstolen har också förklarat att en åtgärd som motiveras av det relevanta systemets karaktär och allmänna systematik inte uppfyller kravet på att vara selektiv, även om åtgärden utgör en fördel för den som kommer i åtnjutande av den.<sup>30</sup>

För att en nationell åtgärd ska anses utgöra statligt stöd är det inte nödvändigt att det kan fastställas att stödet faktiskt snedvrider konkurrensen. Det är tillräckligt att det kan konstateras att stödet kan ha en sådan inverkan.<sup>31</sup> Exempelvis anses driftstöd, som syftar till att befria ett företag från kostnader som detta normalt borde ha burit inom ramen för den löpande driften eller dess normala verksamhet, i princip snedvrider konkurrensen.<sup>32</sup>

Villkoret att den berörda åtgärden snedvrider konkurrensen bedöms ofta tillsammans med det sista villkoret, dvs. att åtgärden påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Vad beträffar påverkan på handeln mellan medlemsstaterna, föreligger otvivelaktigt en sådan när mottagaren av stödet bedriver gränsöverskridande handel. Det är däremot inte en nödvändig förutsättning att så är fallet, utan det kan räcka att stödet kan leda till att det berörda företaget kan upprätthålla eller öka sin verksamhet, med följderna att företag som är etablerade i andra medlemsstater får minskade möjligheter att bedriva konkurrerande verksamhet. EU-domstolen har också framhållit att om ett företag som dittills inte deltagit i handeln mellan medlemsstaterna får en

---

<sup>28</sup> Se t.ex. mål C-143/99, *Adria-Wien Pipeline*, REG 2001, s. I-8365, punkt 41, och mål C-169/08, *Presidente del Consiglio dei Ministri mot Regione Sardegna*, REG 2009, s. I-10821, punkt 61.

<sup>29</sup> Mål C-143/99, *Adria-Wien Pipeline*, REG 2001, s. I-8365, punkt 36.

<sup>30</sup> Se t.ex. mål 173/73, *Italien mot Kommissionen*, REG 1974, s. 709, punkt 33, och mål C-308/01, *GIL Insurance m.fl. mot Commissioners of Customs & Excise*, REG 2004, s. I-4777, punkt 72.

<sup>31</sup> Se t.ex. mål C-301/87, *Frankrike mot Kommissionen*, kallat målet *Boussac Saint Frères*, REG 1990, s. I-307, punkterna 32-33, svensk specialutgåva, volym 10, s. 307, och de förenade målen C-393/04 och C-41/05, *Air Liquide Industries Belgium*, REG 2006, s. I-5293, punkt 34.

<sup>32</sup> Se t.ex. mål C-301/87, *Frankrike mot Kommissionen*, kallat målet *Boussac Saint Frères*, REG 1990, s. I-307, punkt 44, svensk specialutgåva, volym 10, s. 307, och mål C-494/06 P, *Kommissionen mot Italien och Wam*, REG 2009, s. I-3639, punkt 54.



stärkt ställning, kan detta leda till att företaget tar sig in på marknaden i en annan medlemsstat.<sup>33</sup>

Det är inte nödvändigt att göra en ingående ekonomisk analys för att visa att kraven på inverkan på handeln mellan medlemsstaterna och snedvridning av konkurrensen är uppfyllda. Det räcker att potentiella konkurrenssnedvridningar kan visas.<sup>34</sup>

#### 5.10.4 Undantag

Stöd som uppfyller samtliga dessa kriterier, men som faller in under något av undantagen som uppställs i artikel 107.2 FEUF ska emellertid också anses förenliga med den inre marknaden. De stöd som anges i denna bestämmelse är (a) stöd av social karaktär som ges till enskilda konsumenter, (b) stöd för att avhjälpa skador som orsakats av naturkatastrofer, samt (c) stöd kopplat till de ekonomiska nackdelar som uppkommit genom Tysklands delning.

Vidare kan stöd som omfattas av de undantag som anges i artikel 107.3 FEUF anses vara förenliga med den inre marknaden. Dessa undantag är oftast av större relevans. De omfattar (a) stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i vissa regioner med onormalt låg levnadsstandard, med allvarlig brist på sysselsättning, m.m., (b) stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse eller för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi, (c) stöd för att underlätta utvecklingen av vissa näringsverksamheter eller regioner, (d) stöd för att främja kultur och bevara kulturarvet, samt (e) stöd av annat slag i enlighet med vad rådet på förslag från kommissionen kan komma att bestämma genom beslut.

Dessutom kan åtgärder som utgör stöd enligt artikel 107.1 FEUF, under artikel 106.2 FEUF undantas från tillämpningen av statsstödsreglerna om de är nödvändiga för att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Medlemsstaterna anses ha ett stort utrymme för egna bedömningar när det gäller vilken typ av tjänster som ska klassificeras som tjänster av allmänt ekono-

---

<sup>33</sup> Se t.ex. mål C-280/00, Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdeburg, REG 2003, s. I-7747, punkterna 77-78, och mål C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze m.fl., REG 2006, s. I-289, punkterna 140-143.

<sup>34</sup> De förenade målen T-204/97 och T-270/97, EPAC mot Kommissionen, REG 2000, s. II-2267, punkterna 85-86.

miskt intresse.<sup>35</sup> Medlemsstaten måste emellertid uttryckligen ha anförtrott tillhandahållandet av den berörda tjänsten till det företag som får stöd.<sup>36</sup> Vidare måste de åtgärder som vidtas under artikel 106.2 FEUF vara proportionerliga<sup>37</sup> samt icke-diskriminerande.<sup>38</sup>

EU-domstolen har också förklarat att stöd som utgör ersättning för allmännyttiga tjänster och som uppfyller vissa av domstolen fastställda kriterier helt faller utanför tillämpningsområdet för artikel 107 FEUF. I Altmark-fallet<sup>39</sup> förklarade domstolen att en åtgärd inte omfattas av artikel 107.1 FEUF i den mån den ska ”utgöra ersättning som motsvarar ett vederlag för tjänster som det mottagande företaget har tillhandahållit för att fullgöra skyldigheter avseende allmännyttiga tjänster, när åtgärden i själva verket inte innebär att dessa företag gynnas ekonomiskt och således inte har som verkan att dessa företag får en mer fördelaktig konkurrensställning än konkurrerande företag”.<sup>40</sup> Domstolen uppställde fyra kriterier som måste vara uppfyllda för att en sådan ersättning inte ska anses utgöra stöd:<sup>41</sup>

- att det mottagande företaget faktiskt ska ha ålagts skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, och denna skyldighet ska vara klart definierad,
- att de kriterier på grundval av vilka ersättning beräknas ska vara fastställda i förväg på ett objektivet och öppet sätt,
- att ersättningen inte överstiger vad som krävs för att täcka hela eller delar av de kostnader som har uppkommit i samband med skyldigheterna att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid har erhållits och till en rimlig vinst på grundval av fullgörandet av dessa skyldigheter, samt
- att, i frånvaro av ett offentligt upphandlingsförfarande, storleken av den nödvändiga ersättningen fastställs på grundval av

---

<sup>35</sup> Se t.ex. mål C-157/94, Kommissionen mot Nederländerna, REG 1997, s. I-5699, punkterna 36–40, och de förenade målen C-115/97 och C-117/97, REG 1999, s. I-6025, punkterna 103–104.

<sup>36</sup> Se t.ex. mål 127/73, BRT, REG 1974, s. 313, punkt 20, svensk specialutgåva, volym 2, s. 249, och mål C-159/94, Kommissionen mot Frankrike, REG 1997, s. I-5815, punkterna 65–67.

<sup>37</sup> Mål C-157/94, Kommissionen mot Nederländerna, REG 1997, s. I-5699, punkterna 44–64.

<sup>38</sup> Mål C-438/02, Hanner, REG 2005, s. I-4551, punkt 48.

<sup>39</sup> Mål C-280/00, Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdeburg, REG 2003, s. I-7747.

<sup>40</sup> Ibid, punkt 87.

<sup>41</sup> Ibid, punkt 95.

en undersökning av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag normalt skulle ha haft med tillägg för en rimlig vinst.

### 5.10.5 Övervakning av statsstödsreglernas efterlevnad

Ett stöd som uppfyller alla kriterierna i artikel 107.1 FEUF utgör statsstöd och måste som utgångspunkt förhandsanmälas till Europeiska kommissionen i enlighet med artikel 108.3 FEUF. Kommissionen är, under EU-domstolens och tribunalens kontroll, i princip ensamt behörig att besluta om en statlig stödåtgärd kan undantas från tillämpningen av statsstödsreglerna och har härvid ett relativt stort utrymme för skönsmässig bedömning. Vid kontrollen av om kommissionen utövat sin befogenhet på ett lagenligt sätt, kan inte unionsdomstolarna ersätta kommissionens bedömning med sin egen, utan de begränsar sig till att pröva om kommissionen har gjort en uppenbart oriktig bedömning eller har gjort sig skyldig till maktmissbruk.<sup>42</sup>

Ett beslut av kommissionen att, efter en preliminär granskning, inte inleda ett formellt granskningsförfarande av en anmäld stödåtgärd, kan överklagas av intresserade parter, om syftet med överklagandet är att tvinga kommissionen att inleda ett formellt granskningsförfarande. En sådan talan kan väckas vid tribunalen med stöd av artikel 263 FEUF. Med intresserade parter avses personer, företag eller sammanslutningar, vars intressen eventuellt skadas av att ett stöd beviljas, dvs. särskilt företag som konkurrerar med stödmottagarna samt branschorganisationer.<sup>43</sup> Om sökanden däremot söker utverka en ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet i själva sakfrågan räcker det inte att vara intresserad part för att talan ska tas upp till prövning av tribunalen. I detta fall krävs att sökandens ställning på marknaden påtagligt påverkas av det stöd som beslutet rör.<sup>44</sup> Tribunalens domar kan överklagas till EU-domstolen.

Enligt den sista meningen i artikel 108.3 FEUF, får medlemsstaterna inte genomföra en stödåtgärd som omfattas av artikel

<sup>42</sup> Se t.ex. mål C-169/95, Spanien mot Kommissionen, REG 1997, s. I-135, punkt 34, och mål C-88/03, Portugal mot Kommissionen, REG 2006, s. I-7115, punkt 99.

<sup>43</sup> Se t.ex. mål 323/82, Intermills mot Kommissionen, REG 1984, s. 3809, punkt 16, svensk specialutgåva, volym 7, s. 685, och mål C-78/03 P, Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, REG 2005, s. I-10737, punkterna 35–36.

<sup>44</sup> Se t.ex. mål C-78/03 P, Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, REG 2005, s. I-10737, punkt 37, och mål C-260/05 P, Sniace mot Kommissionen, REG 2007, s. I-10005, punkt 54.

107.1 FEUF innan den har godkänts av kommissionen, i förekommande fall efter lagakraftvunnen dom från unionsdomstolarna, det s.k. genomförandeförbudet. Stöd som har genomförts i strid med EUF-fördraget ska av kommissionen förklaras oförenligt med detta och stödet ska återkrävas från mottagaren. Återkravet ska innefatta ränta från dagen då stödet stod till mottagarens förfogande till det datum då det har återbetalats.<sup>45</sup>

Genomförandeförbudet har direkt effekt och kan således åberopas av enskilda inför nationella domstolar.<sup>46</sup> De senare är i princip skyldiga att ogiltigförklara nationella stödbeslut som fattats i strid med genomförandeförbudet och att kräva återbetalning, med ränta, av utbetalt stöd. EU-domstolen har emellertid förklarat att om kommissionen senare skulle fatta ett positivt beslut, ska den nationella domstolen ålägga stödmottagaren att betala ränta under den tid stödet varit rättsstridigt, dvs. från dagen då det stod till mottagarens förfogande till kommissionens positiva beslut, men behöver inte kräva återbetalning av stödet.<sup>47</sup> I Sverige har Högsta domstolen förklarat att allmän domstol får pröva talan om att en kommun vid vite ska förbjudas att överföra ekonomiskt stöd till en stödmottagare intill dess sådan utbetalning har godkänts av behörigt organ för den Europeiska unionen, dvs. i princip kommissionen, när en sådan talan förs av någon som riskerar att drabbas av skada genom dessa utbetalningar.<sup>48</sup>

Så kallade befintliga stöd, dvs. individuella stöd som godkänts av kommissionen eller som beviljats under en av kommissionen godkänd nationell stödordning, övervakas, i enlighet med artikel 108.1 FEUF och förordning 659/1999,<sup>49</sup> fortlöpande av kommissionen i samarbete med medlemsstaterna. EU-domstolen har förklarat att kommissionen när som helst kan undersöka förenligheten med fördraget av varje enskilt stöd som beviljats under en godkänd

---

<sup>45</sup> Artikel 14 i rådets förordning (EG) nr 659/1999, av den 22 mars 1999, om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget (EGT 1999 L 83, s. 1, senast ändrad genom rådets förordning (EG) nr 1791/2006, EUT 2006 L 363, s. 1). Vid Nice-fördragets ikraftträdande omnumrerades fördragets artiklar och artiklarna 92 och 93 blev artiklarna 87 och 88 EG. Efter Lissabon-fördragets ikraftträdande är dessa artiklar numera 107 och 108 FEUF.

<sup>46</sup> Se t.ex. mål 120/73, Lorenz, REG 1973, s. 1471, punkt 8, svensk specialutgåva, volym 2, s. 177, och de förenade målen C-393/04 och C-41/05, Air Liquide Industries Belgium, REG 2006, s. I-5293, punkt 41.

<sup>47</sup> Mål C-199/06, CELF och ministre de la Culture et de la Communication, REG 2008, s. I-469, punkterna 33–54.

<sup>48</sup>NJA 2009 s. 625, Nya Destination Stockholm Hotell & Teaterpaket mot Stockholms kommun och Stockholms Stadshus.

<sup>49</sup> Rådets förordning (EG) nr 659/1999, av den 22 mars 1999, om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget (EGT 1999 L 83, s. 1).

stödordning<sup>50</sup> samt, om kommissionen finner att ett stöd den tidigare godkänt inte längre är förenligt med fördraget, även granska individuella stöd.<sup>51</sup> För befintliga stöd gäller emellertid att, även om kommissionen har öppnat en officiell utredning om ett stöds förenlighet med fördraget, så får stödet fortsatt utbetalas så länge beslut inte tagits om att det är oförenligt med den inre marknaden.<sup>52</sup>

### 5.10.6 Sekundärlagstiftning

Enligt artikel 109 FEUF får rådet anta förordningar för tillämpningen av fördragsreglerna om statligt stöd och får särskilt fastställa villkoren för tillämpningen av artikel 108.3 FEUF och vilka slag av stödåtgärder som ska vara undantagna från det anmälningsförfarande som anges där. I artikel 108.4 FEUF föreskrivs att kommissionen får anta förordningar avseende de kategorier av statligt stöd som rådet i enlighet med artikel 109 FEUF har fastställt som möjliga att undanta från förfarandet.

Med stöd av artikel 109 FEUF har rådet antagit förordning 994/98,<sup>53</sup> om vissa slag av övergripande statligt stöd. Artikel 1 i förordning 994/98 föreskriver att kommissionen genom förordningar kan förklara att vissa angivna sorters stöd är förenliga med den inre marknaden och undantagna från kravet på förhandsanmälan enligt artikel 108.3 FEUF. Det rör sig om stöd till förmån för små och medelstora företag, forskning och utveckling, miljöskydd, sysselsättning och yrkesutbildning samt stöd i enlighet med den karta som kommissionen godkänt för varje medlemsstat för att bevilja regionalstöd.

Med stöd av denna bestämmelse har kommissionen antagit förordning 800/2008,<sup>54</sup> den s.k. allmänna gruppundantagsförordningen. I förordningen finns en sammanställning av olika stöd-kategorier som förklaras förenliga med den inre marknaden och

<sup>50</sup> Mål C-321/99 P, ARAP m.fl. mot Kommissionen, REG 2002, s. I-4287, punkt 76.

<sup>51</sup> Förenade målen C-182/03 och C-217/03, Belgien och Forum 187 mot Kommissionen, REG 2006 s. I-5479, punkt 75.

<sup>52</sup> Se t.ex. mål C-387/92, Banco Exterior de España, REG 1994 s. I-877, punkt 20, och mål C-372/97, Italien mot Kommissionen, REG 2004, s. I-3679, punkt 42.

<sup>53</sup> Rådets förordning (EG) nr 994/98, av den 7 maj 1998, om tillämpningen av artiklarna 92 och 93 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen på vissa slag av övergripande statligt stöd (EGT 1998 L 142, s. 1).

<sup>54</sup> Kommissionens förordning (EG) nr 800/2008, av den 6 augusti 2008, genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den gemensamma marknaden enligt artiklarna 87 och 88 i fördraget (allmän gruppundantagsförordning) (EUT 2008 L 214, s. 3).

som därför inte kräver förhandsanmälan till kommissionen om de i förordningen uppsatta villkoren är uppfyllda. För varje individuell stödkategori uppställs villkor avseende exempelvis stödberättigade kostnader, maximal stödnivå (uttryckt i procent av de stödberättigade kostnaderna), maximalt stödbelopp (den maximala nominella summa som stödet får uppgå till), tidsbegränsningar samt stödmottagarens egenskaper.

Vidare har kommissionen, på grundval av den s.k. de minimis-regeln i artikel 2 i förordning 994/98 undantagit stöd under ett visst tröskelvärde från anmälningsskyldigheten. Enligt artikel 2 i förordning 1998/2006 om stöd av mindre betydelse,<sup>55</sup> ska vissa former av stöd som beviljas ett företag och som inte överstiger 200 000 euro, respektive 100 000 euro inom vägtransportsektorn, under en period om tre beskattningsår, inte anses uppfylla samtliga kriterier i artikel 107.1 FEUF och ska därför inte omfattas av anmälningsskyldigheten i artikel 108.3 FEUF.

Kommissionen har också antagit ett antal riktlinjer som anger hur den kommer att bedöma de olika typer av stöd som undantas i artikel 107.3 FEUF, t.ex. riktlinjerna för statligt stöd till järnvägsföretag.<sup>56</sup>

Vad gäller tillämpningen av artikel 106.2 FEUF, avseende tillhandahållandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, har kommissionen antagit två rättsakter, dels beslut 2005/842,<sup>57</sup> dels rambestämmelserna för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster.<sup>58</sup> Beslut 2005/842 är tillämpligt när ersättning för offentliga tjänster ges till företag med en årsomsättning om mindre än 100 miljoner euro och den årliga ersättningen är mindre än 30 miljoner euro. Om den berörda tjänsten och ersättningen uppfyller vissa i beslutet angivna kriterier, anses stödet vara förenligt med artikel 106.2 FEUF och någon förhandsanmälan till kommissionen enligt artikel 108.3 FEUF behöver då inte göras. För ersättning för offentliga tjänster som inte omfattas av beslutet

---

<sup>55</sup> Kommissionens förordning (EG) nr 1998/2006, av den 15 december 2006, om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i fördraget på stöd av mindre betydelse (EUT 2006 L 379, s. 5).

<sup>56</sup> Meddelande från kommissionen – Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till järnvägsföretag (EUT 2008 C 184, s. 13).

<sup>57</sup> Kommissionens beslut 2005/842/EG, av den 28 november 2005, om tillämpningen av artikel 86.2 i EG-fördraget på statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (EUT 2005 L 312, s. 67).

<sup>58</sup> Gemenskapens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster (EUT 2005 C 297, s. 4).

krävs emellertid en förhandsanmälan. Rambestämmelserna anger på vilka villkor kommissionen kommer att anse att ett stöd som inte omfattas av beslut 2005/842, är förenligt med den inre marknaden enligt artikel 106.2 FEUF.

### 5.10.7 Stödformer

Statliga stödåtgärder kan ta många former. Begreppet omfattar såväl konkreta förmåner, såsom subventioner och lån, som åtgärder som på olika sätt minskar de kostnader som normalt belastar ett företags budget och som därigenom, utan att vara subventioner i strikt bemärkelse, är av samma karaktär och har identiskt lika effekter.<sup>59</sup> Bland de stödformer som oftast förekommer kan noteras:

**Direkta bidrag:** den mest typiska stödformen är att myndigheterna ger ett direkt bidrag, i form av ett bestämt stödbelopp, till en viss verksamhet eller ett visst projekt.

**Lån:** När myndigheter agerar som långivare, måste detta ske på marknadsmässiga villkor. Ränitebefriade<sup>60</sup> och räntesubventionerade lån<sup>61</sup> samt lån utan tillräcklig säkerhet<sup>62</sup> är exempel på vad som bedömts utgöra statligt stöd. Stödets storlek utgörs av skillnaden mellan den räntesats som, under samma förutsättningar, skulle ha beviljats enligt normala marknadsmässiga villkor och den förmånligare räntesats som har beviljats.<sup>63</sup> Som ett mått på marknadsröntan använder kommissionen referensräntor som fastställs enligt en metod som kommissionen tillkännagett i sitt referensräntemeddelande.<sup>64</sup>

**Statliga garantier:** Enligt kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av statsstödsreglerna på stöd i form av garantier,<sup>65</sup> bör staten (eller lokala/regionala myndigheter, etc.) normalt sett få

<sup>59</sup> Se t.ex. mål 30/59, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mot Höga myndigheten*, REG 1961, s. 1, punkt 1a, svensk specialutgåva, volym 1, s. 69, och mål C-237/04, *Enirisorse*, REG 2006, s. I-2843, punkt 42.

<sup>60</sup> Mål T-214/95, *Vlaams Gewest mot Kommissionen*, REG 1998, s. II-717.

<sup>61</sup> Mål C-114/00, *Spanien mot Kommissionen*, REG 2002, s. I-7657 och det underliggande beslutet av kommissionen 2000/240/EG, av den 22 december 1999, om den stödordning som Spanien har genomfört för finansieringen av rörligt kapital för jordbrukssektorn i Extremadura (EGT 2000 L 076, s. 16).

<sup>62</sup> Mål C-457/00, *Belgien mot Kommissionen*, REG 2003, s. I-6931.

<sup>63</sup> Mål T-16/96, *Cityflyer Express mot Kommissionen*, REG 1998, s. I-757, punkt 56.

<sup>64</sup> Meddelande från kommissionen om en översyn av metoden för att fastställa referens- och diskonteringsräntor (EUT 2008 C 14, s. 6).

<sup>65</sup> Kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd i form av garantier (EUT 2008 C 155, s. 10).

ersättning i form av en lämplig avgift för att den bär den risk som är kopplad till en garanti. I de fall staten helt eller delvis avstår från en sådan avgift gynnas låntagaren samtidigt som statens medel tas i bruk. Den statliga garantin ger låntagaren möjlighet att erhålla bättre finansiella villkor för ett lån än vad som erbjuds denne på finansmarknaderna.<sup>66</sup>

Stödbeloppet beräknas i princip som skillnaden mellan det rätta marknadspriset på den garanti som beviljas och det pris som faktiskt betalas. I undantagsfall, om sannolikheten att lånet inte återbetalas är särskilt stor, kan stödinslaget i garantin anses vara lika stort som det belopp som garantin faktiskt täcker.<sup>67</sup>

Skattelättnader: En åtgärd genom vilken de offentliga myndigheterna medger vissa företag skattebefrielse och som, trots att den inte innebär en direkt överföring av statliga medel, försätter stödmottagarna i en finansiell situation som är mer fördelaktig än den situation som övriga skattskyldiga befinner sig i, anses utgöra statligt stöd.<sup>68</sup> En sådan skattebefrielse anses innebära att staten går miste om skatteintäkter den annars skulle haft.<sup>69</sup>

### 5.10.8 Specifika regler för transportsektorn

Vad avser transportsektorn, aktualiseras, utöver de undantag från statsstödsreglerna som behandlats ovan, artikel 93 FEUF.<sup>70</sup> I denna artikel stadgas att stöd är förenligt med EUF-fördraget om det ”tillgodoser behovet av samordning av transporter eller om det innebär ersättning för allmän trafikplikt”. Artikel 93 FEUF är lex specialis i EUF-fördragets systematik<sup>71</sup> och utgör ett undantag från artikel 107.1 FEUF.<sup>72</sup>

<sup>66</sup>Ibid, punkt 2.1 och 2.2.

<sup>67</sup>Ibid, punkt 4.1. Se också kommissionens beslut i ärende Statligt stöd N 397/2009 – Finland – investeringar i anläggning av fraktinfrastruktur vid flygplatsen i Vasa, Bryssel, den 13.1.2010, K(2009) 10518 slutlig, punkt 31.

<sup>68</sup>Mål C-387/92, Banco Exterior de España, REG 1994, s. I.877, punkterna 13–14.

<sup>69</sup>Kommissionens beslut i ärende Statligt stöd nr 112/2004 – Sverige; Skattebefrielse för biodrivmedel, Bryssel den 13.III.2006, K(0206) 849, punkt 11.

<sup>70</sup>Tidigare artikel 73 EG och dessförinnan artikel 77 i EG-fördraget.

<sup>71</sup>Meddelande från kommissionen: Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till järnvägsföretag (EUT 2008 C 184, s. 13) punkt 17. Det framgår också av punkt 17 i ingressen till kommissionens beslut 2005/842/EG, av den 28 november 2005, om tillämpningen av artikel 86.2 i EG-fördraget på statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (EUT 2005 L 312, s. 67), att artikel 93 FEUF är att anse som lex specialis i förhållande till artikel 106.2 FEUF.

<sup>72</sup>Se t.ex. mål C-280/00, Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdeburg, REG 2003, s. I-7747, punkt 104, och mål C-504/07, Antrop m.fl., REG 2009, s. I-3867, punkt 23.



Samordningsverksamhet har bl.a. ansetts omfatta en övergång från en form av transport till en annan, exempelvis från vägtransport till järnvägstransport.<sup>73</sup> I sitt beslut 2003/879, stöd till NV Huisvuilcentrale Noord-Holland (HVC),<sup>74</sup> som rörde en stödåtgärd till förmån för byggandet av en containerterminal avsedd att bidra till att hushållsavfall transporteras på inre vattenvägar istället för på väg, uttalade kommissionen att begreppet samordning av transport innefattar inte enbart främjandet av industrins utveckling utan även en form av statlig planering. Kommissionen kom fram till att artikel 93 FEUF är lämplig rättslig grund för att analysera stöd till investeringar i infrastruktur för omlastningsanläggningar för inre vattenvägar. Man förklarade att:<sup>75</sup>

I allmänhet kan det sägas att det är statens uppgift att tillhandahålla infrastruktur för transporten på de inre vattenvägarna, och att detta är en uppgift som ingår i statens ansvar för den fysiska planeringen och utvecklingen av ett integrerat och hållbart transportsystem. Det är inte enbart kommersiella överväganden som ligger till grund för ett företags investeringar i transportinfrastruktur. Kommissionen anser därför att det kanske finns ett behov av statlig inblandning, i synnerhet när det gäller samordningen av åtgärder på området för investeringar i infrastruktur för de inre vattenvägarna, eftersom det inte är troligt att marknaden själv kommer att svara för de nödvändiga investeringarna enbart på grundval av kommersiella överväganden.

Beträffande stöd som utgör ersättning för fullgörande av allmän trafikplikt på järnväg och på väg tillämpas förordning 1370/2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg (kollektivtrafikförordningen),<sup>76</sup> i vilken fastställs på vilka villkor de behöriga myndigheterna, när de ålägger eller ingår avtal om allmän trafikplikt, kan ge kollektivtrafikföretagen ersättning för ådragna kostnader och/eller bevilja ensamrätt som motprestation för allmän trafikplikt.

Det följer av artikel 9.2 i kollektivtrafikförordningen att medlemsstaterna får bevilja stöd till transportsektorn med direkt

---

<sup>73</sup>Kommissionens beslut 2005/164/EG, av den 8 september 2004, om det statliga stöd som Belgien planerar att genomföra till förmån för Stora Enso Langerbrugge (EUT 2005 L 53, s. 66), punkt 79. Se även Meddelande från kommissionen - Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till järnvägsföretag (EUT 2008 C 184, s. 13), punkt 26 och kapitel 6.

<sup>74</sup>Kommissionens beslut 2003/879/EG, av den 24 juni 2003, om det statliga stöd som Nederländerna planerar att genomföra till förmån för NV Huisvuilcentrale Noord-Holland (HVC) (EUT 2003 L 327, s. 39).

<sup>75</sup>Ibid, punkterna 31–32.

<sup>76</sup>Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007, av den 23 oktober 2007, om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70 (EUT 2007 L 315, s. 1).

tillämpning av artikel 93 FEUF när stödet inte omfattas av förordningen, och särskilt om stödet beviljas företag som måste stå för kostnaderna för den infrastruktur de använder medan andra företag inte har samma börda. Bland annat ska artikel 93 FEUF tillämpas direkt som rättslig grund för att fastställa förenligheten hos stöd till samordning av godstransporter.<sup>77</sup>

Kommissionens riktlinjer för statligt stöd till järnvägsföretag<sup>78</sup> rör tillämpningen av artiklarna 93 och 107 FEUF på offentlig finansiering av järnvägsföretag enligt rådets direktiv 91/440 om utvecklingen av gemenskapens järnvägar.<sup>79</sup> Dessa riktlinjer behandlar inte offentlig finansiering av infrastrukturer, eller som är avsedd för infrastrukturförvaltare, men innehåller en kort beskrivning av vilken inverkan offentlig finansiering av infrastrukturer har på järnvägsföretagen.<sup>80</sup> Kommissionen pekar härvid på att offentlig finansiering av infrastrukturutveckling kan medföra fördelar för järnvägsföretag och därmed utgöra stöd. Detta kan vara fallet om en åtgärd till förmån för infrastrukturer har en ekonomisk effekt som medför en minskning av de kostnader som normalt belastar järnvägsföretagens budget och företagen i fråga ges en selektiv fördel som har sitt ursprung i den berörda infrastrukturfinansieringen. Om utnyttjandet av en infrastruktur är öppen för alla potentiella användare på likvärdiga villkor och utan diskriminering anses, kommissionen emellertid vanligen att den offentliga finansieringen inte utgör statligt stöd till förmån för järnvägsföretag.<sup>81</sup>

Det framgår inte helt klart vare sig av EU-domstolens och tribunalens rättspraxis eller av kommissionens beslutspraxis, exakt när artikel 93 FEUF är tillämplig. Detta förefaller emellertid mindre viktigt, eftersom åtminstone kommissionen tycks vara av den uppfattningen att om inte artikel 93 FEUF är tillämplig, kan den berörda stödåtgärden bedömas under artikel 107.3 c FEUF. De kriterier som kommissionen tillämpar vid bedömningen enligt den senare artikeln, som föreskriver att ”stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner” kan anses

---

<sup>77</sup> Se också Meddelande från kommissionen: Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till järnvägsföretag (EUT 2008 C 184, s. 13), punkt 20.

<sup>78</sup> Meddelande från kommissionen: Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till järnvägsföretag (EUT 2008 C 184, s. 13).

<sup>79</sup> Rådets direktiv 91/440/EEG, av den 29 juli 1991, om utvecklingen av gemenskapens järnvägar, EGT 1991 L 237, s. 25.

<sup>80</sup> Meddelande från kommissionen: Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till järnvägsföretag (EUT 2008 C 184, s. 13), punkterna 15 och 23.

<sup>81</sup> Ibid, punkterna 24 och 25.

förenligt med den inre marknaden, torde i princip vara desamma som de den tillämpar vid en bedömning under artikel 93 FEUF:<sup>82</sup>

- stödet ska bidra till ett mål av gemensamt intresse,
- stödet ska vara nödvändigt och, i synnerhet, skapa en stimulans-effekt,
- stödet ska vara proportionellt,
- tillträdet till infrastrukturen i fråga ska vara öppen för alla användare på icke-diskriminerande villkor, samt
- stödet får inte ge upphov till någon snedvridning av konkurrensen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

Kommissionen har framhållit att det inte finns några specifika riktlinjer eller andra regler som är tillämpliga på statligt stöd inom området för byggande och drift av väginfrastruktur.<sup>83</sup> Man har istället bedömt sådant stöd under artikel 107.3 c FEUF och har då ofta tillämpat de kriterier som angivits i riktlinjerna för finansiering av flygplatser,<sup>84</sup> som man menar är generellt tillämpliga på statligt stöd till infrastrukturprojekt – och som i princip är identiska med de ovan angivna kriterierna:<sup>85</sup>

- byggandet och nyttjandet av infrastrukturen uppfyller ett klart formulerat mål av allmänekonomiskt intresse (regional utveckling, tillfredsställande kommunikationer, etc.),

---

<sup>82</sup> Kommissionens beslut att inleda ett formellt granskningsförfarande i enlighet med artikel 108.2 FEUF mot Italien, ärende State Aid C17/2010 (ex N 315/2009) – Italy Firmin SRL, Brussels 20.07. 2010, C (2010) 4919, punkterna 44–45, 72 och 75. Se också för ett angivande av de nödvändiga kriterierna under artikel 93 FEUF, kommissionens beslut 2003/879/EG, av den 24 juni 2003, om det statliga stöd som Nederländerna planerar att genomföra till förmån för NV Huisvuilcentrale Noord-Holland (HVC) (EUT 2003 L 327, s. 39), punkterna 35–46, och under artikel 107.3 c FEUF, kommissionens beslut i ärende State aid No N 149/2006 – Ireland, Traffic guarantee for M3 Clonee to North of Kells and N7 Limerick Southern Ring Road Phase II, Brussels, 16.V.2006, C (2006) 1840 final, punkterna 45–46.

<sup>83</sup> Kommissionens beslut i ärende State aid No N 149/2006 – Ireland, Traffic guarantee for M3 Clonee to North of Kells and N7 Limerick Southern Ring Road Phase II, Brussels, 16.V.2006, C (2006) 1840 final, punkt 44.

<sup>84</sup> Meddelande från kommissionen: Riktlinjer för finansiering av flygplatser och för statliga igångsättningsstöd för flygbolag med verksamhet på regionala flygplatser (EUT 2005 C 312, s. 1).

<sup>85</sup> Kommissionens beslut i ärende State aid No N 149/2006 – Ireland, Traffic guarantee for M3 Clonee to North of Kells and N7 Limerick Southern Ring Road Phase II, Brussels, 16.V.2006, C (2006) 1840 final, punkt 46.

- infrastrukturen är nödvändig och proportionerlig i förhållande till det uppsatta målet,
- infrastrukturen har tillfredsställande framtidsutsikter i fråga om nyttjande på medellång sikt, särskilt av den redan befintliga infrastrukturen,
- alla potentiella användare har likvärdigt och icke-diskriminerande tillträde till infrastrukturen,
- handeln påverkas inte i en omfattning som strider mot EU:s intresse.

#### 5.10.9 Möjliga statsstödsinslag vid medfinansiering av statlig transportinfrastruktur

Investeringar i transportinfrastruktur har traditionellt ansetts utgöra en allmän ekonomisk-politisk åtgärd som inte faller in under statsstödsreglerna. Anledningen är att så länge som infrastrukturen direkt finansieras av offentliga myndigheter och är öppen för alla användare, såväl faktiska som potentiella, på lika och icke-diskriminerande villkor, så kan inte vissa företag eller viss produktion anses gynnas framför andra på ett sätt som snedvrider konkurrensen och påverkar handeln mellan medlemsstaterna.<sup>86</sup>

Begreppet företag, i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, anses omfatta varje enhet som utövar ekonomisk verksamhet. Enligt EU-domstolen avses med ekonomisk verksamhet, all verksamhet som går ut på att erbjuda varor och tjänster på en viss marknad.<sup>87</sup> Kommissionen har härav dragit slutsatsen att offentliga myndigheters byggande av transportinfrastruktur inte utgör en ekonomisk aktivitet, under förutsättning att infrastrukturen är öppen för alla användare på lika och icke-diskriminerande villkor.<sup>88</sup> Eftersom finansiering av sådan verksamhet därmed inte utgör stöd

---

<sup>86</sup> Application of Articles 92 and 03 of the EC Treaty and Article 61 of the EEA Agreement to state aids in the aviation sector (OJ 1994 C 350/5), punkt 12, och Kommissionens Vitbok, Fair Payment for infrastructure Use: A phased approach to a common transport infrastructure charging framework in the EU, COM(1998) 466 final, s. 26.

<sup>87</sup> Se t.ex. mål C-35/96, Kommissionen mot Italien, REG 1998, s. I-3851, punkt 36, och mål C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze, REG 2006, s. I-289, punkterna 107–108.

<sup>88</sup> Se t.ex. kommissionens beslut i ärende State aid No N 149/2006 – Irland, Traffic guarantee for M3 Clonee to North of Kells and N7 Limerick Southern Ring Road Phase II, Brussels, 16.V.2006, C (2006) 1840 final, punkt 31, och i ärende State aid No N 478/2004 – Irland, State guarantee for capital borrowings by Coràs Iompair Eirann (CIÉ) for infrastructure investment, Brussels, 07.VI.2006, C(2006) 2095 final, punkterna 25–26.

till vissa företag, i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, omfattas den inte heller av denna artikel.

Offentlig finansiering av statlig transportinfrastruktur anses således inte utgöra statligt stöd om infrastrukturen byggs av offentliga myndigheter och om alla potentiella användare har likvärdigt och icke-diskriminerande tillträde. Det gör ingen skillnad om den statliga infrastrukturen finansieras enbart av statliga medel eller om den medfinansieras av en eller flera kommuner eller om staten finansierar den med brukaravgifter eller trängselskatt. Med avseende på kravet på likvärdigt och icke-diskriminerande tillträde, torde detta vara uppfyllt vad gäller det allmänna vägnätet i Sverige, eftersom detta är öppet för alla. Vad avser järnvägsinfrastruktur, framgår det av kommissionens beslutspraxis att man menar att kravet på tillträde på likvärdiga och icke-diskriminerande villkor är uppfyllt om tillämpliga EU-regler respekteras,<sup>89</sup> såsom direktiven 91/440, om utvecklingen av gemenskapens järnvägar,<sup>90</sup> och 2001/14, om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur<sup>91</sup>. Brukaravgifter torde kunna tas ut och tillträdet till infrastrukturen även på annat sätt begränsas, exempelvis genom lokala trafikföreskrifter, så länge som detta sker på lika och icke-diskriminerande villkor.<sup>92</sup>

Om transportinfrastrukturen istället byggs av privata aktörer utgör detta enligt kommissionen en ekonomisk verksamhet och kan ge upphov till statsstödsfrågor. Så länge som infrastrukturen är öppen för alla potentiella användare på lika och icke-diskriminerande villkor, och det inte föreligger någon överkompensation till de företag som utför byggandet, anses emellertid inte heller i denna situation den offentliga finansieringen utgöra statligt stöd.<sup>93</sup>

Skulle en offentligt finansierad transportinfrastruktur däremot endast vara till nytta för ett visst företag, och inte gynna samhället

---

<sup>89</sup> Se kommissionens beslut i ärende State aid No N 478/2004 – Ireland, State guarantee for capital borrowings by Coras Iompair Eirann (CIÉ) for infrastructure investment, Brussels, 07.VI.2006, C(2006) 2095 final, punkt 32, och i ärende State aid N 429/2008 – United Kingdom, Restructuring of London & Continental Railways and Eurostar (UK) Limited, Brussels, 13.05.2009, C (2009)3571 final.

<sup>90</sup> Rådets direktiv 91/440/EEG, av den 29 juli 1991, om utvecklingen av gemenskapens järnvägar (EGT 1991 L 237, s. 25).

<sup>91</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG, av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur (EGT 2001 L 75, s. 29).

<sup>92</sup> Se t.ex. kommissionens beslut i ärende State aid No C17/2010 (ex N 315/2009) – Italy Firmin SRL, Brussels, 20.07.2010, C (2010) 4919, punkt 70.

<sup>93</sup> Kommissionens beslut i ärende State aid No N 149/2006 – Ireland, Traffic guarantee for M3 Clonee to North of Kells and N7 Limerick Southern Ring Road Phase II, Brussels, 16.V.2006, C(2006) 1840 final, punkt 32.

som helhet, anser kommissionen att det rör sig om en investering som bör finansieras av det företag som gynnas. Om en sådan infrastruktur finansieras med offentliga medel, anses det berörda företaget ha kommit i åtnjutande av en selektiv fördel och det kan därför röra sig om statligt stöd enligt artikel 107.1 FEUF,<sup>94</sup> förutsatt att de övriga kriterierna härför är uppfyllda.<sup>95</sup>

Statsstödsfrågor aktualiseras också om offentliga medel används för att finansiera infrastruktur som inte ägs av offentliga myndigheter (t.ex. järnvägssidospår).<sup>96</sup> Finansiering av statlig infrastruktur som anses utgöra statsstöd i enlighet med artikel 107.1 FEUF, måste förhandsanmälas till Europeiska kommissionen för godkännande. Kommissionen kan förklara stödet förenligt med den inre marknaden om det uppfyller de villkor som angivits ovan i avsnitt X.6, såsom att det bidrar till ett mål av gemensamt intresse, är nödvändigt och, framförallt, skapar en stimulansseffekt, är proportionellt, inte ger upphov till en snedvridning av konkurrensen eller påverkar handeln i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset samt om tillträdet till den berörda transportinfrastrukturen är öppen för alla potentiella användare på icke-diskriminerande villkor.<sup>97</sup> Med avseende på det senare villkoret, förefaller kommissionen vara av uppfattningen att det är uppfyllt även om den berörda transportinfrastrukturen framförallt är till nytta för vissa användare, så länge som det säkerställs att tillträdet är icke-diskriminerande.<sup>98</sup>

Vad gäller frågan om överkompensation för byggandet av transportinfrastruktur, förefaller kommissionen vara av uppfattningen

---

<sup>94</sup> Se t.ex. kommissionens beslut 2003/228/EG, av den 2 augusti 2002, om olika åtgärder och statligt stöd som Spanien har genomfört till förmån för nöjesparken Terra Mítica SA, Benidorm (Alicante) (EUT 2003 L 91, s. 23), och i ärende Aide d'État n° N 355/2004 – Belgique, Partenariat public-privé pour la mise sous tunnel de la Krijgsbaan à Deurne et la mise en valeur de terrains industriels et l'exploitation de l'aéroport d'Anvers (projet de PPP – aéroport d'Anvers), Bruxelles .le 20.IV.2005, C(2005)1157 fin, punkterna 34 och 40.

<sup>95</sup> Se avsnitt X.2.1.

<sup>96</sup> Se t.ex. kommissionens beslut 2005/164/EG, av den 8 september 2004, om det statliga stöd som Belgien planerar att genomföra till förmån för Stora Enso Langerbrugge (EUT 2005 L 53, s. 66), som rörde byggandet av en järnvägsinfrastruktur för anslutning till det allmänna järnvägsnätet. Se också kommissionens beslut i ärende State aid No C17/2010 (ex N 315/2009) – Italy Firmin SRL, Brussels, 20.07.2010, C (2010) 4919, som rörde byggandet av en kombiterminal och i ärende Aide d'Etat N 651/2008 – Belgique, Financement d'un terminal intermodal pour conteneurs continentaux, Bruxelles, 11.2.2009, C(2009) 690 final, som rörde byggandet av en kombiterminal för kontinentala containrar.

<sup>97</sup> Se kommissionens beslut i ärende State aid No C17/2010 (ex N 315/2009) – Italy Firmin SRL, Brussels, 20.07.2010, C (2010) 4919, punkt 45.

<sup>98</sup> Se kommissionens beslut i ärende Staatliche Beihilfe N 184/2009 – Deutschland, Richtlinie zur Förderung des Neu- und Ausbaus sowie der Reaktivierung von privaten Gleisanschlüssen, Brüssel, den 10.9.2009, K(2009) 6869, punkterna 8 och 15.

att risken för sådan i normalfallet undviks om det eller de företag som bygger den statliga infrastrukturen väljs ut genom ett öppet, transparent och icke-diskriminerande upphandlingsförfarande.<sup>99</sup>

Vad avser en eventuell värdeökning av de fastigheter som ligger intill ny eller förbättrad statlig transportinfrastruktur, kan det inte uteslutas att denna värdeökning utgör en fördel i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF. För att ett statligt stöd ska anses föreligga, krävs det emellertid att fördelen finansieras med hjälp av offentliga medel.<sup>100</sup> Såsom tribunalen uttryckt det, ska fördelen följa av en överföring av statliga medel: ”Det förutsätts i princip, för att detta krav på samband mellan den konstaterade fördelen och ianspråktagandet av statliga medel ska vara uppfyllt, att fördelen har ett nära samband med en motsvarande kostnad som belastar statens budget eller att det på grundval av rättsligt bindande åtaganden av staten uppkommer en tillräckligt konkret ekonomisk risk som belastar denna budget”.<sup>101</sup> Värdeökningen skulle visserligen kunna hävdas härröra från statliga medel eller i vart fall ha ett ekonomiskt samband med beslutet att bygga den berörda transportinfrastrukturen, genom att offentliga medel finansierar den infrastruktur som får till effekt att de intilliggande fastigheterna eventuellt ökar i värde. Värdeökningen finansieras emellertid vare sig direkt eller indirekt av statliga medel. Den har inget nära samband med en motsvarande kostnad som belastar statens budget. Den statliga investeringen är direkt kopplad till finansieringen av transportinfrastrukturen och kan inte i någon del anses överföras på den eller de fastighetsägare vars fastigheter ökar i värde.

Ovanstående slutsatser påverkas inte av att privata aktörer ges möjlighet att medfinansiera ett statligt transportinfrastrukturprojekt, t.ex. genom att stå för hela eller delar av de kostnader av det statligt transportinfrastrukturprojektet som en kommun åtagit

---

<sup>99</sup> Kommissionens beslut i ärende State aid No N 149/2006 – Ireland, Traffic guarantee for M3 Clonee to North of Kells and N7 Limerick Southern Ring Road Phase II, Brussels, 16.V.2006, C(2006) 1840 final, punkterna 33 och 38. Kommissionen uttalade att man i allmänhet anser att ett anbuds-förfarande kan vara ett lämpligt sätt att fastställa marknadsvärdet på en vara eller en tjänst, eftersom sådana förfaranden tenderar att minimera potentiella fördelar för de anlitade företagen och därmed även förekomsten av statligt stöd. Man menar dock att det trots detta inte alltid helt går att utesluta förekomsten av inslag av statsstöd.

<sup>100</sup> Mål C-379/98, PreussenElektra, REG 2001, s. I-2099, punkt 58.

<sup>101</sup> Mål T-425/04, T-444/04, T-450/04 och T-456/04, Frankrike m.fl. mot Kommissionen, dom av den 21 maj 2010, ännu ej publicerad i REU, punkt 262. Det bör dock noteras att tribunalens dom har överklagats till EU-domstolen.

sig att medfinansiera, så länge som det inte sker någon överföring av offentliga medel till dessa aktörer.

Finansiering av statlig transportinfrastruktur torde med utgångspunkt i de finansieringsmodeller som är relevanta för denna utredning således inte anses innefatta något statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, under förutsättning att infrastrukturen är öppen för alla potentiella användare på lika och icke-diskriminerande villkor. När byggandet av infrastrukturen utförs av ett privat företag, måste dock säkerställas att det inte föreligger någon överkompensation, vilket bäst görs genom att uppdraget tilldelas i enlighet med EU:s upphandlingsregler. Skulle infrastrukturen endast vara till nytta för ett visst företag, kan den offentliga finansiering emellertid anses utgöra statsstöd om de övriga kriterierna i artikel 107.1 FEUF är uppfyllda. Den offentliga finansieringen måste då förhandsanmälas till Europeiska kommissionen och får inte genomföras innan den godkänts av denna.



## 6 Konsekvenser av våra förslag om nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur och riktlinjer och processer för medfinansiering

Vårt uppdrag innebär att komma med förslag om en nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur samt att föreslå riktlinjer och processer för medfinansiering. Vi ska redovisa konsekvenserna av de förslag som utredningen lägger fram.

Förslaget till nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastrukturen tar bl.a. sikte på

- stark koppling till den statliga budgetprocessen och de statliga budgetinstrumenten
- ett breddat och fördjupat inflytande från riksdagen
- snabbare genomslag av varje ny regerings politik
- tydliggöra rollfördelningen inom staten samt
- möjliggöra stort engagemang från regionala företrädare i processen.

Den process som vi föreslår får konsekvenser för det sätt på vilket planeringen genomförs. Vår bedömning är att processen blir kontinuerlig och förutsebar för samtliga aktörer och kan därför effektiviseras över tiden på motsvarande sätt som skett med den årliga budgetprocessen. Genom kopplingen till denna förutser vi också att ytterligare besparingar kan ske. Dessa effektiviseringar och besparingar kan frigöra resurser, exempelvis till att stärka

kvaliteten i de underlag som riksdag, regering och regionala företrädare behöver för att fatta sina beslut.

Förslaget till processer och riktlinjer för medfinansiering av statlig transportinfrastruktur tar bl.a. sikte på

- tydlig rollfördelning inom staten mellan riksdag, regering och myndighet,
- en stark koppling till ordinarie budgetpolitiska instrument för att hantera utgifter och åtaganden på både kort och lång sikt samt
- tydlighet i aktörernas mandat.

De processer och riktlinjer vi föreslår innebär att statsmakterna får en effektiv styrning och kontroll över framtida åtaganden som kan följa av möjligheten till medfinansiering av statlig transportinfrastruktur. Den koppling som görs till den statliga budgetprocessen innebär att berättigade krav på transparens och tydlighet i ansvars-tagande uppfylls.

# Särskilt yttrande

## Av experten Gunilla Glasare

### Utvecklingen av planeringssystemet

SKL anser att det är väsentligt att en större andel av medlen för att utveckla transportsystemet fördelas regionalt. Utredningen konstaterar att förutsättningarna för infrastrukturplanering är mycket olika i landets expansiva storstadsregioner jämfört med de mer glest befolkade. Slutsatsen som dras i betänkandet är att de ekonomiska planeringsramarna bör delas med en del som reserveras för storstadslänen. SKL:s bedömning är emellertid att huvuddelen av planeringsutrymmet bör fördelas regionalt för att stärka det regionala inflytandet och samverkan mellan kommunerna, regioner/landsting och Trafikverket.

En sådan förskjutning av tyngdpunkten vad avser objekt och medel till de regionala transportplanerna skulle medföra en högre effektivitet i planering och genomförande av transportsystemet och förenkla samordningen med övrig samhällsplanering. Den nationella planen bör fokusera på de större objekten, t.ex. som utredningen föreslår 600–1500 Mkr, och viktigare sammanhängande stråk, även kopplade till de gränsöverskridande transportsystemen.

Detta skulle medföra att de flesta medfinansieringsavtal och avsiktsförklaringar kommer att slutas regionalt, utan att påverka det anslag som regionen har tilldelats. Detta kommer att minska risken att enskilda kommuner tvingas medfinansiera för att påverka prioriteringarna i planen.

Utredaren har därutöver inte tillräckligt utvecklat några förslag kring kopplingar mellan den ekonomiska infrastrukturplaneringen och kommunernas fysiska planering. Nu kvarstår en risk att den statliga och regionala ekonomiska planeringen respektive den kommunala fysiska planeringen inte koordineras tillräckligt.

## Medfinansiering

De kommuner och regioner som i ökad utsträckning valt att medfinansiera statlig infrastruktur har olika skäl för detta. De viktigaste skälen är, dels att kunna påverka utformningen av objekten så att största möjliga nytta för det lokala samhället uppnås, dels att påverka prioriteringarna mellan olika aktuella investeringsobjekt.

Det finns flera exempel på att medfinansiering kan leda till bättre utformning av objekt och snabbare genomförande. Dessutom kan de samhällsnyttor som inte direkt berör trafikanterna få en ökad tyngd, detta gäller framförallt stadsutveckling. Utredningen berör inte tillräckligt behovet av att utveckla modeller för att värdera och åstadkomma dessa tillkommande nyttor.

Om medfinansieringen, som i den senaste åtgärdsplaneringen, får en påverkan på statens prioriteringar mellan olika objekt finns risk att de expansiva regionerna i landet tar en alltför stor del av utrymmet. Risk att bidrag till infrastruktur tränger undan annan kommunal verksamhet finns naturligtvis också liksom att staten tar allt mindre del av investeringsutgifterna.

## Skatter och avgifter

Införandet av trängselskatter i Stockholm och Göteborg har haft som villkor att berörda kommuner eller regioner ska acceptera denna pålaga och att intäkterna ska reserveras för åtgärder som genomförs i respektive regions trafiksystem. Dessa beslut ska enligt SKL ske regionalt och intäkterna ska därmed med automatik stanna i regionen.

# 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. Trafikverket överlämnade den 26 februari 2010 slutrapporten Förslag till nytt planeringssystem för transportsystemet (N2010/1684/TE) och den 2 september 2010 överlämnade Transportinfrastrukturkommittén 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)

# Investeringsplanering – från teknokrati till realpolitik

PM till Utredningen avseende medfinansiering i samband med den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur (N2010:09)

John Hultén  
Statsvetenskapliga institutionen  
Lunds universitet  
3 april 2011

## Sammanfattning

PM:et beskriver hur planeringssystemet för investeringar i väg- och järnvägsinfrastruktur utvecklats under de senaste 50–60 åren utifrån ett statsvetenskapligt perspektiv och med fokus på de planeringsinstrument som lyfts fram för att styra processen. Analysen utgår från att olika synsätt kan urskiljas på vad aktörerna anser att investeringsprocessen är, bör och kan och vara. Detta synsätt delas in i fyra idealtyper; den teknokratiska, den kommunikativa, den ekonomistiska och realpolitiska. Idealtyperna har haft olika genomslag under olika perioder. Utvecklingen har kännetecknats av att nya idéer och nya planeringsinstrument har lagts till processen utan att gamla för den sakens skull har tagits bort. Med tiden har processen kommit att bli allt mer komplex då olika värderingar ska tillgodoses samtidigt. Planeringsprocessen dras med problem då tilltron urholkats till de teknokratiska metoder som traditionellt legitimerat processen.

## Inledning

### *Verktyg för investeringsplanering*

Den särskilda beslutsprocess i vilken investeringar i vägar och järnvägar bedöms och prioriteras brukar gå under benämningen långsiktig planering eller långsiktig investeringsplanering. Med långsiktighet har traditionellt ansetts tidsperioder på 10–15 år, att jämföra med den ettåriga budgetplaneringen eller myndigheternas treåriga verksamhetsplanering. Grundläggande är föreställningen om planeringen som en rationell verksamhet och en tro på möjligheten att kunna förutse konsekvenserna av de åtgärder som föreslås (Campell och Fainstein 2003).

Syftet i detta papper är att analysera hur den långsiktiga planeringen har utvecklats under de senaste 50–60 åren utifrån ett statsvetenskapligt perspektiv och med fokus på de planeringsinstrument som lyfts fram för att styra processen. Planeringsinstrumenten har tillkommit vid olika tidpunkter och är präglade av de övergripande samhällstrender och idéer som utgjort dominerande tankefigurer under olika perioder.

### *Investeringsplaneringens idealtyper*

Investeringsplanering av väg- och järnvägsinfrastruktur är en omfattande verksamhet som involverar åtskilliga organisationer och individer. Bland dessa aktörer finns olika *förståelse* av investeringsplaneringen som beslutsprocess och olika sätt att se på hur man vill att processen ska fungera och tror att processen kan fungera (jfr Lundquist 1992). Utifrån olika kombinationer av förstå, vill och kan lyfter jag i detta PM fram fyra huvudsakliga synsätt som har präglat och fortfarande präglar aktörer involverade i den långsiktiga planeringen. Jag väljer att presentera dessa som fyra idealtyper. Idealtyper ska inte ses som empiriska beskrivningar av verkligheten utan som analytiska hjälpmedel som tydliggör kontraster och möjliggör jämförelser (Teorell och Svensson 2007).

Det i planeringssammanhang mest traditionella synsättet är det *teknokratiska*. Idealtypen bottnar i utgångspunkter som präglade framväxten av moderna byråkratiska organisationer i början av 1900-talet. Investeringsplaneringen bör enligt detta synsätt präglas av en tydlig uppdelning mellan politiker, som fattar beslut om vad som ska göras, och administrationen eller förvaltningen, som

ansvarar för själva genomförandet. Den hierarkiska styrkedjan är en viktig utgångspunkt i denna tankefigur. Administrationen består av professionella tjänstemän som antas agera opartiskt, objektivt och utan andra intressen än de som beslutats politiskt (Peters 2001). Planeringen vilar på vetenskaplig grund och det finns en stark tilltro till att man med objektiva vetenskapliga metoder kan definiera såväl problemen, som komma fram till vilka lösningar som behövs för att lösa dem.

Det teknokratiska synsättet har inom planeringslitteraturen utmanats av postmoderna influenser. Dessa utgör grunden för den *kommunikativa* idealtypen som i likhet med den teknokratiska utgår från att planeringen i grunden är en rationell och analytisk verksamhet som bedrivs med ett allmänintresse för ögonen. Den stora skillnaden ligger i synen på vetenskapen och möjligheten att med vetenskapliga metoder kunna komma fram till en objektiv sanning. Enligt det kommunikativa synsättet är vetenskapliga resultat alltid subjektiva och kontextuella. En central uppgift för rationell planering bör därför handla om att genom kommunikation och dialog mellan relevanta aktörer skapa konsensus kring såväl problembilder som vilka åtgärder som behöver vidtas. Om det inte går att skapa konsensus bör målet istället vara att klargöra och bidra till ömsesidig förståelse av olika aktörers inställning (Fischer 2007). Eftersom planeringen alltid är subjektiv präglas den oundvikligen av värderingar och även professionella planerare och analytiker måste betraktas som politiska aktörer (ibid.). Uppdelningen mellan politiker och tjänstemän är därför inte lika tydlig som i det teknokratiska synsättet.

Den *ekonomistiska* idealtypen präglas av de idéer som kommit att förknippas med New Public Management och som förespråkar att ekonomiska normer och värderingar ska genomsyra offentlig verksamhet. Den privata sektorns strukturer, procedurer och arbetssätt fungerar som förebild. Offentliga aktörer bör inte ha inneboende motsägelsefulla mål. Aktörerna som är inblandade i investeringsplaneringen antas sträva efter att maximera den egna nyttan och den egna budgeten snarare än att värna ett diffust allmänintresse (jfr Niskanen 1971). Genom att ändra den organisatoriska strukturen och skapa incitament kan planeringsprocessen påverkas. I likhet med den teknokratiska utgår den ekonomistiska idealtypen från en tydlig uppdelning mellan politik och administration. Politiken bör bedrivas på "armlängds" avstånd från administrationen som bör få omfattande manöverutrymme att själva

forma sitt agerande utifrån marknadsorienterade begrepp som kundnytta och brukarinflytande (se t.ex. Christensen och Laegreid 2000). Det politiskt inflytande bör ske genom formulering av mål. Uppföljning och utvärdering är viktiga inslag i det ekonomistiska synsättet.

Den realpolitiska idealtypen utgår från att investeringsplaneringen i första hand är och bör vara en politisk beslutsprocess. Planeringsunderlag och konsensuspräglade dialoger kan öka kunskapen om en osäker framtid, men spelar en underordnad roll. Till syvende och sist handlar investeringsplaneringen om politiska bedömningar, visioner och om vem som har makten att driva igenom sina prioriteringar. Den viktigaste komponenten i makt är olika slags resurser. Makten ligger inte i att ha resurserna, utan i användandet av dem (Habeeb 1988). Även en till synes svagare aktör kan genom klok användning av resurser utöva inflytande. Utifrån den realpolitiska idealtypen bör investeringsplaneringen skapa förutsättningar och strukturer för förhandlingar mellan berörda aktörer.

	Avpolitisering	Politisering
Allmänintresse	<b>Teknokratisk</b>	<b>Kommunikativ</b>
Egenintresse	<b>Ekonomistisk</b>	<b>Realpolitisk</b>

De fyra idealtyperna kan, som framgår av figuren ovan, jämföras med varandra utifrån två dimensioner. Den horisontella mäter i vilken utsträckning investeringsplaneringen ses som en politisk process. I de teknokratiska och ekonomistiska idealtyperna görs en tydlig åtskillnad mellan politik och administration. Tjänstemännen betraktas som opolitiska aktörer som agerar utifrån politiska mål. I de kommunikativa och realpolitiska idealtyperna görs ingen sådan tydlig åtskillnad. Investeringsplanering är enligt dessa idealtyper en på alla nivåer genuint politisk process som handlar om värderingar.

Den vertikala dimensionen utgår från att synsätten präglas av olika antaganden om vad som motiverar aktörerna i planeringsprocessen. De teknokratiska och kommunikativa idealtyperna har här en gemensam grund i att de som princip antar att aktörerna vill och kan agera utifrån hänsyn till ett allmänintresse. De ekonomistiska och realpolitiska idealtyperna däremot utgår från att aktörerna alltid agerar utifrån ett egenintresse, även om detta kan kamoufleras i en språkdräkt som antyder något annat.



### *Lager på lager*

Det är ofta lockande att beskriva förändring som en pendelrörelse. Synsätt och idéer som varit framträdande under en period försvinner med tiden för att likt en pendel komma tillbaka igen vid ett senare tillfälle. Metaforen ger dock ingen rättvisande bild av vad som ofta inträffar i samband med förändringar inom förvaltningspolitiken. Trender som dominerat vid en tidpunkt tenderar nämligen att finnas kvar även då nya tar över. På så sätt går det att spåra en utveckling där olika värden dominerat under olika perioder och som staplas på varandra i olika lager (Pierre och Sundström 2009).

I PM försöker jag visa att investeringsplaneringen under de senaste 50–60 åren förändrats i takt med att övergripande förvaltningspolitiska trender kommit och gått.<sup>1</sup> Verktøygen som användes i planeringens barndom är fortfarande aktuella, men har kompletterats med nya som tillkommit i en annan tidsanda och utifrån andra utgångspunkter. Investeringsplaneringen kan beskrivas i fyra sådana lager som vart och ett på olika sätt påverkats av de idealtyper som presenterats ovan. Det första lagret etablerades under 1950- och 60-talen och bar tydliga teknokratiska tecken. Under 70-talet och tidigt 80-tal fick delvis nya perspektiv präglade av den kommunikativa idealtypen ett visst genomslag. Senare delen av 80-talet och framför allt hela 1990-talet innebar på många sätt en nyorientering av offentlig sektor. En ny politisk kultur formades som avvek från den tidigare rationalistiska och instrumentella. Detta innebar inte att de tidigare lagren försvann, men de kompletterades med tydliga inslag av framför allt den ekonomistiska idealtypen och idéer hämtade ur den internationella trend som blivit känd som New Public Management. 2000-talet innebar ett ökat inslag av realpolitiska synsätt, inte minst genom ökade inslag av förhandlingar i planeringsprocessen.

### *Metod och avgränsning*

Detta PM bygger i huvudsak på en genomgång av riksdagstryck i form av propositioner, utredningar och utskottsbetänkanden. Materialet i sig avspeglar inte nödvändigtvis hur investeringsplane-

---

<sup>1</sup> Denna förändring är inte unik för Sverige. Banister (2002) beskriver t.ex. på liknande sätt hur transportplaneringen i Storbritannien förändrats.

ringen verkligen gått till, utan snarare hur den har uppfattats och beskrivits gå till av politiker och tjänstemän och hur dessa har velat utveckla den. Det som studeras är således investeringsplaneringens diskurs snarare än dess praktik. Det är sättet på vilket investeringsplaneringen problematiserats och de instrument som föreslagits för att komma till rätta med dessa problem som står i fokus.

Investeringsplanering sker i någon form inom alla trafikslag. Här intresserar jag mig dock enbart för den typ av investeringsplanering som genomförts som en av riksdag och regering särskild process – det som normalt brukar benämnas långsiktig planeringen eller långsiktig investeringsplanering. Ursprungligen genomfördes denna planering endast för väg. Sedan slutet av 80-talet, och i samband med Banverkets tillkomst, har motsvarande planering skett för järnvägen. I den senaste planeringsomgången har även sjöfartens och luftfartens investeringar i viss mån inkluderats. Planeringsprocessen behandlar numera såväl nyinvesteringar som drift och underhåll och andra typer av åtgärder. PM har dock en slagsida åt nyinvesteringarna då det oftast är dessa som varit föremål för diskussion.

## Ett teknokratiskt ursprung

### *Bilen sätter agendan*

Investeringsplaneringens ursprung kan spåras till 50-talet och en tid som kännetecknades av den starka staten som i bred konsensus lanserade stora reformprogram för att modernisera och göra samhället bättre. Staten uppfattades som en problemlösare (Parsons 1995). Den starka statens politiska kultur baserades på en tilltro till att den moderna vetenskapen kunde både förklara och åtgärda orsakerna till viktiga samhällsproblem och till den representativa demokratins möjlighet att legitimera beslut om i vilken omfattning samhällsproblemen skulle åtgärdas (Rothstein och Vahne Westerhäll 2005).

Massbilismens stora genombrott efter andra världskriget kom på många sätt att präglade samhällsbygget. Sverige var i början av 50-talet det biltätaste landet i Europa (Kågesson 2007) och på bara tio år, mellan 1955 och 1965, trefaldigades antalet registrerade personbilar i Sverige (ibid.). Med bilismens tillväxt följde krav på utbyggnad och modernisering av vägnätet. Mot denna bakgrund pläderade

Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen för behovet av en mer översiktlig och långsiktig vägplanering som skulle säkerställa att de investeringar som kom till utförande grundades på teknisk fakta avseende trafikens storlek och art (SOU 1958:1). Svenska vägföreningen lämnade 1953 ett förslag på hur en sådan planläggning skulle utformas och året efter beslöt regeringen att ett sådant arbete skulle initieras.

För planeringens genomförande tillsatte Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen en särskild delegation med eget utredningskontor. Några egentliga direktiv för utredningen fanns inte och delegationen kunde därför i stort sett själva lägga upp riktlinjerna för arbetet. Den målsättning man företog sig var bl.a. att peka ut ett nät av stam- eller riksvägar som skulle utgöra stommen i det framtida vägnätet (SOU 1958:1)<sup>2</sup>. Delegationens arbete presenterades 1957 och innehöll en investeringsplan för tioårsperioden 1958-1967. Av betänkandet framgår att planeringen genomfördes utifrån det teknokratiskt präglade synsätt som var typiskt för tiden och som kommer till konkret uttryck i det sätt på vilket planeringen genomfördes. Planen var en utpräglad tjänstemannaprodukt som underbyggdes av en objektiv och teknisk argumentation grundad i en positivistisk vetenskapssyn typisk för den teknokratiska idealtypen.

### *Predict-and-provide*

Planeringen som beslutsprocess kännetecknades under 50- och 60-talen av det maxim som brukar kallas ”predict-and-provide” (Banister 2002). Infrastrukturen, och även städerna, skulle byggas ut och anpassas efter bilen. Planeringen syftade till att förutspå var trafiktillväxten skulle ske för att med det som grund besluta om prioriterade investeringar. Planeringsprocessen – från problemformulering, förutsägelser om framtiden, bedömning av lösningar och genomförandet av dessa - sågs som en rent teknisk övning (ibid.).

Prognostisering av den framtida trafikutvecklingen utgjorde ett helt centralt inslag i den analys som presenterades i 1958 års vägplan. Trafikprognoserna räknades fram genom antaganden om bilinnehavets utveckling under de kommande åren. Med detta som

---

<sup>2</sup> Två förhållningssätt diskuterades. Den mer radikala varianten var att binda samman de större städerna utifrån fågelvägsprincipen. Utredningen landade dock i att pärlbandsprincipen var att föredra som innebar ett riksvägnät som band samman så många industri- och bebyggelsecentra som möjligt mellan de större städerna.

grund gjordes extrapolering av trafikefterfrågan utifrån den historiska utvecklingen (SOU 1958:1). På hemställan av den utredning som förberedde 1963 års trafikpolitiska beslut, den s.k. 1953 års trafikutredning, togs en liknande prognos fram för järnvägen (ibid.).

Prognosmetoderna utvecklades under de kommande åren då förenklade extrapolationer byttes ut mot mer avancerade modeller. I 1963 års trafikpolitiska proposition betonades prognosernas betydelse:

I vad gäller de långsiktiga investeringarna i fasta trafikanläggningar är det en nödvändig förutsättning för upprättandet av en samhällsekonomiskt godtagbar plan, att en i möjligaste mån korrekt uppskattning kan göras av den framtida trafikefterfrågans omfattning och struktur. Härvid fordras kännedom om de samlade trafikbehoven. För att denna uppgift ska kunna lösas måste prognoser upprättas över efterfrågan vid de befodringsavgifter, som motsvarar fullt uttagande av kostnadsansvaret, samt kostnadsjämförelser mellan därvid för trafikanten ifrågakommande alternativa transportsätt. (Prop. 1963:191)

Propositionen är en milstolpe i svensk trafikpolitik och innebar en nyorientering i synen på statens styrning av transportsektorn. Regleringarna på transportmarknaden skulle successivt avvecklas och ersättas med ekonomiska styrmedel som skulle säkerställa att trafikslagen konkurrerade med varandra på lika villkor och med priser som avspeglade de samhällsekonomiska kostnaderna (Sannerstedt 1979). Kostnadsansvaret fick en central roll. I och med propositionen fördes också ett tydligt samhällsekonomiskt styrperspektiv in i trafikpolitiken. När det gäller investeringar i fasta anläggningar, t.ex. väg och järnvägsinfrastruktur, saknades dock metoder för att omsätta tankesättet till konkreta prioriteringar. Grunden för den samhällsekonomiska bedömningen blev därför i högsta grad spekulativ:

Vissa delar av planerna bör prioriteras framför andra. Det synes vid en schematisk bedömning härvid berättigat att utgå från att näringsfrämjande trafikinvesteringar i regel har hög samhällsekonomisk angelägenhetsgrad. (Prop. 1963:91)

Under de efterföljande åren utvecklades samhällsekonomiska metoder som var allt annat än schematiska.

### *Den samhällsekonomiska kalkylen*

Den samhällsekonomiska kalkylens ursprung brukar härledas till USA och 1936 års "Flood control act". Modellen vidareutvecklades under 1950- och 60- talen och spelade stor roll för programbudgeteringen som var på modet under främst 60-talet (Parsons 1995). I slutet av 60-talet blev den samhällsekonomiska kalkylen på allvar ett centralt verktyg i svensk infrastrukturplanering i och med betänkandet Vägplan 70 (SOU 1969:56). Betänkandet innehöll en långsiktig investeringsplan för perioden 1970-1979 prioriterad utifrån huvudsakligen samhällsekonomisk kalkylmetodik:

Utredningen har satt som sitt främsta mål att söka utveckla en planeringsmetodik där samhällsekonomiska kalkyler används såväl vid val av vägbyggnads- och vägunderhållsstandard för olika vägar som vid inbördes angelägenhetsgradering av vägbyggnadsprojekt och andra vägförbättrande åtgärder. (SOU 1969:56)

Utredningen anser at den samhällsekonomiska lönsamheten i princip bör vara avgörande för utformningen av och rangordningen mellan olika väg- och gatubyggnadsprojekt. (ibid.)

I utredning gavs en mycket positiv syn på möjligheterna att med samhällsekonomisk kalkyl kunna åstadkomma en rationell planeringsprocess. Det var ett utpräglat teknokratiskt synsätt som låg till grund när den samhällsekonomiska kalkylen introducerades i investeringsplaneringen. Utredningen var medveten om kalkylens brister i form av osäkra antaganden och förordade ett utvecklingsarbete på flera punkter (SOU 1969:56).

## **Kommunikativa influenser**

### *Ska vi asfaltera Sverige?*

Den idealtyp som präglade investeringsplaneringens tillkomst var utan tvekan den teknokratiska. Under 70- talet förändrades dock förutsättningarna för investeringsplaneringen genom att infrastrukturens och transporternas negativa inverkan på miljö, hälsa och social rättvisa kom i förgrunden för samhällsdebatten. Inom samhällsplaneringen flyttade kommunerna fram sina positioner. Kommunsammanslagningarna under tidigare årtionden innebar att den kommunala förvaltningen utvidgades och bemannades med ny och mer specialiserad kompetens. Den starkt centraliserade planeringen

fick kritik från kommunala företrädare som inte längre accepterade att passivt titta på när de statliga myndigheterna drog upp riktlinjerna för utvecklingen. Medan Vägverket tidigare planerade vägar åt tacksamma kommuner hade dessa nu egna planerare som gjorde anspråk på att vara med och bestämma (Pettersson 1988).

I mitten av 70-talet utökades samhällsplaneringen på många områden. Bland annat inleddes arbete med fysisk riksplanering och regional utvecklingsplanering. Samtidigt skedde en intellektuell förskjutning som innebar att den positivistiska vetenskapssyn som präglade de teknokratiska metoderna ifrågasattes. Inom planeringsteorin växte ett postmodernt synsätt fram som betonade subjektivitet och kontextens betydelse. Idéerna bildar grund för den idealtyp som betonar dialog och samverkan som viktiga verktyg för en rationell investeringsplanering. Utifrån det kommunikativa synsättet är planeringen en fråga om värderingar och därför genuint politisk.

I den uppmärksammade boken "Ska vi asfaltera Sverige" från 1971 framfördes skarp kritik mot den metodik som präglade 50- och 60-talens infrastrukturplanering. I boken konstaterade författarna att debatten om 60-talens stora planeringsutredningar mest hade handlat om rekommendationer och väldigt lite om hur utredningarna kommit fram till sina slutsatser. Metodiken ansågs nästan uteslutande vara en fråga för fackmän och den dominerande uppfattningen var att metodiken var värdemässigt neutral i den meningen att resultatet inte påverkades. I boken drev författarna tesen att så inte var fallet utan att valet av metodik i många fall var mer styrande än utredningens direktiv (Anell m.fl. 1971). De teknokratiska metoderna sågs inte som neutrala och samhällsekonomiska kalkylen som var paradgren i Vägplan 70 kritiserades av författarna (ibid.). Istället lyfte de fram samverkan och samplanering som ledande principer för en ny planeringsmetodik (ibid.).

Även i riksdag och regering vacklade stödet för den vägplanering som växt fram under 50- och 60-talen. Kommunikationsministern uttalade sig i början av 70-talet skeptiskt till de höga förväntningar på trafik tillväxten som presenterades i Vägplan 70 och ansåg att den samhällsekonomiska kalkylen visserligen kunde vara ett viktigt verktyg för planeringen men att den hade flera brister och var i stort behov av vidareutveckling. Bland annat ansåg ministern det vara orimligt att tidsvinster skulle få ett så stort genomslag för kalkylresultaten. Riksdagens trafikutskott instämde

i kritiken (TU 1972:1). Samma år tillsattes Kommittén för den långsiktiga vägplaneringen som fick till huvudsaklig uppgift att se över det förslag som lämnats i Vägplan 70 och föreslå riktlinjer för den fortsatta investeringsplaneringen. Värderingsfrågor fick betydligt större utrymme i 1970- talets transportpolitiska diskussion än vad som tidigare varit fallet, något som framkom tydligt i kommitténs betänkande:

Allmänt gäller dock, vilket inte några aldrig så förfinade mätmetoder kan ersätta, att värderingsfrågorna alltid måste få den avgörande betydelsen för planeringsresultatet. Värderingen av olika effekters betydelse för planeringsresultatet och i sista hand samhällsutvecklingen kan sålunda förväntas skilja sig mellan olika individer och blir ytterst en fråga om politisk uppfattning. (SOU 1975:85)

Utvecklingen under 70-talet innebar inte att det grundläggande teknokratiska förhållningssättet försvann, men att det utmanades av influenser från den kommunikativa idealtypen som bidrog till tillkomsten av nya instrument och anpassningar av befintliga.

### *Kvalitativa metoder kompletterar*

Att transportpolitiken skulle vila på samhällsekonomisk grund var som vi sett en viktig princip i 1963 års transportpolitiska proposition. Denna hållning accentuerades i de propositioner och betänkanden som presenterades under 70-talet. Samtidigt ifrågasattes den samhällsekonomiska kalkylen så som den använts i Vägplan 70. Kalkylmetodiken avfärdades inte som instrument men en bredare analytisk ansats förespråkades som även vägde in kvalitativa aspekter som regionalpolitik och miljö (prop. 1977/78:10). Kommittén för den långsiktiga vägplaneringen menade att det inte fanns någon klar gräns mellan kvalitativa och kvantitativa metoder. Båda metoderna behövdes för att kunna angripa planeringsproblemen utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv (SOU 1975:85). Exempel på effekter som bäst belystes med kvalitativ metod ansågs vara t.ex. regionalpolitik, sysselsättning, miljö och markanvändning (ibid.).

Ett samhällsekonomiskt perspektiv i bedömningen av investeringar efterfrågades nu även i ökad utsträckning för järnvägen. För vissa sågs det samhällsekonomiska perspektivet som en möjlighet att stoppa den nedläggning av olönsamma banor som SJ företog utifrån företagsekonomiska grunder (riksdagen protokoll 1976/77:42). Eftersom SJ var ett affärsdrivande verk som drevs utifrån före-

tagsekonomiska principer lades ansvaret för att göra samhälls-ekonomiska bedömningar av större järnvägsprojekt direkt på kommunikationsdepartementet (prop. 1978/79:99).

En skrift från Statskontoret vittnar om att det redan på 70-talet fanns en insikt om att ett ökat fokus på värderingar i viss utsträckning underminerade den teknokratiska idealtypen och öppnade upp för en mer förhandlingsinriktad planering:

Den slutliga inplaceringen av vägobjekt i planen påverkas förutom av denna samhällsekonomiska bedömning av de än mer svårkvanifierbara bedömningar och värderingar som ligger bakom de önskemål som andra intressenter än vägverket – främst kommuner – ger uttryck för. Vi kan alltså säga att prioriteringarna avgörs i ett växelspel mellan kalkyler och förhandlingar. (Statskontoret 1977)

Trots att perioden präglades av en stark tilltro till rationella tankefigurer fanns således inslag av den realpolitiska idealtypen i investeringsplaneringen.

#### *Från behov till perspektiv*

Den behovsstyrda planering (jfr predict-and-provide) som tidigare dominerat utsattes under tidigt 70-tal för kritik. Istället efterfrågades en planering som bejakade värderingar och där olika utvecklingslinjer avseende samhällsutvecklingen beaktades. Kommittén för den långsiktiga vägplaneringen utarbetade därför ett förslag till perspektivplanering:

Med hänsyn till den nuvarande behovsinventeringens centrala roll har vi funnit skäl att föreslå en utvidgning av denna till att omfatta olika framtida inriktningar av väghållningen baserade på bl.a. skilda antaganden om medelstildelning, efterfrågan och samhällsvärderingar. I stället för enbart en inventering erhålls då perspektivplaner som beskriver olika framtida förhållanden och inriktningar. (SOU 1975:85)

Perspektivplanerna skulle tas fram av Vägverket och ha en tids-horisont på 15 år. Kommitténs förslag innebar inte någon radikal omläggning av planeringsprocessen. Det grundläggande syftet var fortfarande att jämföra standarden på det befintliga vägnätet med standarden enligt uppställda mål (ibid.). I grunden utgick kommittén från att målstandarderna kunde fastställas med stöd av kvantitativa metoder (ibid.). Förslaget innebar dock en större öppning för osäkerheter och tydliggörande av värderingar i plane-



ringen vilket betonade planering som en i grunden politisk process. Resonemanget antydde ett försök att anpassa den teknokratiska planeringen till det framväxande kommunikativa synsättet.

Förslaget föll i god jord hos regeringen som ansåg att en perspektivplanering kunde göra det möjligt att föra en mer aktiv diskussion om väghållningens mål och medel och öppna upp för en bättre koordinering mellan nationell, regional och lokal planering (prop. 1977/78:10). Förutsättningarna för koordinering inom ramen för perspektivplaneringen ansågs ha förbättrats till följd av att samhällsplaneringen byggts ut med regional utvecklingsplanering, regional trafikplanering och fysisk riksplanering (prop. 1977/78:10). Samordning mellan dessa planeringssystem ansågs synnerligen viktigt (ibid.).

### *Decentraliserad planering, centraliserad samordning*

Den planeringsmodell som etablerades under 50- och 60-talen var kraftigt centraliserad. Mycket lite utrymme fanns för påverkan från lokala aktörer. Länsstyrelserna försökte i viss mån tillvarata dessa intressen men i praktiken dominerades planeringen av de centrala statliga myndigheterna.

Inom ramen för perspektivplaneringen var tanken att kommunernas och länsstyrelsernas möjligheter att medverka skulle öka. Flera aktörer var dock kritiska till förslaget som inte levde upp till de långtgående krav på decentralisering som hade starkt fäste i samhällsdebatten under andra halvan av 70-talet. Mest kritiska var landstings- och kommunsektorn som menade att förslaget innebar att vägverket skulle bibehålla sitt dominerande inflytande över vägplaneringen. Detta kunde enligt kommunförbundets remissvar inte accepteras från kommunalt håll (prop. 1977/78:10).

I 1979 års trafikpolitiska proposition betonades vikten av ett decentraliserat planeringssystem. För att uppnå en mer ändamålsenlig investeringsplanering framhävdes behovet av samverkan mellan samhällets olika aktörer som var inblandade i transportplaneringen samt mellan transportplaneringen och annan samhällsplanering (prop. 1978/79:99). För att komma till rätta med detta problem föreslog regeringen att den regionala planeringen skulle byggas ut och fördjupas. De försök med regional vägtrafikplanering som hade genomförts på försök 1972–1974 lyftes fram som framgångsrika och borde enligt regeringen utvecklas vidare.

Den fullständiga regionala trafikplaneringen bör mynna ut i en samlad bedömning av behoven och ett på denna bedömning grundat förslag till åtgärder på trafikområdet i resp. län även utanför vägsektorn. Förslaget, som bör innehålla en prioriteringsordning, bör avse åtgärder under åtminstone närmaste femårsperiod och helst närmaste tioårsperiod. (Prop. 1978/79:99)

Den regionala planeringen ansågs skapa förutsättningar för bättre avvägningar även på central nivå. Propositionen la grunden till ett ökat regionalt inflytande över investeringsplaneringen.

Det blev snart tydligt att den utvidgade regionala planeringen också förutsatte en ökad styrning och samordning centralt. En intern utredningen på kommunikationsdepartementet undersökte möjligheterna att omvandla kommittén för den långsiktiga vägplaneringen till ett permanent planeringsråd. Enligt utredningen är det

[...] angeläget att regeringen har tillgång till ett centralt organ som har kunskap och överblick inom trafiksektorn och som kan biträda regeringen i det omfattande arbete som följer med den angivna planeringsverksamheten. (Ds 1976:3)

Den nya organisationen skulle ansvara för att utarbeta förslag till planeringsdirektiv, ta fram planeringsunderlag, sammanställa regionala planer samt utvärdera planeringsverksamheten (ibid.). Flertalet remissinstanser såg positivt på förslaget. SJ och Vägverket däremot gjorde tummen ned. De menade att kommunikationsdepartementet själva borde ansvara för samordningen. Genom att placera en myndighet mellan trafikverken och kommunikationsdepartementet ansåg Vägverket att de inte längre kunde upprätthålla sitt nuvarande ansvar för planering och genomförande (ibid.). Transportrådet inrättades trots Vägverkets kritik.

## Den starka staten abdikerar

### *Infrastruktur, tillväxt och planeringsskepticism*

De teknokratiska och kommunikativa synsätten satte prägel på planeringsprocessen fram till ungefär mitten av 80-talet. Under de följande decennierna kom dock andra synsätt att göra avtryck, inte minst det ekonomistiska.

Välfärdsstatens ekonomiska problem och tillväxtfrågor var under denna tid högt på den politiska agendan. Infrastrukturinvesteringar framhölls som tillväxtskapande genom att stärka det svenska näringslivets position på en allt mer internationellt konkurrensutsatt marknad. Näringslivet bidrog till att etablera denna diskurs. I rapporten "Missing links" från 1984 argumenterade Round Table of Industrialist – ett nätverk av europeiska industriföretag som leddes av Volvo-chefen PG Gyllenhammar – för att omfattande investeringar i infrastrukturen behövdes om den europeiska industrins konkurrenskraft skulle kunna bibehållas.<sup>3</sup> Samtidigt var statens finanser under stark press och frågan om hur de för tillväxten så nödvändiga investeringarna skulle finansieras seglade upp som en central frågeställning.

Men det var inte bara ekonomiska utmaningar som präglade synen på infrastruktur och planering under 80- och 90-talen. Förändringens vindar blåste även över synen på statens roll och den statliga styrningen. Begreppet New Public Management (NPM) har i efterhand kommit att karakterisera det nya synsätt som etablerades och som inspirerade stora organisatoriska förändringar i den offentliga sektorn. Inom transportsektorn delades SJ upp i en myndighetsdel och en bolagsdel, entreprenader enligt beställarutförarmodellen infördes på bred front, Arlandabanan genomfördes som PPP-projekt, mål- och resultatstyrning infördes som huvudprincip för myndighetsstyrning. Förändringarna bottnade i en ideologi som överensstämde med den ekonomistiska idealtypen.

De förändringar som skedde har även beskrivits på en mer övergripande samhällsideologisk nivå i termer av att en ny politisk kultur växte fram i Sverige, en kultur som innebar att tilltron till samhällets styrbarhet ifrågasattes (Rothstein och Vahlne Westerhäll 2005):

Framför allt tycktes tilltron till möjligheten att genom centralt utformade strukturreformer och planering förändra samhället eller åtgärda viktiga samhällsproblem kraftigt ha försvagats. Självförtroendet hos de centrala politiska aktörerna hade ändrats [...] särskilt när det gällde möjligheten att med de styrmedel som stod den svenska staten till buds hantera olika samhällsproblem. (Rothstein och Vahlne Westerhäll 2005)

---

<sup>3</sup> I rapporten betonades vikten av tre satsningar; EuroRoute – en tunnel mellan Frankrike och England; Scanlink – utveckling av väg- och järnvägen mellan Skandinavien och norra Tyskland (inkl Öresundsförbindelsen); samt ett förslag till europeiskt nät av höghastighetståg.

Utvecklingen innebar att den starka staten, såsom den definierades fram till 70-talet, på många sätt abdikerade. Den tilltro som tidigare funnits till att staten genom rationell planering kunde lösa samhällets problem urholkades alltmer. Tron på att utifrån rationella, vetenskapliga metoder komma fram till en objektiv plan ansågs inte längre möjlig. Det blev uppenbart att det inom planeringen fanns olika synsätt som pekade i olika riktning och planeringen uppfattades mer och mer som en kamp mellan olika intressen. Mer och mer kom planeringsprocessen att handla om hur olika särintressen skulle hanteras. Planeringens renodlat analytiska och teknokratiska roll kompletterades med tydliga inslag av förhandling och försök att genom organisatoriska förändringar skapa en incitamentsstruktur som skulle få aktörerna att agera på önskat sätt och i enlighet med politiska mål.

Ett flertal utredningar och propositioner brottades under 90-talet med frågan om investeringsplaneringens utveckling. Bristen på politiskt inflytandet över planeringen uppmärksammades särskilt. Frågan var på många sätt logisk. Den stora maktkoncentration som det teknokratiska planeringssystemet placerade i myndigheternas händer sågs som ett problem utifrån den ekonomistiska idealtypen.

#### *Kamp om kalkylerna*

I 1988 års trafikpolitiska proposition underströks det sedan länge omhuldade samhällsekonomiska perspektivet ytterligare genom att även järnvägen organiserades om utifrån samhällsekonomiska grunder (prop. 1987/88:50). Hur det samhällsekonomiska synsättet skulle operationaliseras i den konkreta investeringsplaneringen var dock långt ifrån givet. Två falanger kunde urskiljas. För den ena falangen var det samhällsekonomiska perspektivet synonymt med användandet av den samhällsekonomiska kalkylen. För den andra var det samhällsekonomiska perspektivet ett betydligt bredare begrepp som lika mycket var en politisk bedömning som en teknisk, matematisk.

Ett replikskifte i tidskriften *Ekonomisk debatt* 1989 illustrerar de olika ståndpunkterna. Trafikekonomer hävdade att den samhällsekonomiska kalkylen inte fick genomslag i de slutliga prioriteringarna under planperioden för väginvesteringarna 1988–1997. Ekonomerna menade att cost-benefit-analysen även borde ligga till grund för att avgöra den totala summa pengar som borde avsättas

för investeringar och drift och underhåll (Jansson och Nilsson 1989). Synsättet var utpräglat teknokratiskt. Dåvarande generaldirektören på Vägverket gick i svaromål. Han vände sig mot att det samhällsekonomiska synsättet kunde reduceras till den samhällsekonomiska kalkylen och menade att man i investeringsplaneringen inte kan bortse från fördelningsaspekter som kalkylerna inte förmådde att hantera (Örtendahl 1989). Den s.k. IF-utredningen uttryckte sig i kritiska ordalag om den teknokratiska tolkningen av kalkylernas roll i planeringen:

Både vägverket och banverket söker göra ambitiösa samhällsekonomiska kalkyler. Dessa kalkyler vilar på kostnadsantaganden som ibland är ofrånkomligt mycket subjektiva och som därför ger kalkylen ett vilseledande intryck av objektivitet. (SOU 1990:86)

Den samhällsekonomiska kalkylens roll i planeringen kom att bli en diskussionsfråga under hela 90-talet. Behovet av att vidareutveckla kalkylmetodiken har varit ett återkommande tema i transportpolitiska propositioner (se t.ex. prop. 1990/91:87, prop. 1996/97:53). Grundtanken med samhällsekonomiska kalkyler som instrument i investeringsplaneringen har däremot inte ifrågasatts, trots att kritiken kvarstått även efter att sådant utvecklingsarbete skett. Diskussionen om den samhällsekonomiska kalkylens roll illustrerar den friktion som finns mellan olika synsätt i planeringen. Nedanstående citat från en av Vägverket beställd rapport utgör ett bra exempel:

Det är ett stående inslag i den politiska beslutsprocessen att den framräknade prioriteringen bara i begränsad omfattning beaktas av politiska beslutsfattare. Med en hänvisning till olika argument – tillväxt, regional omfördelning, miljöaspekter och annat – eller utan några argument alls prioriterar man andra projekt än dem som har räknats fram med den inom verket etablerade metoden. (Jansson och Molander 2006)

Författarna anser att politiker som driver projekt vid sidan av den framräknade prioriteringsordningen bör avkrävas motivering för sådana avsteg från ordningen (Jansson och Molander 2006).

*Det politiska inflytandet*

Planeringsprocessens utformning fick åtskillig uppmärksamhet i slutet av 80- och början av 90-talet. Bl.a. riksdagens revisorer och Transportrådet genomförde granskningar av planeringsprocessen och konstaterade att det politiska inflytandet över processen behövde stärkas. Det politiska inflytande blev en central fråga som inte minst kom att drivas hårt av Trafikutskottet:

Utskottet anser i likhet med riksdagens revisorer att riksdagens och regeringens inflytande över investeringsplaneringen bör stärkas utan att någon detaljstyrning får ske. Det får inte överlåtas till de enskilda verken att själva fatta de övergripande besluten. (TU 1991/92:22)

Formuleringarna indikerar en förändring i synsättet på relationen mellan riksdagen, regeringen och myndigheterna. Förvaltningen som tidigare betraktats som politikens förlängda arm beskrevs nu som en aktör med egna intressen som inte nödvändigtvis överensstämde med de politiska beslutsfattarnas. Trafikutskottet efterlyste en sätt att kontrollera planeringsprocessen utan att för den sakens skull hamna i en situation med långtgående detaljstyrning.

I den s.k. Tillväxtpropositionen som presenterades 1990 skisserades ett förslag till nytt planeringssystem som bl.a. betonade vikten av tydligare direktiv till myndigheterna och mer systematisk användning av utvärdering (prop. 1990/91:87). Den borgerliga regering som tog över regeringsansvaret 1991 lanserade ett förslag till ny planeringsprocess som i stora delar byggde på tillväxtpropositionen. Dessutom föreslog regeringen att Transportrådet som tidigare ansvarat för bl.a. framtagande av prognosmaterial skulle läggas ner och att ansvaret för dessa uppgifter skulle föras över till regeringskansliet som därigenom skulle stärka kontrollen över myndigheterna (prop. 1991/92:100). I båda propositionerna betonades att planeringen behövde bli mer inriktad på strategiska projekt. Nationellt viktiga stråk skulle pekats ut och förslagen till nationella investeringar skulle koncentreras till dessa. Styrningen av myndigheterna skulle stärkas främst genom tydligare planeringsdirektiv och bättre rutiner för uppföljning och utvärdering. Det var således utifrån mål- och resultatstyrningens principer som det politiska inflytandet skulle stärkas.

Riksdagens trafikutskott lät sig dock inte imponeras av regeringens förslag. Efter påstötningar återkom regeringen med ett reviderat förslag som innebar att regeringen i tidigt skede skulle

lägga fram en proposition till riksdagen med förslag till övergripande riktlinjer för planeringens inriktning (rop. 1992/93:176).<sup>4</sup> Den tudelade planeringsprocessen i en inriktningsfas och en åtgärdsfas fick därmed en tydligare funktion än vad som tidigare varit fallet. Med detta lät sig riksdagen nöjas för den gången, men frågan om det politiska inflytandet fortsatte att engagera och kom att präglade diskussionen om investeringsplaneringen även framgent.

Den i mitten av 90-talet verksamma Kommunikationskommittén (KomKom) gjorde nya ansträngningar att stärka det politiska inflytandet över trafikplaneringen. En särskild arbetsgrupp under ledning av socialdemokraten Inger Segerstedt arbetade med frågan. Av mötesprotokoll framgår att gruppen såg som en huvuduppgift att begränsa de statliga trafikverkens inflytande över planeringen. Ett sätt att få bukt med trafikverkens övertag, som diskuterades i gruppen, var att flytta beslutskapacitet till den regionala nivån (protokoll 1995-08-22). Resonemanget genomsyrades implicit av ett realpolitiskt synsätt.

### *Förhandlingar vid sidan av*

Det var inte bara på nationell nivå som tillväxtfrågor och strategiska infrastrukturprojekt var på agendan. Även inom kommuner, regioner och näringsliv fanns resonemang om investeringsprojekt som ansågs kritiska för den lokala och regionala tillväxten. Den kommunala nivån hade under 80-talet flyttat fram sina positioner inom det näringspolitiska området, ett politikområde som tidigare varit en utpräglad statlig angelägenhet. Strukturkriserna på 70- och början av 80-talen visade för drabbade kommuner att de själva måste engagera sig i näringslivsfrågorna vilket resulterade i en snabbt ökande kommunal aktivitet (Pierre 2001).

I tillväxtpropositionen lanserades en särskild satsning på strategiska projekt. Totalt 20 miljarder kronor extra skulle satsas på infrastruktur under 90-talet. Pengarna skulle endast användas till strategiska satsningar och bara i projekt där även andra aktörer var beredda att bidra med pengar. Kravet på medfinansiering mildrades visserligen i den senare riksdagsbehandlingen (TU 1990/91:24 samt FiU 1990/91:4y) men innebar ändå att ett uttalat förhandlingsinstrument fördes in i infrastrukturplaneringen. En särskild dele-

---

<sup>4</sup> Propositionen innehöll även drastiskt förslag om att Väg- och Banverket skulle bli avgiftsfinansierade. Detta satte dock riksdagens finansutskott stopp för i ett kritiskt utlåtande.

gation, den s.k. Delegationen för infrastrukturinvesteringar, fick i uppdrag att sköta förhandlingarna med berörda intressenter (prop. 1990/91:87). Förhandlingarna genomfördes dock inte som en integrerad del i den traditionella åtgärdsplaneringen utan vid sidan av, som en egen beslutsprocess.

Förhandlingar vid sidan av den ordinarie planeringen var ett centralt inslag även i de storstadsinitiativ som spelade en dominerande roll i infrastrukturpolitiken på 90-talet. Dennis-överenskommelsen i Stockholm, Adelson i Göteborg och Hultström i Malmö lade grunden för omfattande infrastruktuursatsningar i storstadsregionerna även om genomförandet i Göteborg och Stockholm inte gick som på räls.

Såväl det särskilda infrastrukturanslaget som storstadsöverenskommelserna genomfördes i särskild ordning och utan direkt koppling till den formella investeringsplaneringen. I praktiken uppstod en situation med skilda beslutsarenor. Den förhandlingspräglade arenan hade starka inslag av den realpolitiska idealtypen, medan den gängse investeringsplaneringen i stor utsträckning förblev den teknokratiska idealtypen trogen.

### *Att styra med mål*

Diskussionerna om trafikpolitik och investeringsplanering dominerades i mitten av 90-talet av den s.k. kommunikationskommitténs (KomKoms) arbete. KomKom tillkom 1994 genom ett beslut i Sveriges riksdag som fattades mot den sittande borgerliga regeringens vilja.<sup>5</sup> Den parlamentariska utredningen skulle utvärdera samt utarbeta en ny nationell plan för de svenska kommunikationerna (Melin 2000).

Resonemangen om investeringsplaneringen kom i stor utsträckning att fokusera på mål- och resultatstyrningens principer. I den s.k. Verksledningspropositionen från 1987 betonades att styrningen skulle ändra karaktär. Regeringen skulle styra myndigheterna tydligare samtidigt som myndigheterna skulle få större friheter att själva besluta om hur verksamheten skulle organiseras och genomföras (SOU 2007:75). Regeringskansliets arbetssätt skulle i ökad utsträckning fokusera på uppföljningar och utvärde-

---

<sup>5</sup>Beslutet möjliggjordes genom att Ny Demokrati, som vid denna tidpunkt befann sig i accelererande sönderfall, valde att rösta med oppositionen i vad som snarast framstod som en markering mot den borgerliga regeringen (Melin 2000).



ringar (ibid.). Kommittén betonade också tydligare än vad som tidigare varit fallet behovet av uppföljning och utvärdering.

Fortfarande saknas emellertid ett utvecklat system för en sektorsövergripande uppföljning, där uppföljning och utvärdering blir en viktig del i styrningen mot de transportpolitiska målen och principerna. (SOU 1997:35)

Myndigheternas årsredovisningar framställdes som de viktigaste dokumenten för återrapportering. Den nya myndigheten SIKA föreslogs få i uppgift att kontinuerligt följa upp effekter på de transportpolitiska målen (SOU 1997:35).

### *Regional planering på ny nivå*

Regionaliseringsfrågan var högt på den politiska dagordningen i mitten av 1990-talet. Efter omfattande utredande påbörjades 1996 försök med regionala självstyrelseorgan i Skåne, Kalmar och på Gotland. Det svenska inträdet i EU 1995 medförde krav på anpassningar till en mer europeisk struktur med betydligt större självstyrande aktörer på regional nivå än vad som varit tradition i Sverige. Den regionala nivån hade också blivit alltmer engagerad i infrastrukturfrågor och på många håll drevs lobbykampanjer och egna utredningar för att föra fram regionalt prioriterade satsningar. På nationell nivå uppfattades detta som en på många sätt svår situation att förhålla sig till. Det framgår av skrivningarna i flera propositioner, bl.a. den inriktningspropositionen som baserades på KomKoms delbetänkande:

Under arbetet med denna proposition har såväl regeringen som Kommunikationskommittén och trafikverken mottagit utredningar, skrivelser och opinionsyttringar rörande specifika frågor om transportinfrastrukturen i vissa regioner. Vidare har företrädare för olika regioner eller intressen uttalat sig för eller emot specifika projekt. Det är naturligt att lokala och regionala företrädare önskar få projekt genomförda som har stor lokal eller regional betydelse. Utgångspunkten för de anförda förslagen i propositionen är dock ett nationellt trafikpolitiskt perspektiv. (Prop. 1996/97:53)

Ett sätt att bemöta trycket från regionalt håll var att utöka det regionala inflytandet över planeringen. Men det fanns som tidigare sagts också dimensionen att det regionala inflytandet som balans mot de dominerande trafikverken. Ansvar för den regionala plane-

ringen, som tidigare delats mellan Vägverket och länsstyrelserna, fick nu såväl bredare som fördjupad inriktning. De dåvarande regionala väghållningsplanerna och LTA-planerna ersattes med en trafikslagsövergripande länsplan som omfattade nyinvesteringar och förbättringsåtgärder i infrastruktur med regional karaktär. Länsstyrelserna fick i uppdrag att ansvara för framtagandet av planerna. I de län där försöken med regionala självstyrelseorgan pågick fick istället dessa ansvaret för den regionala planeringen. Även trafikverken skulle dock spela en roll genom att ansvara för underlagsmaterial med förslag på åtgärder till länsstyrelserna samt de regionala försökslänen (prop. 1996/97:53).

Den regionala planeringen präglades, mer än den nationella, av den kommunikativa idealtypen. Länsstyrelserna skulle ansvara för att planerna förankrades med bl.a. kommuner, landsting, trafikhuvudmän och trafikverk. Men även det ekonomistiska synsättet var påtagligt. Det betonades särskilt att den nya regionala planeringsprocessen kontinuerligt skulle följas upp och granskas av bl.a. SIKA. Dessutom fick trafikverken möjlighet att överklaga länsstyrelsernas och de regionala självstyrelseorganens beslut om de ansåg att planeringen väsentligt avvek från trafikpolitiska mål eller på annat sätt var olämpliga (ibid).

## Förhandlingsplanering

### *Bortom NPM*

1990-talet innebar en omvälvande tid för den offentliga sektorn. New Public Management var den övergripande ideologi som styrde förändringsprocessernas inriktning. Detta kom som vi såg i föregående avsnitt att påverka även det sätt på vilket investeringsplaneringen utvecklades. De lösningar som förespråkades var i stor utsträckning präglade av det ekonomistiska tankesättet. New Public Management innebar en mer fragmenterad offentlig förvaltning och en investeringsplanering som tog sig nya former genom bl.a. alternativ finansiering. Kartan ritades om och därmed uppstod behov av nya förhållningsätt.

Som en följd av och reaktion mot NPM seglade under det tidiga 2000-talet nygamla begrepp upp i den transportpolitiska diskussionen. Den under NPM starka betoningen av specialisering ersattes av krav på koordinering. I Storbritannien, som var ett av

föregångsländerna när det gällde införande av NPM, signalerade Tony Blair 1997 en omdaning av offentlig verksamhet i riktning mot ”joined-up government” eller ”whole-of-government”. Syftet var att öka samordning och koordinering. Några år senare fick liknande tankegångar på allvar fäste även i de Skandinaviska länderna. (Christensen och Laegreid 2007). Den specialisering och separering av ansvar som man strävat efter under NPM lyftes nu mer och mer fram som ett problem. Stuprören utsågs till syndabock för den offentliga sektorns problem.

Omsvängningen påskyndades av att många av de frågor som dominerade dagordningen, t.ex. klimatfrågan och terrorhot, var av sådan karaktär att samordnade lösningar ansågs nödvändiga. Det ökade intresset för helhetslösningar fick genomslag i nya planeringsinstrument, bl.a. genom att den s.k. fyrstegsprincipen slog igenom. Fyrstegsprincipen syftade till att lyfta fram en bredare åtgärdsarsenal än många aktörers traditionella fokus på nyinvesteringar. Utvecklingen innebar även organisatoriska förändringar genom krav på mer trafikslagsövergripande perspektiv. I den långsiktiga planen för perioden 2010–2021 förutsattes trafikverken samordna sig i betydligt högre utsträckning än vad som tidigare varit fallet (prop. 2008/09:35). Även Trafikverkets bildande kan ses i ljuset av en strävan att åstadkomma helhetssyn och ökad samordning.

### *En ptomkinkuliss?*

År 2001 presenterade regeringen den proposition som angav inriktningen för planeringsperioden 2004–2015. I propositionen klargjordes bl.a. ekonomiska ramar, planeringskriterier och ansvarsfördelning för arbetet (prop. 2001/02:20). Baserat på propositionen utfärdade regeringen i mars 2002 direktiv till trafikverken, länsstyrelser och regionala organ som innebar att ett delvis nytt verktyg fördes in i planeringen – den s.k. fyrstegsprincipen. Fyrstegsprincipen var ett förhållningssätt till planering som ursprungligen utvecklades inom Vägverket men som i åtgärdsplaneringen lyftes fram av regeringen som generell princip som skulle gälla såväl väg- som järnvägsåtgärder (SOU 2009:31, bilaga 3). Grundtanken var att premiera ett förhållningssätt som bröt mot det alltjämt förhärskande predict-and-provide-paradigmet. Istället för att gå direkt på nyinvesteringar skulle andra och mindre kostsamma

alternativ utredas först. Nyinvesteringar skulle endast komma ifråga som ett fjärde och sista steg. Principen skulle ge ökad helhetssyn och samverkan mellan olika åtgärder i transportsystemet.

En utvärdering av fyrstegsprincipens tillämpning visar dock att den inte användes på det sätt som var avsett (SIKA 2005:11). Fyrstegsprincipen beskrevs som en potemkinkuliss som främst haft funktionen att ge intryck av att planeringen bedrevs förutsättningslöst. Bakom fasaden fann utvärderarna få bevis för att principen spelat någon roll i det faktiska planeringsarbetet, vare sig inom Vägverket eller Banverket:

Analysen av fyrstegsprincipens tillämpning i Vägverkets och Banverkets långsiktsplanering tyder alltså på att fyrstegsprincipen främst har utgjort en fasad som syftar till att få infrastrukturplaneringen att framstå som mer sofistikerad än den i verkligheten är. Detta blir i alla händelser den ofrånkomliga följderna av att principen beskrivs på ett sätt – som ett instrument för att åstadkomma en förutsättningslös och allsidig planering – men tillämpas på ett annat sätt; nämligen på ett mycket förenklat, schablonartat och inskränkt sätt. (SIKA 2005:11)

Kritiken till trots kom fyrstegsprincipen att spela en allt viktigare roll i den fortsatta diskussionen om planeringssystemets utveckling. Inför investeringsplaneringen för perioden 2010–2021 var fyrstegsprincipen åter ett centralt inslag i planeringsdirektiven och i det förslag till nytt planeringssystem som lanserades i februari 2010 utgjorde principen en avgörande beståndsdel.

### *Förskotteringsfasen*

Investeringsplaneringen var redan från de första planeringssomgångarna i praktiken indelad i två faser. Sedan tidigt 90-tal förtydligades indelningen i en inriktningsfas och en åtgärdsfas i och med att systemet med inriktningspropositioner infördes. Syftet var att stärka det politiska inflytandet genom att riksdagen fick ta ställning till budgettram och övergripande riktlinjer för planeringen. I fas två har de specifika åtgärdsvalen preciserats. Nationella åtgärdsplaner har fastställts av regeringen och regionala åtgärdsplaner av länsstyrelser respektive regionala självstyrelse- eller samverkansorgan. Enligt modellen är beslutsfasen därefter avslutad och processen går över i genomförande. Medel för planernas genomförande avsätts i statens årliga budget.

Frågan är dock om inte den gängse beskrivningsmodellen i verkligheten missar en beslutsfas. Det har visat sig att anslagen till infrastrukturen sedan mitten av 90-talet inte har motsvarat planerna. I kombination med att påbörjade projekt blivit betydligt dyrare än beräknat har det inte funnits tillräckligt med medel för att genomföra planerna i dess helhet. I praktiken har beslutsprocessen fått en tredje fas som handlar om vilka projekt i åtgärdsplanerna som faktiskt ska komma till utförande under planperioden. I denna fas har förskottering kommit att bli ett betydelsefullt instrument.

Möjligheten att förskottera infördes visserligen för vägobjekt redan 1988 (prop. 1987/88:50). Det beskrevs som ett instrument som endast skulle användas i särskilda fall, men som inte innebar någon förändring av den grundläggande ordningen för hur vägar och järnvägar finansierades. Senare möjliggjordes förskotteringar även på järnvägssidan.

Förskottering framstår som ett verktyg tydligt präglad av den realpolitiska idealtypen. Att så skulle vara fallet har dock fram tills helt nyligen avvisats i officiella dokument. Ett återkommande budskap har varit att det inte går att ”köpa sig före i kön”. Förskottering beskrevs istället som ett rationellt inslag i särskilda fall där den kommunala planeringen av olika skäl förutsatte en tidigareläggning av nationella satsningar. I takt med att förskottering blev allt vanligare blev denna bild svår att upprätthålla. I mitten av 2000-talet tillsatte regeringen en utredning om den kommunala kompetensen som även skulle se över förskotteringsinstrumentet. I direktiven till utredningen konstaterar regeringen för första gången att systemet med förskotteringar i praktiken inneburit att vissa kommuner betalar för att tidigarelägga investeringar, samtidigt som andra kommuner kan få sina projekt senarelägda. Systemet kunde enligt regeringen därför ifrågasättas (Dir. 2006:47). Utredningen kom till samma slutsats och var mycket kritiskt till förskottering som fenomen, men ansåg inte att det var praktiskt möjligt att helt avskaffa systemet (SOU 2007:72).

### *Medfinansieringsinstrumentet*

I den transportpolitiska proposition 2008 introduceras medfinansiering för första gången som ett formellt instrument i planeringsprocessen (prop. 2008/09:35). Medfinansiering användes som vi

sett redan på 1990-talet men då som ett verktyg som applicerades ad hoc och vid sidan av den ordinarie planeringsprocessen. Nu blev medfinansiering ett formaliserat och permanent inslag i investeringsplaneringen. Under rubriken "gemensamt ansvarstagande" utvecklade regeringen skälen för medfinansiering. Bl.a. angavs att medfinansiering kunde antas leda till en mer optimal utformning av investeringarna samt att de kunde genomföras när det passar i tiden med andra åtgärder (prop. 2008/09:35). Det huvudsakliga skälet föreföll dock vara att öka den totala investeringsvolymen så att fler projekt kunde inrymmas i planerna än vad riksdagen hade avsatt medel för. I propositionen betonades att medfinansieringen var ett frivilligt instrument som inte skulle påverka prioriteringarna:

Medfinansiering i sig innebär inte att andra objekt missgynnas genom att exempelvis få senare byggstart. Samma krav på beslutsunderlag ska ställas på medfinansierade objekt som på övriga objekt. Medfinansieringen ska inte heller medföra att anslagen till infrastrukturområdet minskar, utan att medfinansiering ska fungera som ett renodlat tillskott som gör det möjligt att göra fler åtgärder inom området. (Prop. 2008/09:35)

Trots officiell argumentation för motsatsen är det svårt att bortse från att medfinansieringen hade tydliga drag av det realpolitiska synsättet då det på ett påtagligt sätt utgick från en planering baserad på förhandling. I diskussionen om medfinansiering fanns även inslag av ekonomistiskt präglade resonemang. Medfinansiering kunde enligt detta ses som ett sätt att tydliggöra aktörernas betalningsvilja och därigenom få ett kvitto på vad investeringen eller åtgärden var värd för olika särintressen. Då trafikverken skulle omsätta medfinansieringsinstrumentet i åtgärdsplaneringen försökte man utforma ett arbetssätt som bottnade i ett teknokratiskt förhållningssätt. Medfinansieringen gjordes till föremål för beräkningar som skulle visa hur mycket av nyttan av en investering som var lokal, regional respektive nationell (Banverket m.fl. 2008). Med dessa beräkningar som grund försökte man avdramatisera det realpolitiska inslaget.

## Investeringsplaneringens problem

### *Vad är problemet?*

Genomgången av investeringsplaneringens utveckling från 50-talet till idag visar att planeringsprocessen med tiden kommit att kännetecknas av tre huvudsakliga typer av problem. Det handlar om ett inflytandeproblem, ett trovärdighetsproblem och ett metodproblem. Sammantaget bidrar dessa till ett övergripande legitimitetsproblem.

*Metodproblemet* har under lång tid präglat planeringsprocessen. Problemet är på inget sätt unikt för infrastrukturpolitik utan bottenar i grundläggande vetenskapsteoretiska motsättningar. Mot den traditionella objektiva kunskapssyn som utmärker den teknokratiska idealtypen står perspektiv som menar att kunskap alltid är subjektiv och aldrig värderingsfri. Denna kunskapssyn är utmärkande för den kommunikativa idealtypen. Metodproblemet har särskilt uppmärksammats i aktörernas förhållande till den samhällsekonomiska kalkylen. Kritiker menar att kalkylinstrumentet bygger på godtyckliga antaganden som ger vilseledande resultat och som därför inte kan tas på alltför stort allvar som beslutsunderlag. Förespråkare hävdar motsatsen och ser på skepsis mot beslut som inte baseras på de av kalkylerna framräknade nettonuvärdeskvoterna.

*Inflytandeproblemet* handlar i grunden om att den demokratiska styrkedjan inte anses fungera på ett tillfredsställande sätt. Det politiska inflytandet uppfattas i praktiken vara begränsat. Istället är det myndigheterna som styr planeringsprocessen i kraft av sin storlek, kompetens, inarbetade rutiner och metoder. Bakom inflytandeproblemet kan skönjas en kritik mot planeringens teknokratiska kärnvärden och ett krav på mer inslag av realpolitiskt inflytande. Trafikverksutredningen har belyst de olika sätt som regeringar och riksdagar sedan 80-talet tillämpat för att balansera och kontrollera trafikverkens roll i planeringen (SOU 2009:31). Huvudsakligen har dessa försök gått ut på att tillskapa organisationer som kan värdera och styra det beslutsunderlag som tas fram inom verken. Behovet av sådana kontrollerande funktioner hämtar näring från värderingar i den ekonomistiska idealtypen.

*Trovärdighetsproblemet* har fått särskild uppmärksamhet under senare år. Problemet grundar sig i att planerna sällan genomförs i den utsträckning som beslutats. Orsaken är ofta brist på pengar.

Finansieringsproblemen kan i sin tur bero dels på att redan påbörjade projekt blir dyrare än beräknat, dels på att riksdagen inte avsätter tillräckligt med resurser i den årliga statsbudgeten. Även omprioriteringar har varit ett vanligt skäl till att de långsiktiga planernas livslängd i realiteten uppfattas som väldigt kortsiktiga. För den realpolitiska idealtypen är detta en del av spelets regler. Förändrade förhandlingspositioner och styrkeförhållanden leder till att förutsättningarna hela tiden förändras. För realpolitikern är planen inget facit, utan en politisk uppgörelse med kort bäst-föredatum och som i allra högsta grad kan påverkas under resans gång. När sådana realpolitiska förändringar sker ses det sällan med blida ögon av aktörer som anammar teknokratiska och kommunikativa synsätt och som lagt ned tid och kraft på analyser och dialoger för att komma fram till planens innehåll. Den långsiktiga planen rycks enligt dem sönder av kortsiktig och irrationell politik.

Sammantaget pekar problemen på ett mer övergripande *legitimitetsproblem*. Aktörerna som verkar i systemet känner inte förtroende för det sätt på vilket processen fungerar.

### *Nytt planeringssystem*

Planeringssystemet har under årens lopp anpassats till nya idéer om hur effektiva beslutsprocesser bör struktureras. Förändringarna har dock inte lett till någon permanent lösning på investeringsplaneringens grundläggande problem. Snarare har kritiken mot planeringssystemet förstärkts. Trafikverksutredningen riktade i sitt slutbetänkande skarp kritik mot planeringssystemets sätt att fungera (SOU 2009:31). Baserat på betänkande fick Trafikverket under hösten 2009 i uppdrag från regeringen att presentera ett förslag till nytt planeringssystem (N2009/7620/IR). I februari 2010 presenterade trafikverket ett sådant förslag.

Det är tydligt att de rationellt orienterade instrumenten spelar en central roll i trafikverkens förslag. Det präglas av en syn på aktörerna som motiverade av allmänintresse. Detta kommer bl.a. till uttryck i att Trafikverkets dominerande roll i planeringen ses som oproblematiserad. Sammantaget kännetecknas förslaget av en balansakt mellan olika värden – teknokratiska, kommunikativa, ekonomistiska och realpolitiska:

Trafikverkets arbetssätt måste bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet samt dialog och lyhördhet gentemot olika aktörer och



intressenter i samhället samt att allmänintresset är en grundläggande utgångspunkt. Planeringen ska också underlätta och tydliggöra politiskt inflytande. (Trafikverket 2010, s.17)

Noterbart är att det förefaller ha skett en viss tyngdpunktsförskjutning mot ett mer kommunikativt förhållningssätt. En genomgång av texten visar att det med den kommunikativa idealtypen förknippade orden *dialog* och *samråd* förekommer på inte mindre än 64 respektive 25 ställen i trafikverkens rapport. Detta kan jämföras med det teknokratiskt behäftade ordet *kalkeyl* som är hälften så vanligt med 31 och ordet *sambällsekonomi* med 33 förekomster. För den ekonomistiska idealtypen framstår *kontroll* och *särintresse* som centrala begrepp. Ordet kontroll återfinns på tio och särintresse på tre platser i texten. Orden *förhandling* och *avtal*, som har en mer realpolitisk konnotation, förekommer på fem respektive tolv ställen.

Det realpolitiska inslaget i förslaget är nedtonat men göms på sätt och vis bakom den stora vikt som tillmäts medfinansiering som instrument i planeringsprocessen. Medfinansiering förutsätter förhandlingar mellan olika parter som är utpräglat realpolitiska, även om officiella formuleringar ofta antyder något annat. Medfinansiering som i planeringsomgången 2010–2021 i stor utsträckning blev en arena för realpolitik, framställs i förslaget till nytt planeringssystem snarare utifrån ett kommunikativt perspektiv. Betoningen ligger på gemensamma intressen och gemensamt ansvarstagande, snarare än maktspel genom förhandling.

## Slutsatser

PM har visat att skilda synsätt, som växt fram vid olika tidpunkter och utifrån olika ideal, legat till grund för det sätt på vilket planeringsprocessen utvecklats. Förändringar har skett inkrementellt. Synsätten har materialiserats genom anpassningar av befintliga och tillkomsten av nya planeringsinstrument.

Den långsiktiga planeringen växte fram i en tidsanda starkt präglad av en positivistisk kunskapssyn och en optimistisk tro på vetenskapens möjligheter att lösa samhällets problem. Samhället skulle styras rationellt på basis av vetenskapliga metoder. Det teknokratiska synsätt som präglade investeringsplaneringens ursprung har utgjort bas för många aktörers uppfattning om vad

planeringen är, bör och kan vara. Under 70-talet fick dock det kommunikativa synsättet ett visst genomslag genom att dialog och samverkan lyftes fram som viktiga instrument. De teknokratiska metoderna spelade även fortsättningsvis en dominerande roll men kompletterades med bredare analytiska perspektiv och involverade flera aktörer i planeringen, inte minst på lokal och regional nivå.

Tilltron till den rationella planeringen som samhällsförbättrande metod sviktade under 80-talet. Den rationalistiska politiska kulturen ersattes av New Public Management. Planeringsaktörerna betraktades i ökad utsträckning som nyttomaximerande sår-intressen. Den teknokratiska idealtypen ifrågasattes men utan att några egentliga analytiska alternativ presenterades. Det ekonomistiska synsättets betoning på tydlig arbetsdelning mellan politik och administration möjliggjorde för myndigheterna att arbeta vidare med teknokratisk inriktning. Den allmänna planeringsskepticismen medförde att flera betydelsefulla beslutsprocesser drevs vid sidan av den ordinarie investeringsplaneringen på arenor som utgick från mer realpolitiska utgångspunkter. Det realpolitiska synsättet fick ytterligare betydelse då förhandlingar om medfinansiering blev en del av planeringssystemet på 2000-talet.

Enligt gängse beskrivningar bedrivs investeringsplaneringen på i stort sett samma sätt idag som då den etablerades under 50- och 60-talen. Den teknokratiska idealtypen utgör alltså den mall ur vilken processen förväntas hämta sin legitimitet. Sedan 70-talet har denna legitimitetsgrund urholkats då det dels blivit uppenbart att de teknokratiska metoderna präglas av betydande osäkerheter, dels visat sig användas som brickor i ett realpolitiskt spel där metoderna – medvetet eller omedvetet – riggas på sätt som producerar ”önskvärda” resultat (se t.ex. Flyvbjerg 2009). Kritiken till trots har nya synsätt som växt fram inte på egen hand lyckats upprätta en ny legitimitetsgrund. Planeringsprocessen präglas därför idag av flera samtidiga och i viss mån konkurrerande synsätt som har olika genomslag bland aktörerna beroende på dess roller, tidigare erfarenheter och grundläggande värderingar. Inflytandeproblemet, trovärdighetsproblemet och metodproblemet kan ses som symptom på att det saknas gemensam syn bland planeringens aktörer på vad processen är, bör och kan vara. Legitimiteten för ett nytt planeringssystem förutsätter förhållningssätt som kan hantera och göra något konstruktivt av dessa skilda synsätt.

## Referenser

### Vetenskaplig litteratur

- Anell, Lars, Hedborg, Anna, Ingelstam, Lars och Lönnroth, Måns, 1971. *Ska vi asfaltera Sverige? Om myt och metod i trafikpolitiken*. Stockholm: Bokförlaget PAN/Nordstedts.
- Banister, David, 2002. *Transport planning*. London och New York: Spon Press.
- Campell, Scott och Fainstein, Susan S. (red) 2003. *Readings in Planning Theory*. Malden, Oxford och Carlton: Blackwell Publishing.
- Christensen, Tom och Læg Reid, Per (red), 2000. *New Public Management. The transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, Tom och Læg Reid, Per, 2007, ”The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform”, *Public Administration Review*, vol. 67, nr 6, s. 1059–1066.
- Fischer, Frank, 2007. ”Deliberative Policy Analysis as Practical Reason: Integrating Empirical and Normative Arguments”, i Fisher, Frank, Miller, Gerald J., och Sidney, Mara S. (red), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton, London och New York: CRC Press.
- Fisher, Frank, Miller, Gerald J., och Sidney, Mara S (red), 2007. *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton, London och New York: CRC Press.
- Flyvbjerg, Bent, 2009, ”Survival of the unfittest: why the worst infrastructure gets built – and what we can do about it”, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 25, nr. 3, s. 344–367.
- Habeeb, William Mark, 1988. *Power and Tactics in International Negotiation. How Weak Nations Bargain with Strong Nations*. Baltimore och London: The John Hopkins University Press.
- Jansson, Kjell och Molander, Per, 2006. *Vägverkets planering och den politiska beslutsprocessen*. Mapsec.
- Jansson, Jan Owen och Nilsson, Jan-Eric, 1989, ”Spelar samhälls-ekonomiska kalkyler någon verklig roll i vägväsendet?”, *Ekonomisk debatt*, årg. 17, nr. 2, s. 85–95.
- Kågesson, Per, 2009. *Vilken framtid har bilen? En analys av vägtrafiken*. Stockholm: SNS.
- Lundquist, Lennart, 1992. *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.

- Melin, Carl, 2000. *Makten över trafikpolitiken. Korporatism, lobbying och opinionsbildning inför 1998 års transportpolitiska beslut*. Uppsala universitet.
- Niskanen, William A., 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. New Brunswick och London: Aldine Transactions.
- Parsons, Wayne, 1995. *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: Edgar Elgar.
- Peters, B. Guy, 2001. *The Future of Governing*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Pettersson, Ove, 1988. *Byråkratisering eller avbyråkratisering. Administrativ och samhällsorganisatorisk strukturomvandling inom svenskt vägväsende 1885–1985*. Uppsala universitet.
- Pierre, Jon, 2001, "Decentralisering", i Rothstein, Bo (red), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Pierre, Jon och Sundström, Göran (red), 2009. *Samhällsstyrning i förändring*. Malmö: Liber.
- Rothstein, Bo (red), 2009. *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rothstein, Bo och Vahlne Westerhäll, Lotta (red), 2005. *Bortom den starka statens politik?*. Stockholm: SNS Förlag.
- Sannerstedt, Anders, 1979. *Fri konkurrens eller politisk styrning? 1963 års trafikpolitiska beslut – debatten om innehåll, tillämpning och effekter*. Lund: Studentlitteratur.
- Teorell, Jan och Svensson, Thomas, 2007. *Att fråga och att svara. Samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Liber.
- Örtendahl, Per Anders, 1989, "Replik till Jansson och Nilsson", *Ekonomisk Debatt*, årg.17, nr. 5, s. 387–388.

#### Offentliga dokument

- FiU 1990/91:4y. *Näringspolitik för tillväxt*.
- DS K 1976:3. *Förslag till organisation av en trafikplaneringsmyndighet*.
- N2009/7620/IR. *Uppdrag att lämna förslag till ett nytt planeringssystem för transportinfrastrukturen*.
- Prop. 1963:191. *Angående riktlinjer för den statliga trafikpolitiken m.m.*

- Prop. 1977/78:10. *Om ändring av statens vägverks organisation och om vissa vägplaneringsfrågor.*
- Prop. 1978/79:99. *Om en ny trafikpolitik.*
- Prop. 1987/88:50. *Om trafikpolitiken inför 1990-talet.*
- Prop. 1990/91:87. *Näringspolitik för tillväxt.*
- Prop. 1991/92:100. *Med förslag till statsbudget för budgetåret 1992/93*
- Prop. 1992/93:176. *Om investeringar i trafikens infrastruktur m.m.*
- Prop. 1996/97:53. *Infrastrukturinriktning för framtida transporter.*
- Prop. 2001/02:20. *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transport-system.*
- Prop. 2008/09:35. *Framtidens transporter.*
- Riksdagen protokoll 1976/77:42.
- SOU 1958:1. *Vägplan för Sverige.*
- SOU 1969:56. *Vägplan 1970.*
- SOU 1975:85. *Vägplanering.*
- SOU 1990:86. *IF-utredningen.*
- SOU 1997:35. *Ny kurs i trafikpolitiken.*
- SOU 2007:72. *Kommunal kompetens i utveckling.*
- SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning.*
- SOU 2009:31. *Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg.*
- SIKA, 2005. *Fyrstegsprincipen som Ptomkinkuliss.*
- Statskontoret, 1977. *Om planering vid statliga myndigheter. Metoder. Organisation. Erfarenheter. Synpunkter.* Stockholm: LiberFörlag/Allmänna Förlaget.
- Trafikverket, 2010. *Förslag till nytt planeringssystem för transport-systemet. Slutrapport 2010-02-26.*
- TU 1972:1. *Trafikutskottets betänkande i anledning av Kungl. Maj:ts i propositionen 1972:1 gjorda framställningar rörande utgifterna på driftbudgeten för budgetåret 1972/73 inom kommunikationsdepartementets verksamhetsområde jämte motioner.*
- TU 1990/91:24. *Trafikens infrastruktur.*

# Värdeskapande förhandlingar i medfinansieringsprocesser

## Inledning

Föreliggande promemoria behandlar förhandlingens potential som värdeskapare i medfinansieringsprocesser. Syftet är att med hjälp av teori och praktiska exempel diskutera medfinansieringens möjlighet till att skapa mer kvalitativa lösningar och ekonomiska värden för deltagande parter.

Promemorian har följande disposition: I ett inledande kapitel (1) redovisar vi medfinansieringens villkor. I kapitel 2 behandlas relevant teoribildning om markvärden och förhandlingar samt förutsättningar för regional samordning. I det följande kapitlet (3) redovisas två fallstudier rörande station och trafikplats i Vega, Haninge samt Resecentrum i Uppsala. I de avslutande kapitlen (4 och 5) diskuterar vi utmaningar och förutsättningar för att realisera de potentialer som medfinansieringen möjliggör.

## 1 Medfinansieringens villkor

### Prövning av medfinansiering grundat på frivillighet och extra nytta

Infrastrukturpropositionen (prop. 2008/09:35) anger två grundläggande villkor för medfinansieringsprocessen. För det första, att medfinansiering skall prövas som ett permanent inslag för samtliga namngivna objekt inom ramen för åtgärdsplaneringen. För det andra, att medfinansiering alltid ska vila på frivillighetens grund. Utebliven medfinansiering skall inte påverka statens prioritering av infrastrukturobjekt. Därtill ställer trafikverken i sitt gemensamma förslag på riktlinjer (Trafikverken 2008) upp ett tredje villkor.

Medfinansierande parter ska se värden av investeringen utöver de allmänna trafikintressen som trafikverken har att beakta, och medfinansieringens omfattning ska stå i relation till hur dessa värden fördelar sig mellan olika intressenter. Villkoren gör förhandling mellan parterna naturlig såväl som nödvändig. Frivilligheten gör att kommunen efterfrågar specifik nytta för att ingå i processen, och Trafikverket måste kunna redovisa sådan nytta för att ingå avtal om medfinansiering.<sup>1</sup>

### Medfinansiering med såväl kvantitativt som kvalitativt syfte

Ur infrastrukturpropositionen (prop. 2008/09:35) kan såväl ett kvantitativt som kvalitativt syfte med medfinansiering utläsas. Dels antas medfinansiering kunna leda till en utökning av den totala investeringsramen och att fler objekt därmed kan upptas i infrastrukturplanen. Dels antas det finnas ”ett brett intresse från lokala och regionala aktörer att påverka planering och utformning av samhällets infrastruktur” vilket, rätt tillvarataget, kan ”bidra till en optimal utformning av investeringarna och till att de genomförs när det passar i tiden med andra åtgärder”. Medfinansiering antas alltså, utöver att generera rent ekonomiska resurser, också svara upp mot önskemål om ökad påverkan på planering och utformning, vilket tänks kunna ge förbättrade lösningar, exempelvis i form av stadsutvecklingsmöjligheter.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Flera medfinansierande kommuner har angett att det informellt gavs uttryck för att medfinansiering skulle kunna få påverkan på prioriteringsordningen av objekt, och att ett sådant ”dolt bete” från statens sida påverkat kommuners intresse av att medfinansiera. Detta problem ligger utanför de statliga riktlinjer för åtgärdsplaneringen och medfinansieringen som berörs här, men senare i detta PM diskuteras hur regional samordning kan utgöra motvikt mot att enskilda aktörer ”köper sig förtur”.

<sup>2</sup> I de förhandlingar som genomförts inom ramen för närtidssatsningen 2009–2010 samt åtgärdsplaneringen 2010–2021 har balansen mellan de två syftena varierat. En stor mängd förhandlade objekt under kort tid innebar små möjligheter till förändringar i utformning, och gav fokus på medfinansieringens kvantitet. Kostnadsfördelningen mellan parterna blev då den fråga som behandlades i förhandlingen, med resultatet att kvalitativa frågor om utformning hamnade i skymundan.

## I medfinansiering möts parter med skilda ansvarsområden, befogenheter och resurser

I medfinansieringsprocessen besitter de skilda aktörerna olika ansvar, befogenheter och resurser. Respektive part har reglerade processer för att planera och genomföra projekt inom sitt ansvarsområde. Kommunen i form av fysisk planering enligt plan- och bygglagens översiktsplane- och detaljplaneprocesser samt ekonomisk planering utifrån väghållaransvar. Trafikverket fysisk planering enligt fyrstegsprincipen och väg- och järnvägslagen samt ekonomisk planering i form av inriktnings- och åtgärdsplanering.

Aronsson (2009) beskriver relationen mellan den medfinansierande parten och staten i form av begreppen resurser, beroende och makt. Asymmetri mellan parterna vad gäller resurser och befogenheter ger ett, mer eller mindre, ömsesidigt beroende. Detta beroende tar sig uttryck i maktförhållanden mellan parterna, vilket avspeglas i förhandlingen.

### Upplagt för förhandling med få processuella regler

De ovan beskrivna villkoren för medfinansiering i form av obligatorisk prövning, frivillighet för medfinansierande part, medfinansieringens såväl kvantitativa som kvalitativa syfte samt parternas skilda ansvarsområden, mandat och resurser, formar spelplanen för förhandling.

Medfinansieringens innebörd, att en part bidrar finansiellt till infrastruktur under statligt ansvar och att Trafikverket ska anlägga ett bredare perspektiv på nytta som också inkluderar nytta för medfinansierande parter, betyder att parterna går utanför sina traditionella roller. Kommunen genom att ta ett utökat finansieringsansvar. Trafikverket genom att ta bredare hänsyn till medfinansierande parters *nytta* av projektet. Förhandlingen blir då den arena där dessa vidgade roller möts och en samverkansprocess växer fram.

Hur denna process ska gå till, liksom vilket innehåll avtalen ska ha är dock till stor del oreglerat. Inom ramen för de nämnda villkoren lämnas stort utrymme för parterna att utforma förhandlingsprocessen liksom att träffa överenskommelse om materiellt innehåll. Avsaknaden av standardiserade processregler innebär osäkerhet om



utfallet, men ger också utrymme för kunskapsbyggande och värdeskapande.<sup>3</sup>

### Nyttouppskattning: fokus på exploateringsnytta

Att medfinansiering skall grundas på nytta av investeringen utöver den som Trafikverket har att beakta, innebär ett behov av att kvantifiera och redovisa sådan nytta med koppling till genomförandet av det specifika infrastrukturobjektet. Trafikverken redovisar i riktlinjerna (2008) fem typsituationer då medfinansiering kan aktualiseras:

- a. I infrastrukturplaneringen icke namngivna infrastrukturprojekt med krav på stor flexibilitet för att kunna svara mot akuta trafik- och stadsbyggnadsfrågor.
- b. Infrastrukturprojekt med stark påverkan på regional och lokal utveckling.
- c. Infrastrukturprojekt med särskilda effekter på möjligheter till alternativ markanvändning.
- d. Infrastrukturprojekt med privata, kommunala eller regionala krav som går utöver vad som ligger i trafikverkens ansvar att tillgodose.
- e. Infrastrukturprojekt med särskilda privata, kommunala och/eller regionala intressen som ställer krav på tidigareläggning eller att investeringen som sådan ska samordnas med andra investeringar.

De fem typsituationerna ger på olika sätt och i varierande grad möjlighet till värdeskapande. (a) beskrivs av trafikverken (2008) som ”smörjoljan i ett system som annars skulle gnissla betänkligt” och nyttjas flitigt för att kunna lösa uppkomna problem i transportsystemet, ofta i form av mindre trimningsåtgärder. (d) och (e) har båda en koppling till önskemål framförda från den medfinansierande partens sida och fyller en viktig roll genom att

---

<sup>3</sup> Att processen i det närmaste varit öppen för parterna att utforma – som en del i diskussionerna och förhandlingarna – har resulterat i betydande skillnader mellan såväl Vägverkets och Banverkets förhandlingar och avtal, som mellan enskilda objekt. Vissa förhandlingar har fokuserat på ren kostnadsfördelning, vilket avspeglas i ett finansieringsavtal, medan andra förhandlingar integrerat frågor om kostnadsfördelning och finansiering med frågor om fysisk planering och utformning. Se vidare (Cars, Malmsten & Witzell, 2011).

möjliggöra tillägg till, och lokal anpassning av, projekt utöver Trafikverkets intressen.

(b) och (c) skiljer ut sig genom att inte utgå från önskemål från medfinansierande part eller akuta problem, utan istället ta sin utgångspunkt i investeringens *effekter*. De förutsätter vidgade objektsbedömningar från Trafikverkets sida, vilka tar hänsyn även till effekter som svårigen kan ges ett bestämt värde i den samhälls-ekonomiska kalkylen.

Merparten av medfinansieringsprocesserna inom ramen för när-tidsatsningen för åren 2009–2010 och åtgärdsplaneringen för åren 2010–2021 fokuserade kring typsituation (c) – alternativ markanvändning. Situationen är intressant ur ett värdeskapande perspektiv då den tangerar såväl värdesamband mellan markanvändning och infrastruktur (vilket studerats, debatterats och nyttjats till och från under mycket lång tid) som det transportpolitiska målet tillgänglighet och den på senare år uttalade viljan att förstärka samverkan mellan inblandade aktörer i infrastrukturplaneringen. I tillämpning innebär den också ett tydligt och starkt beroendeförhållande mellan parterna – särskilt om fokus läggs på att skapa rumslig tillgänglighet – ett begrepp vars definition utgörs av förhållandet mellan markanvändning och transportinfrastruktur.

## **2 Teorier om markvärden och värdeskapande förhandlingar, samt förutsättningar för regional samordning**

### **2.1 Stadsutveckling och alternativ markanvändning – värdeskapande genom exploateringsnytta**

#### **Exploateringsnytta relaterar till normativt samband mellan infrastruktur och bebyggelse: tillgänglighet**

Transportpolitiken har nyligen givits en ny målstruktur (prop. 2008/09:93). Det övergripande målet ligger kvar oförändrat jämfört med tidigare, medan de tidigare sex delmålen ersatts av två: ett funktionsmål med fokus på tillgänglighet samt ett hänsynsmål med fokus på säkerhet, miljö och hälsa. Den nya målstrukturen utgör en omarbetning av ett förslag till ny målstruktur utformat av SIKÅ (2008). Begreppet tillgänglighet gavs i underlaget följande definition:

möjligheten att minimera eller överbrygga geografiska avstånd för att skapa kontaktmöjligheter och närhet till nyttor och funktioner så att behoven hos både näringsliv, medborgare och offentlig verksamhet tillgodoses. (SIKA 2008, s. 18)

Det nya funktionsmålet innebär en fokusförskjutning i målstrukturen från rörlighet till tillgänglighet, där det förra begreppet ses som ett medel för att uppnå det senare: rörlighet i syfte att stärka tillgängligheten. Därmed betonas också transportsystemets *nytta*, snarare än dess *funktion*, vilket öppnar upp för andra medel att uppnå tillgänglighetsmålet än direkt transportrelaterade. Såväl SIKA som regeringen lyfter fram att tillgängligheten kan förbättras genom utbyggnad av transportsystemet, men att även lokaliserings- och bebyggelsestruktur samt nyttjande av informationsteknologi har påverkan på tillgängligheten.

Fokusförskjutningen innebär vidare att Trafikverket inte kan styra mot målet på egen hand, då myndigheten inte har rådighet över alla de planeringsprocesser som påverkar tillgängligheten. Omorienteringen kräver därför nya och vidgade samverkansformer mellan planerande parter för att funktionsmålet ska uppnås. För Trafikverket innebär det att större hänsyn behöver tas till markanvändning och bebyggelsestruktur. Detta avspeglas även i det nyligen bildade Trafikverkets verksamhetsidé, där myndigheten benämner sig *sambällsutvecklare*.

De transportpolitiska målen är tänkta att kunna utgöra stöd för planering och beslut på olika nivåer. Att i planprocessen definiera det problem som ska lösas utifrån tillgänglighetsbegreppet öppnar upp för att fokusera på transportsystemets nytta – tillgängligheten – och innebär på så vis dels minskad risk för suboptimala beslut pga. för snäva planeringsramar exempelvis för enbart ett trafikslag, dels för åtgärdsalternativ som minskar behovet av fysiska transporter, exempelvis genom förändrad bebyggelseplanering.

Tillgänglighetsbegreppets normativa dimension, i form av det transportpolitiska funktionsmålet, har alltså betydelse för medfinansieringsprocessen genom att det betonar det ömsesidiga beroendet mellan parter skilda planeringsprocesser, och betydelsen av samverkan i målstyrande syfte.

## Exploateringsnytta speglar ekonomiskt samband mellan infrastruktur och markanvändning

Exploateringsnytta som medfinansieringsmetod är av intresse också då det nyttjar ett sedan länge känt ekonomiskt samband mellan markanvändning och transportinfrastruktur, alltså de byggstenar som tillsammans formar tillgänglighetsbegreppet. Anderstig (1993) beskriver variationer i markvärden inom och mellan regioner med hjälp av begreppen tillgänglighet och transportkostnader. En plats tillgänglighet beror av transportsystemet och lokaliseringmönstret i omlandet. Tillgängligheten varierar omvänt mot transportkostnaden, med hög tillgänglighet och låga transportkostnader i centrala lägen och vice versa. Tillgängligheten internaliseras i markvärdet till vad Anderstig benämner platsens *härvärde*<sup>4</sup>. I markpriset avspeglas härvärdet, inklusive diskontering av förväntade framtida inkomster till följd av detta härvärde.

Markens reella värde begränsas dock av andra faktorer, och då särskilt kommunens fysiska planering och reglering av byggrätt. Det härvärde som speglar platsens tillgänglighet utgör därför en potential som endast kan realiseras genom kommunala planeringsbeslut. Vidare innebär inte infrastrukturinvesteringar per automatik att de totala markvärdena i en region ökar. Infrastrukturinvesteringen kan i vissa fall snarare *omfördela* markvärden. I medfinansieringsprocesserna har uppskattningen av exploateringsnytta dock utgått från kommunernas utbyggnadsplaner i form av utpekade exploateringsområden i översiktsplan och andra inriktningsdokument, vilket i växande städer och regioner torde innebära tillskott till det totala markvärdet.

Tillämpning av exploateringsnytta i medfinansieringsprocesser ger ekonomiska incitament för samverkan i de fysiska planeringsprocesserna, vilket kan bidra till bättre uppfyllelse av de transportpolitiska målen, och då särskilt det ovan diskuterade funktionsmålet om tillgänglighet.

---

<sup>4</sup> Anderstig har hämtat begreppet *härvärde* från Åke E Andersson och Ulf Strömquist. Begreppet speglar på ett koncist vis mark- och urbanekonomiska teorier om tillgänglighetens positiva inverkan på markvärdet.

## Exploateringsnytta beroende av samverkan mellan kommun och trafikverk

Från ovanstående resonemang kan vi konstatera att såväl det normativa som det ekonomiska sambandet mellan markanvändning och transportinfrastruktur uppvisar ett beroendeförhållande mellan aktörer vilka förfogar över skilda planeringsprocesser. Staten och kommunen/regionen besitter båda resurser och befogenheter som kan nyttjas såväl för att styra planeringen mot det transportpolitiska funktionsmålet tillgänglighet som för att forma en värdeskapande process, där förbättrad tillgänglighet genom investeringar i infrastruktur internaliseras i markvärdet.

### 2.2 Samordning och styrning på regional nivå

#### Möjlighet till samordning av medfinansieringsprocesserna ur ett systemperspektiv

Investeringar i transportinfrastruktur såväl som förändrad markanvändning ger ofta effekter över kommungränser. Systemstudier genomförs därför på regional nivå och samordning av markanvändningen eftersträvas. Den tillgänglighet som utgör resultatet av sambandet mellan transportinfrastruktur å ena sidan, och bebyggelsens mönster och lokalisering å den andra, kan planeras och studeras på skilda skalnivåer. På regional nivå kan fysisk och ekonomisk planering integreras i en samordnad medfinansieringsprocess, antingen genom att regionen tillskjuter egna medel utifrån befogenhet att uppta skatt, eller utifrån att en mellankommunal överenskommelse om medfinansiering sluts. Regionen kan då samordna de skilda medfinansieringsprocesserna i regionen och sätta in de enskilda objekten i ett systemperspektiv. Därmed ges möjlighet till optimering av planeringen även på regional nivå.

#### Regionorganisationer med olika förutsättningar

Under senare år har frågan om regionens roll i den offentliga organisationen diskuterats. I Västra Götaland och Skåne har försök med nya regionala organisationer med utökad besluts- och beskattningsrätt pågått sedan 1999, vilka 2010 genom riksdagsbeslut permanentas. Ansvarskommittén (SOU 2007:10) föreslog införande

av en liknande ny regional samhällsorganisation för hela landet. I diskussionen om regionernas organisering har röster höjts för utökade möjligheter till beskattning och avgiftsuttag på regional nivå, exempelvis i form av regionala mark- och fastighetsavgifter för att finansiera infrastruktur (se exempelvis Andersson 2005, Anderstig 1993, Andersson & Söderberg 2008).

Dagens regionala organisering skiljer sig kraftigt åt över landet, vad gäller såväl organisation som befogenheter. Stockholmsregionen är ålagd att bedriva regionplanering enligt Plan- och bygglagen. De nya regionerna i Västra Götaland och Skåne har tagit över den regionala utvecklingsplaneringen från staten. Det finns också exempel på kommunförbund som bedriver planering av mer informell karaktär.

En aktiv regional organisation ger möjlighet till samordning av kommunala planeringsönskemål, vilka kan sammanföras till en gemensam regional prioriteringsordning för infrastrukturinvesteringar. Utifrån en sådan samsyn kan också de olika kommunernas medfinansiering samordnas i ett regionalt perspektiv. Förutsättningarna för en sådan samordning skiljer sig alltså i dag dock åt över landet.

## 2.3 Förhandlingsteori

### Distributiva och integrativa förhandlingar

Enligt förhandlingsteorin kan förhandlingar schematiskt vara av två slag. För det första fördelande (distributiva), vilket innebär att "kakan är given" och att förhandlingen handlar om att dela den, dvs. ju mer en part vinner, ju mer måste motparten avstå. Den distributiva förhandlingen handlar om *en* fråga och utmärks alltså av en "vinna-förlora" relation.

För det andra finns värdeskapande (integrativa) förhandlingar. Dessa förhandlingar inkluderar alltid mer än en fråga. Teorin säger att värdet som ska fördelas kan växa beroende på hur parterna strukturerar förhandlingen och vilket utfall som erhålls i olika delfrågor. Beslut om en infrastrukturinvestering rymmer en mängd olika delfrågor, som alla måste lösas för att projektet ska kunna realiseras. Det handlar i ett typiskt infrastrukturprojekt om frågor rörande produktionskostnader, finansiering, tekniklösningar, standards, byggtider och om hur projektet ska avgränsas. De berörda parterna har olika intressen i dessa frågor. Ibland kan intressena

vara mer eller mindre samstämmiga, ibland är de motsatta. Men, utöver dessa preferenser finns ytterligare en viktig skillnad. Parterna lägger skild vikt vid de olika delfrågor som ingår i projektet. En fråga som för en av parterna är den i särklass viktigaste, kan för en annan part vara av relativt sett mindre betydelse, och vice versa. Likaså har parterna ett intresse i att förhandlingsfrågor adderas eller omformuleras i syfte att skapa kreativa lösningar som möjliggör ytterligare värdeskapande i förhandlingen. Detta öppnar enligt förhandlingsteorin upp möjligheter för integrativa förhandlingslösningar, dvs. överenskommelser som innebär att parterna företrädesvis gör eftergifter i frågor de själva ser som relativt mindre betydelsefulla men som samtidigt är av hög prioritet för motparten. På motsvarande sätt markeras ovilligheten att göra eftergifter i frågor man själv bedömer som de viktigaste, här förväntas motparten vara villig att göra eftergifter. Förhandlingen kommer nu att liknas vid ett trade-off spel, ett givande och tagande där parterna i samspel med varandra söker lösningar som är ömsesidigt fördelaktiga, givet de olika värderingar de har av olika delfrågor som inkluderas i projektet. Om parterna spelar detta spel skickligt finns möjligheter till vinna-vinna-lösningar, dvs. överenskommelser där parterna genom att systematiskt utnyttja intresseskillnader kan skapa värden.

### Förhandlingars roll i infrastrukturplaneringen

Oavsett medfinansiering eller ej, så är förhandlingar en ingrediens i planeringsprocessen för infrastruktur. Förhandlingarna avser exempelvis trafikala lösningar, stationslägen, trafikplatser, tidplaner, finansiering, lokal stadsbyggandsutveckling samt samordning av väg- och järnvägsplaner med den kommunala planeringen. En jämförelse mellan situationer där medfinansiering förekommer respektive inte förekommer visar att förhandlingen kommer att genomföras under helt olika villkor i de två situationerna.

Schematiskt karaktäriseras förhandlingen *utan medfinansiering* av att vara en positionsförhandling vilken utmärks av fördelning av värden snarare än skapande. Relationen mellan parterna kan liknas vid ett skyttegravs- eller krig där det handlar om att agera kraftfullt mot motparten för att vinna fördelar för egen del, vilket måste ske på den andra partens bekostnad. Grunden för denna förhandlings-situation ligger i en asymmetrisk maktrelation mellan parterna. Här

finns förvisso några frågor där parterna har gemensamma intressen och resurser för att finna lösningar, exempelvis frågor rörande tidplaner, trafikala lösningar och samordning av olika plandokument. Samtidigt finns dock två frågor av central betydelse som parterna inte ömsesidigt anser bör inkluderas i förhandlingen. Det gäller frågor om finansiering av infrastrukturinvesteringen samt möjligheter till stads- och bebyggelseutveckling med anledning av denna. För Trafikverket är finansieringsfrågan central, medan den från kommunen ses som en "icke-fråga" i förhandlingen, eftersom den anses vara ett ansvar exklusivt för Trafikverket. På motsvarande sätt kan det förhålla sig med frågor rörande möjlig stads- eller bebyggelseutveckling. För kommunen är denna typ av frågor ofta av högsta prioritet samtidigt som Trafikverket anser att de ligger utanför verkets ansvarsområde och istället är en kommunal uppgift.

I ett projekt där *medfinansiering* tillämpas får förhandlingarna en helt annan roll. Nu blir också frågan om finansiering av investeringen en gemensam angelägenhet. Kommunens acceptans att medverka i finansieringen sker dock inte villkorslöst. I och med att man tar ett medansvar för ekonomin får kommunen ett direkt intresse av att påverka kostnaderna för projektet och naturligtvis därmed också dess påverkan på bebyggelse- och stadsutvecklingsmöjligheter. Som en konsekvens av medfinansiering kommer således de två frågor som "stod utanför" förhandlingen, i de situationer medfinansiering inte tillämpas, att bli inkluderade i förhandlingen. Detta påverkar i grunden förutsättningen för förhandlingen.

Den kanske mest slående förändring som möjliggörs i och med medfinansiering är att relationen mellan parterna förändras. Medfinansieringen innebär att maktrelationerna blir mer jämbördiga, kommunen blir en förhandlingspart i och med att man axlar ett ansvar, den för Trafikverket centrala frågan om finansiering inkluderas i förhandlingen. Detta leder i sin tur till avgörande förändringar av förhandlingen och det sätt på vilken förhandlingen förs. Förhandlingen ändrar karaktär från att ha varit distributiv (fördelande) till att bli integrativ (värdeskapande). Det handlar nu ytterst om att hitta lösningar som är ekonomiskt effektiva, samtidigt som de tillgodoser såväl trafikala behov som önskemål om möjligheter till bebyggelse- och stadsutveckling. En insikt som uppenbaras för de deltagande parterna är att nu handlar det inte längre om att "vinna-förlora", utan snarare om möjligheterna att skapa "vinna-vinna"-lösningar. Den andra parten blir inte enbart en motpart utan i lika hög grad en medspelare, med vilken samarbete



är nödvändigt för att skapa mervärden och för att kunna utveckla gemensamt önskvärda lösningar. Detta innebär i sin tur att ett antal begrepp blir centrala i förhandlingen; problemlösning, gemensamt kunskapssökande och lärande, alternativgenererande samt kreativitet.

### Makt och intressen i förhandlingen

Också frågan om maktresurser spelar en avgörande roll för utfallet av förhandlingen. Den värdeskapande förhandlingen förutsätter att parterna är beroende av varandra och nyckeln till värdeskapande handlar ytterst om att parterna kan göra ömsesidiga vinster genom att samarbeta och gemensamt bidra till en önskvärd lösning. Ju mer asymmetriskt maktresurserna är fördelade, ju svårare blir det att skapa gemensamt önskvärda lösningar. På motsvarande sätt försämras förutsättningarna för förhandling om en av parterna introducerar frågor som den andra parten inte har intresse i eller uppfattar inte ligger inom det egna ansvarsområdet. I sådana situationer, där en part saknar maktresurser eller upplever att frågan inte ryms inom det egna mandatet, finns inget skäl för den andra parten att förhandla. För den part som besitter maktresurserna är det ofta rationellare att fatta beslut på egen hand än att ge sig in i en förhandling som inte kan tillföra ytterligare värde eftersom motparten saknar intresse eller maktresurser för att skapa värden. Också denna aspekt är relevant i diskussionen om medfinansiering. I ett infrastrukturprojekt utan medfinansiering är relationerna mellan parterna asymmetriska. Den makt som finansiella resurser ger finns hos Trafikverket vilket innebär att "stadsutvecklingsaspekter" som förs fram av kommunen inte sällan upplevs som irrelevanta, eftersom de inte ryms i verkets primära ansvarsområde. I detta läge är det svårt att undvika att förhandlingen blir en distributiv positionsförhandling med två separata frågor, infrastrukturprojektet som sådant samt stadsutvecklingsmöjligheter. I det typiska fallet önskar kommunen att infrastrukturprojektet ges en högre kvalitet, exempelvis vad gäller antalet körfält eller standarden på trafikplatser, än vad trafikverket finner samhällsekonomiskt motiverat. På motsvarande sätt förhåller det sig vad gäller stadsutvecklingsmöjligheter. Förhandlingen mellan parterna blir distributiv, vinna-förlora. Varje anspråk kommunen ställer innebär en uppoffring utan kompensation med annan nytta och omvänt.

Med medfinansiering förändras relationerna mellan parterna. Asymmetrin ersätts med symmetri. När frågan om medfinansiering inkluderas så innebär det att såväl frågor om infrastrukturprojektet som sådant som stadsutvecklingsmöjligheter kommer att hamna på den gemensamma agendan. Istället för de positioner som utmärkt den distributiva förhandlingen får parterna nu en dagordning med frågor som de ömsesidigt har intresse av att lösa.

### 3 Empiri<sup>5</sup>

I detta avsnitt redovisas två fallstudier i syfte att tydliggöra medfinansieringens värdeskapande potential utifrån faktisk verklighet. Fallen är dels Vega i Haninge kommun, med fokus på skillnader i karaktär mellan två parallella förhandlingar kring kommunal medfinansiering av ny trafikplats respektive pendeltågsstation. Dels Uppsala Resecentrum, med större fokus på aktörernas värderingar och upplevelse av förhandlingsprocessen.

#### 3.1 Station och trafikplats Vega – parallella medfinansieringsprocesser med olika karaktär

Planeringsprocessen kring anläggandet av ny trafikplats och pendeltågsstation i Vega, Haninge utanför Stockholm, skiljer ut sig som medfinansieringsobjekt genom att redan från början ha baserats på ett ömsesidigt beroende mellan stat och kommun. En överenskommelse om statlig utbyggnad av pendeltågsstation och trafikplats samt kommunal planering för 3 000 lägenheter slöts inom ramen för det så kallade "Bostadsuppdraget" som landshövdingen i Stockholm förhandlade fram 2003. Överenskommelsen utgick från att respektive part finansierade och genomförde sin del av överenskommelsen. Som en del av överenskommelsen fick kommunen också statligt investeringsstöd för byggande av hyresrätter. Frågan om medfinansiering var inte aktuell, utan överenskommelsen grundades på ömsesidigt beroende och nytta: landshövdingen fick kommunen att genomföra ett bostadsbyggande om staten genomförde erforderliga investeringar i transportinfrastruktur. Till följd av överenskommelsen inledde kommunen, Banverket, Vägverket och Storstockholms lokaltrafik (SL) parallella planeringsprocesser.

---

<sup>5</sup> Avsnittet utgör en omarbetning av två fallstudier i Cars, Malmsten & Witzell (2011).

Inom ramen för Stockholmsförhandlingen erbjöds länets kommuner att inlämna intresseanmälan om medfinansiering, vilka sades eventuellt kunna bidra till tidigareläggning av genomförandet<sup>6</sup>. Haninge kommun, liksom flera andra kommuner, anmälde intresse. Intresseanmälningarna fick dock inte någon påverkan på Stockholmsförhandlingen, men kom att läggas till grund för initiering av medfinansieringsdiskussioner under den senare åtgärdsplaneringen för åren 2010–2021.

Kommunen kom 2008 – efter Stockholmsförhandlingen, men innan åtgärdsplaneringen – att ingå ett ramavtal med fastighetsägarna i området, i vilket den grundläggande kostnadsfördelningen mellan parterna reglerades inför efterföljande exploateringsavtal. Fastighetsägarna åtog sig att finansiera nödvändig lokal infrastruktur inom respektive detaljplan, inklusive anläggandet av en huvudgata genom området.

När diskussionen om medfinansiering initierades från Vägverkets sida i början av 2009 förelåg således ett övergripande avtal med fastighetsägarna kring erläggande av exploateringskostnader, liksom en intresseanmälan om medfinansiering från kommunens sida. Därtill hade de inblandade parterna – kommunen, SL, Banverket och Vägverket – bedrivit planering för utbyggnad av bebyggelsen, trafikplatsen och stationen.

Förhandlingsinitiativet togs av Vägverkets förhandlingsman, men efter önskemål från kommunen inkluderades även Banverket. Exploateringsnytta beräknades från Vägverkets sida i form av en markvärdesutredning, vilken dock kom att ifrågasättas av kommunen, som ansåg att utredningen generellt anlade för höga värderingstal, tog dålig hänsyn till rådande marknadssituation liksom kostnadspåverkande faktorer såsom dåliga grundläggningsförhållanden i området. Diskussionerna mellan Vägverket och kommunen inriktade sig på att finna en ”rimlig” medfinansieringsnivå, ur båda parter perspektiv. Vid ett möte då Banverket ej var närvarande träffade kommunstyrelsens ordförande och Vägverkets förhandlingsman en överenskommelse om ett totalt medfinansieringsbelopp för såväl trafikplatsen som stationen på 50 miljoner kronor. Någon fördelning av medlen mellan de två objekten diskuterades inte, utan sågs

---

<sup>6</sup> Inom Stockholmsförhandlingen angavs alltså explicit att medfinansiering skulle kunna leda till tidigareläggning av genomförandet, vilket strider mot formuleringar i den senare infrastrukturpropositionen (prop. 2008/09:35), där det istället anges att medfinansiering inte ska förändra den grundläggande ansvarsfördelningen för samhällets infrastruktur. Förskottering har förekommit i stor omfattning även tidigare, men har till skillnad från under Stockholmsförhandlingen rört objekt som ingått i gällande plan.

från kommunens sida som en fråga för statens två myndigheter att klara ut. Kommunens förhandling med Vägverket och Banverket kom sedan att utgöra skilda processer med stora olikheter, men överenskommelsen om 50 miljoner kronor i medfinansiering kom att utöva inflytande över båda processerna.

En beskrivning av de två förhandlingsprocesserna belyser spänningen i karaktär mellan olika förhandlingar om medfinansiering. Objekt skiljer i komplexitet och omfattning. Kaijser (1994) har beskrivit hur infrastrukturen kan vara mer eller mindre kopplade, på så vis att ett starkt beroende föreligger mellan ingående komponenter för att upprätthålla funktionen i systemet. Så var fallet för stationen, med ett stort antal komponenter för vilka ansvar för byggande, ägande och drift behövde klaras ut. Trafikplatsens anläggande innebar ett betydligt mindre antal komponenter att fördela mellan parterna, och därmed en lägre grad av komplexitet.

#### *Trafikplatsen – distributiv förhandling i syfte att fördela kostnader*

Förhandlingen om trafikplatsen kom att utmynna i ett finansieringsavtal, där kommunen medfinansierar 30 miljoner kronor utifrån alternativ markanvändning samt betalar 20 miljoner kronor utifrån kommunalt väghållaransvar. Kommunen accepterade alltså en skrivning om bidrag utifrån alternativ markanvändning trots att utredningen om exploateringsnytta lagts åt sidan redan tidigt i förhandlingsprocessen. I avtalet anges kommunens medfinansiering till ett fast belopp. Den uppskattade projektkostnaden baserades på då föreliggande vägutredning, vilket innebar betydande kostnadsosäkerheter i och med att någon detaljprojektering ännu ej utförts. Skrivningar om hur eventuella öknings i projektkostnader ska fördelas saknas, vilket innebär att kostnadsrisken ligger på Trafikverket.

#### *Stationen – integrativ förhandling, där utformning, ansvars- och kostnadsfördelning hanterades i ett sammanhang*

Från Banverkets sida var man mån om att göra en ordentlig genomlysning av stationens utformning och ansvarsfördelningen mellan de inblandade parterna Banverket, SL och kommunen. En sådan genomlysning krävdes för att parterna alls skulle kunna uppskatta sina respektive finansieringsåtaganden i stationen. Sedan Hörjel-

överenskommelsen 1983 och senare uppdelning av Statens Järnvägars stationsanläggningar på SJ, Banverket och Jernhusen råder ett oklart förvaltningsläge för vissa komponenter i SL:s pendeltågsstationer. I Vega medförde det att ansvarsfrågan för vertikal förbindelse mellan biljetthall och plattform sparades till slutet av förhandlingen. Medfinansieringen för stationen inriktades på en förbättrad buss-terminal, vilken fordrade en längre järnvägsviadukt över områdets huvudgata. Banverket ansåg att merkostnaden för denna längre viadukt låg utanför dess finansieringsansvar. Efter framtagande av kompletterande beslutsunderlag och successiv kalkylering enades parterna om att vardera bekosta 1/3 av viadukten. I slutänden blev dock kostnadsfördelningen 41 procent för Banverket, 33 procent för SL och 25 procent för kommunen, efter att kommunen kunnat tillgodoräkna sig en ”rabatt”. Efter rabatten uppgick kommunens kostnadsandel till 20 miljoner kronor – alltså den summa som kvarstod av kommunens ursprungliga överenskommelse med Vägverket om 50 miljoner kronor, efter att bidraget till trafikplatsen avräknats. SL gavs motsvarande ”rabatt”, genom att Banverket åtog sig att bekosta den tidigare nämnda plattformsförbindelsen. Överenskommelsen reglerar kostnads- och ansvarsfördelning för byggande, ägande och drift för drygt 20 komponenter. Parternas totala finansieringsåtagande i stationen uppgår till 107 miljoner kronor för Banverket, 85 miljoner kronor för SL samt 95 miljoner kronor för kommunen.

#### *Osäkerhet kring fördelning av ökade kostnader för trafikplatsen*

Under den fortsatta projekteringen av trafikplatsen har det visat sig att anläggningskostnaden överskrider tidigare uppskattningar. Trafikverket har inlett dialog med kommunen kring kostnadsfördelning. Kommunen håller fast vid sitt finansieringsåtagande i form av ett fast belopp – ett belopp som fastställts genom beslut i kommunfullmäktige. Situationen belyser risken med snabba förhandlingsprocesser på osäkra underlag, liksom behovet av att redan i förhandlingsprocessen i största möjliga utsträckning täcka upp för risker, såsom kostnadsförändringar. I den mer komplexa förhandlingssituationen för stationen kombinerades frågor om kostnadsfördelning med utformningsfrågor. Genom successiv kalkylering förbättrades kostnadsuppskattningen. Respektive parts finansierings-

ansvar tydliggjordes. Vidare angavs i avtalen hur kostnadsrisker skulle hanteras.

#### *Omförhandlat ramavtal med fastighetsägarna*

Under hösten 2010 omförhandlades ramavtalet med fastighetsägarna i området. Sedan det tidigare ramavtalet slöts 2008 hade detaljplanearbetet fortskridit, men planerna hade inte antagits i avvaktan på tecknande av exploateringsavtal. Utifrån sin medfinansiering initierade kommunen ytterligare förhandlingar, vilka till slut resulterade i en förnyad överenskommelse, i vilken fastighetsägarna, utöver tidigare åtaganden, även åtog sig att bidra med 95 miljoner kronor till kommunens kostnader för stationen och trafikplatsen. Samtidigt med kommunens antagande av den nya överenskommelsen beslutades att en av de ingående detaljplanerna skulle omarbetas, då exploateringsekonomin ansågs för dålig från fastighetsägarnas sida, dels på grund av dåliga grundläggningsförhållanden, dels på grund av det utökade kostnadsansvaret.

#### *Aktörerna reagerar på förändrade finansieringsförutsättningar*

Fallet Vegastaden visar hur de inblandade aktörerna reagerar på, och anpassar sig till, förändrade förutsättningar. Den ursprungliga ansvarsfördelningen innebar att kommunen bidrog med bostäder och staten svarade för nödvändig infrastruktur. Inom ramen för Stockholmsförhandlingen inlämnade kommunen dock en intresseanmälan om medfinansiering, i syfte att bättre kunna säkra genomförandet i tid, vilket antydde som en möjlighet i det brev som tillsändes kommunstyrelsernas ordföranden. Intresseanmälan påverkade dock inte kommunens arbete med ramavtalet gentemot fastighetsägarna i området. Avtalet från 2008 reglerar endast finansiering av lokal infrastruktur inom kommunens ansvarsområde. Efter överenskommelserna om medfinansiering mellan kommunen och Banverket respektive Vägverket uppstod dock en situation där kommunen önskade få täckning för sin del av stationens och trafikplatsens finansiering, vilken direkt skulle komma att gynna fastighetsägarna i form av förbättrad tillgänglighet till området.

Situationen visar på en ”fallande stege” av resursberoende mellan parterna, där staten uttrycker önskemål om medfinansiering, vilket

mer eller mindre explicit anges kunna säkra ett genomförande i tid. Kommunen, med stöd i planmonopolet, ”håller” antagandet av nödvändiga detaljplaner medan förhandlingar med fastighetsägarna om bidrag till kommunens omkostnader för stationen och trafikplatsen pågår.

Att en av de ingående detaljplanerna arbetas om i syfte att förbättra exploateringsekonomin visar också att medfinansieringen bidragit till materiella förändringar i utformningen. Huruvida dessa förändringar innebär ett ökat totalt värdeskapande till följd av infrastrukturinvesteringarna är för tidigt att bedöma. Planförändringen innebär dock att den ekonomiska kopplingen mellan bebyggelse och infrastruktur stärks, där den tillkommande bebyggelsen finansierar en större andel av infrastrukturkostnaderna än vad som avsågs innan medfinansieringen aktualiserades. Det ekonomiska sambandet mellan markanvändning och infrastruktur gör sig gällande, om än med kommunen som mellanhand.

#### *Avsaknad av praxis ger behov av gemensamt kunskapsbyggande*

Banverkets förhandlingsman har uttryckt att just avsaknaden av praxis i vissa ansvarsfrågor öppnade upp för värdeskapande. Kostnadsfördelningen krävde beslutsunderlag som parterna gemensamt accepterade. Utredningar och kalkyler behandlades därför kvalitativt i vad som kan ses som ett gemensamt kunskapsbyggande. I den processen gavs också utrymme för att pröva utformningsfrågor, vilket gav förändringar i viadukten som parterna kom att finansiera gemensamt. I en situation med behård praxis kring ansvarsfördelning är det inte säkert att ett sådant kunskapsbyggande hade kommit till stånd. Fallet Vega visar på så vis värdeskapandets koppling till förhandlingsteoriens betoning på gemensam agenda, kunskapsbyggande och tillit.

### **3.2 Uppsala Resecentrum – förhandlingsprocesser för värdeskapande**

Uppsala Resecentrum är ett av de största byggprojekten i Uppsala genom tiderna. Det är ett gemensamt projekt för Banverket, Uppsala kommun och Jernhusen AB. Resecentrum ska bli en modern knutpunkt för olika trafikslag, interregionaltåg, pendeltåg,

bussar, bilar, taxi och cyklar. Omfattande kompletteringar planeras i stationsmiljön och i den närbelägna stadsmiljön. Det blir nya gator, torg, parker och hus. Ett helt nytt kvarter uppförs med hotell, butiker och kontor samt en parkering under jord öster om bangården. Därtill kommer ett område – tidigare bangård – som rymmer butiker och 200 bostäder. I projektet ingår också två passager under spårområdet.

Vid sidan av projektet har ytterligare tre relaterade projekt initierats av Uppsala kommun. Det handlar om två ytterligare passager under järnvägen och en helt ny entré till city genom ett tidigare slutet bostadskvarter.

### **Projektets utveckling – en lång historia**

Projektet Uppsala Resecentrum har en lång historia. Redan i slutet av 1980-talet initierades förhandlingar mellan Uppsala kommun, Banverket (då SJ) och Jernhusen (då SJ-Fastigheter). I december 1990 träffades ett samarbetsavtal där parterna deklarerade sin gemensamma ambition att utveckla ett högklassigt resecentrum. Under 1990-talet löpte samarbetet mellan parterna inte smärtfritt, snarare utmärktes det av låsta positioner och ställningskrig. Schematiskt kan man säga att Banverket upplevdes som alltför inriktat på effektiva trafikala lösningar samtidigt som man inte visade tillräcklig insikt om samspelet mellan infrastruktur och stadsutveckling. Samtidigt upplevdes kommunen som orealistisk i sina värderingar av projektet. Många av kommunens förslag bedömdes ha en överstandard i förhållande till tillgängliga resurser och praxis, och i andra fall framstod de i SJ:s ögon som kommunala utvecklingsprojekt snarare än som infrastrukturprojekt.

### **Medfinansiering förändrar förhandlingsklimatet**

Ett genombrott i förhandlingarna uppstår i den stund Uppsala kommun förklarar sig villig att medverka i finansieringen av projektet. Den tröghet som kännetecknat processen ersätts successivt av ett samarbete som parterna bedömer som målinriktat och effektivt. Parallellt och i samordnad form inleder nu Banverket och Uppsala kommun detaljerad planering för stationsområdet, Banverket i form av en järnvägsplan och kommunen i form av först en för-



djupad översiktsplan för hela området och därefter en detaljplan för projektet. Med utgångspunkt i detta arbete förs förhandlingarna i syfte att få till stånd ett bindande avtal för utvecklingen av området. År 2003 resulterar detta arbete i ett ramavtal mellan de tre parterna.

I ramavtalet definierades 10 särskilda objekt, vilka reglerades i separata avtal. För åtta av objekten gavs Banverket, Uppsala kommun eller Jernhusen ett exklusivt ansvar för finansiering och genomförande. För två av objekten angavs ett gemensamt ansvar. Det gällde objektet *Centralpassagen* som är en GC-väg under järnvägen och Stationsgatan (mitt i den nya stationsanläggningen) samt Strandbodgatan som byggs om och dels förses med en ny järnvägsbro för Ostkustbanan samt plattformsförbindelser. För bägge dessa objekt föreskriver ramavtalet ett delat kostnadsansvar mellan Banverket och Uppsala kommun. I objektsavtalen preciseras kostnadsfördelningen mellan parterna.

### Ett ramavtal som ger mersmak

Parterna, Banverket och Uppsala kommun, upplevde ömsesidigt ramavtalet och de kopplade objektsavtalen som viktiga steg i riktning mot genomförande av en tillfredsställande lösning för utveckling av stationsområdet.

Enligt intervjupersonerna är det påtagligt att relationerna parterna emellan och förhandlingsklimatet genomgått en radikal förbättring. För Uppsala kommuns del innebar det att man ånyo valde att aktualisera två för staden angelägna projekt. De syftade till att ersätta två existerande plankorsningar med planskilda korsningar. Redan tidigare hade det från kommunens sida funnits en ambition att inkludera dessa korsningar i projektet resecentrum, något som Banverket starkt motsatt sig. Givet den förbättring som skett av förhandlingsklimatet upptas dessa frågor nu på agendan. Återigen gör parterna bedömningen att det faktum att Uppsala kommun är villig att bidra till finansieringen är en nyckel till framgång. Förhandlingarna kännetecknas av ett ömsesidigt intresse av att finna en tillfredsställande lösning och ett gemensamt ansvar för att processen inte hamnar i en återvändsgränd. Sommaren 2009 tecknas gemensamt en avsiktsförklaring om byggnation av de två planskilda korsningarna. Banverket ges ansvar för framtagande av systemhandlingar och bygghandlingar samt för genomförande av

utbyggnaden. Kommunen ges ansvar för att ta fram detaljplan. I avtal regleras kostnadsfördelningen mellan parterna.

### Lärdomar från Uppsala Resecentrum

En erfarenhet från fallstudien Uppsala Resecentrum är att förhållandet mellan parterna ändrades radikalt i och med att Uppsala kommun åtog sig ett ekonomiskt ansvar för projektets genomförande. Under 1990-talet kännetecknades planeringsprocessen av asymmetriska relationer mellan parterna. Schematiskt kan Uppsala kommuns roll beskrivas som den kreativa förslagsställaren, som hade idéer om tekniska lösningar, tillgänglighet, säkerhet och inte minst kopplingen till staden. Ur Banverkets perspektiv framstod kommunens agerande dock som allt annat än konstruktivt och kreativt. Snarare framstod det som oansvarigt och orealistiskt. Kommunens idéer och förslag skulle vara förenade med avsevärda fördyrningar och den nytta som tillskapades skulle inte motsvara kostnaden. I vissa fall såg Banverket visserligen det motiverade i förslaget från kommunen, men ansåg att detta var en kommunal angelägenhet, utan direkt koppling till resecentrumprojektet.

På ett motsvarande sätt kunde Banverkets roll uppfattas som den stelbente "nej-sägaren". Ur kommunens perspektiv framstod Banverkets agerande som inskränkt och ensidigt inriktat på trafikala lösningar. Man uppfattade ett starkt motstånd mot att få upp för staden viktiga frågor på agendan och att det var än svårare att vinna gehör för dem. Som nämnts liknades processen vid ett skyttegravs- krig med låsta positioner och oförmåga att ta till sig andra parterers intressen.

#### *Pengar är makt – Jämbördiga parter*

De ansträngda relationerna parterna emellan förändrades drastiskt under år 2003 i och med att ramavtalet undertecknades av parterna. Förändringen kan enligt intervjupersonerna inte i första hand ses som betingat av avtalet som sådant och att det anvisade en väg för utveckling av resecentrumprojektet. Det som intervjupersonerna samstämt understryker som avgörande för förändringen av förhandlingsklimatet var att Uppsala kommun accepterade att medfinansiera projektet. I och med att kommunen åtog sig ett finansi-

ellt ansvar förändrades rollfördelningen mellan parterna i riktning mot symmetri, man blev förhandlingsparter på mer jämlika villkor. Det som tidigare skapade barriärer och ledde till positionerande och konflikt, blev nu frågor där man upplevde att man hade ett gemensamt intresse av att finna lösningar.

#### *Förhandlingsklimat och kreativa lösningar*

Det som framhålls som kanske den största fördelen med medfinansieringen från Uppsala är att den befrämjar kreativa lösningar och en ökad processeffektivitet. I en situation där parterna har olika intressen finns alltid risk för låsningar och återvändsgränder i form av strandade förhandlingar. I fallet Uppsala resecentrum illustreras dessa problem tydligt i den segdragna process som karaktäriserade samverkan under 1990-talet. Enligt samstämda intervjupersoner förändrar processen dramatiskt karaktär i och med att Uppsala kommun förklarar sig villig att medverka i finansieringen av projektet. Förändringen ligger i att Uppsala kommun, från att ha upplevts som en "extern" aktör med krav på projektet, nu blir en "intern" aktör med intressen i, men också med ansvar för, projektets genomförande. Enligt intervjupersonerna får detta till konsekvens att klimatet i förhandlingen förändras radikalt till det bättre. Det tidigare ställningskriget ersätts nu av ett synsätt som av intervjupersonerna kännetecknas av gemensamt problemlösande. Intressemotsättningarna finns fortfarande kvar men leder inte till låsningar på det sätt de gjort tidigare. Med det gemensamma ansvaret för processen följer att parterna snarare än att säga "nej" till ett förslag från en annan part söker hitta en gemensam väg framåt. I detta läge skapas incitament för kreativitet. I en situation där parterna har olika intressen så blir utmaningen att med stöd i frågor av typ "hur då", "varför det" och "vad är målet" försöka formulera lösningar som är ömsesidigt acceptabla för de berörda.

#### *Inte bara en dans på rosor*

Den bild som tecknats ovan motsäger dock inte att det även uppstått problem och motsättningar som varit svåra att övervinna. Ett första problem handlar om traditionella roller och arbetssätt. Som beskrivits ovan har värdeskapande och ömsesidiga vinster

vuxit fram successivt i takt med att parterna utvecklat kunskap om varandras intressen och målmedvetet försökt skapa lösningar som är av karaktären vinna-vinna. Man skulle kunna beskriva den planeringsprocess som förevarit som ett förhandlingsspel karakteriserat av ömsesidigt lärande. Tillit och förtroende har varit nyckelord för att kunna nå möjliga och ömsesidigt önskvärda lösningar. När nu det gemensamma planeringsprojektet överlämnas till genomförande och praktisk tillämpning inom ramen för ordinarie organisationer så uppstår gnissel. De som "tar över" projekten har inte varit med i den lärandeprocess som karakteriserat planeringen. Man kan likna de ordinarie organisationernas agerande vid det som utmärkte planeringsprocessens inledande skeden. Här finns flera av de karaktäristika som då förelåg; en fokusering vid det egna intresset, en viss avsaknad av tilltro till andra parter och inte minst en professionell ovana eller oförmåga att åstadkomma värdeskapande processer och ömsesidig nytta. Denna problematik kan illustreras med de svårigheter parterna i dag har att åstadkomma en gemensam förvaltning för underhåll och städning, trots att allt talar för att en samordning skulle kunna innebära besparingar genom samordnat personalutnyttjande och ett bättre helhetsintryck för resenärerna.

Det andra problem som aktualiserats rör roller och rollförståelse. I intervjuerna framgår att parterna inte sällan har på förhand bestämda föreställningar om varandras roller och mandat. Här uppstår konflikter när en part upplever att andra parter inte "lever upp" till förväntningarna. Jernhusen kan tjäna som en illustration. I intervjuer ger andra parter uttryck för att Jernhusen i egenskap av att vara ett statligt bolag ska se till samhällsnytta och aktivt bidra till samhällsutveckling. I intervjuer med personal från Jernhusen bekräftas att detta ansvar finns uttalat som en målsättning för företaget, men samtidigt understryks att företaget har ett avkastningskrav och att företagets affärsidé framhåller rollen att "på kommersiella villkor" utveckla "stationsområden, underhållsdepåer och godsterminaler längs järnvägen". En slutsats från fallstudien är att bristfälliga eller felaktiga föreställningar om andra parters mål, mandat och förutsättningar med stor sannolikhet leder till konflikter, som om de inte hanteras i ändamålsenliga former, kan komma att omöjliggöra gemensamma överenskommelser och gemensamt värdeskapande.

## 4 Utmaningar och potentiella problem

### Påverkar medfinansiering politiska avvägningar i den fysiska planeringen?

Fallet Vega visar på hur parterna anpassar sig till förändrade finansiella villkor. I ett tillägg till gällande ramavtal mellan kommunen och fastighetsägarna åtar sig fastighetsägarna att bidra med 95 miljoner kronor till kommunens finansieringsåtaganden i trafikplatsen och stationen, utöver tidigare åtaganden för lokal infrastruktur. Samtidigt beslutar kommunfullmäktige att arbeta om en av de ingående detaljplanerna, då fastighetsägaren uttryckt att dåliga grundläggningsförhållanden i kombination med det finansiella bidraget gör exploateringsekonomin svag.

Enligt Plan- och bygglagen skall kommunen väga olika hänsyn mot varandra i planeringsprocessen, för att uppnå en god användning av mark och vatten. Situationen reser frågan om huruvida medfinansieringen fått kommunen att i planeringsprocessen lägga större vikt vid ekonomiska faktorer än vad som annars hade varit fallet. Fastighetsägarnas bidrag styrker det ekonomiska värdet mellan transportinfrastruktur och bebyggelse. En betydande del av kostnaderna har genom frivilligt ingångna avtal kunnat föras över på exploatörerna utifrån deras nytta av investeringarna. Men samtidigt reser förfarandet alltså frågetecken kring huruvida planutformningen eventuellt blir sämre till följd av den högre exploateringsgrad i området som utgör den förmodade konsekvensen av detaljplanens omarbetning. Därmed: påverkar medfinansieringen kommunen i dess myndighetsroll som planeringsmyndighet?

Till detta kan sägas att beslut om fysisk planering, oavsett omfattningen av underliggande utredningar och kalkyler, alltid i sista hand är resultatet av politiska överväganden. Huruvida den omarbetade detaljplanen tillför värden eller tvärtom innebär en försämrad utformning är en fråga om värderingar. Exploateringsekonomi utgör alltid en avgörande faktor i fysisk planering. Medfinansiering innebär i Vega förändrade exploateringsekonomiska förutsättningar. Huruvida medfinansieringen påverkar kvaliteten i den fysiska planeringen avgörs, liksom i all planering, av politiska överväganden.

### Risk för suboptimering genom objektfokus?

Infrastrukturens effekter låter sig inte begränsas av territoriella gränser. Inomregional tillgänglighet beror på det sammantagna bebyggelsemönstret och transportsystemet i regionen. Förändringar i utformningen av ett objekt kan ge övergripande effekter över hela regionen, exempelvis genom förändringar i trafikflöden på systemnivå. Värdeskapande förhandlingar mellan en kommun och/eller företag och Trafikverket, kan därmed resultera i mindre önskvärda effekter på regional nivå. Risk för suboptimering föreligger därför, då medfinansieringsdiskussioner förs kring enskilda objekt.

Tillgänglighet kan studeras i olika rumslig skala, och medfinansieringsprocessen bör beakta att förändringar på en skalnivå ofta ger effekter på en annan. Regional organisering utgör en möjlighet till samordning mellan olika kommuners intressen. En etablerad regional infrastrukturplanering som inkluderar frågan om medfinansiering ger möjlighet att bedöma hur värdeskapande förhandlingar på lokal nivå påverkar det övergripande systemet utifrån ett regionalt tillgänglighetsperspektiv. Det innebär möjlighet till avvägningar mellan lokala och regionala intressen. Exempelvis kan en ramöverenskommelse för regionens totala medfinansiering slutas, med utgångspunkt i hur infrastrukturens utformning ytterligare kan stärka regional utveckling och/eller hur en samordning av infrastrukturens system och bebyggelsemönster kan bidra till ökad tillgänglighet såväl som fördelaktigare samhällsekonomiska kalkyler och exploateringsmöjligheter.

Den regionala organiseringen skiljer sig dock kraftigt åt över landet. Regional samordning av medfinansieringsprocesser behöver därför tillåtas skilja sig åt, utifrån rådande förutsättningar i respektive region.

### Risk att enskilda objekt ”köps förtur”?

Kritik har rests från kommunalt och regionalt håll mot statens otydlighet kring medfinansieringens eventuella påverkan på prioriteringen av objekt. Medfinansierande part antas kunna ”köpa förtur i kön”. Denna risk kan dock minska, om regionen enats kring en prioritetsordning för objekten. En regionalt överenskommen prioritetsordning innebär att förtur till följd av med-

finansiering måste kunna motiveras även utifrån det regionala perspektivet. Risken för ”köp av förtur” torde därmed minska.

## **5 Förutsättningar för värdeskapande och målstyrande förhandlingar**

### **Medfinansieringens villkor skapar möjligheter för värdeskapande**

Kommuner och Trafikverket har som regel byggt upp goda kommunikationskanaler och ett gott planeringssamarbete för såväl planering som genomförande av infrastrukturobjekt. Medfinansieringen vidgar dock möjligheterna till värdeskapande, genom att villkoren utformats så, att Trafikverket skall pröva medfinansiering, men att denna skall baseras på nyttor utöver de som Trafikverket normalt har att beakta. I relationen med kommunen öppnas därmed för vidare perspektiv än vad som traditionellt varit fallet. Parterna blir på så vis mer jämbördiga.

### **Kunskap, tillit och förtroende – förutsättningar för värdeskapande**

I de fallstudier avseende medfinansiering som genomförts på KTH ser vi att värden ömsesidigt skapats genom förhandlingar mellan parterna. Nyckeln till framgång ligger som beskrivits ovan i att förhandlingarna ändrat karaktär, från att ha varit distributiva (fördelande) till att bli integrativa (värdeskapande). Men denna förändring kommer inte med automatik.

När man studerar de förhandlingar som förevarit i fallstudierna och relaterar dessa till förhandlingsteori kan urskiljas flera villkor för att värdeskapande ska komma till stånd.

I fallstudierna omvittnas att relationen mellan parterna förändras i och med att medfinansiering introduceras. I tidigare skeden av processen, innan frågan om medfinansiering aktualiserats, hade relationerna utmärkts av bristande tillit och inte sällan av misstänksamhet. Varje förbättring för en av parterna, krävde en uppoffring från motparten. I sådan situation blir frågor om kunskap om motparten viktiga för att för att kunna vinna egna fördelar. Förhandlingsteorin är tydlig, ju mer jag vet om motpartens intressen och ju

mindre motparten vet om mina intressen i en distributiv förhandling, desto bättre. Kunskapen om motparten kan användas som argumentation för att kräva eftergifter. Motpartens okunskap om mina intressen kan jag använda taktiskt för att avvisa krav och anspråk från motparten som oseriösa eller orealistiska. (Nelken 2001)

Medfinansiering förändrade i flera av de studerade fallen radikalt relationen mellan parterna. Snarare än motståndare blir parterna nu medspelare som har uppgiften att tillsammans lösa ett gemensamt problem. I och med denna förändring växer också ett annat förhållningssätt till övriga parter i förhandlingen fram. Det blir uppenbart att värdeskapande förutsätter tillit och förtroende parterna emellan. Ambitionen att skapa värden genom att integrera trafikplanering och stadsplanering förutsätter ett intimt samarbete mellan parterna. Frågan om relationsbyggande blir central. En slutlig lösning måste tillfredsställa såväl Trafikverkets tillgänglighetsambitioner som möjligheter för kommunen att utveckla mark- och fastighetsvärden. För att realisera denna potential måste dock parterna agera samstämt och symmetriskt. (Raiffa 2002)

Värdeskapande (integrativa) förhandlingar innebär alltså att relationerna måste utvecklas på ett helt annat sätt än vad som ovan beskrevs för den distributiva förhandlingen. Kärnan i den värdeskapande förhandlingen är givande och tagande som karaktäriseras av att parterna utvecklar bytesrelationer på ett sådant sätt att man eftersträvar ett bra utfall i de frågor som man identifierat som det mest prioriterade, samtidigt som man är beredd att göra eftergifter i frågor som relativt sett är av lägre vikt. Det handlar alltså ytterst om att skapa en effektiv bytesrelation mellan parterna. Denna effektivitet kan aldrig uppnås om inte parterna skapar förhandlingsrelationer som innebär att man utbyter information om respektive intressen i olika delfrågor. I Trafikverkets intresse ligger att ge kommunen kunskap om tillgänglighetsanalyser och trafikala bedömningar. För kommunen ligger på motsvarande sätt ett intresse i att förmedla kunskap om stadsutvecklingsmöjligheter. Maximalt värdeskapande möjliggörs först i den stund parterna ömsesidigt har information om inte bara de egna utan också motpartens intressen. För att åstadkomma ett sådant informationsutbyte måste fokus riktas mot frågor huruvida en aktör ska våga dela med sig av kunskap och information om egna intressen till andra parter. Tillit är ytterst en förutsättning för att en sådan relation ska uppnås.



Men tillitsfulla förhandlingsrelationer handlar också om att kunna lita på andra parter över tid. Om en av parterna inte lever upp till sina åtaganden hotas värdeskapandet för andra parter. Tillit blir därför ett nyckelord också ur detta perspektiv. Erfarenheterna från fallstudierna föranleder två reflektioner. Den första är att parterna i förhandlingen ska inkludera överväganden om hur tänkbara problem och svårigheter i senare skeden av processen ska hanteras. Det kan handla om kostnadsökningar, tekniska komplikationer eller tidsförskjutningar. Den andra reflektionen rör direkt frågan om huruvida parterna kan lita på varandra och att man kommer att fullfölja ingångna avtal. I de studerade fallen finns visserligen avtal som tydligt reglerar parternas åtaganden, men många infrastrukturprojekt har en lång planerings- och genomförandetid och frågan, om det är möjligt för ett statligt verk att i avtal bestämma hur framtida riksmöten ska fördela den statliga budgeten, är berättigad.

Frågor om tillit och förtroende spelar alltså en avgörande roll i integrativa, värdeskapande, förhandlingsprocesser. Fallstudierna erbjuder en påtaglig bekräftelse av förhandlingsteorins relevans. I samtliga fall har parterna insett att förhandlingarna måste förändra karaktär när medfinansiering introduceras och öppnar möjlighet till en värdeskapande process. Ambitionen att bygga tillit, gemensamt söka kunskap och generera alternativ är exempel på hur man sökt realisera de värdeskapande potentialerna.

### **Avsaknad av processregler uppmuntrar gemensamt kunskapsbyggande**

Avsaknaden av detaljerade processregler, såväl som regler kring det materiella resultatet, stärker behovet av gemensamt kunskapsbyggande mellan parterna. Detta kunskapsbyggande har en direkt koppling till det relationsbyggande som diskuterats ovan. I fallet Vega innebar avsaknaden av praxis kring ansvarsfördelningen för komponenter i stationen goda förutsättningar för värdeskapande i och med att parterna ändå behövde enas om planeringsunderlag och kalkyler. På ett liknande vis kan avsaknaden av övergripande processuella och materiella regler sägas skapa ett generellt behov av kunskapsbyggande i medfinansieringsprocesserna. Kommunerna har som regel ifrågasatt de utredningar kring exploateringsnytta som Vägverket presenterat. Parterna har gemensamt arbetat om

underlaget, eller kommit överens om andra sätt att fördela projektets kostnader. I den processen har infrastrukturens värdeskapande synliggjorts och diskuterats, samtidigt som planeringsunderlagens relevans har behandlats. Rigida processregler och standardiserade metoder hade kunnat ge en snabbare process, men inte gett lika stort utrymme för parterna att gemensamt pröva kunskap och olika lösningar, och därmed tillskapa värde. En alltför reglerad process skulle därmed riskera att minska medfinansieringens värdeskapande potential.

### **Funktionsmålet tillgänglighet och medfinansiering uppmuntrar till samverkan**

Det transportpolitiska funktionsmålet – tillgänglighet – beror på fler faktorer än transportsystemet. Bebyggelsens struktur och lokalisering är av stor betydelse, liksom möjligheten att ersätta en resa genom nyttjande av informationsteknologi. Trafikverket kan därför inte styra mot måluppfyllelse på egen hand, utan är beroende av kommuners och regioners fysiska planering, liksom av andra statliga myndigheters aktiviteter rörande informationsteknologi.

Även medfinansiering kräver ökad samverkan med andra aktörer. Trafikverket har att pröva medfinansiering som en permanent åtgärd, i en dialog med andra parter kring vilka värden som transportinfrastrukturen genererar. Ändrad utformning kan skapa större totala värden utan att äventyra den funktion i transportsystemet som Trafikverket har att beakta.

Två förändringar har således inträffat vid samma tid, vilka båda innebär ett behov av vidgad samverkan mellan Trafikverket och andra aktörer. En normativ förskjutning, från rörelse till tillgänglighet, för vilken kommunens fysiska planering är väsentlig. En finansiell, genom medfinansiering, och även där utgör kommunens fysiska planering, genom potentiell exploateringsnytta, en viktig beståndsdel.

Då medfinansiering innebär att kostnadsansvaret delas, uppstår ett behov för parterna att också ”ge och ta” i utformningen av objektet. Då parterna är i ett beroendeförhållande, inte bara vad gäller finansiella resurser utan också vad gäller planeringsbefogenheter och rådighet, kan medfinansiering bidra till målstyrning,

genom att finansiering diskuteras integrerat med frågor om utformning i ett samlat sammanhang.

### **Lokala och regionala förhandlingar förstärker varandra**

Medfinansieringens kvalitativa syfte motiverar diskussion och förhandling på såväl kommunal som regional nivå. På regional nivå kan medfinansieringen diskuteras i samband med framtagande av systemanalyser och övergripande transportplaner, liksom i den regionala fysiska planeringen. Medfinansiering kan då hanteras i ett systemperspektiv, och effekterna av medfinansiering, liksom kostnadsfördelningen mellan olika parter, jämnas ut. Avsiktsförklaringar ur ett systemperspektiv på regional nivå kan sedan ligga till grund för lokala förhandlingar ur ett objektsperspektiv. På så vis ges utrymme för värdeskapande såväl för det sammantagna transportsystemet som på det lokala planet. Såväl regional utveckling som inomregional tillgänglighet är beroende av båda skalnivåerna. Medfinansieringen har därför störst potential till värdeskapande genom tillämpning på såväl system- som objektsnivå.

### **Tillämpa medfinansiering med successiv detaljering integrerat i planeringssystemet**

Medfinansieringens värdeskapande potential, genom integrativa förhandlingar, är störst i början av den fysiska planeringsprocessen, då få beslut har "låst" planeringen och lett till ett minskat handlingsutrymme. Vid den tidpunkten är dock kostnadsuppskattningen som regel mycket osäker, genom att diskussionerna ännu förs på en övergripande nivå. I takt med att successiva beslut fattas minskar handlingsutrymmet, samtidigt som detaljeringnivån ökar och därmed kostnadsuppskattningen förbättras. Eftersom överenskommelser om medfinansiering är tänkta att beröra såväl utformningsfrågor (för vilka störst handlingsutrymme finns tidigt i planeringsprocessen) som kostnadsfördelning (för vilken störst säkerhet finns mot slutet av planeringsprocessen) finns det anledning att genom successiva inriktningsbeslut, avsiktsförklaringar och slutliga avtal kring utformning och kostnadsfördelning låta medfinansieringsprocessen bli en integrerad del av planeringssystemet för transportinfrastruktur.

Genom att lyfta frågan om medfinansiering tidigt, men sluta avtalet sent i planeringsprocessen, kan medfinansieringens värdeskapande potential färga alla steg i planeringsprocessen, från initial prövning enligt fyrstegsprincipen till slutlig utformning. Som tidigare nämnts spelar då också den regionala nivån en viktig roll i att samordna medfinansieringsobjekten ur ett systemperspektiv.

Diskussioner och förhandlingar kring medfinansiering kan alltså föras såväl på olika planeringsnivåer som över tid i planeringsprocessen. Ju mer medfinansieringsmomentet integreras i planeringsprocessen, desto starkare kan dess incitament till samverkan nyttjas för målstyrning och värdeskapande.

## Referenser

- Andersson, Roland (2005). *Regionalpolitiken bör reformeras*. Ekonomisk debatt 1/2005.
- Andersson, Roland & Söderberg, Bo (2008). *Regionala fastighets-skatter kan ge bättre infrastruktur*. Ekonomisk debatt 6/2008.
- Anderstig, Christer (1993). *Från statlig fastighetsskatt till regional markskatt*. Stockholm: Landstingsförbundet.
- Aronsson, Moa (2009). *Medfinansiering – Om relationen mellan stat och kommun i infrastrukturprojekt*. Examensarbete vid Förvaltningshögskolan. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Cars, Göran, Malmsten, Bo & Witzell, Jacob (2011). *Infrastruktur med finansiering*. Forskningsrapport. Stockholm: KTH.
- Kaijser, Arne (1994). *I fädrens spår: den svenska infrastrukturens historiska utveckling och framtida utmaningar*. Stockholm: Carlsson.
- Nelken, Melissa L (2001). *Understanding Negotiation*. Ohio: Anderson Publishing Co.
- Proposition 2008/09:35. *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt*.
- Proposition 2008/09:93. *Mål för framtidens resor och transporter*.
- Raiffa, Howard (2002) *Negotiation Analysis – the Science and Art of Collaborative Decision Making*. Cambridge Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- SIKA (2008). *Förslag till ny transportpolitisk målstruktur*.

SOU 2007:10. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Slutbetänkande av Ansvarskommittén.*  
Trafikverken (2008). *Finansiell samverkan i infrastrukturprojekt – modeller och metoder.*

# Erfarenheter av alternativa finansieringsformer i andra länder

## 1 Inledning och bakgrund

### 1.1 Studiens uppläggning

Medfinansieringsutredningen (dir. 2010:92) har till uppgift att föreslå processer och riktlinjer för medfinansiering av transportinfrastruktur, t.ex. i form av bidrag eller brukaravgifter. Som ett underlag för utredarens bedömningar har erfarenheter från användningen av alternativa finansieringsformer, vid sidan av traditionell statlig finansiering, i ett antal andra länder samlats in.

Erfarenheterna redovisas här dels från den överstatliga nivån, vilken representeras av EU och den federala nivån i USA. Dels redovisas erfarenheter från nationell nivå i Storbritannien, Danmark samt från delstatlig nivå i USA.

Finansiering av transportinfrastruktur står i fokus för redovisningen. Det kan både avse arrangemang för att finansiera grundinvesteringar i infrastrukturen och principer och arrangemang för hur brukarna betalar för utnyttjande av infrastrukturen. Beskrivningen i promemorian omfattar främst väg och järnväg.

Erfarenheterna har samlats in under ett antal besök i de olika länderna under perioden september 2010 – februari 2011.

### 1.2 Transportinfrastrukturen som ett s.k. naturligt monopol

Transportinfrastrukturen anses vanligen vara ett område i ekonomin som omfattas av stordriftsfördelar, dvs. att systemeffekter ger fallande styckkostnader om systemen hålls samman i stora organisatoriska enheter samt att s.k. ”ställkostnader” t.ex. för underhåll,

investeringar och planering kan minskas om ett större antal projekt och aktiviteter samordnas i en organisatorisk enhet.

Transportinfrastrukturen, och transporterna som utförs via denna struktur, ger upphov till s.k. externa effekter som påverkar andra aktörer än de som är direkt berörda av den fysiska anläggningen eller av transporterna. I allmänhet brukar de s.k. negativa externa effekterna behandlas, som t.ex. buller, emissioner och olycksrisker som kan drabba kringboende. I det nu aktuella sammanhanget är det väsentligt att även väga in positiva externa effekter, som förbättrad tillgänglighet till följd av att t.ex. en ny väg eller järnväg anläggs, vilket kan ge upphov till stegrade markvärden lokalt, t.ex. i en stationsmiljö. Ofta ingår förbättrad tillgänglighet och därmed värdestegringar i de trafikekonomiska beräkningar som görs för nya investeringsobjekt, men det är rimligt att anta att det finns ytterligare positiva effekter som dessa kalkyler inte fångar.

Svårigheten för privata aktörer att finansiera de stora investeringar som ofta är nödvändiga för att anlägga transportinfrastruktur sammanhänger bl.a. med att stordriftsfördelar inte alltid uppstår i delar av systemen, att de externa effekterna kan vara svåra att väga in i brukaravgifter eftersom det kan leda till att trafik styrs undan på ett sätt som försämrar en företagsekonomisk kalkyl, samt det förhållandet att tekniken för ett smidigt betalsystem (tidigare) saknats för väg och järnväg. De betydande risker som anläggningsfasen medför, både finansiella risker i byggnationen och projektrisker direkt förknippade med byggnationen samt ”marknadsrisken”, dvs. svårigheten att prognostisera den trafikvolym som kommer att uppstå på en ny väg eller järnväg, hämmar sammantaget privata aktörers intresse för att finansiera transportinfrastruktur.

Sammantaget har detta gjort att transportinfrastruktur i allmänhet har behandlats som s.k. naturliga monopol eller kollektiva varor, där staten, eller andra offentliga organ haft det avgörande ansvaret för finansiering, ägande, reglering och drift av systemen.

Det fenomen som här studeras, alternativ finansiering, består i princip av två olika delar:

- Andra parter än staten (eller övrig offentlig sektor) medverkar med finansiering av enskilda investeringsobjekt genom bidrag av olika slag.

- Investeringsobjekten (eller driften) finansieras med avgifter som brukarna erlägger, i allmänhet för sådana objekt som tidigare inte varit avgiftsbelagda.

### 1.3 Nivåer i transportinfrastruktursystemen

Transportinfrastruktursystemen har en funktion och verksamhetslogik på tre olika geografiska eller organisatoriska nivåer som går igen i de flesta länder. Redovisningen i det följande omfattar huvudsakligen de två översta nivåerna i tabell 1.

**Tabell 1** Geografiska nivåer och aktörer i Transportinfrastruktursystemet

	Funktion	Aktörer
Överstatlig	System för att knyta samman nationella system mellan länder (broar, flygtrafikledningssystem, hamnar)	EU Federal nivå i USA Nationella aktörer
Nationell	System för att binda samman befolkningscentra, erbjuda transporter för övriga delar av landet och för att förse näringslivet med godstransportkapacitet. Knyter an till överstatliga och regionala/lokala system	Nationella aktörer i EU Delstater i USA
Regional/lokal	System för lokala och regionala resor och transporter som är anknutna till de nationella och överstatliga systemen	Regionala och lokala aktörer

Nationerna har traditionellt varit de dominerande aktörerna i transportinfrastrukturen i enhetsstater som Sverige och Danmark. I takt med att transportmarknaderna utvecklas mot mer av transnationella flöden har dock de internationella anknytningarna av transportsystemen blivit alltmer centrala. Transportföretagen har också successivt fått en alltmer gränsöverskridande roll i många länder. Transportinfrastrukturen behöver anpassas till denna nya struktur i den utveckling som nu sker. Det kan uttryckas som att transportbehov och – utmaningar samt stordriftsfördelar numer i allt högre utsträckning uppstår och kan realiseras i en överstatlig struktur.

Finansieringssystemen är dock i stora delar av världen, inklusive EU, alltjämt organiserade med nationerna som högsta nivå. I USA (samt andra federala statsbildningar) har den federala nivån en mer aktiv roll. Motsvarande utveckling mot mer av överstatlighet sker nu inom EU.



## 2 EU och USA – den överstatliga nivån

### 2.1 USA

När det gäller USA omfattar beskrivningen i första hand det nationella övergripande vägnätet, s.k. Interstate highways. Interstate highways-systemet började anläggas i slutet av 1950-talet och var vid ingången av 1980-talet i stort sett utbyggt i enlighet med de ursprungliga planerna.

En omfattande diskussion i samband med etableringen av Interstate-systemet var vilken finansieringsmodell som skulle användas. Ett ursprungligt förslag var att finansiera utbyggnaden genom att emittera särskilda federala obligationer, vars räntebetalningar och amorteringar skulle motsvaras av federala skatter och i viss mån vägtullar. Detta förslag kom aldrig att genomföras. Istället beslutade Kongressen år 1956, på förslag av president Eisenhower, att utbyggnaden skulle baseras helt på drivmedelsskatter. Skatte-medlen skulle bokföringsmässigt tillfalla en särskild fond, The Highway Trust Fund, som skulle användas enbart för detta ändamål.

En bärande tanke bakom finansieringssystemet var att den särskilda väginfrastrukturfonden skulle göra det möjligt att hålla dessa skattemedel separerade från övriga användningsområden. Avgifter/tullar skulle i princip inte tas ut på vägnätet, för att göra det så tillgängligt som möjligt och undvika tullstationer och andra betalningsformer som hindrade trafikflödena.

En federal väghållningsmyndighet, Federal Highway Administration (FHWA), svarar för strategisk planering och fördelning av medel mellan delstater och enskilda projekt. Merparten av väghållningsansvaret och utvecklingen av vägnätet ligger dock på delstatliga väghållningsmyndigheter, organiserade som delar av delstatliga Departments of Transportation (DOTs).

De totala kostnaderna (nyinvesteringar och underhåll) för (huvud)vägnätet i USA var år 2007 cirka 146 miljarder USD. Cirka 75 procent av kostnaden betalas av delstatliga, regionala och lokala organ. De federala bidragen till vägnätet uppgick till cirka 41 miljarder USD år 2009, varav merparten (39 miljarder USD) avsåg bidrag till kapitalkostnader för nyinvesteringar. Merparten av medlen fördelas mellan delstaterna med hjälp av olika fördelningsnycklar. Kongressen beslutar dock om fördelning till enskilda

projekt och enskilda ändamål för upp till 20 procent av anslagen varje år, en andel som ökat över tiden.

De federala utgifterna betalas med skatter på drivmedel som uppgår till ett fast belopp om 18,4 cent per gallon bensin och 24,4 cent per gallon diesel. Till detta kommer acciser vid försäljning av tunga lastbilar och årliga fordonsskatt för tunga lastbilar. Utgifterna har under senare år överstigit intäkterna till den federala vägfonden. Extra medel har därför tillförts från allmänna skattemedel, vilket ursprungligen inte var avsikten. Det bedöms som uteslutet att föra en politisk diskussion om att justera skattesatserna på drivmedel, som varit oförändrade sedan början av 1990-talet.

Den ursprungliga avsikten var att den federala vägfonden skulle användas enbart för väginvesteringar. Under de senaste 40 åren har dock Kongressen vid ett flertal tillfällen gjort avsteg från denna princip. Federala bidrag kan numer ges till de flesta olika trafikslag från vägfonden, t.ex. till regional och lokal spårbunden trafik, cykelbanor och förbättrade trottoarer för gående.

Ett antal beräkningar har presenterats över de bedömda investeringsbehoven i vägnätet under de kommande åren. FHWA, har enligt redovisningar av Kongressens budgetkontor (Congressional Budget Office) beräknat att investeringsbehoven skulle motivera årliga totala anslag om cirka 208 miljarder USD per år, vilket skulle ge ett behov att närmast fördubbla de årliga federala anslagen till den federala vägfonden. Det bedöms som uteslutet att en sådan förändring skulle göras. Situationen pekar dock på behovet av att finna alternativa finansieringsformer till de nuvarande modellerna.

Det finns redan i utgångsläget ett relativt stort antal sådana alternativa finansieringsformer. Federala och delstatliga myndigheter har bl.a. möjlighet att ge olika typer av skattelättnader för obligationsprogram som delstater eller lokala organ som kommuner emitterar för finansiering av transportinfrastruktur. Den federala nivån kan också ge subventionerade lån till infrastrukturinvesteringar som genomförs antingen av offentliga organ eller privata aktörer.

President Obama har därtill föreslagit inrättande av en federal "Infrastructurebank", som med ett grundkapital på 5 miljarder USD skall söka former att finna kompletterande finansiering från den privata sektorn i olika infrastrukturprojekt. Banken kommer organisatoriskt att placeras inom det federala transportministeriet, Department of Transportation.

Det finns därtill ett stort intresse för alternativ finansiering i form av PPP-projekt, införande av kilometerskatt för vägtrafik och för andra former av vägavgifter. Det generellt svaga politiska stödet för olika typer av avgifter i vägtrafiken har dock gjort denna utveckling långsam. Diskussionen om införande av vägavgifter domineras också av farhågor att administrationskostnaden för systemet skall bli hög och att den personliga integriteten skulle hotas av de informationssystem om enskilda fordonsrörelser, som systemen hittills varit baserade på.

## 2.2 EU:s Transportinfrastrukturpolitik

Enligt EU-fördraget har unionen som ett av sina mål att utveckla den inre marknaden, som skall kännetecknas av fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital. Som ett medel i detta arbete anger EU-fördraget att unionen har en transportpolitik, som bl.a. innehåller åtgärder för upprättande av ett Europeiskt nät för infrastruktur inom transportområdet (TEN-T).

Den gemensamma transportpolitiken har utvecklats sedan EU:s tillkomst på 1950-talet. EU:s infrastrukturpolitik ingår som en del i den vidare transportpolitiken, som huvudsakligen innefattar frågor kring teknisk standardisering, undanröjande av nationella hinder mot etableringen av en gemensam transportmarknad i EU samt en generell strävan mot avreglering och marknadsöppning av olika slag. EU arbetar inom transportpolitiken också med internationell reglering, som t.ex. den interkontinentala flygtrafiken. Ett väsentligt område har varit att verka för en harmonisering av skatter och avgifter som riktar sig mot vägtrafiken. Enhetliga regler för detta område har utarbetats. Ett gemensamt system för elektroniska vägavgiftssystem håller också på att utvecklas inom EU med en gemensam modell för betalningshantering.

En mer aktiv politik inom infrastrukturuområdet växte fram under 1980-talet, som en del av Kommissionens arbete med att etablera den inre marknaden. En första lista med prioriterade strategiska väg-, järnvägs och flygplatsobjekt publicerades då. Detta arbete har nu vuxit till att EU/Kommissionen i det nuvarande arbetsprogrammet (2007–2013) arbetar med 288 projekt av vilka cirka 70 procent gäller järnvägsområdet. Vägsidan svarar i det innevarande programmet för endast cirka 7–8 procent. I tillägg till dessa

projekt administrerar EU även ett 90-tal pågående projekt från det föregående arbetsprogrammet.

EU har pekat ut ett 30 tal av TEN-T-projekten som särskilt prioriterade. Det är ett stort antal järnvägsprojekt och därtill några motorvägssektioner och sjöfartsprojekt. Projekten syftar samlat till att öka effektiviteten i det europeiska transportnätet med inriktning på ett hållbart transportsystem till år 2020.

Kommissionen bildade år 2006 en särskild myndighet inom Kommissionen, TEN-T Executive Agency (TEN-T EA), som har till uppgift att administrera unionens transportinfrastrukturåtgärder, vilket innefattar bidragsgivning och teknisk assistans, samt strategisk samordnad planering.

EU:s andel av finansieringen till projekten uppgår i innevarande arbetsprogram till cirka 7 miljarder EUR (för åren 2007–2013). Det svarar enligt TEN-T EA:s egna beräkningar för cirka 17 procent av den totala finansieringen, där medlemsstaterna står för resterande del av finansieringen. Liksom i USA är således den ”överstatliga” nivån beroende av samverkan med EU:s medlemsländer som har den avgörande beslutanderätten och även finansierar merparten av systemet.

I EU dominerar skattefinansierad transportinfrastruktur, men med större inslag av avgiftsfinansiering, PPP:s och olika koncessionssystem (t.ex. i Frankrike och Italien) än i USA. EU:s ”infrastrukturbank” Europeiska Investeringsbanken (EIB) har också över tiden fått en alltmer inflytelserik roll när det gäller finansiering av transportinfrastruktur. EIB:s utlåning består numer till cirka 30 procent av transportinfrastrukturrelaterade krediter. Åren 2000–2011 har detta område varit det enskilt största i EIB:s portfölj med cirka 140 miljarder EUR i samlad utlåning av totalt cirka 552 miljarder EUR.

Inriktningen i EIB:s arbete är att bl.a. att bistå vid utvecklingen av och finansieringen av PPP-projekt, men också andra finansieringsformer ingår i EIB:s arbetsfält, som stöd vid emittering av infrastrukturobligationer och bildande av särskilda fonder för infrastrukturobligationfinansiering. En väsentlig del av EIB:s finansiering går till projekt med PPP-upplägg. Tillsammans med Kommissionen arbetar EIB aktivt för att öka kunskapen om PPP-formen och för att öka användningen av PPP:s. Banken arrangerar återkommande seminarier och informationsutbyten om PPP-projekt och alternativa finansieringsformer och har publicerat flera rapporter på området med erfarenhetssammanställningar.

Det ansträngda statsfinansiella läget i flera av EU medlemsstater i kombination med den stora betydelse som fästs vid transportmarknadernas fortsatta integration, dess betydelse för tillväxtförutsättningarna och betydelsen av teknisk utveckling för att nedbringa emissioner och skapa ett hållbart transportsystem har satt fokus på möjligheten att finna alternativa finansieringsformer.

Kommissionen publicerade nyligen ett förslag till ”projektobligationer” för infrastrukturprojekt (även vid sidan av transportinfrastruktur). Initiativet är avsett att införa ett system med utvidgade kreditgarantier för infrastrukturrelaterad obligationsupplåning från privata företag för prioriterade projekt. Kommissionen och EIB skulle gemensamt stå för den nya kreditgarantin till sådana lån, som med hjälp av detta skulle öppna en ny delmarknad på kreditmarknaden. Förslaget är sänt på remiss från Kommissionen i mars 2011 och kommer att behandlas under våren 2011.

Det sammanlagda intrycket är att EU, i takt med att hållbarhetsaspekter på transportsystemet och att behovet av att öka tillväxtpotentialen i den europeiska ekonomin prioriteras alltmer, ökar ambitionsnivån inom transportinfrastrukturuområdet. Det statsfinansiellt ansträngda läget i många medlemsländer gör att man söker efter finansieringsformer för projektfinansiering som ligger utanför statsbudgetarna. Inslaget av PPP-finansiering är också tydligt, vilket i sig innebär att brukaravgifter av olika slag blir vanligare.

### **3 Nationell nivå**

#### **3.1 Storbritannien**

I Storbritannien har staten det övergripande ansvaret för transportinfrastrukturen i ett nära samarbete med regioner och kommuner. Det statliga vägnätet i Storbritannien är fördelat på väghållningsmyndigheter i Skottland, England och Wales. Järnvägsnätet ägs och förvaltas i allt väsentligt av det statligt reglerade och finansierade bolaget Network Rail, som drivs som ett brukar/intressentkooperativ men i statlig regi. Därtill har Skottland en viss egen järnvägsverksamhet, vilken dock i huvudsak koordineras via Network Rail.

I Storbritannien har ett omfattande reformarbete skett inom transportsektorn med inledning på 1980-talet. När det gäller väg-

området har det främst gällt fördelning av ansvaret för det offentligt förvaltade vägnätet, som fördelats mellan de nya geografiska enheter som bildats som ett led i regionaliseringen av landet och de stärkta självstyrelseenheterna Wales och Skottland. Därtill har ett stort antal PPP-projekt drivits, bl.a. inom vägområdet. Vägkoncessioner förekommer också, med olika finansieringsformer; antingen s.k. skuggtullar som staten betalar till en privat operatör baserat på faktisk trafikvolym, eller direkt tullfinansiering. Enligt en rapport från OECD svarade koncessioner av detta slag för 17 procent av motorvägsnätet år 2005 i Storbritannien.

En sammanställning som EIB gjorde 2005 visade att under perioden 1992 till 2004 hade 677 PPP-kontrakt slutits i Storbritannien, inom samtliga sektorer. Storbritannien var då helt dominerande på detta område i EU. Från 2005 har övriga medlemsländer ökat sina andelar PPP-projekt och har under senare år dominerat över Storbritannien. Ser man till regeringens planer i Storbritannien kommer dock fortsatt PPP-projekt att svara för ett stort antal projekt inom transportinfrastrukturen, såväl på nationell som på regional och lokal nivå. Den upparbetade stocken av PPP-avtal, som ofta löper på 30–40 år, gör att de årliga betalningarna/ersättningarna i enlighet med dessa avtal, från offentlig sektor till den privata operatören/partnern uppgår till cirka 4–10 miljarder GBP per år under perioden fram till år 2036. Beloppet avser samtliga sektorer och ger en fingervisning om den väsentliga omfattningen på PPP-projekten i Storbritannien.

En enhet under Finansdepartementet, Infrastructure UK, arbetar med att sammanställa erfarenheter och med att ge råd till statliga myndigheter och regionala/lokala myndigheter som avser att driva PPP-projekt. Finansministeriet har också gjort en nationell plan för infrastrukturområdet för de kommande fem åren (National Infrastructure Plan 2010). Totalt bedömer man att 200 miljarder GBP behöver investeras varav cirka 30 miljarder GBP pekas ut för särskilda transportinfrastrukturprojekt, som ett antal vägprojekt, etapp 2 i höghastighetsprojektet (HSR2), delfinansiering av den nya tunnelbanelinjen Crossrail i London och generella bidrag till Network Rail för upprustning av järnvägsnätet. Även under tidigare perioder har järnvägsprojekt hört till de stora PPP-projekten, med kanaltunnelprojektet och tunnelbanelinjer i London som tydliga exempel.

En erfarenhet från arbetet med PPP-avtalen inom vägområdet, som redovisas i infrastrukturplanen, är att man ofta fört över för

stora risker på de privata aktörerna i PPP:s. En väsentlig risk som är svår att hantera för den privata aktören är i allmänhet marknads- eller efterfrågerisken, dvs. risken att trafikvolymen blir väsentligt lägre än vad som prognostiserats när PPP-projektet handlades upp. Den privata operatören måste i allmänhet kompensera sig för denna risk med ett riskpåslag vilket också avspeglas i en högre upplåningskostnad, som man i infrastrukturplanen uppger kan uppgå till omkring en procent extra i finansieringskostnad i PPP-kontrakten. Regeringen har nu givit Highways Agency i uppgift att omförhandla dessa avtal genom att minska operatörens risk och därigenom kunna sänka ersättningen i avtalen.

Ett annat område där aktörerna i Storbritannien hunnit långt i utvecklingen är diskussioner om medfinansiering av olika slag i anslutning till nya väganläggningar och järnvägsstationer. I dessa diskussioner har ofta den statliga aktören, som Network Rail för stationer, varit aktiv i att initiera en diskussion om hur en järnvägsstation skall kunna omvandlas till en modern resecentrummiljö med förbättrad intermodalitet mellan trafikslag och tillkommande kommersiella miljöer. Ofta har ett nära samarbete bedrivits med kommuner, tågoperatörer och kommersiella intressenter för att få till stånd en blandad finansiering och ett väl utformat förslag till omvandling.

I den brittiska regeringens infrastrukturplan anges också att man kommer att införa en möjlighet för kommuner att arbeta med s.k. "Tax Increment Financing". Det innebär att de får rätt att belåna prognostiserade framtida skatteintäktsökningar av infrastrukturprojekt, som stationer, där värdeökningar för kringliggande fastigheter och ökad ekonomisk aktivitet kan följa. En möjlighet finns till detta genom att kommuner har beskattningsrätt för fastigheter och omsättningsskatt.

### 3.2 Danmark

Staten svarar för det övergripande järnvägs- och vägnätet i Danmark. Staten svarar också för den övergripande finansieringen av transportinfrastrukturen, även om avgiftsinslaget har ökat påtagligt under de senaste tio åren.

En väsentlig förändring i systemet inträffade år 2007 då de tidigare amten, som bl.a. arbetat med infrastrukturplanering avskaffades och ersattes med betydligt svagare regioner. Kommunsektorn reform-

erades samtidigt. Till kommunerna fördes en väsentlig del av det tidigare statliga vägnätet. Statens vägnät, som förvaltas av Vejdirektoratet, ökade samtidigt i omfattning.

Förändringen har inneburit att statens roll ökat i omfattning och innehåll inom vägområdet, med en mer aktiv planeringsfunktion i flera frågor än tidigare. Bland annat märks det i Köpenhamnsregionen, där staten nu är engagerad i flera stora projekt som tidigare hanterades på regional nivå i större utsträckning.

Järnvägen förvaltas av staten via Banedanmark, som är en renodlad infrastrukturorganisation. Banedanmark driver ett antal stora projekt som bl.a. omfattar elektrifiering och utbyte av signal-system. Ett projekt för uppgradering till höghastighetsjärnväg pågår också.

Ett väsentligt inslag i Danmarks transportinfrastrukturpolitik är att förbättra förbindelserna mellan öarna i landet men också att bygga en fast förbindelse till Tyskland, bl.a. som en del av överenskommelsen med Sverige om Öresundsbron. Dessa stora projekt tar stor uppmärksamhet i statens verksamhet inom området. Man har valt att organisera arbetet i speciella aktiebolag som ägs av staten. Brukaravgifter på broarna, som omfattar både väg- och järnvägs- trafik, finansierar sedan långsiktigt projekten. Ett ytterligare sådant projekt diskuteras i Köpenhamn, vilket innebär att man planerar att anlägga en östlig tunnelförlagd ringled, även den med brukarfinansiering. I vägnätet i övrigt är man försiktig med avgiftsfinansiering. Vejdirektoratet överväger avgiftsfinansiering i något enstaka fall för ett broprojekt (Roskilde Fjord), men det är ett undantag.

En bred politisk överenskommelse träffades år 2009 om en s.k. grön transportpolitik. Ett huvudsakligt inslag i denna överenskommelse var att bilda en Infrastrukturfond inom statsbudgeten. Den tillfördes medel om 94 miljarder DKK fram till år 2020. Finansieringen sker i form försäljningsintäkter från försäljningen av Scandlines, vissa ökade avgifter från Storebälts-förbindelsen m.m. Ett antal stora projekt pekades ut i överenskommelsen, som ökad järnvägskapacitet Köpenhamn-Ringsted och motorväg på Vestfyn. I övrigt skall objekt prioriteras i den ordinarie planeringsprocessen. Det kan noteras att de olika bro/tunnelprojekten som drivs sidordnat från denna planering och finansiering omfattar omkring 70–100 miljarder DKK under de kommande 10–15 åren, dvs. i stort sett lika mycket som finansieras över statsbudgeten.

På lokal nivå förekommer ett antal projekt, t.ex. kring stationsutveckling där blandad finansiering tillämpas. Ett uppmärksammat



projekt där medfinansiering betalade stora delar av projektets finansiering var anläggningen av den första etappen av tunnelbanan (Metroen) i Köpenhamn. Där bidrog olika fastighetsägare med väsentlig del av finansieringen av projektet.

Ett inslag i överenskommelsen om en grön transportpolitik var också att genomföra en övergång från det nuvarande systemet med hög accis på fordon, som beskattningsform för vägtrafiken, till kilometerskatt. Avsikten var att kopiera det system som avsågs införas i Holland. Detta initiativ har dock fått senareläggas, eftersom projektet i Holland kommit att förändras till sin karaktär.

Det kan konstateras att det danska systemet, på relativt kort tid gått igenom betydande förändringar. En relativt traditionell statlig sektor med få inslag av avgifter och alternativ finansiering kompletteras med en kraftig tillväxt av avgiftsfinansiering för stora projekt.

### 3.3 Delstatlig nivå USA

Som redovisats tidigare har delstaterna i USA en mycket aktiv roll inom transportinfrastrukturområdet. Delstaten har ett eget transportministerium och delstatliga myndigheter som ansvarar för väg, flyg, järnväg och kollektivtrafik m.m. Merparten av finansieringen av transportinfrastrukturen kommer från delstatens budget, och täcks med specialdestinerade skatter eller generella skatteintäkter. De årliga investeringarna i transportinfrastruktur i en delstat som Massachusetts uppgår till omkring 1,5–2 miljarder USD. Dessa totala investeringar finansieras av en blandning av federala och delstatliga skattemedel. Avgifter används endast i begränsad utsträckning för finansiering av transportinfrastrukturen.

I delstaten Massachusetts har en ny finansieringsform för offentliga investeringar i infrastruktur, bl.a. transportinfrastruktur (s.k. ”I-Cubed”) införts. Delstaten kan, tillsammans med kommuner och privata exploatörer, sluta en överenskommelse som innebär att skatteintäkter från inkomstskatt, lokal fastighetsskatt och lokal skatt på hotell/möteslokaler används för att betala ränta och amorteringar för särskilda obligationer som delstaten emitterar för dessa projekt via sitt utvecklingsbolag MassDevelopment.

Delstaten har avsatt 250 miljoner USD för detta initiativ, som beräknas leda till en väsentligt större total underliggande total investeringsvolym. Ett relativt omfattande regelverk omgärdar

denna nya finansieringsform. Bland annat skall det säkerställas att det finns ett gemensamt utvecklingsavtal mellan de inblandade parterna och att projekten styrs till de mest ekonomiskt eftersatta områdena i delstaten.

Den finansiella regleringen är också omfattande, med regler som skall säkerställa att det är nettotillskottet av skatteintäkter i delstaten som kan komma ifråga för specialdestinering för täckande av utgifterna för de emitterade obligationerna. Att försöka särskilja nettoeffekter på tillväxten är något som fokuseras i litteraturen kring tillväxtaspekter av infrastrukturinvesteringar. Det finns generellt sett en risk att investeringar av detta slag snarast leder till omfördelningseffekter när olika geografiska områdens relativa attraktivitet förändras.

Det finns också begränsningar i minsta och största tillåtna storlek på de enskilda investeringarna, som förefaller tillkomna för att begränsa risktagandet för delstaten i varje enskilt projekt, men också för att få en spridning på många projekt i delstaten.

#### 4 Sammanfattande kommentarer

Genomgången visar att transportinfrastrukturen i de studerade länderna alltjämt är ett område där staterna har en mycket aktiv roll både som ägare, operatörer och finansiärer av verksamheten. En förklaring kan vara att man genom sådana arrangemang velat försäkra sig om att stordriftsfördelar i verksamheterna tas tillvara och att resurser inte splittras på flera olika operatörer. En annan orsak har varit att det varit administrativt omständligt och tekniskt komplicerat samla in brukaravgifter av olika slag. På vägsidan har det också varit möjligt att finansiera de direkta kostnaderna för vägnätet under en uppbyggnadsfas med bränsle- och fordonsskatter av olika slag. Genomgående sker dock en förändring i många länder när det gäller finansieringen.

Dels finns en ökande insikt att de externa effekterna av transporterna, som emissioner, trängsel och buller behöver prissättas i högre utsträckning än tidigare. Dels är investeringsbehoven mycket stora i åldrande system där kapacitetstaken ofta nåtts i många storstadsområden. I en situation där många regeringar är ovilliga att höja skatter av politiska skäl, eller är förhindrade att ta på sig nya åtaganden av statsfinansiella skäl, blir avgiftsfinansiering i olika former alltmer intressant i många länder.

Det finns några olika huvudsakliga utvecklingstrender när det gäller alternativ finansiering. Den ena innebär att staten strävar efter att bjuda in privata företag att antingen direkt delta med finansiering i enskilda projekt, som t.ex. en modernisering av en järnvägsstation. Här finns också flera exempel på hur lokala och statliga myndigheter inom området samarbetar med privata aktörer av olika slag i sådana lokala projekt. En modell, som introducerats i Storbritannien och i USA, är att erbjuda möjligheten att använda lokalt genererade nettoskatteintäkter kring sådana projekt för att betala räntor och amorteringar på olika infrastrukturprojekt.

PPP är en annan modell, som mest används i EU och än så länge mindre i USA. Storbritannien har här gått före och har en omfattande portfölj av sådana projekt. Den stora fördelen som brukar framhållas i litteraturen kring PPP:s är att ett livscykelperspektiv kan få ett starkt genomslag om en privat operatör ges ansvar för såväl byggande som underhåll under en lång tidsperiod.

Finansieringskostnaden kan ofta bli högre om en privat aktör skall låna upp medel för investeringarna jämfört med om staten lånar upp medlen. En väsentlig faktor som avgör den privata aktörens upplåningskostnad är vilken risk aktören tar på sig. En av de svårare att hantera för ett privat företag är marknadsrisken, dvs. risken att trafikvolymen på t.ex. en ny väg understiger prognoserna. Det är intressant att se att just denna problematik kommer att angripas i de PPP-projekt inom vägområdet som finns i Storbritannien. Det kan noteras att EU genom Kommissionen och EIB f.n. driver en tydlig linje att utöka användningen av PPP:s för att nå EU:s transportinfrastrukturpolitiska mål, dvs. ett förverkligande av TEN-T nätverken.

Danmark representerar en modell där staten valt att driva en stor del av utvecklingen av nya väg- och järnvägsprojekt i statligt ägda projektbolag med avgiftsfinansiering av bl.a. tunnel- och broprojekt. Dessa har snabbt vuxit till en betydande omfattning vid sidan av den inrättade infrastrukturfonden.

En ytterligare viktig förklaringsfaktor bakom den nu aktuella utvecklingen är den teknikutveckling som möjliggör effektiva och smidiga elektroniska betalningsformer för väg- (och järnvägs) trafik. Ett sameuropeiskt system håller på att byggas upp och flera lokala väl fungerande exempel finns. När väl tekniken finns på plats för att introducera avgiftssystem är i nuvarande situation drivkraften stark för att införa systemen. Det kan ge ny finansiering vid sidan av statsbudgetarna, de öppnar för mer av trafikstyrning och

det öppnar för att hämta hem de effektiviseringar som kan finnas i mer av livscykelperspektiv, t.ex. i PPP-lösningar.

På finansieringssidan är det intressant att notera att man både i EU och i USA bygger upp överstatliga ”infrastrukturbanker” för att effektivisera upplåningen på obligationsmarknaden för dessa investeringar. EIB har redan den rollen, och har expanderat den kraftigt under senare år. I USA inrättas nu en sådan federal ”bank” som kommer att arbeta på liknande sätt.

En sammanfattning av beskrivningarna ovan ges i tabell 2 nedan.

**Tabell 2 Sammanfattning av förhållanden i transportinfrastruktur-systemen i ett antal länder**

	Offentlig sektors roll som ägare	Finansiering av infrastruktur	Avgifter	Andel alternativ finansiering (skattning)
US – federal	Flygplatser, hamnar, järnvägsbolag	Omfattande bidrag till delstat/lokal nivå	Begränsad utsträckning på väg och järnväg	<10 %
EU	Nationellt ägande av transportinfrastruktur	Begränsade EU-anslag	Trafikstyrning, PPP:s, koncessioner – i medlemsländerna	-
Delstat US	Väg, regional/lokal kollektivtrafik, hamn, flyg, järnväg	Skattefinansiering och viss avgiftsfinansiering	Få avgiftsobjekt, låga avgifter i kollektivtrafik	<10 %
UK – nationell	Väg, järnväg, flygplatser	Skatter och avgifter	PPP-projekt och privata objekt	<30 %
DK	Väg, järnväg, flygplatser	Skatter, försäljningsintäkter, avgifter	Främst för bro och tunnel-projekten	<10 % exkl. broar/tunnlar >40 % med broar/tunnlar

## Litteratur och källor

- Aftaler om En grön transportpolitik. Transportministeriet. Köpenhamn 2009.
- Consultation on the Europe 2020 Project Bond Initiative. European Commission 2011.
- EIB papers 10:2 – Innovative Financing of Infrastructure – the role of public private partnerships. EIB 2005.
- EIB papers 15:1 – Public and private financing of infrastructure. EIB 2010.
- National Infrastructure Plan 2010. HM Treasury, Infrastructure UK. London 2010.
- Spending and Funding Highways. Economic and Budget Issue Brief. Congressional Budget Office, January 2011. Washington D.C.
- TEN-T projects in figures. TEN-T EA. 2011.
- Transport Infrastructure Investment – Options for Efficiency OECD, 2008.
- Uppgifter från officiella webbplatser för US Government och delstaten Massachusetts.
- Winston, C. Last Exit – Privatization and Deregulation of the U.S. Transportation System. Brookings Institution Press. Washington D.C. 2010.

# Enhetliga och effektiva brukaravgifter i vägtrafiken

## Inledning och bakgrund

Direktiven för utredningen Medfinansiering i samband med den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur (Dir. 2010:92) anger:

*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.

På uppdrag av Trafikverket, Transportstyrelsen och Vinnova har Arena-projektet<sup>1</sup> sedan 2006 arbetat med att utveckla kunskap kring och lösningar för avgifter inom vägtrafiken. Projektet omfattar därvid alla former av brukaravgifter, befintliga och tänkbara framtida, och arbetar med målsättningen att skapa en enhetlig nationell lösning som verkar inom ramen för regelverket inom EU.

Ett förslag till en sådan lösning har utarbetats inom ramen för Arena-projektets andra etapp (avslutats i mars 2011) och redovisas i denna PM som bidrag till Medfinansieringsutredningens betän-

---

<sup>1</sup> Referens till Arena: [www.arena-ruc.se](http://www.arena-ruc.se)

kande vad avser utformning av enhetliga och effektiva brukaravgifter inom vägtrafiken.

### Inriktning på uppdraget

Vägavgifter i trafiken, t.ex. tullvägar, trängselskatter och broavgifter, är vanliga i Europa och får en allt mer omfattande användning också i Sverige. I det perspektivet är det viktigt att redan från början skapa ett system som möjliggör för trafikanterna att betala smidigt och lätt utan att uppleva betalsystemen som ett störande inslag i trafiken, eller till och med som ett potentiellt riskmoment. Ett system som upplevs som naturligt och ansluter sig till praxis i andra länder kommer också att nå större acceptans och underlätta kontroll och uppföljning av betalningar.

I denna bilaga redovisar Arena ett förslag till en sammanhållen svensk strategi för avgiftsupptagning i vägtrafiken, med målet att den ska kunna fungera som en riktlinje för Transportstyrelsen, Trafikverket och andra berörda aktörer i deras arbete med att införa vägavgifter i Sverige för finansierings- eller beskattningsändamål. Målet med strategin är att etablera en ordning som av trafikanter och kunder upplevs som **ett integrerat nationellt system för vägavgifter**<sup>2</sup>.

### Avgränsning

Arena-projektet beaktar endast direkta brukaravgifter inom vägtrafiken. Därmed avses avgifter som baseras på nyttjande av väginfrastrukturen och där nyttjandet registreras av installationer i vägmiljön (t.ex. genom särskild utrustning inuti fordonen eller vid vägsidan). Förslaget fokuserar på utformningen av avgiftssystemen och beaktar inte prisnivån i de olika avgifter och skatter som omfattas av förslaget.

---

<sup>2</sup> I begreppet avgifter ingår också berörda skatter, t.ex. trängselskatt.

## Läsanvisning – Rapportens upplägg

Rapporten är uppdelad i fyra delar:

I det första avsnittet definieras de krav som ska ställas på ett effektivt och enhetligt svenskt system för brukaravgifter i vägtrafik. I avsnitt två beskrivs den aktörsmodell som utgör en viktig bakgrund till förslaget och som är utformad för att passa in i en internationell kontext.

I det tredje avsnittet beskrivs förslaget ur ett organisatoriskt samt ett tekniskt perspektiv, och i det fjärde och sista avsnittet diskuteras behovet av utveckling och förändringar i organisation, regelverk och lagstiftning som bl.a. följer av uppfyllandet av europeiska krav.

## Svenska och europeiska krav i förening

En viktig utgångspunkt i den föreslagna strategin är att Sverige har som mål att integrera vägtrafiken och dess system med Europa i allmänhet och grannländerna i synnerhet. Sverige är också bundet att följa den europeiska lagstiftningen. Även om varje svenskt avgiftssystem har att ta hänsyn till sina specifika förutsättningar och lokala krav, så finns det ett antal grundläggande krav och förutsättningar som vi anser bör vara uppfyllda och som kan utgöra basen i ett sammanhållet nationellt vägavgiftssystem:

### Trafikanterna ska uppleva ett integrerat vägavgiftssystem

Vägavgifter i Sverige omfattar trängselskatter, broavgifter och väg-tullar, och möjligen också färdvägsbaserade avgifter (t.ex. kilometer-skatt) i framtiden. Ett grundläggande krav är att trafikanten (den som framför fordonet) och kunderna (de som betalar avgifterna) ska uppleva detta som ett sammanhållet integrerat system med ett gemensamt gränssnitt till systemets olika funktioner, och kunna använda samma utrustning och metoder för alla betalningar: Det svenska vägavgiftssystemet.



## Kunden ska ha en relation med systemet

En viktig förutsättning är därmed att alla vägavgiftssystem i Sverige samordnas så att de ur ett kundperspektiv upplevs som "ett system", dvs. kunderna får en samlingsfaktura på alla upplupna avgifter, och om en fordonsenhet<sup>3</sup> används så fungerar samma utrustning i alla system (jfr. EasyGo<sup>4</sup>). Kunden ska också ha en kontaktpunkt när den söker information (gemensam webb-portal) eller har frågor om fakturor (en gemensam kundkontakt) etc.

## Systemet ska vara interoperabelt med EETS och EasyGo

En grundläggande förutsättning är att det s.k. EFC-direktivet<sup>5</sup>, som definierar den europeiska vägavgiftstjänsten EETS<sup>6</sup>, är implementerat i Sverige. Direktivet föreskriver, med olika måldatum för tunga fordon resp. personbilar, att alla europeiska Avgiftsupptagare<sup>7</sup> ska acceptera kunder med avtal enligt EETS.

De nordiska länderna samarbetar sedan 2007 genom EasyGo-tjänsten<sup>8</sup>, vilket innebär att alla fordonsenheter för vägavgifter i norden (BroBizz respektive Autopass<sup>9</sup>) kan läsas i alla betalstationer för elektronisk betalning. Kunden får dessutom alla avgifter på en gemensam faktura. Ordningen är väldigt lik den som är tänkt att gälla för EETS, och innebär också att en utgivare av fordonsenheter är ställföreträdande betalningspliktig. Inkrävning av avgift från slutkund görs av den som är utgivare av den använda fordonsenheten. Den föreslagna strategin bygger på att samarbetet inom EasyGo utvecklas vidare och blir en grundbult också i ett svenskt system.

## Fordonets hemvist påverkar inte avgiften

Europeisk lagstiftning förbjuder negativ diskriminering av utländska eller tillfälliga besökare i vägavgiftssystem. Man får alltså (i princip) inte ta mer betalt av utländska åkare med motivet att processen är

---

<sup>3</sup> Kallas ibland "elektronisk bricka", "transponder", "betaldosa", OBE e.d.

<sup>4</sup> Referens till EasyGo: [www.easygo.com/sv](http://www.easygo.com/sv)

<sup>5</sup> Directive 2004/52/EC.

<sup>6</sup> Decision 2009/750/EC.

<sup>7</sup> Se avsnittet En grundläggande aktörmodell.

<sup>8</sup> Referens till EasyGo: [www.easygo.com/sv](http://www.easygo.com/sv)

<sup>9</sup> Från 2012 planeras också den Österrikiska GoBox att ingå i EasyGo.

dyrare. Sådan likabehandling bör betraktas som en förutsättning för utformning av vägavgiftssystem.

Huruvida en viss fordonskategori (t.ex. utländska) ska undantas från vägavgift bör vara resultatet av en tillämpad policy och inte betingas av systemets tekniska eller funktionella begränsningar. Arena anser att utländska fordon bör vara generellt betalningspliktiga, då det ökar acceptansen för vägavgifter bland svenska trafikanter, i synnerhet hos yrkestrafiken, vilket innebär att kostnaderna för kontroll och sanktion minskar.

### **Systemet ska vara kostnadseffektivt**

Alla delar av det svenska vägavgiftssystemet ska vara utformade för låga driftskostnader, och den vidare utvecklingen ska kännetecknas av en strävan efter ökad effektivitet. En viktig uppgift är att tidigt i utvecklingen definiera tydliga indikatorer på effektivitet, kundvänlighet m.m. att ha som måttstock för uppföljning i utveckling och drift.

### **Det svenska avgiftssystemet ska bygga på standards och öppna specifikationer**

Internationella standarder ska användas fullt ut i svenska vägavgiftssystem, och systemens gränssnitt ska vara baserade på öppna specifikationer.

### **Det svenska avgiftssystemet ska vara flexibelt och utformat för kontinuerlig utveckling**

Systemet ska så långt som möjligt tillåta konkurrerande lösningar och leverantörer inom ramen för ett etablerat tekniskt ramverk. Därmed stimuleras organisatorisk, affärsmässig och teknisk utveckling av system och tjänster vilket driver innovation och kostnadseffektivitet.

## En grundläggande aktörsmodell

Arenas förslag till ett nationellt vägavgiftssystem baseras på ett antal samverkande aktörer, deras respektive roll och mellanliggande gränssnitt. För att förstå förslaget krävs det insikt i ett antal grundläggande begrepp och definitioner.

### Avgiftsupptagaren

Avgiftsupptagaren tillhandahåller en transporttjänst<sup>10</sup> som är knuten till avgiften, och samlar in intäkterna från betalssystemet. Avgiftsupptagaren kan vara en myndighet eller operatören av en tullbelagd bro eller väg (eller annan transporttjänst). Omfattningen av den tjänst som tillhandahålls samt villkoren för denna (priser, etc.) definieras för vägavgifter som en tulldomän. Avgiftsupptagaren ingår avtal med en eller flera Betalningsförmedlare (se nedan) vilket ger deras kunder möjlighet att använda elektroniska fordonsenheter för att registrera användningen av transporttjänsten. Avgiftsupptagaren samlar in nödvändigt underlag för att kunna kräva in betalning (avläsning av ombordenhet eller fotografering av registreringsskylt) och skickar krav på betalning till Betalningsförmedlare i de fall fordonsenhet har använts av trafikanterna.

Avgiftsupptagaren kan i förekommande fall själv genomföra debitering mot kund, t.ex. i de fall elektronisk fordonsenhet inte används. Ett exempel på detta är fotografering av registreringsskyltar på svenska fordon i trängselskattesystem.

### Betalningsförmedlaren

Betalningsförmedlaren ger kunden tillgång till den utrustning (fordonsenhet) som behövs för att erlägga elektronisk betalning av vägavgifter, och tillhandahåller ett konto- och faktureringsystem samt de nödvändiga avtalen med Avgiftsupptagare. Kunden och Betalningsförmedlaren har ett avtal som reglerar villkoren för tjänsten, vilket kan innebära att Betalningsförmedlaren agerar mellanhand i betalningen mellan Kund och Avgiftsupptagare.

---

<sup>10</sup> Till exempel att använda en bro eller köra under trängselperiod, men också färjeavgifter, parkering etc.

I samband med autonoma system (t.ex. för färdvägsbestämda avgifter<sup>11</sup>) kommer Betalningsförmedlaren att samla in data från anslutna ombordenheter och vidarebefordra nödvändig information till aktuell Avgiftsupptagare.

### **EETS Betalningsförmedlare**

Detta är en Betalningsförmedlare som arbetar i enlighet med EFC Direktivet<sup>12</sup> och tillhandahåller en heltäckande europeisk tjänst. Kunderna ges tillträde till alla europeiska tulldomäner genom de ombordenheter som Betalningsförmedlaren tillhandahåller, och får alla vägavgifter samlade på en faktura.

### **Kunden, abonnenten**

Kunden är den som är betalningsansvarig, t.ex. genom att svara för kontraktet för en fordonsenhet eller vara registrerad ägare av ett fordon.

### **Trafikanten, föraren**

Trafikanten är den som drar nytta av den erhållna transporttjänsten och ansvarar i förekommande fall för att använd fordonsenhet fungerar som avsett. Väldigt ofta (men inte alltid) är föraren synonym med kunden.

### **Den elektroniska fordonsenheten (OBE)**

OBE<sup>13</sup> är en elektronisk apparat som har den funktionalitet och den information som krävs för att genomföra en elektronisk registrering för vägavgiftsbetalning. Det finns två alternativa och kompletterande lösningar för ombordenheter:

- a. Autonoma system, där OBE med hjälp av inbyggd teknik (t.ex. 3/4G i kombination med GPS) samlar in den information som

---

<sup>11</sup> Till exempel kilometerskatt.

<sup>12</sup> Directive 2004/52/EC.

<sup>13</sup> BroBizz, fordonsdosa, transponder....

krävs för avgiftsberäkningen, och skickar den vidare till anslutna Betalningsförmedlare för vidare hantering.

- b. Transponder-baserade system (använder mikrovågs kommunikation enligt DSRC<sup>14</sup>) som används i traditionella tullstationer. Avgiftsupptagaren läser av informationen från passerande OBE, sammanställer kraven och skickar dessa till respektive utgivande Betalningsförmedlare.

## Ett förslag till ett svenskt avgiftssystem

Med utgångspunkt i den internationella utvecklingen och de krav som definierats, har Arena utvecklat ett sammansatt förslag till ett nationellt vägavgiftssystem. Förslaget, som presenteras nedan, beskrivs bäst med två nyckelord: Konkurrens och interoperabilitet.

### Teknik

Det svenska vägavgiftssystemet baseras på registrering av fordon genom antingen fotografering av registreringsskyltar eller avläsning av elektroniska fordonsenheter. Närvaro av en elektronisk fordonsenhet, från en EETS eller EasyGo Betalningsförmedlare, kompletterar avläst registreringsskylt för identifiering av kund. Det svenska systemet är förberett för färdvägsbaserade avgifter baserade på användning av satellitpositionering i kombination med mobil kommunikation (t.ex. 3/4G).

### Friflödesteknik och obemannat

Vägtullstationer är utformade för ostörda fordonsflöden utan körfältsuppdelning. Dessutom är vägtullstationerna obemannade och erbjuder ingen betalningsmöjlighet i direkt anslutning till betalstationen. Det ställer därmed höga krav på systemets förmåga att identifiera betalningspliktiga fordon.

---

<sup>14</sup> Korthållskommunikation (Dedicated Short Range Communication).

## Avläsning av registreringsskyltar

Videobilder av registreringsskyltar tas på vägtullstationerna, och registerbeteckningen avläses genom OCR<sup>15</sup>. Varje registreringsskylt, också utländska, kopplas till ett konto hos Transportstyrelsen.

Avläsning av registreringsskyltar är huvudlösningen för svenska personbilar i svenska anläggningar<sup>16</sup>, och används för närvarande i trängselskattesystemet i Stockholm.

## Korthållskommunikation

Vägtullstationer utrustas med avläsningsutrustning för DSRC parallellt med videoregistreringen. Fordon som är utrustade med elektroniska fordonsenheter för DSRC kommer att debiteras genom de associerade avtalen med EETS eller EasyGo Betalningsförmedlare.

## Registrering av fordonstyp

Vid passage av utländska fordon utan godkänd fordonsenhet för DSRC registreras även fordonsprofil (storlek) som underlag för bestämning av avgiftens storlek. Detta kan t.ex. göras genom de radarsensorer som är installerade för positionering av fordonet i relation till kamerorna. För dessa fordon debiteras högsta avgift avseende miljöklass för bestämd fordonstyp.

## EasyGo abonnentförteckning

Ett fordon som är registrerat för ett EasyGo anslutet abonnemang kommer alltid att debiteras genom detta abonnemang även om transpondern inte avläses korrekt vid vägtullstation. Fotograferade registreringsskyltar kontrolleras konsekvent gentemot abonnentregistret. En förutsättning för detta är att alla EasyGo abonnemang är tillgängliga för kontroll av berörda Avgiftsupptagare.

---

<sup>15</sup> Optical Character Recognition; datorbaserad automatiserad avläsning.

<sup>16</sup> Därmed inte på gränsbroarna vid Öresund och Svinesund.

## Kontroll och sanktion

Fordon för vilka avgifter ej har erlagts i enlighet med bestämmelserna blir svartlistade, och kommer att bli föremål för sanktion. Sanktionens utformning beror på den legala statusen på den obetalda avgiften, då t.ex. obetalda skatter har högre straffvärde och prioritet än obetalda avgifter. Bevis på passage av betalstation eller utnyttjande av väg (t.ex. videoregistreringar) kommer att lagras till dess att betalning verifierats.

## Satellitpositionering i kombination med mobil kommunikation

I framtiden kan satellitbaserade system i kombination med mobil kommunikation (t.ex. GPS i kombination med 3/4G) komma att implementeras till exempel för färdvägsbaserade vägavgifter. I enlighet med EETS kommer det svenska avgiftssystemet att förberedas också för kunder i system där information, t.ex. en färdvägsdeklaration, kommuniceras med mobil kommunikation.

## Öppna gränssnitt och erkända specifikationer

Alla delar av det svenska avgiftssystemet ska vara baserade på erkända tillämpningar av standards samt på öppna gränssnitt och säkerhetslösningar.

## Organisation

### En Avgiftsupptagare

Funktionen som Avgiftsupptagare centraliseras till Transportstyrelsen som är ansvarig för hanteringen av konton baserade på registreringsdata och associerad fakturering. Transportstyrelsen ansvarar också för administrationen av svenska Tulldomäner och avtal med partners inom EasyGo och EETS. Transportstyrelsen kan genom avtal överlåta driften av betalstationer till andra offentliga eller privata organisationer. För närvarande svarar Trafikverket för drift av betalstationer enligt avtal med Transportstyrelsen.

## Konkurrerande Betalningsförmedlare

Det svenska avgiftssystemet stödjer etableringen av parallella professionella Betalningsförmedlare som är specialiserade på att hantera utrustning (fordonsenheter) och kundkontrakt i vägavgiftssystem. Svenska betalstationer för vägavgifter accepterar EasyGo och EETS kunder med anslutna DSRC fordonsenheter utfärdade av Betalningsförmedlare i Europa. Kunder i svenska vägavgiftssystem kan ansluta sig till valfri Betalningsförmedlare inom ramen för EasyGo och EETS utifrån deras kommersiella erbjudanden, och välja att betala sina avgifter genom den kanalen.

## Utveckling av EETS genom regionala samarbeten

EasyGo är ett regionalt samarbete mellan Betalningsförmedlare och Avgiftsupptagare som erbjuder interoperabel betalning av vägavgifter till ett stort antal kunder i de nordiska länderna. Etableringen och den förväntade utvecklingen av EasyGo ses som en modell för hur EETS kan etableras och utvecklas i Europa. Regionala samarbeten som täcker huvuddelen av väganvändarnas behov etableras runt om i Europa. Successivt ingår dessa bi- eller multilaterala överenskommelser om samarbete som vidgar räckvidden för giltigheten hos berörda fordonsenheter och kontrakt tills Europa är täckt.

En sådan process, samarbeten mellan regioner snarare än mellan individuella parter, fokuserar på väganvändarnas behov och är dokumenterat framgångsrikt genom EasyGo tjänsten.

## Strategiska frågor och förutsättningar för att realisera förslaget

Det här presenterade förslaget bygger på ett antal strategiska ställningstaganden, och några specifika åtgärder som krävs för att förslaget ska realiseras. Dessutom kräver förslaget att lagstiftningen och uppdraget åt offentliga organisationer utvecklas. Det senare diskuteras i avslutande avsnitt.



## Strategiska frågor

### Hur "uppstår" EETS?

Som EFC-direktivet är skrivet ger det en bild av en införande-process för EETS enligt principen "big bang": En dag så fungerar allting. I beslutet som definierar EETS finns det däremot mer flexibilitet inbyggt, EETS Betalningsförmedlare har ytterligare 24 månader på sig att ingå nödvändiga kontrakt för att uppfylla en fullständig täckning. Det svenska avgiftssystemet enligt ovan utgår från att verkligheten är än mer dynamisk. Regionala samarbeten (som EasyGo) etableras runt i Europa och växer samman genom att i sin tur upprätta bi- eller multilaterala samarbetsavtal.

Förslaget öppnar dessutom för Betalningsförmedlare som inte fullt ut uppfyller kraven enligt EETS: I praktiken är inte det svenska systemet beroende av att berörda Betalningsförmedlare har avtal med alla europeiska Avgiftsupptagare, vilket är en förutsättning för att nå EETS status.

### Marknadsförutsättningarna

I regel är det så att den som inrättar ett vägavgiftssystem bestämmer sig för att hantera samtliga systemdelar och agera i rollerna som Betalningsförmedlare och Avgiftsupptagare samtidigt (exempel Öresundsbron). I det redovisade förslaget förväntas "marknaden" försörja systemet med abonnenter och fordonsutrustning. Förslaget bygger på erfarenheten från Svinesundsbron som var det första exemplet på etableringen av endast funktionen Avgiftsupptagare, där de kunder som vill använda automatisk betalning (cirka 50 procent) ombeds vända sig till existerande Betalningsförmedlare (inom EasyGo). En bidragande orsak till den valda strategin var avsaknaden av en lokal kundkrets kring Svinesund. Erfarenheten är att lösningen fungerar alldeles utmärkt, och sedan dess har EasyGo utvidgats med att ytterligare tjänster anslutits genom att ytterligare Avgiftsupptagare anslutit sig till samarbetet.

## **Avgiftsplikt för utländska fordon**

Förslaget utgår från en konsekvent avgiftsplikt för utländska fordon. Detta leder till behov av utvecklad lagstiftning (se nedan), och kan (framförallt) motiveras med att svenska fordonsägare ska känna sig rättvist behandlade. Ett generellt betalningsansvar stärker också argumentationen bakom principen att de som använder vägtransportssystemet ska bidra till att betala de kostnader som uppstår. Detta bidrar till att stärka acceptansen för vägavgifter och då sannolikt till mindre försök till fusk och större betalningsvilja vilket medför sänkta kostnader för systemdriften.

## **Öresunds- och Svinesundsbroarna står utanför förslaget**

Av olika anledningar kommer avgiftssystemen på våra gränsbroar mot Danmark och Norge att undantas från det presenterade förslaget. Öresundsbron har bommar och har full betalningsskyldighet för utländska fordon. Svinesundsbron drivs i praktiken som ett norskt Autopass-system, och har också implementerat betalningsskyldighet för utländska fordon. Både Svinesund och Öresund omfattas av EasyGo-samarbetet. Det är inte orimligt att det uppstår liknande ”öar” också innanför Sveriges gränser, men det påverkar inte det föreslagna systemupplägget.

## **Legala och organisatoriska förutsättningar**

Den föreslagna lösningen ställer krav på utveckling av den svenska lagstiftningen. I första hand är det beslutet att även utländska fordon som princip ska omfattas av vägavgiftssystem samt inrättande av en ställföreträdande betalningsansvarig (Betalningsförmedlaren) som förväntas medföra ett sådant behov.

## **Utländska fordon**

I nuvarande lagstiftning för trängselskatt är utländska fordon undantagna avgift. Avgiftsplikt föreligger på Öresunds- och Svinesundsbroarna, och vi kan också förväntas oss att utländska fordon förväntas betala i planerade tullsystem som Motala och Sundsvall.

Avgiftsplikt för utländska fordon kommer att medföra att krav på betalning (tex. av trängselskatt) kommer att riktas mot okänd ägare av ett fordon, t.ex. när det saknas möjlighet att få registeruppgift från fordonets ursprungsland.

### **Utveckla fordonsregistret**

Om utländska fordon ska kunna utsättas för sanktion, t.ex. vid upprepad utebliven betalning, måste det byggas någon form av register (se avsnittet En Avgiftsupptagare ovan) som kontinuerligt uppdateras med saldon för registrerade fordon, dvs. även de som ej betalat och ej är fullt identifierade. Registret uppdateras kontinuerligt med den information som tillförs genom t.ex. kontrollverksamheten.

Abonnentregistret i EasyGo är en viktig byggsten i ett nationellt avgiftssystem eftersom det har god täckning avseende danska och norska fordon.

### **Möjligheter med registrering av fordon vid gränspassage**

Ett nationellt system för färdvägsbaserad vägavgift förutsätter registrering av fordon i samband med gränspassage, dvs. i samband med att betalningsplikten uppstår eller upphör. I praktiken sker det genom att fordonen passerar genom en station för registrering med video/DSRC. Vid sådan passage är det lämpligt att signalera till fordonet i de fall det är behäftat med gamla obetalda avgifter, samt att ”flagga” för kontrollmyndigheter att fordonet är i trafik i Sverige med obetalda avgifter och därmed ska utsättas för sanktion på plats om det är möjligt.

### **Utveckla lagstiftningen för trängselskatt**

Lagstiftningen om trängselskatt för Stockholm anger att det är fordonsägaren som är betalningspliktig. Utifrån de krav som ställs bl.a. genom EETS, bör lagstiftningen utvecklas så att om ett fordon har en DSRC transponder som definierar ett giltigt konto enligt EETS så bör fordran i första hand riktas mot detta konto. Om betalning genom associerad Betalningsförmedlare uteblir, är det fortfarande fordonsägaren som ansvarar för betalning.

## Ställföreträdande betalningsansvar genom EETS

Fordon som betalar genom EETS Betalningsförmedlare kommer att betala i den valuta som används i samband med Betalningsförmedlarens fakturering. Även om krav riktade mot Betalningsförmedlaren är ställda i svenska kronor så kan betalning komma att ske i annan valuta. En svensk skattesats blir därmed inte absolut bestämd om betalning sker genom EETS.

## Sanktion under färd

Det svenska avgiftssystemet är utformat för friflödespassager samt med obemannade betalstationer, det finns således inget alternativ för kontantbetalning i anslutning till betalstationerna.

Utländska fordon som är behäftade med ”gammal skuld” måste kunna utsättas för sanktion på plats när de observeras i vägnätet i samband med kontroll e.d. Den myndighet som svarar för vägsideskontroller behöver således realtids-information om fordons status i fordonsregistret, och ha rätt att besluta om sanktion på plats.

## En nationell Avgiftsupptagare

En ytterligare utgångspunkt i förslaget är att alla vägavgifter associerade till ett visst fordon samlas och administreras av Transportstyrelsen som svarar för inkrävning av avgift och beivrande av icke-betalande. Transportstyrelsen förutsätts också ingå bi- och multilaterala avtal med andra registerhållande myndigheter, Betalningsförmedlare m.fl. i syfte att utveckla formerna för informationsutbyte för att effektivisera avgiftsupptagningen.

## Ansluta oss till och etablera internationella överenskommelser

Om utländska fordon ska omfattas av vägavgifter i enlighet med Arenas förslag, så måste det finnas tillräckligt solida förutsättningar för att utöva sanktion mot icke-betalande utländska fordon. Det finns två huvudspår i att skapa sådana förutsättningar: I första hand ska Sverige, i enlighet med EasyGo-samarbetet, sluta bilaterala avtal med utländska fordonsregister som ger tillgång till registerdata för sanktionsändamål. Med Norge har Sverige ett fungerande utbyte av

registerinformation, och EasyGo-samarbetet skapar förutsättningar för lösningar med Danmark. Bilateral avtal behöver i första hand slutas med Finland och Tyskland, men avtal med ytterligare en handfull näraliggande länder ger oss tillgång till registerdata för ungefär 98 procent av de utländska fordon som trafikerar Sverige<sup>17</sup>.

Dessutom ska Sverige ansluta sig till viktiga europeiska initiativ som EUCARIS, eNFORCE etc. som är under uppbyggnad. Det är sannolikt inte så att registersamarbete i enlighet med ”cross-border enforcement direktivet“ (kopplat till eNFORCE) som är under utveckling är tillämpligt på obetalda vägavgifter, men frågan bör drivas vidare.

## Litteratur och källor

Ytterligare källor redovisade i fotnot på föregående sidor.

Skadsheim Arild, An overview of NORITS, version 1.2, Document 801 (2006).

D2.1 (v5.1), CESARE III (2006).

ARENA REPORT 2008:01 Kilometerskatt för lastbilar i Sverige – ett konceptförslag (2008).

ARENA REPORT 2008:02 A kilometre tax for heavy goods vehicles – a conceptual design part 1 (2008).

ARENA REPORT 2010:03 ARENA Trials – final Report (2010).

ARENA REPORT 2011:01 PM distansbaserade vägavgifter (2011).

ARENA REPORT 2011:02 ARENA 2 Concept – final report (2011).

ARENA REPORT 2011:03 Test Site NetPort – ett försöksområde för ITS (2011).

ARENA REPORT 2011:04 Sammanfattning av pågående forskning inom ARENA (2011).

ARENA RAPPORT 2011:06 Vägavgifter i praktiken (2011).

Delbetänkande från Stockholmsberedningen, SOU 2003:61, ”Trängselavgifter”. (2003).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/52/EG av den 29 april 2004 om driftskompatibilitet mellan elektroniska väggtullsystem i gemenskapen (2004).

---

<sup>17</sup> SIKA rapport 2008:22.

Infrastrukturpropositionen, 2008/09:35, "Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt". (2008).

Proposition, 2008/09:35, "Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt", (2008).

SIKA Rapport 2008:22 "Utländska lastbilstransporter i Sverige 2004–2006". (2008).

Slutbetänkande av Vägtrafikskatteutredningen SOU 2004:63, Skatt på väg. (2004).

# Medfinansierings påverkan på planeringssystemet

– diskussion om tänkbara förändringar

Mattias Lundberg (CTS/KTH), Roger Pyddøke (CTS/VTI) och  
Anders Wärmark (CTS/WSP)  
Mars 2011





# Innehåll

1	Inledning.....	343
1.1	Uppdraget .....	343
1.2	Avgränsning .....	343
1.3	Uppläggning av rapporten.....	344
2	Utgångspunkter .....	346
2.1	Planeringssystemet .....	346
2.2	För- och nackdelar med medfinansiering.....	352
3	Finansieringskällor.....	356
3.1	Källor som förekommer idag .....	356
3.2	Källor som kan bli aktuella.....	358
3.3	För- och nackdelar med olika finansieringskällor ....	359
4	Aktörernas roller.....	361
4.1	Aktörer i nuvarande planeringssystem.....	361
4.2	Roller i ett nytt planeringssystem.....	363
4.3	Drivkrafter för olika aktörer .....	371
5	Medfinansiering i nytt planeringssystem.....	384
5.1	Konsekvenser för planeringsunderlag och process...	385
5.2	Konsekvenser för planeringens innehåll .....	399
6	Kriterier för medfinansiering .....	403
6.1	Behov av kriterier.....	403
6.2	Tänkbara kriterier .....	405
6.3	Exempel på konsekvenser .....	410
7	Sammanfattning och slutsatser .....	416



## 1 Inledning

### 1.1 Uppdraget

Regeringen har tillsatt Medfinansieringsutredningen (dir. 2010:92) som bl.a. ska föreslå processer och riktlinjer för medfinansiering i det framtida planeringssystemet för transportsystemet. Som ett led i detta arbete har Medfinansieringsutredningen uppdragit åt CTS (Centre for Transport Studies) att ta fram ett underlag som belyser förändringar av den långsiktiga infrastrukturplaneringen som kan behövas för att hantera ett ökat inslag av medfinansiering.

Underlaget har fokus på hur Trafikverksutredningens (SOU 2009:31) principiella utgångspunkter för ett nytt planeringssystem för transportinfrastrukturen påverkas av olika former av medfinansiering. En ytterligare utgångspunkt är det *Förslag till nytt planeringssystem för transportsystemet* (N2010/1684/TE) som överlämnades av trafikverken till regeringen i februari 2010.

### 1.2 Avgränsning

Planeringssystemet är relativt kortfattat beskrivet i både Trafikverksutredningens och trafikverkens förslag. Vi kan därför ha misstolkat eller missförstått hur det är tänkt att gå till i olika planeringsfaser. Medfinansiering är samtidigt ett relativt vitt begrepp som kan avgränsas på olika sätt. Exempelvis diskuteras i trafikverkens förslag motprestationer från kommuner och andra som blir en slags medfinansiering in natura. Vi har valt att definiera även detta som medfinansiering.

Det är svårt att på förhand sätta sig in i alla konsekvenser av ett planeringssystem som fortfarande är skissartat och en medfinansiering som kan ta sig många skiftande former. Därför blir de resonemang vi för om de renodlade effekterna av medfinansieringen med nödvändighet preliminära och något oprecisa. Vi har alltså inte nu kunnat göra en fullständig och uttömmande konsekvensbeskrivning utan den handlar mer om att ge exempel på möjliga effekter.

Olika uppläggningar av planeringssystemet har sina för- och nackdelar och detsamma gäller olika finansieringslösningar. I praktiken är det därför inte realistiskt att söka efter alternativ som är optimala i den meningen att de bara leder till vinster och inte ger några risker. Snarare handlar det om att hitta lösningar som man tror ger den bästa balansen mellan möjligheter och risker. Eftersom

vår uppgift varit att analysera ett tänkt planerings- och medfinansieringssystem har det känts naturligt att fokusera på de risker som kan ligga i olika lösningar. Fördelarna med dessa lösningar är ofta mera uppenbara och förklarar varför förslagen till planeringssystem och medfinansieringslösningar ser ut som de gör. Vi är alltså medvetna om att det kan finnas en brist på balans i vår beskrivning, men vi ser det inte som något stort problem. När effekterna av att införa ett nytt system ska analyseras kan det trots allt vara klokt att först försöka ringa in de risker detta innebär.

Det ligger därför också i sakens natur att beskrivningen av ökad medfinansiering i hög grad handlar om risken att utlösa missriktade drivkrafter som kan leda till snedvridningar i resursanvändningen och i förhållande till planeringsmålen. Vi inser att våra beskrivningar av sådana risker kan uppfattas som att olika planeringsaktörers motiv misstänkliggörs. Vi ifrågasätter dock inte att olika planeringsaktörer som statliga, regionala och lokala myndigheter, liksom de folkvalda församlingar som deltar i planeringen, har medborgarnas och samhällets bästa som mål för sin verksamhet. Däremot tror vi med stöd av forskningen på området att olika planeringsaktörers hållning påverkas av hur man uppfattar sin uppgift och roll i den konkreta planeringssituationen. Ett planeringssystem har som funktion att arrangera spelplanen för olika planeringsaktörer och kommer därmed också att definiera aktörernas roller och avgränsa deras perspektiv på ett mer eller mindre snävt sätt. Detta kan utlösa både positiva och negativa drivkrafter i förhållande till vad som är planeringens övergripande mål. Det är den som arrangerar spelplanen – i första hand riksdagen och regeringen – som har ansvaret för att försöka kanalisera dessa drivkrafter så att de ger ett så positivt utfall som möjligt i förhållande till allmänintresset.

### 1.3 Uppläggning av rapporten

I kapitel 2 redovisar vi några viktiga utgångspunkter för vår analys. Eftersom Medfinansieringsutredningens uppdrag primärt handlar om hur processer och riktlinjer för medfinansiering bör utformas i ett tänkt framtida planeringssystem är självfallet också bilden av detta framtida planeringssystem en central utgångspunkt för analysen. I beskrivningen av våra utgångspunkter försöker vi därför även sammanfatta hur vi uppfattar att planeringen är tänkt att bli

organiserad och upplagd dels i Trafikverksutredningens förslag om ett nytt planeringssystem, dels i trafikverkens vidareutveckling av detta förslag. Vi lägger särskilt vikt vid att försöka klarlägga eventuella principiella skillnader mellan förslagen samt att identifiera planeringsmoment och planeringsfaser som vi bedömer bör kunna hantera frågor om medfinansiering. Överväganden om hur planeringen av statliga åtgärder i transportsystemet bör anpassas till olika former av medfinansiering bör enligt vår mening först och främst styras av vad som önskas uppnå med medfinansieringen och vilka risker som önskas undvika. En central utgångspunkt är därför tänkbara fördelar och nackdelar som förknippas med medfinansiering, vilket redovisas i slutet av kapitel 2.

I kapitel 3 beskriver vi översiktligt vilka olika finansieringskällor som förekommer idag och vilka ytterligare finansieringskällor som kan bli aktuella i en framtid.

I kapitel 4 analyserar vi närmare vilka olika aktörer som kommer att medverka i utformningen och besluten om nya planer i det framtida planeringssystemet och vilka roller och drivkrafter dessa aktörer kommer att ha. Med utgångspunkt i forskningen på området diskuteras vilka drivkrafter och incitament olika planeringsaktörer kan antas ha och hur dessa drivkrafter kan påverkas genom de institutionella formerna för planeringssystemet. Utgångspunkten är att söka sådana institutionella arrangemang som främjar allmänintresset och minskar omotiverade genomslag för särintressen utan att för den skull minska intresset att medverka hos sådana aktörer som kan tänkas vilja påverka planeringsutfallet genom medfinansieringslösningar.

I kapitel 5 belyser vi vilka krav som kan eller bör ställas på planeringssystemet mot bakgrund av de utgångspunkter och slutsatser som redovisas i kapitel 2 till 4. Vi har utgått från att ett nytt planeringssystem ska vara utformat så att det är öppet för en omfattande medfinansiering – denna utgångspunkt behöver dock inte tas för given med tanke på hur regeringen formulerat direktiven för Medfinansieringsutredningen. Vi analyserar vilka mål som olika aktörer i planeringssystemet kan tänkas ha och vilka drivkrafter detta kan ge i samband med diskussioner om medfinansiering i olika faser av den ekonomiska planeringen.

På grundval av slutsatserna i kapitel 5 om vilka ”funktionella” och ”tekniska” krav som ett framtida planeringssystem bör uppfylla för att medge en betydande medfinansiering, försöker vi i kapitel 6 formulera några tänkbara kriterier för medfinansiering.

Det är för tidigt att nu ha någon bestämd uppfattning om hur dessa kriterier kan vara utformade. Rent principiellt är det dock tänkbart med kriterier av olika slag. Vi har valt att sortera dem efter tre huvudsyften; ökad total investeringsvolym, ökad nytta av statliga medel samt ökad standard i projektutformningen. De tre huvudsyftena överlappar delvis varandra. De två första kan dock främst bli aktuella om kriterierna ska användas i den ekonomiska planeringen, medan den sista gruppen av kriterier är mer relevanta i den fysiska planeringen.

I ett avslutande kapitel redovisas en sammanfattning av de slutsatser som den genomförda analysen har resulterat i.

## 2 Utgångspunkter

Regeringen konstaterar i direktiven för Medfinansieringsutredningen att intresset för att medverka med medfinansiering har varit stort under den åtgärdsplanering som genomförts för perioden 2010–2021. I beslutet om fastställelse av nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2010–2021 ingår således ett antal objekt där avtal om medfinansiering har undertecknats. Den statliga ramen på 417 miljarder kronor utökas genom dessa avtal med ca 65 miljarder kronor i form av medfinansiering genom trängselskatter, vägavgifter, EU-medel, kommunala bidrag och i några fall företag. Om åtgärderna genomförs enligt planen skulle medfinansieringen motsvara ett tillskott på nästan 15 procent till de statliga infrastrukturanslagen.

### 2.1 Planeringssystemet

I detta avsnitt sammanfattas hur vi uppfattar att planeringen är tänkt att bli organiserad och upplagd dels i Trafikverksutredningens förslag om ett nytt planeringssystem, dels i trafikverkens vidareutveckling av detta förslag. Fokus ligger på att diskutera principiella skillnader mellan förslagen och på att identifiera planeringsmoment och planeringsfaser som vi bedömer bör kunna hantera frågor om medfinansiering.

*Trafikverksutredningens förslag principiellt inriktat*

Trafikverksutredningens överväganden om ett nytt planerings- och beslutssystem är ganska övergripande och principiellt hållna. Utredningen redovisar olika faser i ett tänkt nytt planeringssystem. Nedan redovisas dessa faser med vår bedömning av vilka planeringsaktörer som primärt berörs:

Fas	Aktörer
1. Förberedelsefasen	Trafikverket, regioner, regionala trafikmyndigheter
2. Dialogfasen	Regeringen, regioner, Trafikverket, (parlamentarisk beredning)
3. Planeringsfasen	Trafikverket, regioner
4. Beredningsfas	Regeringen, Trafikanalys, regioner, riksdagen (Trafikverket)
5. Genomförandefas	Regeringen, Trafikverket, (parlamentarisk beredning)
6. Uppföljningsfas	Regeringen, riksdagen, Trafikverket
7. Utvärderingsfas	Regeringen, Trafikanalys, (riksdagen?)

Trafikverksutredningen behandlar inte närmare de möjliga mål- eller intressekonflikter som kan finnas mellan olika aktörer eller till och med hos en och samma aktör när denne uppträder i olika roller i planeringsprocessens olika faser. Utredningen nämner dock att den beredande rollen kräver objektivitet och måste utövas utan hänsyn till den verkställighetsuppgift som kan vila på samma aktör i en senare planeringsfas.

Jämfört med dagens planeringssystem innebär Trafikverksutredningens förslag en mer kontinuerlig, rullande planering. Planeringsprocessen innehåller också fler faser som genomförs under en kortare tidsrymd. Tiden från förberedelse till beslut omfattar mindre än två år och om man inkluderar genomförande-, uppföljnings- och utvärderingsfaserna löper olika planeringsaktiviteter i stor utsträckning parallellt. Antalet planeringsaktörer som omnämns är ganska begränsat och består primärt av riksdag, regering,

regionala myndigheter och Trafikverket<sup>1</sup>, vilket inte innebär någon principiell förändring mot idag. Även Trafikanalys (om det är det utvärderingsorgan som avses) och vissa andra trafikmyndigheter kan få en viss roll. Inte heller i detta avseende är skillnaden mot nuvarande system särskilt stor.

*Medfinansiering viktig utgångspunkt i trafikverkens förslag*

Trafikverkets förslag till nytt planeringssystem för transportsystemet<sup>2</sup> tar sin utgångspunkt i Trafikverksutredningens förslag. Det finns dock också betydande skillnader i ansatserna. Exempelvis har behoven av ekonomisk planering stått i fokus för Trafikverksutredningen medan det verkar ha varit en central ambition i trafikverkens förslag att integrera den ekonomiska planeringen med den fysiska planeringen. Det kan också vara värt att notera att trafikverkens förslag har som en uttalad utgångspunkt att det är en brist i nuvarande planeringssystem att medfinansiering passar dåligt in – en fråga som inte verkar ha varit lika central för Trafikverksutredningen.

Även i trafikverkens förslag har man identifierat sju planeringsfaser som dock inte överensstämmer helt med Trafikverksutredningens. Planeringsstegen och berörda planeringsaktörer enligt trafikverkens förslag är:

Fas	Aktörer
1. Policybeslut	Regeringen, Trafikverket, regioner
2. Åtgärdsval	Trafikverket, regioner, ”berörd part”
3. Åtgärdsplan för region	Regionfullmäktige/länsstyrelse, Trafikverket, regional trafikmyndighet, kommuner, m.fl.
4. Planeringsprogram	Regeringen, Trafikverket
5. Genomförandeprogram	Regeringen, Trafikverket, (parlamentarisk beredning)
6. Ekonomiskt planeringsutrymme	Riksdagen, regeringen, Trafikverket (Trafikanalys)
7. Uppföljning/Utvärdering	Trafikverket, Trafikanalys

<sup>1</sup> Vi har då bortsett från att Trafikverksutredningen anser att trafikanternas preferenser ska ha stor betydelse inom ramen för en generell styrning av transportsystemet.

<sup>2</sup> Förslag till nytt planeringssystem för transportsystemet, Slutrapport 2010-02-26.



Det planeringssteg som i trafikverkens förslag benämns *policybeslut* motsvarar närmast Trafikverksutredningens förberedelse- och dialogfaser. Policybeslutet ska innehålla mål och riktlinjer på kort, medellång och lång sikt. Det beslutas av regeringen och bereds inom regeringskansliet med stöd av Trafikverket. Underlaget tas fram av Trafikverket (nationellt underlag) och regionerna (Systemanalyser). I denna fas ges preliminära planeringsramar fördelade på åtgärds slag och län.

Det är inte enkelt att avgöra hur trafikverkens planeringssteg ”*åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen*” (steg 2) förhåller sig till Trafikverksutredningens planeringsfaser. Kanske motsvarar det närmast en del av det Trafikverksutredningen kallar planeringsfasen. Valet av åtgärd ska beslutas av Trafikverket tillsammans med berörd region.

Trafikverkens planeringssteg ”*åtgärdsplan för region*” överensstämmer mera direkt med vad som Trafikverksutredningen kallar planeringsfasen. En skillnad är dock att åtgärdsplanen beslutas på regional nivå även när det gäller de nationella åtgärder som ingår. Trafikverket förutsätts dock medverka på flera sätt.<sup>3</sup> Den ekonomiska ramen för åtgärdsplanen ska bara användas för utveckling av transportinfrastrukturen (investeringar) men inte för drift och underhåll eller reinvesteringar. Regionen kan dock ge rekommendationer om hur sådana insatser bör se ut i den egna regionen. Åtgärdsplanen är styrande för den fortsatta planeringen av vissa anläggningar av regional karaktär (som i dagens länsplan). Beträffande investeringar och förbättringar av stamvägar, järnvägar och farleder samt åtgärdsområden som miljö, trimning och effektivisering ska förslagen bara vara ett stöd för Trafikverkets upprätthållande av planerings- och genomförandeprogrammet. Trafikverket ska tillvarata dessa förslag om de effektivt leder till de mål och fokusområden som regeringen beslutar om i policyprogrammet. Efter dialog mellan regeringen och regionerna och på underlag från Trafikverket fattar regeringen ett beslut om åtgärdsplanerna samt beslutar om definitiv fördelning av planeringsramarna. Regionerna antar därefter åtgärdsplanerna.

Den planeringsfas som trafikverken kallar *planeringsprogrammet* motsvarar nog närmast Trafikverksutredningens beredningsfas men

<sup>3</sup> Som delaktig i den regionala planeringen genom att ta fram underlag, lämna åtgärdsförslag, objektbeskrivningar samt göra analyser och effektbedömningar; som förslagsställare i fråga om nationella behov, att bevaka nationella intressen och säkerställa kopplingarna mellan regionala planer; samt som granskare av planerna i beredningen av regeringens beslut om ekonomiska ramar och vilka åtgärder som ska föras vidare i planeringsprocessen.

kanske delvis också genomförandefasen. Planeringsprogrammet omfattar i princip åtgärder som kan vara aktuella att genomföra på fyra till sex års sikt och uppdateras årligen.<sup>4</sup> Planerings- och genomförandeprogrammet utgör tillsammans instrumenten för statens ekonomiska planering. Tanken är att åtgärder och åtgärdsområden som ingår i planeringsprogrammet normalt ska avancera till *genomförandeprogrammet* när tiden är mogen, men det ska fortfarande vara möjligt att ompröva insatserna om förutsättningarna ändras i något avseende. När åtgärderna befinner sig i planeringsprogrammet förbereds de med formella planhandlingar och avtal samtidigt som beslutsunderlaget fördjupas. En viktig uppgift i denna fas anges vara att slutföra medfinansieringsdiskussioner och teckna avtal om medfinansiering och genomförande. Det är regeringen som på förslag från Trafikverket beslutar om vilka åtgärder som ska ingå i planeringsprogrammet (utom för åtgärder i den regionala infrastrukturen där regionerna ska vara beslutande liksom idag).

När en åtgärd eller resurser för ett åtgärdsområde upptas i genomförandeprogrammet ska det likställas med ett genomförandebeslut. Innan namngivna åtgärder läggs fram för beslut om genomförande ska det finnas ett beslutsunderlag som är jämförbart, fördjupat och aktualiserat och det ska ha kvalitetsgranskats av Trafikanalys eller motsvarande. Bland annat ska beslutsunderlaget omfatta förslag till avtal om finansiering och genomförande om detta är aktuellt.

Beslut om *ekonomiskt planeringsutrymme* anges som en särskild fas i Trafikverkens förslag till nytt planeringssystem. Detta moment har ingen direkt motsvarighet i Trafikverksutredningens förslag. En grundprincip för trafikverkens förslag till planeringssystem anges vara att det inte ska finnas flera beslut som anger storleken på det ekonomiska utrymmet. Därför föreslås planeringsutrymmet för de kommande tre åren baseras på riksdagens budgetbeslut för följande år, som sedan tydliggörs genom ett särskilt regeringsbeslut. De efterföljande årens planeringsutrymme skattas genom en extrapolering av de beslutade sex årens nivå. Regeringen bör också från riksdagen inhämta beställningsbemyndigande för investeringsåtgärder inom genomförandeprogrammets tre år.

Trafikverksutredningen har en planeringsfas för uppföljning och en för utvärdering som i trafikverkens förslag slagits ihop till ett

---

<sup>4</sup> Åtgärder som kräver längre förberedelse kan dock ligga kvar i planeringsprogrammet längre än tre år.

steg i planeringsprocessen. Varje år genomförs en *uppföljning* av anläggningskostnader, effekter och om möjligt samhällsekonomisk lönsamhet av åtgärderna i genomförande- och planeringsprogrammen. Varje år sker också en uppföljning av genomförandet av åtgärdsplanerna vilken ger information om dels genomförandet av åtgärdsplanerna för varje region, dels uppfyllandet av målen i regeringens policybeslut. Vart fjärde år genomförs en mer övergripande *utvärdering* av de tidigare åtgärdsplanerna. Uppföljningen inriktas på planernas genomförande och transportsystemets förändrade funktionalitet.

*Förslaget liknar nuvarande planering men är mindre formaliserat*

Trafikverkens förslag till planeringsprocess innehåller i förhållande till dagens system fler faser som genomförs under en kortare tidsrymd. Det liknar i så måtto Trafikverksutredningens förslag, men de olika faserna har ibland en annan innebörd. Vissa moment i trafikverkens förslag bedömer vi ha stora likheter med dagens planeringssystem. Regeringens policybeslut i kombination med Trafikverkets beredning av detta har påtagliga likheter med dagens inriktningsplanering även om processen blir mindre formaliserad. Åtgärdsplaneringen organiseras annorlunda och har delvis en vidare omfattning än tidigare men i fråga om ansvaret för de ekonomiska avvägningarna och besluten om planeringsramar verkar inte skillnaden vara stor. Planerings- och genomförandeprogrammen är nya inslag i planeringsprocessen, men har delvis sin motsvarighet i de treåriga investeringsplaner som finns nu. Nyheten ligger kanske främst i planeringsprogrammet som utgör ett slags ”mellanstation” mellan åtgärdsplan och investeringsplan. Samtidigt utgör planeringsprogrammet delvis en ersättning för att åtgärdsplaneringen inte riktigt har samma funktion av ekonomisk plan som tidigare. De uppföljnings- och utvärderingsaktiviteter som trafikverken föreslår skiljer sig enligt vår bedömning inte nämnvärt från de som utförs redan idag.

Även om många steg i det av trafikverken föreslagna planeringssystemet har starkt släktskap med dagens planering ska man inte underskatta att de förändringar som det ändå innebär kan få stort genomslag i hur planeringen faktiskt kommer att gå till. Uppläggningsen med en åtgärdsplanering som inleds med en process för åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen – som vi uppfattar har

som en viktig funktion att identifiera vilka andra aktörer än staten som har intresse att medverka till transportsystemets utveckling – utgör t.ex. förmodligen en stark inbjudan till att söka så kallade paketlösningar för utvecklingen av regionens transportsystem.

## 2.2 För- och nackdelar med medfinansiering

I detta avsnitt diskuteras allmänt vilka tänkbara för- och nackdelar som kan finnas med medfinansiering. Bakgrunden är att vi anser att diskussionen om hur planeringssystemet ska anpassas till olika former av medfinansiering först och främst bör styras av vad som önskas uppnå med medfinansieringen. I detta ligger självklart också vilka risker som önskas undvika.

### *Större investeringsvolym och gemensamt ansvarstagande är motiv*

Att åstadkomma en *större investeringsvolym* är ett viktigt motiv för medfinansiering i form av t.ex. bidrag från kommunal och privat sektor eller inkomster från trängselskatt eller brukaravgifter. Såväl för staten som för medfinansiärer i form av regioner, kommuner och företag kan detta framstå som en attraktiv väg att öka infrastrukturutgifterna när det bedöms vara svårt att avsätta eller utverka ökade anslag för ändamålet. 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 därför ses både som ett uttryck för att det finns en beredskap att ta ett ansvar för denna gemensamma angelägenhet och som ett medel att utkräva eller åstadkomma ett ökat *gemensamt ansvarstagande* för åtgärder i transportinfrastrukturen. Att andra aktörer än staten visar en vilja att ta ansvar för finansieringen av infrastrukturen kan t.ex. tänkas tillföra nya perspektiv på hur infrastrukturen och transportsystemet i stort bör utvecklas och leda till andra *mer ändamålsenliga prioriteringar eller utformningar av åtgärder* än vad som annars skulle bli fallet. Att utkräva ansvar av andra aktörer i form av ekonomiska åtaganden och förpliktelser kan också vara ett medel att i någon mån avslöja betalningsviljan för nya åtgärder i

transportsystemet och på så sätt *hålla tillbaka anspråken* från olika särintressen.

Men det saknas inte heller invändningar mot en omfattande medfinansiering. I de delar medfinansieringen sker genom staten eller den kommunala sektorn så *belastas de offentliga finanserna* exempelvis på ett i viss mening oplanerat sätt av en ökad volym åtgärder på infrastrukturområdet. Planeringsdirektiv som utgår uteslutande från ett förutsett utrymme för statliga åtaganden (i form av på förhand beräknad anslagsfinansiering eller lånefinansiering) och tar sig uttryck i givna planeringsramar innebär således att statsmakterna på förhand kan precisera vilken åtgärdsvolym eller utgiftsnivå som planeringen ska ta höjd för och maximalt avses omfatta under planeringsperioden. Planeringsdirektiv som utgår från en möjlighet till medfinansiering leder däremot till att åtgärds- och utgiftsvolymer inte kan förutses på förhand. Den enda möjliga effekten är dessutom att de planeringsramar som statsmakterna kunnat ta ställning till på förhand kommer att expanderas och resultera i en planeringsvolym som kanske väsentligt överstiger de som angetts från början.

### *Planeringens roll kan förändras*

För en planering som primärt syftar till att lägga fast ekonomiska ramar kan en sådan oförutsebarhet på sätt och vis framstå som en motsägelse. Den ekonomiska planeringens syfte är ju i princip att ange en övre nivå för den volym av åtgärder som det är meningsfullt att planera vidare för inom en viss planeringsperiod.<sup>5</sup> Att precisera en sådan övre nivå kan vara viktigt från effektivitetssynpunkt, bl.a. för att planeringsansvariga myndigheter ska kunna dimensionera sina resurser rätt. Om den ekonomiska ramen i större eller mindre grad är villkorad av och kan påverkas av hur andra

---

<sup>5</sup> Man kan få intrycket av att den ekonomiska planeringen alltmer har kommit att uppfattas som en utfästelse från statens sida om vilka åtgärder som faktiskt ska genomföras inom en viss tid. Det är svårt att tolka kritiken mot att alla åtgärder som ingår i planeringsramarna inte genomförs i angiven tid på annat sätt. I viss mån kan kanske statsmakterna anses ha underblåst denna uppfattning genom det sätt som planerna marknadsförts på. Samtidigt är det väl uppenbart att grundlagarna inte ger regering och riksdag möjligheter att göra utfästelser om ekonomiska åtaganden för tiotals år framåt och att det hur som helst inte skulle vara ansvarsfullt att oreserverat binda sig för ekonomiska åtaganden som är så långsiktiga även om det vore formellt möjligt. Den ekonomiska infrastrukturplaneringens huvudfunktion måste mot den bakgrunden anses vara att för planeringaktörerna ange vilken åtgärdsvolym som statsmakterna bedömer det vara meningsfullt att planera vidare för inom ett visst angivet tidsintervall.

aktörer än staten ser på åtgärdsbehoven kan denna funktion i viss mån undergrävas. Det är då inte längre statsmakterna som – mot bakgrund av en samlad bedömning av (offentliga) resurser och behov – anger vilken omfattning planeringen ska ha. Den *ekonomiska planeringens roll som ett styr- och regleringsinstrument* för statsmakterna går därmed delvis förlorad.

De offentliga finanserna påverkas också i de fall investeringarna finansieras med lån i Riksgäldskontoret, som sedan betalas av med avgifts- och skatteintäkter från brukarna. Det är inte heller givet att ett ökat avgiftsuttag från brukare av transportsystemet är önskvärt om man ser till hela samhällets intressen. Bland annat kan brukaravgifter *snedvrída den information om trafikens gemensamma kostnader och effekter* (externa effekter) som trafikavgifterna bör förmedla enligt gällande svensk transportpolitik. Från den utgångspunkten kan brukaravgifter även påverka den intressanta principiella grund som Trafikverksutredningen anlade för sina förslag om planeringssystemet.<sup>6</sup> Olika för- och nackdelar med brukaravgifter har också nyligen belysts för Medfinansieringsutredningen i ett PM från CTS.<sup>7</sup>

Det finns också farhågor om att medfinansiering kan bli ett sätt att ”köpa sig förbi kön” och leder till att åtgärdernas samlade nytta inte blir tillräckligt styrande vid prioriteringen av statliga investeringar<sup>8</sup>. Medfinansiering kan alltså bidra till *val av åtgärder som är ineffektiva* ur ett bredare samhällsperspektiv. En närbesläktad risk är att lokal medfinansiering leder till suboptimerade lösningar sett i ett nationellt transportsystemperspektiv. Ytterligare en risk är att balansen i utbyggnad över landet rubbas och att kommuner och regioner med *goda finansieringsmöjligheter gynnas* på bekostnad av

---

<sup>6</sup> De principiella utgångspunkterna är att beslut om transporter, transportsätt och transportlösningar måste fattas individuellt (decentraliserat) av den enskilda individen, hushållet och företaget, men att beslut om infrastruktur, skatter, avgifter och regler måste beslutas gemensamt och centraliserat. För att få dessa beslutssystem och beslutsnivåer att gå någorlunda i takt med varandra och ge ett konsistent resultat måste de gemensamma besluten baseras på information om individuella preferenser och de individuella besluten påverkas av information om vilka gemensamma resurser som förbrukas genom transporterna. Instrumenten för att säkerställa det nödvändiga informationsutbytet är samhällsekonomiska kalkyler (som förmedlar information om efterfrågan och värderingar från den decentraliserade nivån till den centrala) och marginalkostnadsprissättning (som förmedlar information om gemensamma värderingar och kostnader till den decentraliserade beslutsnivån).

<sup>7</sup> Centre for Transport Studies: Medfinansiering med vägavgifter – transportekonomiska argument för och emot., Stockholm januari 2011.

<sup>8</sup> En jämförelse av den genomsnittliga samhällsekonomiska lönsamheten för objekt med och utan medfinansiering i den senaste åtgärdsplaneringen tyder på att denna farhåga inte besannades där. Se Eliasson och Lundberg (2010) *Do cost-benefit analyses influence transport investment decisions? Experiences from the Swedish transport investment plan 2010–2021.*

landet i övrigt. Enligt regeringens direktiv till Medfinansieringsutredningen bör också särskild uppmärksamhet ägnas åt paketöverenskommelser. Ur vår synvinkel kan det exempelvis finnas skäl att uppmärksamma att förutsättningarna att träffa paketöverenskommelser varierar mellan olika delar av landet och att de kanske framför allt kan vara attraktiva för att komma förbi de särskilda svårigheter och låsningar som kan gälla planeringen av storstädernas trafiksystem. Själva ambitionen att åstadkomma en helhetslösning leder också till kompromisser mellan nationella, regionala och lokala intressen som kan göra det *svårt att upprätthålla strikta planeringsprinciper* i andra fall och för planeringen i stort.

*Både för- och nackdelar kan uppstå*

Sammanfattningsvis är följande tänkbara för- och nackdelar viktiga utgångspunkter när vi försöker hitta former för hur medfinansiering bör hanteras i planeringssystemet:

Fördelar	Nackdelar
Större investeringsvolym	Ökad belastning på offentliga finanserna
Gemensamt ansvarstagande	Minskad styrningsroll för ekonomiska planeringen
Bättre prioritering eller utformning av åtgärder	Snedvriden information om trafikens kostnader
Hålla tillbaka anspråk	Ekonomiskt svaga grupper missgynnas
	Välbärgade regioner gynnas
	Val av mindre lönsamma åtgärder – särskilt vid paketlösningar
	Paketöverenskommelser försvårar strikta planeringsprinciper

### 3 Finansieringskällor

Flera former av medfinansiering används i dag utan att planeringssystemet har anpassats för detta<sup>9</sup>. Om regering och riksdag anser att fördelarna med medfinansiering överväger nackdelarna kan inslaget av medfinansiering komma att öka. Förutom de finansieringskällor som används i dag är det då sannolikt att nya källor kan bli aktuella i framtiden, främst olika former av brukaravgifter. De olika formerna för medfinansiering ställer nya krav på planeringssystemet – särskilt viktigt är att finna fungerande former för förhandlingar utan att förlora möjligheten till nationell styrning mot de transportpolitiska målen. I ett nytt planeringssystem måste det först bestämmas vilka finansieringskällor som är önskvärda. Därefter gäller det att se till att systemet fungerar väl för att använda dem. I detta avsnitt beskrivs därför kort ett antal finansieringskällor som finns i dag och några ytterligare som kan tänkas bli aktuella framöver.

#### 3.1 Källor som förekommer idag

Den vanligaste formen för finansiering av infrastrukturåtgärder är i dag skattefinansiering eller med ett annat ord *anslagsfinansiering*. Investeringen betalas med löpande skatteinkomster. När investeringarna är betalda skrivs de av direkt. Om det uppstår drifts- och underhållsbehov eller reinvesteringsbehov betalas detta löpande, även då med medel som kommer från skatteintäkter.

Det finns inte någon exakt definition av begreppet medfinansiering. I direktiven till Medfinansieringsutredningen nämns bidrag från kommunal och privat sektor eller inkomster från trängselskatt eller brukaravgifter. Dessutom kan några former där ett privat företag finansierar en investering och på olika sätt får ersättning i efterhand eventuellt definieras som medfinansiering. Sådana former är koncession, funktionsentreprenad eller prestationsbaserad ersättning.

Med *bidrag från offentlig sektor* fördelas finansieringsansvaret mellan statlig, regional och lokal nivå samt ibland även EU-nivå. Denna medfinansiering utgörs i huvudsak av skattefinansierade bidrag. I den senaste åtgärdsplaneringen är detta ett stort bidrag

---

<sup>9</sup> Exempelvis diskuteras inte medfinansiering i Förordning (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur.



och uppgår till cirka 19 miljarder kronor<sup>10</sup>. En del av detta utgörs dock av satsningar som normalt ligger inom det kommunala ansvaret såsom kollektivtrafikanläggningar. *Förskottering* kan också definieras som medfinansiering. Här går kommunen (eller någon annan) in med egna medel som sedan återbetalas enligt en viss återbetalningsplan – ett villkor är att lånet är räntefritt<sup>11</sup> vilket i praktiken betyder en medfinansiering. Förskottering har länge varit relativt vanligt i den svenska åtgärdsplaneringen.

Det som i direktiven kallas bidrag från privat sektor borde kanske hellre kallas *bidrag från kommersiella bolag*. Skälet är dels att även offentligt ägda bolag ger bidrag, dels att även brukaravgifter kan komma från privat sektor. Det finns ett fåtal exempel på väg- och järnvägar som byggts med privat medfinansiering i Sverige. I den senaste åtgärdsplaneringen finns dock flera exempel och sammanlagt utgör dessa bidrag knappt 3 miljarder kronor, varav merparten kommer från LKAB<sup>12</sup>. Ett ytterligare projekt med omfattande privat medfinansiering som diskuteras är en järnväg vid Pajala för att möjliggöra gruvbrytning.

*Internaliserande avgifter* (exempelvis trängselskatter) ska täcka kostnader som uppstår till följd av trafikantens beteende. Det betyder att trafikanten ska bära hela eller delar av de kostnader som uppstår vid nyttjandet av infrastrukturen (t.ex. olycks- och miljöeffekter). Gränsen mellan internaliserande och finansierande avgifter är inte skarp och intäkterna från internaliserande avgifter används ofta för att finansiera infrastruktur. I senaste åtgärdsplaneringen ingår medfinansiering via trängselskatter i Stockholm och Göteborgsregionen på sammanlagt ca 37 miljarder kr. Intäkterna används för att medfinansiera infrastruktur. Dessutom ingår höjda banavgifter som används för att finansiera ett nytt signalsystem för järnvägen (ERTMS).

Med *finansierande avgifter* är tanken att användarna får betala för att nyttja infrastrukturen, och att intäkterna används för att betala den. När man talar om vägtullar menar man oftast sådana finansierande avgifter. I åtgärdsplaneringen ingår vägavgifter för att medfinansiera två objekt (Rv 50 Mjölby-Motala och E4 Sundsvall). Även exploateringsavgifter (se nästa kapitel) och koncessionsavgifter (se nedan) kan ses som former av finansierande avgifter.

---

<sup>10</sup> Delbetänkande av Medfinansieringsutredningen (SOU 2011:12).

<sup>11</sup> Se Trafikverkets regleringsbrev 2010.

<sup>12</sup> Delbetänkande av Medfinansieringsutredningen (SOU 2011:12).

Slutligen finns som sagt finansieringskällor där ett privat företag finansierar en investering och får ersättning i efterhand. Sådana former som – i begränsad omfattning – har använts i Sverige är koncessioner och funktionsentreprenader. Prestationsbaserad ersättning förekommer utomlands. Ett skäl till att definiera dessa källor som medfinansiering är att besparingar kan uppnås. Vi bedömer dock att det snarare handlar om andra sätt att konstruera en finansieringslösning än om nya finansieringskällor. De diskuteras därför inte vidare här.

### 3.2 Källor som kan bli aktuella

Även andra finansieringskällor diskuteras och har också ibland tidigare använts. Det gäller främst olika former av brukaravgifter eller av öronmärkta skatter och motivet är att få mer medel till infrastrukturinvesteringar och/eller en effektivare användning av dem.

*Öronmärkta skatter* skiljer sig från traditionell anslagsfinansiering genom att det handlar om särskilda skatter som tas ut för att sedan användas till förutbestämda åtgärder. Öronmärkta skatter förs ofta fram som en finansieringsform för att kunna möta det stora behovet av infrastrukturinvesteringar. Bland annat har Sveriges Kommuner och Landsting föreslagit att investeringar och drift och underhåll av kommunala gator ska kunna finansieras med en fast årsavgift som betalas av fastighetsägarna i respektive kommun. *Gatuavgiften* skulle omfattas av självkostnadsprincipen (liksom andra kommunaltekniska avgifter) och bestämmas av kommunfullmäktige. Även Plan och byggtredningen lämnade 1996 ett nästan identiskt förslag till finansiering av den kommunala väghållningen. Befintliga skatter som vore tänkbara att öronmärka är *fordonsskatt* eller *bränsleskatt*.

Ett närbesläktat förslag är införa *regionala fastighetsskatter*<sup>13</sup>. Statens utgifter för vägar och järnvägar skulle då överföras från staten till storregioner som för att täcka dessa utgifter får rätt att ta ut fastighetsskatt. Ett motiv är att värdet av investeringar i vägar och järnvägar kapitaliseras i värdestegringar för fastigheter nära vägar och stationer. Med regionala fastighetsskatter skulle det gå bättre än med statliga skatter att diskriminera mellan de som får

---

<sup>13</sup> Förslaget beskrivs i Andersson och Söderberg, *Regionala fastighetsskatter kan ge bättre infrastruktur*, Ekonomisk Debatt nr 6 2008.

nytta av transportinvesteringar och de som inte får det. Brukarnas politiska representanter skulle också få starkare incitament att genomföra investeringar värda skattebetalarnas uppoffringar.

Så kallade *exploateringsavgifter* är avgifter som kan tas ut för att få företag att vara med och betala för kommande vinster som uppstår för företaget till följd av infrastrukturåtgärder, t.ex. förbättringar i kollektivtrafiken eller utbyggda vägar eller spår. I detta fall är det således snarare den tillgänglighet som skapas genom trafiken som avgiftsbeläggs än själva användningen av trafikanläggningarna. Tanken är att denna tillgänglighetsökning kommer att återspeglas i ökade markvärden. Exploateringsavgifter har använts i exempelvis Köpenhamn och Helsingfors i samband med samprojektering av exploateringsområden och infrastrukturinvesteringar.

Under åren 1974–1993 hade Sverige ett *kilometerskattesystem* för dieseldrivna fordon. Det togs bort för att beskattningen vid gränspassagerna innebar gränshinder som kunde komma i konflikt med EG:s regler om fri rörlighet. Under senare år har dock kilometerskatter kommit att diskuteras igen, exempelvis i Vägtrafikskatteutredningens betänkande Skatt på väg (från 2004). Den föreslagna kilometerskattens syfte var att påverka beteendet genom att baseras på samhällsekonomiska marginalkostnader. Man sade dock att det i praktiken kan bli så att intäkterna kanaliseras till infrastrukturen. Om skatten skulle användas även som intäktskälla för finansiering av ny infrastruktur ansågs det vara ett principiellt avsteg från den svenska transportpolitikens kostnadsansvar. I Utredningen om vägavgifter på E6 (SOU 2006:33) diskuterades en finansierande kilometerskatt som kan höjas under en tid när en investering ska finansieras. Man ansåg att nivån då borde höjas inte bara på den aktuella vägen utan i hela regionen. Detta för att minska risken för problem med avledning av trafiken till andra vägar.

### 3.3 För- och nackdelar med olika finansieringskällor

Det ligger utanför ramen för denna rapport att närmare analysera olika finansieringskällor. Nedan redovisas dock i tabellform några för- och nackdelar med olika grupper av finansieringskällor.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Bearbetat från WSP Analys och Strategi *Finansiering av infrastruktur i Västra Götaland*.

<b>Finansieringsform</b>	<b>Fördelar</b>	<b>Nackdelar</b>
<b>Öronmärkta skatter</b>	Lättare nå acceptans för skattehöjningar Lättare få medel till nödvändiga investeringar	Minskar riksdag och regerings styrmöjligheter Pengarna kanske inte används där de gör störst nytta
<b>Delat finansieringsansvar stat/region</b>	Kan ge regionerna incitament att hitta billiga/effektiva utformningar av objekt Kan minska regionernas incitament att överdriva nyttor och underskatta kostnader Regionen kan påverka prioriteringar såväl mellan projekt som mellan sektorer	Kan försvåra en traditionell målstyrning Nationellt viktiga men regionalt mindre viktiga projekt riskerar att inte prioriteras Risk att objekt går "före i kön" och genomförs i "fel" ordning ur ett samhällsekonomiskt perspektiv
<b>Större inflytande av privata aktörer</b>	Tillgängliga medel för investeringar kan öka Kan ge lägre bygg- och driftskostnader Kan ge bättre anpassad mark-exploatering	Dyrare upphandlingsprocess Låser handlingsfriheten framöver Kan medföra högre riskkostnader

Ökat inslag av användaravgifter	Kan ge effektivare ansvarsfördelning	Svårt nå acceptans bland användarna
	Tillgängliga medel för investeringar kan öka	Juridiska och institutionella problem
	Kan ge samhälls-ekonomiska effektivitetsvinster genom bl.a. minskad trängsel och minskade utsläpp	Höga insamlingskostnader
	Rättvist att användarna betalar	Kan vara kostnadskrävande

## 4 Aktörernas roller

För olika planeringsaktörer är vissa finansieringskällor mer relevanta än andra. Oavsett val av finansieringskälla innebär samtidigt medfinansieringen som sådan att aktörernas roller förändras. I detta kapitel beskriver vi inledningsvis vilka aktörer som finns i dag. Därefter diskuteras vilka roller de kan få i det framtida planeringssystemet och vilka drivkrafter de då kommer att ha. Med utgångspunkt i forskningen på området diskuteras slutligen vilka drivkrafter och incitament olika planeringsaktörer kan antas ha och hur dessa drivkrafter kan påverkas genom de institutionella formerna för planeringssystemet.

### 4.1 Aktörer i nuvarande planeringssystem

När det gäller infrastrukturplaneringen brukar det med planeringsaktörer i första hand avses myndigheter på central, regional och lokal nivå samt olika intresseorganisationer som också kan vara organiserade på olika planeringsnivåer. Ibland anger man "näringslivet" som en viktig planeringsaktör och det kan då vara lite oklart om man menar alla enskilda företrädare för näringslivet (företag och motsvarande) eller näringslivets intresseorganisationer.

Däremot är det inte så vanligt att se på allmänheten och medborgarna som en planeringsaktör och i de fall man närmar sig ett sådant synsätt handlar det i första hand om planeringsskeden när medborgarna bjuds in till samråd och liknande. Allmänheten kan också betraktas som en planeringsaktör i fall där det uppstår opinionsyttringar kring konkreta infrastrukturåtgärder. Att se enskilda individer, hushåll och företag som planeringsaktörer hör alltså inte till vanligheten. Därför är det intressant att Trafikverksutredningen i sitt förslag till ett nytt planerings- och beslutssystem<sup>15</sup> faktiskt tar sin utgångspunkt i den svenska transportpolitikens princip om att beslut om transporter, transportsätt och transportlösningar är decentraliserade till individen, hushållet och företaget medan beslut om infrastruktur, skatter avgifter och regler måste vara centraliserade.

För att få dessa beslutssystem och beslutsnivåer att gå någorlunda i takt med varandra och ge ett konsistent resultat måste de gemensamma besluten baseras på information om individuella preferenser och de individuella besluten påverkas av information om vilka gemensamma resurser som förbrukas genom transporterna. Instrumenten för att säkerställa det nödvändiga informationsutbytet är samhällsekonomiska kalkyler (som förmedlar information om efterfrågan och värderingar från den decentraliserade nivån till den centrala) och marginalkostnadsprissättning (som förmedlar information om gemensamma värderingar och kostnader till den decentraliserade beslutsnivån). I Trafikverksutredningens värld är alltså infrastrukturplaneringen en del av transportpolitiken i stort och de enskilda individerna, hushållen och företagen i viss mening planeringsaktörer som genom sina löpande beslut ska ha ett avgörande inflytande på infrastrukturplaneringen.

Med planeringsaktörer i mera traditionell mening avses dock vanligen myndigheter på olika nivåer och eventuellt också olika ekonomiska eller ideella intresseorganisationer. Ska man utgå från dagens förhållande är således Trafikverket en central planeringsaktör som i vissa fall kan vara sekunderat av Sjöfartsverket, Luftfartsverket och Transportstyrelsen, vars roller dock numera är små. Trafikanalys har sannolikt också en roll som en central planeringsaktör även om den fortfarande inte är särskilt väl definierad. Andra viktiga planeringsaktörer i nuvarande planeringssystem är länsstyrelser, regionala självstyrelseorgan och kommunala sam-

---

<sup>15</sup> Ett nytt planerings- och beslutssystem (SOU 2009:31), kapitel 6, s. 105.

verkansorgan. Landsting, kommuner och trafikhuvudmännen i länen har betydelsefulla roller i den regionala planeringen. De regionala trafikplaneringsmyndigheter som ska inrättas som en följd av den nya kollektivtrafiklagstiftningen kan också väntas få en nyckelroll i sammanhanget. Slutligen är det riksdag och regering som sätter ramarna för planeringen och som också har ansvaret för att fastställa planerna.

## 4.2 Roller i ett nytt planeringssystem

### *Trafikverksutredningen betonar politiskt inflytande*

Trafikverksutredningens överväganden om ett nytt planerings- och beslutssystem är som redan påpekats ganska övergripande och principiellt hållna. Men man kan ändå skönja en bild av vilka planeringsaktörer som utredningen föreställer sig kommer att behöva vara aktiva i ett framtida planeringssystem och inte minst hur deras roller kan komma att förändras. Bland annat konstaterar utredningen att samspelet och växelverkan mellan nationellt och regionalt politiskt perspektiv måste säkerställas i det framtida planeringssystemet. Det betyder enligt utredningen att planeringssystemet bör baseras såväl på ett stärkt politiskt inflytande och ansvar på regional nivå som på ett stärkt politiskt inflytande på nationell nivå.

En annan aspekt på hur Trafikverksutredningens förslag till planeringssystem påverkar sammansättningen av, och samspelet mellan, planeringsaktörer är den vidgning av planeringsuppgiften till hela transportsystemet som föreslås och som bl.a. enligt utredningen inbegriper en kontinuerlig analys och planering enligt fyrstegsprincipen. Riktigt hur ambitiös denna planering är tänkt att bli är svårt att avgöra. Om det är alla transportpolitiskt relevanta åtgärder som ska prövas kan det behövas en mer fortlöpande avstämning mellan planeringsansvariga på Trafikverk och regioner och styrmedelsansvariga i regering och riksdag (t.ex. om vilka ekonomiska styrmedel som kan vara gångbara som alternativ till andra åtgärder). Det kan också ge nya behov av att blanda in Transportstyrelsen i planeringen (för att få grepp om regleringsinstrumenten) samt de nya regionala transportmyndigheterna. De senare ska formulera mål och riktlinjer för kollektivtrafiken lokalt och regionalt med utgångspunkt från en helhetssyn på hela trafik-

försörjningen i och mellan regionerna (indirekt kommer då även mål för biltrafiken in).

*Effektiviteten kan öka, men rollkonflikter uppstå*

En förändring som kan ha viss betydelse för planeringsaktörernas roller är dock att de centrala planeringsaktörerna – riksdagen (delvis genom en parlamentarisk beredning), regeringen, regionerna och Trafikverket – kommer att vara mer eller mindre kontinuerligt sysselsatta med planeringen av transportsystemet även om det kommer att handla om olika steg i planeringsprocessen. Att de centrala aktörerna är mer kontinuerligt engagerade i olika processer inom ramen för den ekonomiska planeringen kan ha flera olika effekter. Exempelvis kan man tänka sig att effektiviteten ökar genom att väl inarbetade rutiner och en permanent organisation ger kortare ställtider inför olika planeringsmoment. Om det är samma enheter och befattningshavare som arbetar i olika planeringssteg kan man emellertid också tänka sig att det blir svårare att hålla isär rollerna som ansvarig för planeringsunderlag, förhandling, beslut, verkställighet och uppföljning. Eftersom Trafikverket kommer att vara djupt involverat i stort sett samtliga planeringssteg kommer det att vara särskilt krävande att hålla isär rollerna inom denna myndighet. Det gäller inte minst om planeringsuppgiften vidgas till att avse hela transportsystemets utveckling och alla tänkbara åtgärder som ryms inom fyrstegsprincipen.

I nuvarande planeringsomgång har det också funnits en tanke om att tiden mellan planeringsomgångarna ska fyllas med aktiviteter för utveckling av planeringsmetoder och planeringsunderlag. Vid en kontinuerlig planeringsprocess måste däremot planerings- och utvecklingsaktiviteterna löpa parallellt. Det kan medföra risker för att akuta insatser i planeringen prioriteras på bekostnad av mer långsiktiga utvecklingsbehov. Samtidigt kan problem som man möter i planeringen kanske snabbare ledas över i utvecklingsaktiviteter och det kan vara lättare att motivera att resurser avsätts för utvecklingsaktiviteter om de kan kopplas till aktuella problem i planeringen.



*Trafikverkens förslag betonar samverkan mellan aktörer*

Trafikverkets förslag har som en utgångspunkt att planeringen av åtgärder i transportsystemet för samtliga trafikslag ska samspela med andra aktörers planering – främst EU, regioner, kommuner och näringsliv. Det anges att bl.a. politiker och myndigheter på flera administrativa nivåer (internationellt/EU, nationellt, regionalt/lokalt) inom flera samhällssektorer (inkl. transport, akademi, miljö, finans) ska involveras i olika skeden av processen. Dessutom ska aktörer inom olika samhällssektorer inklusive offentliga aktörer, enskilda personer (t.ex. fastighetsägare, företagare, lokalbefolkning) samt företrädare för näringsliv och intresseorganisationer engageras. Inom näringsliv kan exempelvis nämnas företrädare för industrin, transportnäringen, skogsnäringen, turistnäringen och servicebranscher.

Antalet planeringsaktörer som nämns i trafikverkens förslag till planeringssystem är alltså avsevärt större än den krets som Trafikverksutredningen talar om. Delvis kan det bero på att man definierar aktörer olika (även Trafikverksutredningens förslag utgår nog från att man ska höra olika företrädare för näringsliv och intresseorganisationer), men delvis kan det vara en funktion av att trafikverken har strävat efter att integrera den fysiska och ekonomiska planeringen. Att ha omfattande samråd med olika intressenter, som innebär att dessa inte bara ges möjlighet att ge sin syn på förslagen utan också att påverka eller till och med delta i själva planeringen, är lättare att motivera när det gäller utformningen av enskilda objekt eller avgränsade trafiksystem än när det gäller hur offentliga utgifter och styrmedel ska disponeras i stort. Skillnaden i synsätt tydliggörs också genom att Trafikverksutredningen i sin skiss till ett nytt planeringssystem tydligt utgår från transportpolitikens strävan att uppnå marknadslösningar inom en samhällsekonomisk ram medan trafikverken istället betonar sambandet mellan olika planeringsprocesser och tycks utgå från att det är möjligt och ändamålsenligt att utforma transportsystemet med utgångspunkt i ett planhushållningsperspektiv som bygger på samsyn mellan olika centrala intressenter i transportsystemet.

En viktig poäng med trafikverkens förslag anges vara att förutsättningarna ökar att kunna kombinera olika intressen och att samordna olika aktörers insatser i tid och rum. Processen ger enligt trafikverken ökade möjligheter för flera aktörer att etablera kontakt, bygga tillit, upptäcka möjliga synergier och att utforma

gemensamma lösningar. Den nya planeringsprocessen stärker därigenom förutsättningarna att komma överens om att samverka i genomförandeskedet, exempelvis genom att bidra till finansieringen av en viss åtgärd, eller att kombinera åtgärder i transportsystemet. Den ger också starkare incitament att samordna de olika aktörernas åtgärder. Exempelvis kan både kommunernas åtgärder för att underlätta bebyggelsens utveckling på önskat sätt, och näringslivets investeringsplanering, samordnas med planeringen av åtgärder för att utveckla transportsystemet på ett effektivare sätt än tidigare.

*I samverkan ska möjligheter till medfinansiering skapas*

Den föreslagna planeringsprocessen antas bädda för möjlighet till medfinansiering genom att:

- Statens trovärdighet som avtalspart ökar
- Val av åtgärd sker via en gemensam och dialogbaserad process
- Åtgärdsplanen ger förutsättningar att kombinera olika åtgärder och finansiella åtaganden
- Det finns en tydlig fas för slutförhandling om medfinansiering
- En bredare åtgärdsarsenal kan inkludera finansierande åtgärder

Trafikverken anger också att åtgärdsvalsprocessen enligt fyrstegsprincipen inkluderar samhällsekonomisk analys som beaktar allmänintresset samt dialog mellan berörda aktörer och särintressenter och syftar till att identifiera miljö- och kostnadseffektiva lösningar. Det ger också möjlighet att identifiera lösningar som kan leda till positiva synergier. Om de samhällsekonomiska analyserna genomförs korrekt blir det tydligt vilka geografiska områden och aktörer som gagnas av – eller förlorar på – diskuterade åtgärder och lösningar. Det blir naturligt att analysera och diskutera eventuella fördelar av att kombinera olika åtgärder. Möjligheterna att samordna berörda intressenters planering och att utveckla kreativa finansieringslösningar underlättas genom dialog mellan berörda aktörer redan i detta tidiga idéskede.

Detta kan leda till fortsatt samarbete och eventuellt resultera i förslag till åtgärder som både regionens och statens företrädare vill prioritera och som därför inkluderas i åtgärdsplanen för transport-

systemet i den aktuella regionen. Medfinansieringslösningen kan konkretiseras i en avsiktsförklaring om medfinansiering före det att åtgärden tas in i planeringsprogrammet. När åtgärden har tagits in i planeringsprogrammet kan medfinansieringen konkretiseras i ett avtal. Villkoren i avtalen regleras i anslutning till att åtgärden inkluderas i genomförandeprogrammet.

#### *Investeringsvolymen kan komma att öka*

I trafikverkens sammanfattning av dialogtillfällena i planeringen konstateras att en utvecklad dialog och ökad samverkan mellan kommuner/regioner respektive nationella aktörer, kan leda till snabbare genomförande av åtgärder inom ramen för en totalt sett större samlad investeringsvolym. Detta anses också öppna nya möjligheter att involvera näringslivets aktörer i genomförande- och driftskedet. Innebörden av detta är inte helt klar. Konstaterandet om ökade investeringsvolymerna kan anspela på medfinansieringsmöjligheter. I dag är dock inte målet med fyrstegsplanering att öka investeringsvolymerna. Det är inte heller uppenbart varför det ska bli lättare att involvera näringslivsaktörer i genomförande- och driftsskeden. Det är tänkbart att det handlar om att offentlig-privat samverkan eller funktionsentreprenader ska underlättas, men det är inte klargjort hur det i så fall ska gå till.

Trafikverken menar att deras förslag till planeringsprocess innebär att olika parter inflytande stärks jämfört med idag. Lokala sår-intressenters möjligheter att påverka stärks genom åtgärdsvalsprocessen. Genom ansvaret för åtgärdsplanen i varje region får aktörer på lokal och regional nivå stärkt inflytande över agendan för transportsystemets utveckling i den egna regionen. De nationella politikernas inflytande stärks genom policybeslutet och den årliga översynen av planeringsprogram och genomförandeprogram. Det fortsatta användandet av samhällsekonomiska kalkyler säkerställer att allmänintresset tillgodoses.

Det regionala underlaget inför regeringens policybeslut och arbetet med att ta fram och besluta om åtgärdsplanen för transportsystemet i den egna regionen ger också möjligheter att samordna strategiska planer för olika samhällssektorer, aktörer och geografiska områden. Trafikverket ska medverka i regionernas arbete genom att bidra med kunskap och företräda statliga intressen. Samspelet mellan olika intressenter och aktörer ska underlättas

av dialog i tidiga skeden innan konkreta lösningar pekats ut och innan planer och program läggs fast. Kunskap om faktiska förhållanden och möjliga utvecklingsvägar ska ge förutsättningar att skapa gemensamma utgångspunkter. Avvägningar mellan olika intressen är en viktig uppgift för den fysiska planeringsprocessen.

#### *Aktörernas intressekonflikter kan öka*

Vi konstaterade tidigare att Trafikverksutredningen inte närmare berör de möjliga mål- eller intressekonflikter som kan finnas mellan olika planeringsaktörer eller hos en och samma aktör när denne uppträder i olika roller i planeringsprocessens olika faser. Denna iakttagelse gäller också trafikverkens förslag och blir här mer påtaglig eftersom förslaget är mer preciserat och innehåller både en större uppsättning planeringsaktörer och planeringsaktörer som uppträder i många skilda roller i planeringsprocessen. Trafikverken använder visserligen termer som särintressen och allmänintressen men verkar inte se några principiella problem med att förena dem eller att det behövs några särskilda institutionella arrangemang för att skydda allmänintresset från särintressen utöver den samhällsekonomiska analys som man anser bör genomföras vid olika tillfällen i planeringsprocessen.

Antalet planeringsaktörer som ska involveras är som vi förstår det betydligt större än vad som förutsätts i Trafikverksutredningens förslag och även aktörer utanför den statliga eller offentliga sektorn ska kunna påverka planernas innehåll och i viss utsträckning ta ansvar för deras genomförande. Även i förhållande till nuvarande planeringssystem är detta en stor skillnad. En stor formell skillnad i förhållande till dagens planeringssystem är vidare att åtgärdsplaneringen sker endast på regional nivå och omfattar även investeringar för nationella behov. Hur stor reell skillnad detta innebär är dock svårt att avgöra.

#### *Mer av planeringen sker regionalt*

Eftersom regionernas rätt att besluta om åtgärder inte ändras och Trafikverket och regeringen således fortsatt styr över genomförandet av huvuddelen av åtgärderna (investeringar i stamvägar, järnvägar, farleder och slussar, åtgärdsområden, drift- och under-

håll, tjälsäkring, bärighet, rekonstruktion) är det inte säkert att det reella inflytandet över planeringen ändras särskilt mycket. Men reellt kan kanske även en i många avseenden tillsynes maktlös regional åtgärdsplanering skapa en regional planeringsarena och medföra en perspektivförskjutning i statens ekonomiska planering. Ett Trafikverk som uppträder som en stödresurs på regional nivå och medverkar i olika lokala och regionala allianser för att lösa transportproblem i en viss geografisk kontext behöver t.ex. inte vara identiskt och oskiljbart från ett Trafikverk som har i uppgift att prioritera insatser i ett nationellt ekonomiskt perspektiv.

Åtgärdsplanen verkar också i hög grad vara utformad för att passa in i en fysisk planeringsprocess och i ett sammanhang som inkluderar många olika intressenters verksamhetsplanering i stort. Det finns därmed en risk att den konkretion som åtgärdsplanen siktar till – och som säkert är eftersträvansvärd från vissa utgångspunkter – kan ge upphov till många bindningar som kan vara svåra att lösa upp när man går in i ett ekonomiskt planeringsskede.

### *Trafikverkets ansvar ökar*

Vi har tidigare konstaterat att Trafikverksutredningens förslag innebär att de centrala planeringsaktörerna – riksdagen (delvis genom en parlamentarisk beredning), regeringen, regionerna och Trafikverket – kommer att vara mer eller mindre kontinuerligt sysselsatta med planeringen av transportsystemet även om det kommer att handla om olika steg i planeringsprocessen. Detta gäller även för trafikverkens förslag även om tyngdpunkten mellan olika aktörer ändras något. Vi uppfattar således att riksdagen får en något mindre roll i trafikverkens förslag medan däremot Trafikverkets ansvar och inflytande ökar.

Trafikverket ska således svara för underlaget till regeringens policybeslut och medverka i beredningen av detta beslut. Vidare ska Trafikverket tillsammans med regionerna besluta om åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen och även bereda dessa beslut med hjälp av underlag från olika intressenter i regionen. Trafikverket ska även föreslå regionerna vilka åtgärder som ska ingå i åtgärdsplanerna, kvalitetssäkra underlaget för regionernas åtgärdsplaner och komplettera och sammanställa åtgärdsplanerna nationellt. Trafikverket tar vidare fram underlag för de treåriga planeringsprogrammen, föreslår innehåll i planeringsprogrammet samt bereder regeringens

beslut om planeringsprogram. Uppgifterna är desamma när det gäller genomförandeprogrammet med den skillnaden att Trafikverket och regeringen delar ansvaret för att bereda och föreslå riksdagen vad som ska ingå i programmet. Trafikverket ska också tillsammans med regeringen bereda och föreslå vilket ekonomiskt planeringsutrymme riksdagen ska besluta om samt ta fram underlag för uppföljning och utvärdering av planerna och planeringen. Dessutom ska de tillsammans med Trafikanalys föreslå och bereda vilka slutsatser som ska dras av uppföljningen och utvärderingen.

Med flera planeringsaktörer ökar samverkans- och transaktionskostnaderna. Med transaktionskostnader menas de kostnader som uppkommer genom att samverkan ska etableras och vidmakthållas. Om samverkan även får formen av ekonomiska åtaganden och avtal kan transaktionskostnaderna antas bli särskilt höga.

### *Medfinansiering minskar statens handlingsfrihet*

En förvaltning måste planera med utgångspunkten att de politiska kraven kan komma att förändras. Därför är politiska prioriteringar olika hårda. Vissa politiska åtaganden befästs som rättigheter i lag. Andra är mer preliminära mål att sträva efter. Infrastrukturplanerna har legat närmare det senare synsättet än det första. Ett skäl till att omprioriteringar hela tiden krävs är också att infrastrukturprojekt dras med stora nominella kostnadsöverdrag. Detta innebär att planer underskattar de faktiska kostnaderna i den mån som inte anslag skrivs upp med byggkostnadsindex. En politisk kris kan också föranleda omprioriteringar (aktuella exempel är ras på E6:an eller nedläggning av Saab). Även konjunkturbetingade förändringar av ekonomiska förutsättningar kan föranleda regering och riksdag att önska sig möjlighet till omprioriteringar. Även valen kan innebära nya majoritetsförhållanden i riksdagen vilket i sin tur kan innebära nya önskemål om prioriteringar i ett senare skede i en plan.<sup>16</sup> Hårda bindningar som följer av löften om finansiering försvårar dock omprioriteringar.

En utgångspunkt för synen på planer i det rådande systemet är därför att planen ägs av regering och riksdag och att planerna därmed närmast är indikativa. De ska därmed inte tolkas som bindande åtaganden som riksdagen gör gentemot enskilda regioner.

---

<sup>16</sup> Formellt är också varje riksdag suverän och kan därmed alltid riva upp tidigare fattade beslut.

Ett system för medfinansiering innebär med nödvändighet att staten avhänder sig en del av den handlingsfrihet som finns i ett system som innebär att staten finansierar hela investeringarna. En utvärdering av den senaste åtgärdsplaneringen visar att kommunerna ibland begär bindande åtaganden både i tid och i utformning av de investeringar som ska byggas om de ska tillföra medel.<sup>17</sup> Dessa önskemål kan komma att få följande form. Kommun X tillskjuter z procent av byggkostnaderna för projekt Y under förutsättning att:

- projektet påbörjas före 2012 och avslutas före 2015.
- projektet utformas som minst en 2 plus 1 väg med bredd 14 meter.

Båda dessa slag av åtaganden innebär att det blir mer komplicerat att anpassa utformningen av projektet i ett genomförandeskede.

### 4.3 Drivkrafter för olika aktörer

Den långsiktiga infrastrukturplaneringen har, som beskrivits av Trafikverksutredningen, byggts ut successivt från planeringsomgång till planeringsomgång. Redan från början har planeringen utformats utifrån en utpräglad rationalistisk planeringsfilosofi och de olika utvecklingssteg som tagits har i hög grad varit inriktade på att ytterligare öka den tekniska rationaliteten i planeringssystemet. Samtidigt har denna planeringsfilosofi efterhand kommit att ifrågasättas. Den kritik av infrastrukturplaneringen som både Trafikverksutredningen och trafikverken säger sig ha tagit fasta på i utformningen av förslagen till nytt planeringssystem förefaller för oss i hög grad handla om de svårigheter som uppstår när det planeringsunderlag som produceras inom ramen för planeringsprocessen ska omvandlas till politiska beslut. Det kan därför även vara intressant att notera att dessa svårigheter inte förefaller vara något unikt för svensk planering eftersom sådana erfarenheter finns rikligt redovisade i planeringsslitteraturen.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Delbetänkande av Medfinansieringsutredningen, SOU 2011:12.

<sup>18</sup> Jfr t.ex. Richard Willson: Assessing communicative rationality as a transportation planning paradigm, *Transportation* 28, 2001.

*Det finns en klyfta mellan formell planering och politiska beslut*

En gren av kritiken mot traditionell transportplanering är att planeringen inte förmår att ta hänsyn till vad som är rationellt i ett mer strategiskt perspektiv. Kritiken tar främst sikte på att det finns en växande klyfta mellan den konventionella planeringsteorin på transportområdet och hur besluten formas i verkligheten. Bland annat pekar man på att det i ett allt mer komplext samhälle ofta är svårt att uppnå konsensus kring målen för planeringen. De många aktörer som har intressen i transportplaneringen har olika syften och mål samtidigt som målbilden för transportpolitiken efterhand har breddats betydligt. Istället för att fungera som rådgivare åt en rationell beslutsfattare som agerar i ett slutet system, möter planerarna konkurrerande intressegrupper som verkar i en organisatoriskt väldefinierad struktur och där olika gruppers makt och inflytande varierar. Istället för väldefinierade problem möter planerarna mångfacetterade och ibland ideologiskt definierade problem. Istället för perfekt information och analytisk klarhet, möter de fragmentarisk, tendentiös eller ideologiskt färgad information.<sup>19</sup>

En vanlig invändning mot konventionell transportplanering är att metoden förbiser politiska och institutionella aspekter och därför lätt blir ett offer för sådana krafter. Litteraturen innehåller många exempel på vilken begränsad betydelse som rationell planering har för det faktiska beslutsfattandet. Denna iakttagelse kan närmast tolkas som ett konstaterande att de slutliga besluten inte till fullo överensstämmer med de formella kriterier som formuleras. Olika intressenter, institutioner och beslutsfattare vet vanligen redan på förhand vilket alternativ de föredrar och försöker ofta strukturera analysen så att deras egna preferenser bekräftas. Flera av de utvärderingar som gjorts av den svenska och norska infrastrukturplaneringen ger en likartad bild och indikerar således att Sverige knappast är fritt från denna typ av problem.<sup>20</sup>

I planeringslitteraturen finns det också många belägg för att de faktorer som är utslagsgivande för politiska val av handlingsalternativ är andra än de faktorer som väger tungt i en tekniskt rationell analys. Altschuler hävdar t.ex. att politiska system söker lösningar

---

<sup>19</sup> SIKA Rapport 2002:22.

<sup>20</sup> Jfr t.ex. Nya vägar till vägar och järnvägar? Förslag till riksdagen 2000/2001:RR11 samt Inger-Anne Ravlum, Henning Lauridsen: Transportplanlegging i Norge og Sverige – en sammenligning, TØI rapport 536/2001.



som ger bred uppslutning snarare än optimala resultat.<sup>21</sup> Han påpekar att politiskt attraktiva lösningar är sådana som kan tillgodose nya krav utan att störa existerande arrangemang allt för mycket och som ger möjlighet att hantera frågorna så att det framstår som om s.k. "win-win-situationer" uppstår. Studier av beslutsprocesser har också visat att det politiska systemet söker flexibilitet och favoriserar projekt där nyttan är koncentrerad och kostnaderna spridda och uttunnade, snarare än att följa rationella beslutskriterier som kostnadseffektivitet. En annan skillnad är att rationell planering ofta utgår från systemeffektiviteten som en helhet medan beslutsfattare på strategisk nivå främst uppmärksammar hur kostnader och nyttor fördelas geografiskt. Mål om effektivitet kan därmed vara svåra att förena med en strävan att undvika konflikter mellan representanter för olika geografiska områden.<sup>22</sup>

Denna beskrivning av den växande klyftan mellan den formella planeringen och det politiska beslutssystemet, är främst baserad på anglosaxisk litteratur. Det är emellertid inte särskilt svårt att finna svenska paralleller, t.ex. i den analys som svenska forskare och experter gjorde av 2001 års infrastrukturproposition.<sup>23</sup> Inget talar därför för att den bild av den rationella planeringens betydelse som förmedlas i internationell litteratur skulle vara mindre relevant i Sverige än på andra håll i världen.

#### *En lösning kan vara mer kommunikativ planering*

Vilka är då de lösningar som kritikerna av den traditionella transportplaneringen ser framför sig? En slutsats som ofta framförs är att de skilda utgångspunkter i synen på åtgärder som finns mellan planeringens instrumentella rationalitet och det politiska beslutssystemet måste beaktas om verkliga val ska bli gjorda. I detta ligger bl.a. ett ändrat angreppssätt i planeringen som ger beslutsfattare stöd för att fatta bra beslut snarare än att enbart fokusera på det "rätta" svaret på planeringsproblemet. Kommunikationen kring planeringsfrågorna kommer därmed i förgrunden och inom planeringsforskningen används ibland begreppet kommunikativ

<sup>21</sup> A. Altschuler: *The Urban Transportation System: Politics and Policy Innovation*, Cambridge, MA: The MIT Press, 1979.

<sup>22</sup> B. Taylor: *Program performance versus system performance: An explanation for the ineffectiveness of performance-based transit subsidy programs*, *Transportation Research Record*, Public Transit 1496, 1995. *Transit* 1496, 1995.

<sup>23</sup> *Skattemiljarder i trafikpolitiken – Till vilken nytta? En granskning av 2001 års infrastrukturproposition*, red. Birgitta Swedenborg, SNS förlag, 2002.

rationalitet för att markera denna förskjutning i planeringens fokus.<sup>24</sup>

Kommunikativ rationalitet har fokus på dialog, tolkning och utformning av sådana planerings- och beslutsprocesser som anses främja en öppen kommunikation. Stor vikt läggs vid deltagande och lärande, särskilt genom sammanjämkning av skilda problem-bilder. Modellen förutsätter att gemensam förståelse eftersträvas och kan uppnås. Även om det fortfarande är en central uppgift att ta fram ett tekniskt fullgott planeringsunderlag, förutsätts planeringsarbetet bli mer inriktat på själva planeringsprocessen och kommunikationen kring planeringsresultaten.<sup>25</sup>

Teorierna kring kommunikativ transportplanering betonar att planeringsprocessen inte kan ses som ett stegvis avancemang från mål till medel. Man föreställer sig istället planeringen som en iterativ process som successivt förändrar beslutsmiljön och de som är inblandade i planeringen. Man utgår vidare från att de som deltar i planeringen överväger medel och mål samtidigt. Lyssnande, förmedlande, tolkande, medlande och brobyggande mellan intressenter betonas med syftet att deltagarna ska stimuleras att lätta på sina bindningar till förutbestämda positioner och fås att dela intressen och mål.

*Vetenskapliga metoder är att sätt att bevaka allmänintresset*

Samtidigt saknas det inte invändningar mot teorierna om kommunikativ planering. En vanlig invändning är att kommunikativ rationalitet bygger på naiv idealism, snarare än på vad som kommer att ske i verkligheten där makt ofta förvandlar rationalitet till rationalisering.<sup>26</sup> Från ett planerarperspektiv är det inte heller svårt att föreställa sig att kommunikativ planering kan komma att leda till tidsödande och resurskrävande planeringsprocesser med tvivelaktig demokratisk förankring, där engagemanget inte kommer att sträcka sig utöver vad som bara är ett uttryck för individers eller organisationers egenintressen.

---

<sup>24</sup> Jfr SIKAs Rapport 2002:22, s. 76 ff.

<sup>25</sup> Beskrivningen av kommunikativ rationalitet bygger i huvudsak på Richard Willson: Assessing communicative rationality as a transportation planning paradigm, *Transportation* 28, 2001.

<sup>26</sup> B. Flyvbjerg: *Rationality and Power, Democracy in Practice*, University of Chicago Press, 1998.

Bland annat genom de stora investeringsbelopp som står på spel och åtgärdernas inverkan på fastighets- och markvärden, kommer infrastrukturplaneringen ofelbart att attrahera mäktiga intressen som har starka incitament att försöka manipulera beslutsunderlaget till sin fördel. Att hänvisa till rationella fakta och vetenskaplig metod kan i denna miljö vara det enda sättet att motverka projekt som är dåligt utformade eller medför slöseri med resurser. För många forskare och planerare är därför kvantitativt härledda samband och vetenskapliga metoder viktigare än kommunikation och ord när det gäller att försvara allmänintresset och balansera lobbying från särintressen.

Den svenska infrastrukturplaneringen har kritiserats för att vara svag och ge stora risker för att olämpliga projekt genomförs samtidigt som åtgärder som vore mer lämpliga aldrig kommer till stånd. Vidare har det hävdats att processen ger svaga garantier för att de åtgärder som genomförs är lämpligt utformade – projekten blir lätt överdimensionerade och dyrare än nödvändigt – samtidigt som balansen mellan insatser för att utveckla infrastrukturen och andra samhällssektorer kan rubbas.<sup>27</sup> Det finns dock även resultat som tyder på att samhällsekonomisk lönsamhet faktiskt spelat en betydande roll för prioriteringen i den senaste åtgärdsplaneringen.<sup>28</sup> Andra sätt att minska risken för lämpliga åtgärder kan vara att beakta vid vilken myndighet man lägger ansvaret för att utarbeta beslutsunderlag samt vilka rutiner man bygger in i processen för att göra det svårare att påverka beslutsunderlagen.

#### *Underskattade kostnader och överskattade nyttor är vanligt*

Som exempel på allvarliga systemfel som kan finnas i planeringsprocessen har nämnts de snedvridningar som kan bli följderna av entreprenörers (och myndigheters) incitament att underskatta kostnaderna för infrastrukturinvesteringar respektive lokala och regionala företrädares incitament att överskatta nyttan av infrastrukturinvesteringar. Att göra kostnads kalkyler för infrastrukturinvesteringar är ingen lätt uppgift och svårigheterna att träffa

<sup>27</sup> Jan-Eric Nilsson: "Infrastrukturplanering – en process i behov av institutionella reformer", i Skattemiljarder i trafikpolitiken – Till vilken nytta? red. Birgitta Swedenborg, SNS förlag, 2002.

<sup>28</sup> J Eliasson, M. Lundberg: Do Cost-Benefit Analyses Influence Transport investment Decisions? Experiences from the Swedish Transport Investment Plan 2010–2021.

någorlunda rätt i kostnadsuppskattningarna – särskilt när det gäller stora och komplicerade projekt – ska inte underskattas. En allmän erfarenhet både från stora svenska och utländska investeringsprojekt är att de ursprungliga kostnadskalkylerna sällan håller streck och att det i allmänhet sker en ganska kraftig fördyring av projekten särskilt i förhållande till de tidiga utredningsfaserna.<sup>29</sup>

En viktig fråga för tilltron till planeringen är om dessa felslagna kalkyler i huvudsak är ett resultat av svårigheterna att träffa rätt i beräkningarna eller ett utslag av en medveten strategi för att lättare kunna etablera kostsamma projekt i de långsiktiga investeringsprogrammen. I en studie där beräknade och verkliga kostnader jämförts i 258 transportinfrastrukturprojekt från olika tidsperioder och delar av världen (främst Europa och USA) visade det sig att kostnaderna har underskattats i nio av tio undersökta projekt.<sup>30</sup> För järnvägsprojekt ligger de verkliga kostnaderna i genomsnitt 45 procent högre än de beräknade kostnaderna, för tunnel- och broprojekt är kostnadsöverskridandet i genomsnitt 34 procent och för vägprojekt är de verkliga kostnaderna i genomsnitt 20 procent högre än de beräknade kostnaderna. Underskattade kostnader förekommer i ungefär samma omfattning i de 20 länder på fem kontinenter som undersökts, vilket tyder på att det är ett globalt fenomen. Omfattningen av kostnadsunderskattningarna har inte heller minskat under de senaste 70 åren. Någon lärprocess som förbättrat precisionen i kostnadskalkylerna verkar således inte ha ägt rum.

Författarna drar slutsatsen att kostnadsunderskattningarna inte kan förklaras av felräkningar utan tvärtom är ett resultat av strategisk desinformation, dvs. avsikten har varit att vilseleda allmänheten och beslutsfattarna. De vilseledande kostnadsuppskattningarna bedöms leda till ineffektiv resursallokering, vilket i sin tur leder till förluster för dem som finansierar och använder transportinfrastrukturen. Som medel att komma till rätta med dessa missförhållanden föreslår författarna att man ska sträva efter ökad öppenhet i planeringsprocessen, öka användningen av prestationsmått i styrningen av planeringsmyndigheter, utforma ett tydligt regelverk för planering och genomförande av projekt samt utnyttja privat riskkapital även i offentliga investeringar.

---

<sup>29</sup> Jfr Riksrevisionen: Kostnadskontroll i stora väginvesteringar? RiR 2010:25 samt Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar? RiR 2011:6.

<sup>30</sup> Bent Flyvbjerg, Mette Skamris Holm, Sören Buhl: "Underestimating Costs in Public Works Projects – Error or Lie?", *Journal of the American Planning Association*, Vol 68, No 3, Summer.

I Sverige har systematiska beräkningar av kostnadsavvikelser presenterats av exempelvis SIKA (2002) och VTI (2006). Dessa har indikerat mindre kostnadsavvikelser än de internationella jämförelserna. I VTI:s beräkningar var den genomsnittliga kostnadsavvikelsen för vägprojekt 12 procent och för järnvägsprojekt 28 procent. På senare tid har dock källorna till dessa beräkningar, dvs. trafikverkens årsredovisningar, ifrågasatts av Riksrevisionen (2010 och 2011) som pekat på att verken dokumenterat sina efterkalkyler bristfälligt och att de använt kostnadsindex som minskat kostnadsavvikelserna.

### *Nationella beslut om regionala projekt kan skapa överinvesteringar*

Ytterligare ett förhållande som har beskrivits som ett systemfel i den svenska infrastrukturplaneringen är att nationella beslut om regionala projekt skapar överinvesteringar.<sup>31</sup> Inom ramen för den s.k. public-choice-teorin har man ända sedan 1950-talet ägnat betydande uppmärksamhet åt de problem för de offentliga utgifterna som kan följa av att över en gemensam budget finansiera projekt vars nytta är avgränsad till vissa befolkningsgrupper. Problemet kan sammanfattas i att de som gynnas av ett projekt beaktar hela nyttan av de utgifter som föreslås medan de däremot bara väger in en bråkdel av de kostnader som fördelas över hela den nationella ekonomin. Insikten om denna mekanism har gett upphov till mängder av studier av budgetmässiga snedvridningar och hur olika institutionella arrangemang påverkar förhållandet mellan nytta och kostnad i olika verksamheter.<sup>32</sup>

Inte minst geografiskt betingande skillnader i fördelningen av kostnad och nytta har visat sig vara betydelsefulla för att förklara sådan medelsanvändning som kan ifrågasättas från resurshushållningssynpunkt. Fenomenet har döpts till ”lagen om  $1/n$ ”, där  $n$  står för antalet separata politiska enheter, t.ex. valkretsar.<sup>33</sup> Lagen beskriver hur ineffektiviteten i användningen av budgetmedel kommer att växa i proportion till antalet geografiska enheter som delar på en gemensam budget. I SNS debattskrift om den svenska

---

<sup>31</sup> Jfr. SIKA Rapport 2002:22, s. 83 ff.

<sup>32</sup> W. Mark Crain: Districts, Diversity and Fiscal Bias: Evidence from the American States, James Buchanan Center for Political Economy, April 1998.

<sup>33</sup> B. R. Weingast, K. A. Shepsle, C. Johnsen, “The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics”, Journal of Political Economy, Vol. 89, 1981.

infrastrukturpropositionen 2001 har Birgitta Swedenborg påpekat att regionala och lokala politiker har starka incitament att finna infrastrukturprojekt i sin region som bekostas av hela landets skattebetalare. Eftersom invånarna i regionen bara belastas med en liten del av den totala kostnaden, så behöver den lokala och regionala nyttan av projektet inte motsvara mer än den egna andelen av kostnaden för att projektet ska framstå som motiverat för regionen. Om 20 regioner arbetar efter en sådan strategi kan kostnaderna för infrastrukturåtgärderna i princip överstiga nyttan 20 gånger utan att detta framstår som orimligt i ett regionalt perspektiv.<sup>34</sup>

Detta systemfel riskerar att få flera ogynnsamma följder. En första och uppenbar konsekvens är att systemet lätt leder till överinvesteringar och att den totala omfattningen av infrastrukturåtgärderna kan bli mycket större än vad som skulle bli fallet om nytta och kostnader vore symmetriskt fördelade i geografien. En indirekt följd av detta kan i sin tur bli att sakligt sett mer välmotiverade insatser på infrastrukturuområdet, inom transportsektorn i stort eller inom andra samhällssektorer trängs undan ur den offentliga budgeten. Förutom att systemet kan leda fram till en allmänt missriktad resursanvändning såväl nationellt som regionalt finns det anledning att misstänka att det också kan leda till betydande effektivitetsförluster i förhållande till bl.a. de transportpolitiska och regional- och tillväxtpolitiska målen. När regionalt baserade kostnads-/nyttokalkyler för nationella projekt väl fått genomslag i planeringsprocessen kan det också bli svårt att hålla tillbaka kompensationskrav från andra regioner som vill ha sin beskärda andel av åtgärder bedömd efter samma skala.

### *Glapp mellan ramar och anslag är vanliga*

Även planeringsprocessen i övrigt påverkas av dessa förhållanden. Genom att regionala och lokala intressen är särskilt starkt involverade i den långsiktiga infrastrukturplaneringen, men i mindre grad i de årliga budgetbesluten om infrastrukturanslag, finns det en inbyggd mekanism som kan medföra att de långsiktiga investeringsramarna blir uppblåsta till en nivå som är omöjlig att

---

<sup>34</sup> Birgitta Swedenborg: "Att granska trafikpolitiken – inledning, sammanfattning och slutsatser", i Skattemiljarder i trafikpolitiken – Till vilken nytta?, red. Birgitta Swedenborg, SNS förlag, 2002.

upprätthålla i den årliga budgetprövning som sker enligt mer strikta normer. Erfarenheterna från de senaste planeringsomgångarna, där det ofta uppstått en betydande eftersläpning i anslagstilldelningen i förhållande till långsiktsplanerna, motsäger inte att sådana drivkrafter förekommer. Samtidigt medför naturligtvis ett kroniskt glapp mellan planeringsramarna och de faktiska anslagen att tilltron till hela planeringsprocessen kan undergrävas. Detta är också ett förhållande som betonats såväl av Trafikverksutredningen som i trafikverkens förslag till nytt planeringssystem. Vid en neddragning av investeringsramarna som anpassning till strikta budgetkrav är risken dessutom stor att det är de oglamorösa men samtidigt samhällsekonomiskt mest motiverade åtgärderna som får stryka på foten.

### *Ett lokalt inflytande är önskvärt*

Samtidigt framstår ett regionalt och lokalt inflytande på infrastrukturplaneringen som viktigt och önskvärt. Detta bl.a. med hänsyn till att olika åtgärder ofta har störst effekt på lokal och regional nivå och att en stor del av den information som bör påverka åtgärdernas utformning återfinns på denna nivå. Att helt koppla bort de lokala och regionala planeringsnivåerna verkar därför inte särskilt lyckat. Inte minst med hänsyn till ämnet för denna rapport kan det också finnas skäl att framhålla att lokal och regional medfinansiering föreslagits som medel att hålla tillbaka drivkrafterna mot överinvesteringar i nationella projekt. Bland annat i den ovan nämnda debattskriften från SNS föreslås att man bör införa principer om lokal och regional medfinansiering av projekt som har nytta framförallt för lokala eller regionala transporter.<sup>35</sup> Vi återkommer till denna fråga när vi diskuterar möjliga kriterier för medfinansiering i kapitel 6.

Infrastrukturens betydelse för andra samhällssektorer och infrastrukturplaneringens samordning med annan samhällsplanering har varit ett återkommande tema i diskussionerna om hur planeringssystemen bör utformas. Främst är det kanske kopplingen till den fysiska planeringen och den regionala utvecklingsplaneringen som stått i fokus. Det är dock inte lätt att se vilka metoder som kan vara

---

<sup>35</sup> Jan-Eric Nilsson: "Infrastrukturplanering – en process i behov av institutionella reformer", i Skattemiljarder i trafikpolitiken – Till vilken nytta? red. Birgitta Swedenborg, SNS förlag, 2002.

lämpliga för att få till stånd en fullständig samsyn mellan olika aktörer och samhällssektorer på nationell nivå och hur en sådan i grunden planhushållningsmässig strävan ska kunna förenas med den nuvarande transportpolitikens inriktning mot att söka marknadslösningar inom en samhällsekonomisk ram. Det är svårt att se att några andra instanser än riksdagen och regeringen kan ha den överblick och legitimitet som krävs för att göra en samlad avvägning mellan olika samhällssektorer. De frågor vi då i första hand tänker på är sådana som har en nationell dimension, inklusive avvägningar mellan olika lokala eller regionala intressen. När det gäller inomlokala och inomregionala frågor kan dessa naturligtvis lösas genom den kommunala självstyrelsen eller inom ramen för den regionala utvecklingsplaneringen.

Den nuvarande svenska transportpolitiken är som tidigare nämnts tydligt orienterad mot att skapa förutsättningar för ett decentraliserat beslutsfattande och en långtgående valfrihet för transportkonsumenterna. Detta grundas på synen att det endast är de enskilda hushållen och företagen som kan fatta tillräckligt initierade beslut om hur deras egna transporter bör ordnas. Därför förordar också den gällande transportpolitiken att samhället främst bör påverka transporterna med generella styrmedel som ger utrymme för ett så decentraliserat beslutsfattande som möjligt. Ett synsätt som betonar sektorssamordning på mer central nivå, t.ex. genom att olika myndigheter utvecklar en samsyn om vad som är en önskvärd utveckling av transporter och infrastruktur, kan därför vara svår att förena med nuvarande transportpolitik.

#### *Offentlig samverkan sker för att säkra allokativ effektivitet*

Allmän vägledning när det gäller motiv för samverkan mellan organisationer och aktörer kan hämtas från organisationsteorin. En grundläggande utgångspunkt för hur organisationer bildas och avgränsas är att de ska kunna verka effektivare som en sammanhållen enhet än vad organisationens olika delar skulle kunna göra var för sig. När produktionen av sammanhängande aktiviteter sker effektivare i två eller flera separata enheter än i en sammanhållen enhet blir det å andra sidan nödvändigt att organisera någon form av samverkan mellan de olika organisationerna. Dessa allmänna utgångspunkter gäller även vid överväganden om hur planeringen av transportsystemet bör organiseras och i vilken omfattning olika



uppgifter bör hållas samman inom en organisation eller fördelas på olika aktörer.

Olika organisationsteorier är i hög grad inriktade mot att beskriva motiven för samverkan mellan privata företag eller mellan privat och offentlig sektor. Privat och offentlig sektor har olika skäl för att engagera sig i en verksamhet. Den privata sektorns drivkraft är att generera företagsekonomiska vinster och den offentliga sektorns att säkerställa samhällsintressen. Från ren effektivitetssynpunkt är motivet för offentlig-privat samverkan att öka effektiviteten i produktionen av offentliga tjänster genom att på bästa sätt utnyttja och kombinera den kompetens och de drivkrafter som finns inom respektive sektor. De principer som beskrivs är dock i stor utsträckning tillämpliga även för samverkan mellan olika offentliga organisationer. Här blir motivet istället att på bästa sätt utnyttja och kombinera den kompetens och de drivkrafter som finns inom respektive organisation inom offentlig sektor (t.ex. myndigheter inom olika samhällssektorer eller organisationer på olika planeringsnivåer).

I ett offentligt-privat samarbete är det den offentliga sektorns uppgift att säkerställa allokativ effektivitet (dvs. att tjänsterna dimensioneras och fördelas på ett önskvärt sätt) och den privata sektorns uppgift att säkerställa produktionseffektivitet (dvs. att tjänsterna produceras och levereras effektivt). Något förenklat skulle man kunna säga att den offentliga parten har ansvaret för att resurserna används till rätt saker ur ett samhällsperspektiv och den privata partnern för att resurserna används på bästa sätt för givna ändamål. Ett annat sätt att uttrycka samma sak kan vara att den offentliga parten ska ha kontrollen över utbudet av tjänsten och den privata partnern kontrollen över insatserna för att producera tjänsten. När en samverkan är aktuell mellan olika offentliga organisationer måste det på motsvarande sätt i första hand vara avsikten att olika perspektiv på den allokativa effektiviteten (dvs. att tjänsterna dimensioneras och fördelas på ett önskvärt sätt) säkerställs. Parten har då ansvaret för att verka för att resurserna används till rätt saker ur skilda samhällsperspektiv, t.ex. ur ett nationellt respektive regionalt perspektiv.

Att förstå olika aktörers drivkrafter anses vara centralt för att bedöma värdet och effektivitet i offentlig-privat samverkan.<sup>36</sup> Drivkrafterna i offentligt kontrollerad verksamhet bedöms t.ex.

---

<sup>36</sup> T. Vålila: How expensive are cost savings? On the economics of public-private partnerships, EIB Papers, Volume 10, Number 1, pp-99-119.

generellt kunna leda till att möjligheter till kostnadsbesparingar förbises medan drivkrafterna i privat verksamhet kan medföra överdrivna besparingar utifrån ett samhällsperspektiv. Även när det handlar om samverkan mellan olika offentliga aktörer är det väsentligt att försöka klarlägga vilka perspektiv de kan antas företräda och vilka drivkrafter som kan vara viktiga att utnyttja eller balansera för att få ett så bra samlat utfall som möjligt.

#### *All samverkan ger effektivitetsförluster*

I all verksamhet – såväl offentlig som privat – störs således planerings- och beslutsprocesserna av att de inblandade aktörerna har olika utgångspunkter, mål och drivkrafter för sitt handlade. Samverkansproblem av detta slag står i fokus för den s.k. principal-agent-teorin. Den beskriver och analyserar sådana incitamentsproblem som beror på att ”*principalen*” (uppdragsgivaren, t.ex. medborgarna/regeringen respektive aktieägarna i ett privat företag) och ”*agenten*” (utföraren, t.ex. myndighetsledningen respektive bolagsledningen) har skilda mål och olika mycket information.<sup>37</sup>

Effektivitetsförluster till följd av ett visst ”gnissel” i samverkan mellan olika aktörer och nivåer förekommer alltså i alla verksamheter och oberoende av organisationsform. Enligt principal-agent-teorin finns det emellertid ett antal skäl att tro att det är särskilt besvärligt för offentliga aktörer att hantera incitamentsproblem<sup>38</sup> av detta slag. Framför allt tenderar den offentliga sektorn att, i jämförelse med privata företag, vara mer heterogen och ”utspädd”, att ha mera oklara mål för vilka det saknas tydliga mått mot vilka prestationerna kan mätas samt att vara mera utsatt för s.k. mjuka budgetrestriktioner.<sup>39</sup> Senare tids forskning om transaktionskostnader och ofullständiga kontrakt har dock även funnit teoretiskt stöd för varför vissa verksamheter bör organiseras i ren myndighetsform. Denna forskning uppmärksammar bl.a. integritet som en risk som ska värderas och för vilken offentligt organiserad verksamhet kan innebära minskad risk. Vidare konstateras att företeelser som ofta kritiserats hos myndigheter, som svaga incitament, krångliga byråkratiska procedurer och frikostigt

---

<sup>37</sup> Se t.ex. Lafont, J.-J., Martimont, D: *The theory of Incentives – The principal-agent model*, Princeton University press, USA, 2002.

<sup>38</sup> Även kallade agentproblem.

<sup>39</sup> Det vill säga restriktioner som beslutsfattare saknar förmåga eller vilja att upprätthålla.

anställningsskydd, faktisk kan tjäna ett effektivitetssyfte sett utifrån ett allmänintresse.<sup>40</sup>

### *Riskdelning centralt vid medfinansiering*

En viktig parameter för att bedöma hur en offentlig-privat samverkan kan och bör utformas är de risker som kan vara förenade med utvecklingen och tillhandahållandet av olika funktioner och tjänster. Rekommendationen är att dessa risker bör analyseras med avseende bl.a. på vilken karaktär de har och hur de är sammansatta och vilka risker som kan antas hanteras eller bäras bäst av olika parter. Vid utformningen av konkreta förslag till samverkansmodeller kan konstruktionen av en formel för riskdelning vara en central beståndsdel. Även om dessa kriterier för riskdelning primärt är utformade för mera omfattande OPS-projekt kan de troligen i ganska hög grad överföras även på andra former av medfinansiering. Detta gäller i synnerhet om medfinansieringen blir en mera omfattande och kontinuerlig del av infrastrukturplaneringen som leder till långsiktiga åtaganden för olika planeringsaktörer.

### *Medfinansiering gör planeringen mer resurskrävande*

De effektivitets- och kvalitetsvinster som kan uppnås genom samverkan mellan olika organisatörer och aktörer ska vägas mot de samordnings- eller transaktionskostnader som en sådan samverkan alltid ger upphov till. Med transaktionskostnader menas här de kostnader som uppkommer i samband med att en samverkan ska etableras och vidmakthållas. Mer specifikt rör det sig om juridiska, finansiella och tekniska utrednings- och konsultkostnader för parterna i planerings- och genomförandefaserna av ett projekt. Det kan vara kostnader för att organisera samverkan och för att delta i den, för att övervaka att parterna följer ingångna överenskommelser och även för sådana omförhandlingar som kan bli nödvändiga under ett samverkansprojekts livstid.

Det finns flera anledningar till att ett samverkansprojekt kan medföra högre transaktionskostnader än ett projekt som planeras

---

<sup>40</sup> Williams, O. E: Public and Private Bureacracies: A Transaction Cost Economics Perspective, Oxford university Press, 1999.

och beslutas inom en och samma organisation. Samverkansprojekt är ofta långsiktiga, har en speciell ägar- och finansieringsstruktur och innefattar riskdelning. Av alla dessa skäl blir det svårt att precisera samverkansvillkoren i avtal och strävandena att öka denna precision ger upphov till höga transaktionskostnader.<sup>41</sup> Följaktligen blir sökprocessen – att ta fram underlag och förhandla om insatser – och utformningen av avtal och övervakningsmekanismer mer resurskrävande än i traditionell planering och myndighetsinterna projekt.<sup>42</sup> Detta gäller även i hög grad för medfinansieringslösningar av olika slag. Det är också viktigt att vara medveten om att transaktionskostnaderna i samband med medfinansieringslösningar inte är begränsade endast till själva förhandlingstillfället utan förekommer under hela kontraktstiden i form av t.ex. förvaltning, uppföljning, omförhandling och uppsägning.

## 5 Medfinansiering i nytt planeringssystem

Förslagen till nytt planeringssystem innebär alltså en förändring av aktörernas roller, exempelvis genom att förhandlingar om medfinansiering sker mer löpande och genom att statsmakernas styrning blir mer informell. I det följande försöker vi – med utgångspunkt från vad som hittills redovisats – analysera vilka mål som olika aktörer i planeringssystemet kan tänkas ha och vilka drivkrafter detta kan ge i samband med diskussioner om medfinansiering av åtgärder i transportsystemet. Ett förhållande som komplicerar analysen är att vissa aktörer uppträder i olika roller. Detta kan medföra att målen och drivkrafterna skiftar mellan olika planeringsfaser och blir sammansatta och t.o.m. motstridiga om man ser till hela processen. Det är också tänkbart att mål och drivkrafter är olika på kort och lång sikt och att olika aktörers agerande kan vara kortsiktigt taktiskt eller långsiktigt strategiskt och att de inbördes rollerna förändras som ett resultat av olika spelteoretiska överväganden.

Ytterligare en inte helt självklar fråga är vad som menas med medfinansiering. Vi har tidigare i kapitel 2 och 3 beskrivit vad som brukar menas med medfinansiering och redogjort för olika former

---

<sup>41</sup> Frågor av detta slag behandlas bl.a. i litteraturen om "Complete" respektive "Incomplete contracts".

<sup>42</sup> Även företags- eller myndighetsinterna projekt, liksom vanlig upphandling, medför dock transaktionskostnader.

av medfinansiering som förekommer idag. I trafikverkens förslag till planeringssystem finns emellertid även med andra former av ömsesidiga åtaganden mellan planeringsaktörerna som kan ha samma funktion som medfinansiering men som inte säkert kan anses som sådan. Exempelvis anser trafikverken att ”åtgärdsvalsprocessen ska finansieras av de aktörer som är ansvariga för berört transportsystem eller gemensamt av de parter som i övrigt har intresse i sammanhanget”.

Nedan diskuteras vilka konsekvenser ett ökat inslag av medfinansiering kan få dels för planeringsprocessen, dels för resultatet av infrastrukturplaneringen.

## 5.1 Konsekvenser för planeringsunderlag och process

Medfinansiering diskuteras mer utförligt i trafikverkens förslag till nytt planeringssystem än i Trafikverksutredningen. Vi bedömer att medfinansiering kommer att diskuteras i alla faser av trafikverkens planeringsprocess. I det följande diskuteras vi översiktligt vilka incitament de olika planeringsaktörer som kommer att delta kan ha i olika planeringsskeden och då särskilt hur incitamenten kan påverka beredskapen att, och motiven för att, bidra med medfinansiering av åtgärder. De tänkbara drivkrafter och effekter som kan diskuteras bör ses mera som exempel än som en uttömmande beskrivning av hur en omfattande medfinansiering kan påverka planeringen.

### *Policybeslutet: Utmaning ge tydliga riktlinjer om medfinansiering*

Första tillfället då medfinansiering diskuteras är redan i samband med *fasen policybeslut*. De aktörer som i första hand är aktiva i denna inledande fas är regeringen, regionerna och Trafikverket. Policybeslutet ska fattas av regeringen i början av varje mandatperiod och ge övergripande riktlinjer för planens ändamål och inriktning. Detta beslut motsvarar delvis dagens inriktningsbeslut. I dessa beslut är det naturligt att diskutera medfinansiering. I den senaste infrastrukturpropositionen<sup>43</sup> sades exempelvis ”Regeringen ser positivt på ett ökat gemensamt ansvarstagande för åtgärder inom transportinfrastrukturen.” Det sade också att ”Volymen

---

<sup>43</sup> Prop. 2008/09:35.

åtgärder i långsiktsplanerna kan utökas genom att den statliga satsningen kombineras med finansiering från andra intressenter ...”. Dessutom underströk regeringen att trafikverken som en permanent åtgärd bör pröva möjligheterna till medfinansiering från olika intressenter.

I Trafikverkets förslag är det något oklart om och hur riksdagen kan styra åtgärdsplaneringen, eftersom det sägs att policybeslutet bara eventuellt ska förankras i riksdagen. Det är också något otydligt om riktlinjer om medfinansiering kommer att hanteras i policybeslutet då det anges att principer kring prissättning och finansiering ska hanteras i ordinarie propositioner. En tänkbar tolkning är att generella riktlinjer för medfinansiering ska behandlas i transportpolitiska beslut (som antas av riksdagen), medan specifika riktlinjer för en viss planeringsomgång behandlas i policybeslutet (som eventuellt antas av riksdagen).

För att policybeslutet ska kunna fylla den styrande funktion som är tänkt – och inte bara innehålla mål utan också relativt ingående ställningstaganden till vilka medel som kan användas för att nå målen – ställs stora krav på regeringen och på det beslutsunderlag som Trafikverket och regionerna ska ta fram. Erfarenheter från Sverige och andra länder visar att det i allmänhet är lättare att formulera ambitiösa mål för t.ex. trafiksäkerhet och miljö än att besluta om effektiva medel för att nå målen, t.ex. i form av skatte- och avgiftshöjningar eller restriktioner för trafiken som skärpta miljökrav eller hastighetsbegränsningar. Detta är också i linje med planeringslitteraturens slutsatser att politiskt beslutsfattande söker lösningar som ger bred uppslutning snarare än optimala resultat och som kännetecknas av bl.a. flexibilitet och en någorlunda jämn geografisk fördelning. Att policybeslutet som regel skulle innehålla tydliga riktlinjer om exempelvis vilka ekonomiska styrmedel som ska läggas till grund för regionernas åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen bedömer vi mot den bakgrunden som osäkert.

Dessa allmänna slutsatser om hur mål och medel kan komma att hanteras i policybeslutet gäller nog även för de mål och medel som kan gälla medfinansiering. Incitamenten att från såväl nationell som regional politisk nivå behandla medfinansieringsinstrumentet så att man behåller största möjliga flexibilitet under den fortsatta planeringsprocessen kan väntas bli starka. Samtidigt kan det finnas taktiska motiv för den nationella nivån att utforma planeringsramar och övriga riktlinjer i policybeslutet så att de skapar ett tryck på att

hitta medfinansieringslösningar på regional nivå. Drivkraften skulle i detta fall vara att få stor utväxling i investeringsvolym på de statliga budgetmedlen. På motsvarande sätt är det tänkbart att den regionala nivån av taktiska skäl spelar ner medfinansieringsmöjligheterna i den egna regionen, t.ex. i det underlag i form av regionala systemanalyser som ska ligga till grund för policybeslutet. Motivet i detta fall skulle vara att få ett utgångsläge för planeringen som innehåller så stor andel statliga medel som möjligt.

*Policybeslutet: Svårt för Trafikverket att förena sina roller*

Om medfinansiering blir ett allt vanligare fenomen med påtaglig betydelse för den samlade budgeten för statligt finansierade infrastrukturåtgärder är det också sannolikt att ett mera kortsiktigt taktiskt beteende successivt kommer att ändra karaktär och bli mer strategiskt efterhand som planeringscyklerna rullar på. Ett sådant strategiskt beteende skulle exempelvis kunna ta sig uttryck i att statsmakterna på förhand i planeringsramar och övriga planeringsriktlinjer in-tecknar en betydande medfinansiering från regionernas sida och eventuellt i dessa riktlinjer också lägger in överväganden om geografiska och andra variationer i möjligheterna att ordna medfinansiering. Ett exempel på strategiskt beteende från regionernas sida skulle kunna vara att utforma sina planer så att medfinansiering underlättas eller försvåras beroende vad som anses ligga i regionens intresse. Ytterligare ett strategiskt beteende skulle kunna vara att driva opinion för att vidga medfinansieringsmöjligheterna till nya områden och på det sättet bredda regionernas möjligheter att samspela med de statliga insatserna.

Trafikverket får en svår roll i beredningen och utformningen av policybeslutet. Trafikverket har ansvar för att ta fram en stor del av underlaget för policybeslutet och ska också svara för summering, kontroll och beredning av det planeringsunderlag som tas fram på regional nivå. Ambitionen måste vara att detta underlag ska baseras på vetenskap och beprövad erfarenhet och bl.a. innehålla en analys av kostnads- och effektsambanden för den samlade transportpolitiska åtgärdsarsenal som bör ligga till grund för en analys enligt fyrstegsprincipen. I denna beredning av beslutsunderlaget kommer det oundvikligen även att behöva diskuteras finansieringsfrågor och vilka konsekvenser olika finansieringsalternativ kan ha bl.a. för en samhällsekonomisk effektiv resursanvändning. Att producera ett

sådant underlag för en vidare politisk hantering i policybeslutet kommer inte att vara okomplicerat och förutsätter att Trafikverket får förutsättningar att upprätthålla en hög integritet i produktionen av beslutsunderlaget. Att förena denna roll med Trafikverkets alla övriga roller i planeringsprocessen – bl.a. rollen att stödja regeringskansliet i beredningen och utformningen av policybeslutet – kommer inte att vara lätt. Det förutsätter nog att någon form av institutionella arrangemang övervägs som säkerställer att de olika rollerna kan hållas isär. I sin roll som regeringens rådgivare måste Trafikverket också kunna distansera sig dels från det egna beslutsunderlaget på nationell nivå, dels från de nätverk och allianser som myndigheten måste bilda för att fungera effektivt på regional nivå.

*Åtgärdsval: Svårt välja åtgärder förutsättningslöst vid medfinansiering*

Nästa fas är *åtgärdsval*. I denna fas är Trafikverket, regionen och andra ”berörda parter” planeringsaktörer. Det som kallas ”åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen” är den fas i trafikverkets förslag som vi har svårast att få grepp om. Vi tolkar det dock som en alternativgenereringsfas som i princip ska utmynna i det val av åtgärder som regionen finner vara mest ändamålsenligt givet de riktlinjer som anges i regeringens policybeslut. Samtidigt anges Trafikverket ha en beslutsfunktion i denna fas och det är oklart för oss vad den gäller. Att Trafikverket ska spela in förslag om nationella åtgärder är tydligt men i dessa fall har vi ändå uppfattat att regionerna ska ha beslutanderätten (genom fastställelsen av åtgärdsplanerna). Kanske handlar Trafikverkets beslutsfunktion om de åtgärder i infrastrukturen som ligger utanför åtgärdsplanerna (drift- och underhåll, reinvesteringar, etc.).

Vi tolkar det vidare som att det är en ”lättvariant” av fyrstegsprincipen som Trafikverket tänker sig eftersom Trafikverket och regionerna endast förfogar över vissa (och typiskt sett de minst verkningsfulla) åtgärder inom steg 1 och 2. Det anges också något kryptiskt att åtgärder ska initieras av berörd part och att Trafikverket bereder. Antagligen avser man därmed enbart regionalt initierade åtgärder som utbud och prissättning av kollektivtrafik och styrande åtgärder som ligger inom den kommunala kompetensen eller som kommuner kan komma att förfoga över som träningskatter, miljözoner, parkerings- och hastighetsbestäm-



melser mm. De aktörer och intressenter som är berörda tänks bli inbjudna till åtgärdsval som en gemensam dialogprocess med samlat genomförande. Det bedöms också vara lämpligt att åtgärdsvalsprocesserna finansieras av de aktörer som är ansvariga för berört transportsystem eller gemensamt med de parter som i övrigt har intressen i sammanhanget. Trafikverket räknar också med att processen för åtgärdsval ska innebära att nyttor identifieras som kan utgöra ett underlag för att påbörja en medfinansieringsdiskussion som från början tydliggör ansvaret för att bekosta åtgärder.

I fyrstegsanalysen ska en dialog föras med aktörer, vilket enligt trafikverken bland annat bör göra det lättare att hitta kreativa finansieringslösningar. Fyrstegsanalysen används i dag främst i den fysiska planeringen. Den tas nu in mer i den ekonomiska planeringen och blir tydligare formaliserad än i dag och den ska också innehålla en dialog med intressenter.<sup>44</sup> Det innebär alltså att den fysiska och ekonomiska planeringen delvis går ihop. Detta underlagsarbete kommer antagligen att kräva förhållandevis mycket resurser och kalendertid. Arbetet bör dock kunna göras löpande varför det inte behöver förlänga kalendertiden för att ta fram en åtgärdsplan. Det kan samtidigt leda till att själva fyrstegsanalysen delvis förändras (från att vara ett instrument för att hitta kostnads-effektiva lösningar till att snarare öka volymen investeringar).

Idealt sett skulle denna planeringsfas leda till att de för samhället och allmänintresset effektivaste eller på annat sätt lämpligaste åtgärderna identifierades och valdes ut för fortsatta överväganden i planeringsprocessen. Givet de incitament och skäl för samverkan som vi identifierat i forskningslitteraturen är vi dock tveksamma till om detta verkligen kommer att ske. Är det exempelvis sannolikt att en process som leds av regionala och lokala aktörer – en del dessutom aktörer med en ännu snävare avgränsning till ett visst särintresse – skulle resultera i en stor uppsättning åtgärder som begränsar behovet av statliga medel för utvecklingen av infrastrukturen i regionen eller kommunen? För oss framstår inte ett sådant utfall som sannolikt såvida inte regionerna eller särintressena belönas särskilt för att genomföra sådana insatser. Att åtgärdsvalet enligt fyrstegsprincipen ska drivas i ett planerings-sammanhang där viktiga åtgärdsval inte ingår – som prissättning, nationell lagstiftning, drift- och underhåll, reinvesteringar – gör det

---

<sup>44</sup>Kravet på fyrstegsanalys finns med i § 10 i trafikverkens förslag till förordning.

ännu svårare att se hur valet av åtgärder ska kunna ske förutsättningslöst.

*Åtgärdsval: Att ta fram underlag kan också vara medfinansiering*

Trafikverket anger att ”åtgärdsvalsprocessen ska finansieras av de aktörer som är ansvariga för berört transportsystem eller gemensamt av de parter som i övrigt har intresse i sammanhanget”. En naturlig fråga blir då om denna form av sponsring av planeringsunderlaget ska ses som en del av medfinansieringen. Men anvisningarna i denna del implicerar också att olika aktörer kan bli ansvariga även för att finansiera själva åtgärderna som ska ingå i planen enligt fyrstegsprincipen. Detta skulle exempelvis kunna innebära att en kollektivtrafikansvarig myndighet blir ansvarig för att finansiera ökad busstrafik istället för utbyggd infrastruktur. Om det, som i exemplet, handlar om insatser som utgör en ersättning för åtgärder som annars skulle finansieras över den statliga infrastrukturbudgeten, kan detta egentligen betraktas som en medfinansiering. Detta gäller i synnerhet som det knappast är troligt att en privat eller kommunal aktör finansierar åtgärder som minskar statens utgifter utan att få kompensation i någon form.

Samhällsekonomiska kalkyler kommer också att krävas redan i fasen åtgärdsval, bland annat genom att de blir ett hjälpmedel att identifiera allmänintresset och ge särintressen möjlighet att erbjuda sig att medfinansiera t.ex. högre standard. I de samlade effektbedömningar som upprättas för varje kalkyl blir det viktigt att lägga kraft på att belysa nyttor som inte kan kvantifieras eftersom de ofta är ett argument för medfinansiering. Kanske innebär även detta att den fysiska och ekonomiska planeringen delvis går ihop, men nu genom att de kalkyler som i dag har som huvudsyfte att vara underlag för prioriteringar mellan åtgärder också behöver fungera för den fysiska planeringen. Det gör i sin tur att det kan vara viktigare att ta hänsyn till lokala förutsättningar vilket i så fall försvårar jämförelser mellan olika kalkyler. Kalkylarbetet kommer sannolikt att kräva mer resurser och tid än i dag, men liksom för fyrstegsanalysen behöver det inte påverka kalendertiden för planupprättandet.

Om man ska bedöma utfallet av denna planeringsfas i kombination med ett omfattande system för medfinansiering blir det ännu svårare att se att planeringen verkligen kommer att drivas mot

en större grad av resurshushållning. Typiskt sett torde medfinansiering vara mindre aktuell för åtgärder inriktade mot att dämpa transportefterfrågan, förbättra utnyttjandet av befintlig infrastruktur eller åstadkomma överföringar till mer resurssnål trafik än för utbyggnader av infrastrukturen. Det betyder att en omfattande medfinansiering riskerar att vrida intresset ytterligare mot utbyggnadsåtgärder och bort från andra åtgärder som kan förbättra transportsystemet. Visserligen skulle vissa former av medfinansieringslösningar, som brukaravgifter och trängselskatter, kunna ha en viss efterfrågepåverkan. Men det är inte sannolikt att sådana lösningar som utformas främst med medfinansieringssyfte får någon större trafikstyrande effekt.

Sammantaget pekar detta avsnitt på svårigheterna att förena ett aktivt intresse för att uppnå lokala fördelar med behovet av ta fram ett heltäckande beslutsunderlag. Det finns en risk för en knapphändig belysning av konsekvenser som inte är i fokus för de lokala intressenterna eller för åtgärdsalternativ som på ett andra sätt kan nå dessa mål. I dag fokuserar ofta lokala intressen på mål om tillgänglighet snarare än mål om miljö och trafiksäkerhet, vilket ger anledning att överväga var ansvaret att utforma dessa åtgärdsanalyser bör ligga. Detta kan tala för att en viss centralisering av resurser för att göra sådana analyser kan vara motiverad. Ett annat motiv för detta kan vara ekonomiska effektivitetsskäl (eftersom vissa analyser kräver specialkompetens).

#### *Åtgärdsplan: Svårt skapa balans mellan allmän- och särintressen*

I *fasen åtgärdsplan* kommer det att behövas överenskommelser om medfinansiering.<sup>45</sup> Det framgår inte hur dessa överenskommelser ska tas fram eller se ut, men de måste bli preliminära vilket också framgår av skrivningen ”Medfinansieringslösningen kan konkretiseras i en avsiktsförklaring om medfinansiering före det att åtgärden tas in i planeringsprogrammet”. Dessa avsiktsförklaringar lär inte vara formellt bindande och därmed bör inte förhandlingsarbetet i detta skede behöva ta särskilt lång tid. Dock kan medfinansiärerna vilja göra nyttobedömningar som kompletterar de samlade effektbeskrivningar som tagits fram under fasen

---

<sup>45</sup> Det framgår av § 6:5 i trafikverkens förslag till förordning.

åtgärdsval, och detta arbete kan antagligen ta någon månad.<sup>46</sup> Att olika parter lägger ner betydande tid och kostnader på förberedelser för förhandlingar och avtal är självfallet önskvärt för att besluten ska bli väl överlagda. Om systemet för medfinansiering permanentas och får stor omfattning är det vidare troligt att förhandlingsprocesserna successivt utvecklas och blir mer sofistikerade. Därmed kan kraven på förberedelser och underlag växa ytterligare,

Sannolikt kommer överenskommelserna att ha lite olika karaktär för länsobjekt och nationella objekt. För nationella objekt bör det finnas ett regionalt intresse av att genom olika utfästelser visa att objektet är angeläget (och alltså borde prioriteras in i planeringsprogrammet). För regionala objekt är det tänkbart att diskussionerna om medfinansiering blir mer konkreta eftersom länet självt har större kontroll över om objektet kommer med i planen eller inte. I praktiken kan detta också leda till att de fysiska överväganden som gjorts ger bindningar för länen och Trafikverket redan innan de tagit definitiv ställning till ekonomiskt utrymme och fördelning.

Den process för åtgärdsval som skisseras i trafikverkens förslag kan kanske ses som ett exempel på en sådan samverkans- och dialogprocess som förespråkas i en del av planeringslitteraturen. Processen ger enligt trafikverket ”ökade möjligheter för fler aktörer att etablera kontakt, bygga tillit, upptäcka möjliga synergier och att utforma gemensamma lösningar”. Detta kan sägas svara upp mot den kommunikativt inriktade planeringsfilosofins fokus på deltagande, lärande och medlande med inriktning på att olika intressenter ska fås att dela verklighetsbeskrivning och planeringsmål. Som vi tidigare konstaterat med utgångspunkt i vår genomgång av organisationsteoretisk litteratur är fördelen med en sådan samverkan att den kan utnyttja skillnader i drivkrafter mellan olika organisationer och planeringsaktörer.

Privata aktörer kan då främst tillföra erfarenheter om hur en åtgärd bör utformas för att vara kostnadseffektiv medan de offentliga aktörernas huvuduppgift måste vara att avgöra vilka samhällseffekter åtgärderna bör leda till. En intressant fråga blir då vad olika offentliga aktörer kan tillföra planeringsprocessen och vilket mervärde som uppstår när ett nationellt perspektiv kombineras

---

<sup>46</sup>En erfarenhet från den senaste åtgärdsplaneringen är att flertalet medfinansierare gjort kompletterande nyttobedömningar. Se Delbetänkande av Medfinansieringsutredningen, SOU 2011:12.

med regionala eller lokala perspektiv. En utgångspunkt kan då vara att Trafikverket som nationell aktör har som främsta uppgift att säkerställa att planeringen svarar mot ett nationellt allmänintresse. Regionala och lokala offentliga aktörer kan väntas bidra med information om hur regionala och lokala intressen och hänsyn kan tas tillvara inom ramen för detta allmänintresse – eller möjligen med synpunkter på hur ett nationellt allmänintresse kan eller bör balanseras mot dessa regionala och lokala intressen. Utgångspunkterna för samspelet med aktörer som representerar en delsektor, t.ex. en kollektivtrafikansvarig myndighet, kan antas vara i princip likartat.

Vår hypotes är att denna typ av nära samverkan mellan intressenter kan vara särskilt viktig i ett fysiskt planeringsskede men att den samtidigt kan leda till en del oönskade effekter om planeringen främst avser att precisera vilket ekonomiskt utrymme som ska avsättas för transportsystemets utveckling. Detta eftersom vi bedömer att risken i det senare fallet är särskilt stor för att ett starkt genomslag för lokala, regionala eller sektoriella aspekter på utformningen av åtgärder leder till stora förluster för allmänintresset. I ett ekonomiskt planeringsskede är också behovet av anpassning till speciella behov och förutsättningar inte lika stort som när åtgärderna ska infogas i ett fysiskt sammanhang. Eftersom de flesta transportåtgärder – även stora nationella projekt – har stora regionala och lokala effekter är det dock viktigt att dessa perspektiv kommer till uttryck även i den ekonomiska planeringen. Hur man ska uppnå rätt balans mellan nationella allmänintressen och lokala och regionala särintressen är därför en mycket svår avvägningsfråga.

#### *Åtgärdsplan: Regionala paketlösningar är sannolika*

En i den ekonomiska åtgärdsplaneringen önskad drivkraft kan exempelvis vara att en samverkan med många inblandade parter leder till en förhandlingsplanering som innebär att olika starka intressenter i en region gör upp om en ”kompromisslösning”. En jämn fördelning av nyttor i geografin eller mellan de tongivande aktörerna kan då bli viktigare än att nyttorna uppnås på ett kostnadseffektivt sätt. Vid en omfattande medfinansiering kan det ligga nära till hands att sådana incitament leder till att åtgärdsplanerna utvecklas till regionala paketlösningar där alla delar blir

beroende av varandra och besluten kommer att handla om att anta eller förkasta helheten snarare än att ta ställning till olika delar var för sig. I storstadsområdena har planeringen redan i hög grad drivits dithän på grund av de starka systemsamband som finns i trafiksystemen. Trafikverkens förslag till hur åtgärdsplaneringen i fortsättningen ska gå till kan komma att leda till att detta blir en standardlösning för hela landet, fastän systemsambanden knappast är så starka att det är en nödvändighet överallt.

#### *Åtgärdsplan: Löften om medfinansiering kan ge bindningar*

En risk måste också vara att Trafikverket redan i detta tidiga planeringssteg tvingas bilda allianser och ingå överenskommelser som binder upp myndigheten i den fortsatta planeringen och påverkar trovärdigheten i senare planeringssteg. Om Trafikverket å andra sidan försöker hålla sig fritt från sådana bindningar kan det undergräva statens trovärdighet i de regionala och lokala planeringsprocesser som den nya planeringsprocessen utgår från. Inte minst i samband med medfinansieringsdiskussioner måste dessa avvägningsproblem och trovärdighetsrisker vara uppenbara.

Vår genomgång av forskningen visar också att tillgången till nationella infrastrukturanslag ger lokala och regionala aktörer starka incitament att överdriva nyttan med infrastrukturinsatserna. Om det är statliga anslag som bekostar åtgärderna har lokala och regionala aktörer ingen större anledning att bekymra sig om kostnadssidan. Men det hindrar ju inte att man kan uppfatta önskemål om medfinansiering från statens sida som en signal om att tillgång till sådan medfinansiering kan komma att underlätta ett genomförande. I tidiga planeringsskeden – då man befinner sig långt ifrån att upprätta ett bindande genomförandavtal – skulle detta kunna tänkas uppmuntra en viss lättsinnighet när det gäller att avisera en vilja att ordna medfinansiering. Om man inte skapar någorlunda säkra garantier för att tidiga löften verkligen infrias kan detta leda till problem i senare planeringsfaser, exempelvis i övergången från åtgärdsplanerna till genomförandeprogrammen.

När infrastrukturprojekt med stor regional eller lokal nytta finansieras nationellt visar forskningen att det finns en stor risk för överinvesteringar totalt sett, men också en stor risk för att enskilda projekt blir överdimensionerade. En sådan effekt anses finnas redan idag och den blir sannolikt inte mindre när ansvaret för en större

del av åtgärdsplaneringen flyttas till regional nivå. Medfinansieringslösningar kan tänkas driva på detta ytterligare genom att en högre standard på infrastrukturen kan ses som en del i en kompensation för att ställa upp med regional eller lokal tillskottsfinansiering. Vidare kan medfinansiering försvåra att projekt bantas till en nivå som bedöms vara försvarbar från nationella utgångspunkter eftersom detta nog i allmänhet också kräver en omförhandling av finansieringslösningen.

*Planeringsprogram: Oklart hur det reella inflytandet fördelas*

Enligt trafikverkens förslag är det regeringen (beslutande) och Trafikverket (beredande) som är huvudaktörerna när *planeringsprogrammet* ska fastställas och riksdag (beslutande) respektive regering och Trafikverk (beredande) i beslut om att åtgärder ska föras till genomförandeprogrammet.

Vid ett första påseende kan ett regionalt ansvar för åtgärdsplanen synas medföra en förstärkning av den regionala nivåns inflytande över planeringen av transportsystemet. Det är dock inte helt enkelt att bedöma hur detta inflytande blir i praktiken. Enligt trafikverkens förslag kan Trafikverket formellt sett styra hela utfallet genom att påverka vad som ska gå vidare i processen till planerings- och genomförandeprogrammen. Liksom idag är länens planering styrande enbart för den fortsatta planeringen av viss regional infrastruktur.

Vad som är formella befogenheter behöver dock inte alltid vara liktydigt med hur det reella inflytandet ser ut. En relevant fråga är därför hur tungt Trafikverkets tjänstemannabedömningar kan komma att väga i förhållande till de politiska bedömningar som görs på lokal, regional och nationell nivå. Eftersom Trafikverkets utgångspunkt ska vara vilka åtgärder som är samhällsekonomiskt effektiva eller på annat sätt svarar mot ett allmänintresse kan denna avvägning till stor del också komma att handla om vad som ter sig ekonomiskt-tekniskt rationellt respektive vad som ter sig politiskt rationellt. Jämför med vad som beskrivits tidigare i forskningsöversikten.

Hur de reella maktrelationerna uppfattas av olika aktörer kommer sannolikt också att påverka hur planeringen läggs upp. Om Trafikverket uppfattas som den tongivande aktören, som i realiteten avgör vilka åtgärder som förs vidare till planerings- och

genomförandeprogrammen, kan man anta att olika lokala och regionala aktörer i högre grad anpassar sig till och utgår från det planeringsunderlag som Trafikverket ska ha i uppgift att ta fram. Alternativt kan de politiska kontaktnät som finns mellan de beslutande församlingarna i kommuner och regioner och beslutsfattarna på nationell nivå bedömas som viktigast för om åtgärderna ska avancera från åtgärdsplan till planerings- och genomförandeprogrammen. I så fall finns det anledning att tro att det kommer att finnas en stark strävan att låta de särskilda lokala och regionala utgångspunkter som kan finnas få sätta en stark prägel på beslutsunderlaget.

Om det senare scenariot blir verklighet innebär det samtidigt att Trafikverket sätts på svåra prov för att balansera politiska krav mot kraven på kvalitet i beslutsunderlagen och behovet av att upprätthålla en hög integritet genom planeringsprocessens olika faser. Denna balansgång blir inte enklare av att det ställs upp krav på ett kvalitetssäkrat underlag för att åtgärder ska kunna kvalificera sig för genomförandeprogrammet och att denna kvalitetssäkring av allt att döma ska innehålla en granskning från en oberoende part (second opinion), kanske Trafikanalys. Man kan alltså föreställa sig att särskilt steget från åtgärdsplan till planeringsprogram kan komma att påverkas av en komplicerad uppsättning drivkrafter som kan ge upphov till konflikter både mellan olika planeringsaktörer och internt inom enskilda planeringsaktörer.

#### *Genomförandeprogram: Det tar tid att skriva avtal*

När en åtgärd ska föras över från planeringsprogrammet till *genomförandeprogrammet* bedömer vi att åtgärderna kommer att vara så väl utredda och förberedda att utrymmet för olika typer av snedvridande påverkan på beslutsunderlaget är relativt litet. Det finns dock en möjlighet att den fördjupning av beslutsunderlaget som ska ske under planeringsprogrammet kommer att avslöja brister som har uppstått i tidigare planeringsfaser, exempelvis i form av kraftiga kostnadsökningar som ibland uppstår i sena planeringsskeden när ett objekt får sin slutliga utformning. Trafikverket anger att ett objekt ska kunna ligga kvar längre än tre år i planeringsprogrammet och också kunna omprövas helt om förutsättningarna ändras. Erfarenheten från tidigare planeringsomgångar visar dock att det finns mycket starka drivkrafter att förverkliga ett



projekt när det väl avancerat en bit i planeringsprocessen. Den typen av incitament kommer nog inte att minska i styrka när ett projekt passerat den sista uppsättningen kvalitetskriterier i det nya planeringssystemet och kvalificerat sig för det planeringsprogram som nog kommer att uppfattas som en stark utfästelse om genomförande. Om statsmakterna önskar att projekt ska kunna ifrågasättas också i denna sena planeringsfas kan det därför fordras en uppsättning mycket starka ”stupstockskriterier”.

När åtgärden har tagits in i planeringsprogrammet kan medfinansieringen enligt trafikverkets förslag konkretiseras i ett avtal. Själva villkoren i avtalen regleras dock först när åtgärden tas in i genomförandeprogrammet. Skillnaden mellan avsiktsförklaring, avtal och avtal med villkor framgår inte. Alla dessa överenskommelser är olika former av avtal, men vi antar att det bara är den sistnämnda som är civilrättsligt bindande. Avsiktsförklaring – och i än högre grad ”avtal” – kan däremot vara politiskt och moraliskt bindande. För staten kan ett avsteg från dessa tidiga överenskommelser minska förtroendet för staten som avtalspart, medan det för exempelvis en kommun kan minska väljarnas förtroende för sina politiska företrädare.

Det avtal som (kan) slutas i samband med planeringsprogrammet gäller åtgärder som ska börja genomföras om ca sex år, medan det slutliga avtalet behövs tre år innan genomförande. En farhåga kan vara att det kan bli svårt att sluta skarpa avtal när byggstart är först om tre år. Erfarenheten av den senaste åtgärdsplaneringen tyder dock på att det bör vara möjligt, genomförandetiden är nämligen väl spridd över planperioden i de överenskommelser som träffats.<sup>47</sup> En svårighet kan däremot bli att hinna med att få fram skarpa avtal inför de årliga revideringarna av genomförandeprogrammet. I genomsnitt verkar förhandlingsarbetet i senaste åtgärdsplaneringen ha tagit cirka ett år.<sup>48</sup> Även denna tid anses dock ibland ha varit otillräcklig vilket uppges ha lett till att nödvändiga underlag inte alltid har tagits fram eller inte varit tillräckligt faktabaserat. Ett annat arbetsmoment som kan komma att ta tid är steget mellan åtgärdsplan och planeringsprogram. Som vi tolkar det kommer en revidering av såväl länsobjekt som nationella objekt att behöva ske, eftersom Trafikverket ibland kan vilja ha en annan utformning än länen. Särskilt bör det gälla för

<sup>47</sup> Se [http://www.trafikverket.se/PageFiles/13416/sammanstallning\\_medfinansieringsobjekt\\_med\\_kommentar.pdf](http://www.trafikverket.se/PageFiles/13416/sammanstallning_medfinansieringsobjekt_med_kommentar.pdf)

<sup>48</sup> Enligt delbetänkande av Medfinansieringsutredningen (SOU 2011:12), som dock säger att uppskattningen är osäker.

nationella objekt där länen kan vilja ha dyra utformningar, men Trafikverket ha så kostnadseffektiva lösningar som möjligt. Om länen har träffat överenskommelser om medfinansiering kan denna potentiella motsättning bli svårare att hantera.

*Planeringsutrymme: Oklart vad regeringens beslut ska innehålla*

Enligt trafikverkens förslag till planeringssystem ska regeringen fatta beslut om åtgärdsplanerna och i samband med det också besluta om definitiv *fördelning av planeringsramarna*. Därefter ska regionerna anta åtgärdsplanerna. Vad regeringens beslut ska innefatta utöver planeringsramar är oklart. Kanske gäller det åtgärder som ligger utanför åtgärdsplanerna så som drift och underhåll m.m. Kanske gäller det också ett ställningstagande till om åtgärdsplanerna svarar mot nationella behov på ett tillfredsställande sätt. En fråga är också vad det innebär att regionerna antar planerna om regeringen dessförinnan har beslutat om dem. Det är oklart om dessa båda beslut exempelvis kan skilja sig åt i större eller mindre grad och hur skulle det i så fall tolkas i den fortsatta processen. En tänkbar lösning är att medfinansiering kan bli ett sätt att fylla ut eventuella diskrepanser mellan regeringens och regionernas beslut.

Med hänsyn till att fastställelsen av åtgärdsplanerna ligger relativt tidigt i planeringsprocessen och i vissa avseenden nästan har karaktär av en inriktningsplanering som ska följas av flera steg av ytterligare prövning, är en annan osäkerhet om regeringen har tillräckliga incitament att i detta läge inta en restriktiv hållning till kostsamma utbyggnadsförslag. Detta eftersom systemet ger möjligheter att skjuta upp sådana impopulära ställningstaganden till senare planeringsfaser. I kombination med en omfattande medfinansiering på regional nivå kan detta dock vara en riskfylld strategi eftersom medfinansieringslösningar kan vara svåra att omförhandla och ibland kanske utgör delar av sammanhängande åtgärds paket som måste accepteras eller förkastas i sin helhet.

*Uppföljnings- och utvärderingsfasen: Viktigt med oberoende*

Både Trafikverksutredningens och trafikverkens förslag till planeringssystem betonar vikten av en lärande planeringsprocess. Trafikverkens förslag till planeringsprocess innehåller således en

*uppföljnings- och utvärderingsfas* även om innehållet främst är inriktat på en uppföljning av åtgärdernas effekter i trafiksystemet och mindre på hur effektiv och ändamålsenlig planeringen i sig har varit. Detta senare kan dock bli en fråga för Trafikanalys att studera genom egna initiativ eller genom uppdrag från regeringen.

Om medfinansiering av statliga åtgärder i transportsystemet blir en omfattande företeelse är det givetvis angeläget att planeringen och planernas effekter följs upp och utvärderas även i detta avseende. Från statens sida är det bl.a. viktigt att ha kontroll över vilket anslagsutrymme som genom olika medfinansieringsavtal blir in-tecknat för framtiden. Men uppföljningen bör även avse andra aspekter som exempelvis hur medfinansieringen påverkar samhällets totala utgifter för transportåtgärder, hur andra offentliga budgetar än statens påverkas och om medfinansieringslösningarna har effekter på hur transporterna utvecklas och fördelas inom trafiksystemet.

För att planeringen verkligen ska kunna bli lärande är det viktigt att uppföljningen och utvärderingen kan ske oberoende från dem som varit direkt inblandade i att ta fram och besluta om planerna. Annars finns det en påtaglig risk att uppföljningen och utvärderingen får formen av en rationalisering av de vägval och avvägningar som gjorts.<sup>49</sup> Förslaget till ny planeringsprocess ger särskilt Trafikverket en funktion med många roller, vilket nog i högre grad är en följd av Trafikverkets ansvarsområde än av utformningen av planeringssystemet som sådant. Trafikverkets många uppgifter och kompetenser gör det helt enkelt svårt att undvika att myndigheten blir inblandad i många olika planeringsskeden. Detta gör det dock särskilt angeläget att vara uppmärksam på risken för att olika roller sammanblandas och leder till en mindre kritisk syn på olika planeringsunderlag och planeringsinsatser.

## 5.2 Konsekvenser för planeringens innehåll

Det nya planeringssystemet innebär att infrastrukturplaneringen får en delvis annan roll, vilket har diskuterats i föregående kapitel. Mer konkret kan medfinansieringen tänkas påverka sådant som möjligheten att hitta kostnadseffektiva åtgärder, att ompröva en åtgärd och att få genomslag för nationella mål.

---

<sup>49</sup> Jfr. B. Flyvbjergs slutsats att makt ofta förvandlar rationalitet till rationalisering i *Rationality and Power, Democracy in Practice*, University of Chicago Press, 1998.

En konsekvens av ökad medfinansiering kan bli att trycket kommer att öka på att hitta *nya finansieringskällor* eftersom de källor som används i dag sannolikt upplevs som alltför begränsade. I trafikverkens förslag uppmärksammas detta, då man skriver att "För att skapa ännu bättre förutsättningar för effektiv och optimal utveckling av transportssystemet bör regeringen även överväga att se över möjligheterna att bredda finansieringsmöjligheterna för att underlätta i första hand regionala och lokala parterers deltagande." Vi antar att det kan handla om sådana källor som beskrevs i kapitel 3.2, exempelvis exploateringsavgifter eller gatuavgifter. Från offentliga planeringsaktörers sida kan det här finnas starka incitament att få tillgång till finansieringskällor som inte belastar de offentliga budgeterna. En finansiering genom avgifter på trafikanter eller andra enskilda intressenter i trafiksystemet har ju fördelen att avgifterna inte direkt begränsar utrymmet för andra offentliga utgifter.

Ovan pekade vi på en risk att det blir svårare att *ompröva åtgärder* när den ekonomiska och fysiska planeringen delvis går ihop. Detta kan gälla såväl själva urvalet av åtgärder (vilket är den ekonomiska planeringens huvudfokus) som utformningen av åtgärder (vilket delvis ingår i den ekonomiska planeringen). I trafikverkens förslag har det lagts in möjligheter till omprövning genom att åtgärderna kvalificerar sig successivt efter att de tar sig förbi ett antal "grindar". Grindarna kan liknas vid kontrollstationer. Den första grinden anger krav för att en åtgärd ska tas in i åtgärdsplanen. Nästa grind ser till att kraven för att tas in i planeringsprogrammet är uppfyllda. Vid den sista grinden, innan åtgärden tas in i genomförandeprogrammet, granskas beslutsunderlagets kvalitet och åtgärdens genomförbarhet.<sup>50</sup>

Vi har svårt att bedöma om dessa kvalitetskontroller kommer att vara tillräckliga för att motverka de (formella och informella) låsningar som de avtal som successivt sluts innebär. Det är dock viktigt att påpeka att det redan i dag ofta finns en ovilja hos såväl politiker och myndigheter som enskilda projektledare att ompröva beslut. Det är helt enkelt svårt att släppa projekt man argumenterat för, eller jobbat med, länge och därmed investerat såväl tid som

---

<sup>50</sup> Exakt hur grindarna ska se ut är inte klarlagt, men redan i åtgärdsvalet (grind 0) ska nyttor och kostnader preliminärbedömas, vid åtgärdsplanen (grind 1) ska en samhällsekonomisk bedömning finnas, vid planeringsprogrammet (grind 2) ska en kalkyl med hög kvalitet finnas och vid genomförandeprogrammet (grind 3) ska underlaget kvalitetssäkras genom en second opinion. Samtidigt ska färdiga avtal om medfinansiering finnas.

förtroende i.<sup>51</sup> I det rullande planeringssystem som föreslås revideras planerings- och genomförandeprogrammen varje år. Det innebär att det inte finns något tillfälle där alla åtgärder rangordnas samtidigt och prövas mot varandra. På så sätt minskar alltså möjligheten till omprövning.<sup>52</sup> Samtidigt finns en risk att åtagandena om medfinansiering minskar ju närmare åtgärden kommer ett skarpt avtal. Systemet kan nämligen väntas ge incitament till att lova mycket medel i början (då ökar chansen att få med åtgärden i nästa planeringsfas) och sedan backa från detta. Sker detta så ökar behovet av att kunna ompröva åtgärden. Samma effekt kan uppstå om åtgärden fördyras.

En tänkbar konsekvens av ett ökat inslag av medfinansiering är att det blir svårare att få *genomslag för andra nationella mål* än tillgänglighet, t.ex. miljö och trafiksäkerhet. Dessa mål är normalt inget som motiverar en privat medfinansiär att bidra och vår erfarenhet är att inte heller kommuner eller regionala organ i praktiken brukar prioritera satsningar på sådana mål lika högt som statsmakterna gör. I debatten är det oftast mål om regional tillväxt och liknande som lyfts fram. Trafikverkens förslag säger inte särskilt mycket om hur ett genomslag för nationella mål ska garanteras, utöver att man understryker att samhällsekonomiska kalkyler har en viktig roll. Det garanterar att åtgärdernas effekter på exempelvis trafiksäkerhet och miljö kommer att synas (åtminstone deras påverkan på nettonyttan), men garanterar inte att de kommer att påverka besluten. Genom att en del av makten över prioriteringarna i praktiken flyttas från den nationella nivån kan det också bli svårare att bedöma hur stor måluppfyllelse infrastrukturplaneringen kan bidra till, och därmed hur mycket av måluppfyllelsen som behöver nås genom andra åtgärder (såsom avgifter eller regleringar). Som vi påpekat tidigare kan också ett regionalt ansvar för beslutsunderlag i sig medföra risker för sämre kvalitet i beslutsunderlagen, vilka kan komma att accentueras av medfinansiering.

I utvärderingen av förhandlingarna om medfinansiering i senaste åtgärdsplaneringen riktas kritik mot att Trafikverket har haft ett otydligt förhandlingsmandat.<sup>53</sup> Flertalet anser också att staten är

---

<sup>51</sup> Se exempelvis Flyvbjerg et al. Underestimating Costs in Public Works Projects: Error or Lie? Journal of the American Planning Association, Vol. 68, No. 3, 2002.

<sup>52</sup> Redan i dag är det dock i praktiken svårt att prioritera bort en åtgärd som har legat i en tidigare plan. Vårt intryck är att lösningen ofta blir att sådana åtgärder läggs mot slutet av den nya planperioden i stället för att avancera närmare ett genomförande.

<sup>53</sup> Delbetänkande av Medfinansieringsutredningen (SOU 2011:12).

den ”opålitliga parten” i överenskommelserna. Förtroendet för *staten som avtalspart* är alltså lågt. Medfinansiärerna har ställt krav på staten, exempelvis om att åtgärderna ska realiseras inom en viss tid, men både de och Trafikverket anser att det finns en risk att staten inte lever upp till sina åtaganden. Det råder också delade meningar om avtalens rättsliga status. Tjänstemän från Trafikverket anser att avtalen inte är civilrättsligt bindande, medan vissa av medfinansiärerna anser att avtalen är det. Det påpekas också att Trafikverket varken har rådighet över regeringens beslut om fastställande av planen eller riksdagens årliga budgetbeslut.

Som nämndes tidigare innebär den ökade medfinansieringen att planeringsramen kan komma att byta funktion – från att ange vilken åtgärdsvolym statsmakterna bedömer det vara meningsfullt att planera vidare för, till att uppfattas som ett löfte. Det kan leda till att den ekonomiska planeringens roll som ett styr- och regleringsinstrument för statsmakterna delvis går förlorad, men det har också fördelen att statens agerande kan bli mer förutsägbart. Därmed skulle långsiktiga överenskommelser med staten underlättas.<sup>54</sup> Konsekvensen av det nya planeringssystemet blir alltså sannolikt att staten blir mer pålitlig som avtalspart. Baksidan av myntet är att förvaltningstjänstemän eller folkvalda som bara representerar en del av befolkningen (i en kommun eller region) kommer att ingå överenskommelser som begränsar riksdagens handlingsfrihet<sup>55</sup>. Hur trovärdig staten kommer att uppfattas som avtalspart påverkas sannolikt av statens agerande den närmaste tiden – när de överenskommelser som slöts i åtgärdsplaneringen ska verkställas – och spela stor roll för vilket förtroende staten i praktiken får. Oavsett detta så kvarstår sannolikt osäkerheten kring mandatet för Trafikverkets tjänstemän i det nya planeringssystemet.

---

<sup>54</sup> Det är närmast en semantisk fråga vad som orsakar vad. Mer medfinansiering gör att planeringsramen byter funktion och därmed att statens agerande kan bli mer förutsägbart. Mer medfinansiering kräver samtidigt att staten blir mer förutsägbart och därmed att planeringsramen byter funktion.

<sup>55</sup> I formell mening är inte riksdagen bunden av sådana löften, men i praktiken kan det ändå bli fallet.

## 6 Kriterier för medfinansiering

I detta kapitel försöker vi formulera några tänkbara kriterier för medfinansiering. Bakgrunden är bl.a. slutsatserna i föregående kapitel om hur ett framtida planeringssystem kan komma att förändras för att medge en betydande medfinansiering. Vi vill understryka att det är för tidigt att nu ha någon bestämd uppfattning om hur dessa kriterier kan vara utformade. Ambitionen är i stället att en diskussion ska kunna påbörjas om hur skarpa kriterier bör se ut.

### 6.1 Behov av kriterier

#### *Objektiva kriterier efterfrågas*

En kritik mot medfinansieringen i den senaste åtgärdsplaneringen var att den var alltför ad-hoc mässig och saknade tydliga spelregler.<sup>56</sup> Bland annat hävdas det att bättre riktlinjer och regelverk skulle ha lett till större trovärdighet för trafikverken. Frågan uppmärksammades också i trafikverkens förslag till planeringssystem där man anser att både offentliga och privata aktörer behöver objektiva kriterier för att kunna bedöma projekten.

En slutsats av tidigare kapitel är att en omfattande medfinansiering kan ha problematiska effekter för möjligheterna att uppnå mål för planeringen som ligger i linje med allmänintresset och som leder till en effektiv resursanvändning i transportsektorn. Vi tror därför att det fordras relativt strikta kriterier för att ange hur och när en medfinansiering kan vara aktuell att överväga. Det ligger då nära till hands att koppla dessa kriterier till resultat av de samhällsekonomiska kalkyler som ska göras för åtgärderna.

#### *Avsteg från kriterier kommer att ske*

Vi är medvetna om att transport- och infrastrukturpolitiken inte kan ses som ett helt slutet system där alla åtgärder faller ut efter en tekniskt-ekonomisk rangordning. Självfallet måste det finnas utrymme att göra avvägningar på en mer övergripande nivå som leder till avvikelser från vad som ter sig rationellt i en mer

---

<sup>56</sup> Se delbetänkande av Medfinansieringsutredningen (SOU 2011:12).

avgränsad mening. I en demokrati är det folkviljan som ska avgöra och det är statsmakternas sak att tolka den och stå till svars för de vägval som görs. Däremot är det svårt att se att det finns några skäl att låta sådana avvägningar styras av andra än riksdag och regering. Folkvalda på lokal eller regional nivå har självfallet inget mandat att besluta om nationella prioriteringar och det gäller förstås i ännu högre grad för tjänstemän inom förvaltningen eller representanter för olika delar av näringslivet. Det betyder i sin tur att det inte finns några skäl att låta lokal och regional medfinansiering från offentliga eller privata budgetar påverka nationella prioriteringar på ett sätt som inte regering och riksdag kan ta fullt ansvar för.

En svårighet med strikta kriterier är att det finns projekt som kan behöva genomföras av fördelningspolitiska skäl eller som ett resultat av andra övergripande politiska skäl. För dessa projekt har vi ingen annan lösning än att de får hanteras i särskild ordning genom beslut av statsmakterna i varje enskilt fall. Det finns också projekt som innehåller ett stort inslag av svårkvantifierade effekter (dvs. effekter som kan och bör påverka den samhällsekonomiska kalkylen men som är svåra att beräkna exakt). Här har vi ingen annan lösning än att försöka hantera sådana projekt inom ramen för den samlade effektbedömning som utvecklats bl.a. för att väga in svårkvantifierade effekter. Om det är aktuellt att medfinansiering ska ändra prioriteringen av sådana projekt bör dock de bedömningar som görs av de svårkvantifierade effekternas storlek och påverkan på lönsamheten kvalitetssäkras i extra stor utsträckning.

#### *Huvudsyftet med medfinansiering påverkar valet av kriterier*

Av såväl den senaste infrastrukturpropositionen<sup>57</sup> som direktiven till Medfinansieringsutredningen framgår att det finns två syften med ökad medfinansiering. Det kan dels bidra till ett *ökat gemensamt ansvarstagande* för åtgärder inom transportinfrastrukturen, dels till att en *större volym* åtgärder kan genomföras än vad som skulle varit möjligt med enbart statliga medel. För att skarpa kriterier ska kunna formuleras är det viktigt att regering och riksdag klargör huvudsyftet med medfinansiering. Vi bedömer nämligen att det är svårt att formulera kriterier som passar båda syftena, även om det kanske kan vara möjligt.

---

<sup>57</sup> Prop. 2008/09:35.



En annan fråga är vad kriterierna ska användas till. De kan antingen syfta till att *prioritera mellan projekt* i den ekonomiska planeringen eller till att *påverka utformningen av projekt* i den fysiska planeringen. Nedan har vi utgått från att de i första hand ska vara ett instrument för prioriteringen av projekt i den ekonomiska planeringen. Några av dem vore dock möjliga att använda även som kriterier i den fysiska planeringen och i fyrstegsanalysen enligt trafikverkens förslag.

## 6.2 Tänkbara kriterier

I detta avsnitt redogör vi kort för några mer eller mindre realistiska tänkbara kriterier. Eftersom syftet med ökad medfinansiering och den exakta utformningen av det framtida planeringssystemet fortfarande är oklart gör vi inte här någon utförlig analys av kriterierna. Ambitionen är att en diskussion ska kunna påbörjas om hur skarpa kriterier bör se ut. För att bli mer konkreta diskuteras dock i nästa avsnitt några tänkbara konsekvenser av ett av kriterierna.

Vi har valt att sortera de tänkbara kriterierna efter tre huvudsyften; (1) ökad total investeringsvolym, (2) ökad nytta av statliga medel samt (3) ökad standard i projektutformningen. De tre huvudsyftena överlappar delvis varandra. De två första kan dock främst bli aktuella om kriterierna ska användas i den ekonomiska planeringen, medan den sista gruppen av kriterier är mer relevanta i den fysiska planeringen.

I tabellen nedan är ett antal tänkbara kriterier insorterade. Sorteringen utgår dels från ett statligt perspektiv som fokuserar på vilken nytta staten kan ha av medfinansiering, dels från medfinansiärernas perspektiv där nyttan av medfinansiering antingen är att påverka vilka prioriteringar staten gör eller hur projekten utformas.

Tabell Tänkbart syfte med medfinansiering ur statens och medfinansierares perspektiv samt exempel på kriterier

Medfinansierares syfte Statens syfte	Påverka prioriteringar	3. Påverka utformning
1. Öka volymen investeringar	Medfinansiera efter andel lokal nytta	Kriterier behövs inte
2. Öka nytta av medel – utväxling av statens medel  – samhällsekonomisk effektivitet	Minska kalkylkostnad med medfinansierat belopp  Medfinansiera efter andel lokal eller näringslivsnytta Öka kalkylnytta med nytta av avgifter Prioritera upp akuta lösningar Prioritera upp nytta av regional utveckling Prioritera upp nytta av bättre markanvändning	Ökad standard betalas av medfinansierare  Tidigareläggning betalas av medfinansierare

### 1 Ökad investeringsvolym

Om huvudsyftet med medfinansiering är att den ska leda till en ökad volym investeringar blir det naturligt med kriterier som ska användas för alla objekt. Det handlar då om att alltid kräva en viss medfinansiering för objekt som ska tas med i en ekonomisk plan. Sådana kriterier kan samtidigt uppfylla ett annat syfte, nämligen att öka den samhällsekonomiska effektiviteten. Skälet är att incitamenten att överdriva nyttor bör minska när de lokala aktörerna också tvingas bära en del av kostnaderna.

Två tänkbara kriterier i denna grupp är:

1. Kräv lokal medfinansiering i förhållande till viss andel av andelen lokal nytta. Det innebär att finansieringsansvaret fördelas efter vilka nyttor som är lokala. Exempelvis kan kravet vara medfinansiering med 20 procent av de nyttor som tillfaller lokala resenärer<sup>58</sup>. För ett projekt där hälften av nyttorna är

<sup>58</sup> Definierade t.ex. som resor med start och mål i samma kommun eller som är kortare än något visst antal kilometer.

lokala skulle då 10 procents medfinansiering krävas. Medfinansieringskällan kan t.ex. vara bidrag från kommuner eller län eller brukaravgifter.

2. Kräv medfinansiering i förhållande till viss andel av andelen nytta som tillfaller näringslivsaktörer. Det innebär att finansieringsansvaret fördelas efter vilka nyttor kommersiella aktörer får. En fråga som då behöver lösas är hur dessa kommersiella aktörer ska identifieras. För en kollektivtrafikinvestering kan det vara den operatör som får ökade biljettintäkter och för en väg- eller godsjärnvägsinvestering kan det vara de transportörer som ska nyttja investeringen (eller transportköparna). De skulle sedan åläggas någon form av brukaravgift. En annan lösning är att låta markägare bidra i förhållande till markvärdeökning, eventuellt genom exploateringsavgifter. Valet av finansieringskälla spelar således roll för utformningen av kriteriet.

Om ambitionen är att ytterligare öka investeringsvolymen är det också tänkbart att staten låter sin egen investeringsbudget öka som ett resultat av medfinansiering. Detta kan t.ex. ske genom att staten utöver ett inledningsvis lovat belopp lovar att matcha varje medfinansierad krona med ett ytterligare belopp. I så fall behöver inte kriterierna innehålla någon förutbestämd andel av nyttan som ska medfinansieras (däremot har lösningen andra nackdelar som inte diskuteras här).

## 2 *Ökad nytta av statliga medel*

Om huvudsyftet med medfinansiering istället är att öka nyttan, eller utväxlingen, av de statliga medel som satsas på infrastrukturen så är det tänkbart med kriterier där projekt där andra än staten är med och betalar prioriteras högre i den ekonomiska planeringen. Lite vanvördigt kan det uttryckas som att vissa projekt ”köper sig förbi kön”. Det kan finnas två motiv till detta. Det ena är att få större utväxling av de statliga medel som satsas, genom att minska den andel som staten betalar. Det andra är att öka den samhälls-ekonomiska effektiviteten, genom att beakta information om samhällsnyttor som inte staten känner till.

Nedan anges först ett tänkbart kriterium för att öka nyttan av de statliga medlen genom att minska statens andel av finansie-

ringsansvaret (samtidigt gör det också att incitamenten att överdriva nyttor bör minska):

1. Kräv medfinansiering för de projekt som är mindre samhälls-ekonomiskt lönsamma än det sista projektet på listan, så att det medfinansierade projektet blir mer lönsamt. Lämpligen är en restriktion att det bara gäller projekt som är lönsamma i utgångsläget (dvs. har en  $NNK > 0$ ). För medfinansierade projekt beräknas  $NNK^M$  genom att kostnaden minskas med medfinansieringsbidraget. Om projektets  $NNK^M$  överstiger de minst lönsamma av de projekt som utpekats av regeringen eller i en preliminär lista tillåts det tränga ut dessa och därmed komma med i planen.

De övriga kriterierna syftar till att öka nyttan genom att öka den samhälls-ekonomiska effektiviteten av projekten:

2. Prioritera upp projekt där själva medfinansieringen ökar samhällsnyttan. Det innebär att projektet tas med i planen när t.ex. en internaliserande väg- eller banavgift kan öka projektets nytta så att lönsamheten blir högre än det minst lönsamma projekt som annars skulle komma med i planen. I princip kan ett sådant kriterium användas redan i dagens planeringssystem, men i praktiken görs det sällan (och det är åtminstone inget uttalat kriterium). En poäng med detta kriterium är att en region ska premieras om den väljer en ”påлага” den annars hade kunnat slippa.
3. Prioritera upp icke namngivna infrastrukturprojekt med krav på stor flexibilitet för att kunna svara mot akuta trafik- och stadsbyggnadsfrågor. Det kan handla om projekt där planeringshorisonten som längst är två till tre år. Samverkan handlar ofta om att hitta praktiska lösningar i det enskilda fallet när det gäller projektens utformning och finansiering.
4. Prioritera upp infrastrukturprojekt med stark påverkan på regional och lokal utveckling. Detta och nästa kriterium kan gälla för projekt med nyttor som är svårbedömbare i den samhälls-ekonomiska kalkylen och som delvis inte tas omhand i kalkylen. En lokal, regional eller privat medverkan i finansieringen skulle därför kunna tolkas som ett uttryck för hur starkt intresset är, vilket kan motivera att det spelar en roll i prioriteringen av projekt.

5. Prioritera upp infrastrukturprojekt med särskilda effekter på möjligheter till alternativ markanvändning.

De tre sista nämns som områden där medfinansiering kan vara aktuell i en rapport från trafikverket<sup>59</sup>. Observera att de i princip är möjliga att använda som komplement till det första kriteriet. Dessa kriterier är sannolikt svåra att formulera skarpt. Det bör i så fall handla om kriterier av typen påverkan på den lokala utvecklingen måste vara av minst en viss storlek i förhållande till kostnaden. Ett argument för sådana kriterier kan vara att lokala och regionala aktörer vet något om ytterligare, icke-kalkylerbara, nyttor som inte Trafikverket eller regeringen vet. De kan då demonstrera sin övertygelse med pengar.

Ett motargument är att en process som är delegerad till Trafikverket och länen bör vara objektiv och transparent. Om dessa effekter inte kan kvantifieras objektivt (och därmed läggas in i kalkylen) bör det därför vara ett politiskt ansvar att prioritera dem. Ett grundläggande skäl till detta är att flera olika synsätt på planeringsprocessen konkurrerar om vilket som är det bästa perspektivet för samhället. Ett perspektiv som innebär ökad betoning av tillväxteffekter och värdeökning till följd av exploatering formuleras av Cars.<sup>60</sup> Med ett synsätt som innebär att det är bra och legitimt att de stora intressenterna förhandlar fram lösningar, kanske till och med i slutna rum, så blir det svårare att samtidigt argumentera för en mer transparent och objektiv process. Ökad transparens behöver i och för sig inte utesluta mer av kreativitet och förhandling. Det är dock sannolikt att regering, regeringskansli och Trafikverket inte vill öppna för intensiva uppvaktningar från kommuner och regioner som vill få med sina favoritprojekt.

### 3 *Ökad standard i projektutformningen*

Om huvudsyftet med medfinansiering är att öka det samlade värdet av den medfinansierade investeringen är det tänkbart med kriterier där sådana projekt prioriteras högre i den ekonomiska planeringen. Sådana kriterier kan också användas till att påverka utformningen av projekt i den fysiska planeringen.

---

<sup>59</sup> Finansiell samverkan i infrastrukturprojekt – modeller och metoder, trafikverket 2008.

<sup>60</sup> Cars, G. 2011, Svensk medfinansiering i praktiken, föredrag vid Transportforum.

Nedan anges två tänkbara kriterier för att öka standarden i projektutformningen. Även dessa pekats ut som områden där medfinansiering kan vara aktuell i ovan nämnda rapport från trafikverken.

- A. Prioritera upp infrastrukturprojekt med privata, kommunala eller regionala krav utöver trafikverkens ansvar. Det innebär att medfinansiering krävs för att täcka kostnad för standard utöver den minimistandard som projektet annars skulle ha byggts i. Det är inte alltid självklart vad som ska anses vara merstandard, men det kan exempelvis gälla ett extra körfält, ett resecentrum istället för en enkel station eller en överdäckning av en väg eller ett spår. Ett konkret exempel är att Stockholms stad finansierar merkostnaden för två överdäckningar av nya E18 mellan Hjulsta och Kista i Stockholm.
- B. Prioritera upp infrastrukturprojekt med särskilda privata, kommunala och/eller regionala intressen som ställer krav på tidigareläggning eller samordning med andra investeringar. Lämpligen kombineras ett sådant kriterium med ett förskotteringskrav. Redan i dag sker en relativt omfattande förskottering från kommunernas och andra intressenters sida för att säkerställa tidpunkter för planerade åtgärder. I praktiken innebär det en medfinansiering eftersom de lån som ges är räntefria.

Liksom kriterierna 3–5 i gruppen ovan är sannolikt det sista kriteriet svårt att formulera skarpt.

### 6.3 Exempel på konsekvenser

För att bli mer konkret diskuteras nedan några tänkbara konsekvenser av det kriterium som innebär att en reviderad nettovärdeskvot (NNK) räknas ut så att medfinansierade projektet blir mer lönsamma.

*Som exempel väljs kriteriet där kalkylkostnaden minskas med det medfinansierade beloppet*

Det exempel som valts är kriteriet att kräva medfinansiering för de projekt som är mindre samhällsekonomiskt lönsamma än det sista projektet på listan, så att det medfinansierade projektet blir mer

lönsamt. Exemplet utgår från att Trafikverket eller länen redan tidigt kan ha fått medfinansieringsbud från kommuner eller andra.

I planeringen skulle kriteriet kunna användas genom att:

- Trafikverket (eller länen) presenterar en preliminär plan, där utöver projekt utpekade av regeringen, de mest lönsamma projekten ingår.
- Denna plan utgår ifrån regeringens bästa bedömning av de ramar som riksdagen kan tänkas acceptera.
- I den mån som regeringen önskar att peka ut, enligt beräkningarna mindre lönsamma eller olönsamma projekt så ingår dessa i planen. Dessa betraktas då som låsta och kan inte prioriteras ut. Vi diskuterar inte här kriterier för regeringens prioritering.
- Trafikverket (eller länen) presenterar samtidigt en preliminär plan där de medfinansierade projekt som kan tränga sig in i planen enligt nedanstående principer presenteras.

Med denna preliminära plan erbjuds projekt som uppfyller följande kriterier att bjuda och tränga sig in i planeringsramen.

- Den totala ramen tillåts öka motsvarande den totala medfinansieringen.
- Projektets NNK ska vara  $>0$  oaktat medfinansiering.
- För medfinansierade projekt beräknas  $NNK^M$  genom att kostnaden minskas med medfinansieringsbidraget.  $NNK^M = (\text{Nytta} - (\text{Kostnad} - \text{Medfinansiering})) / (\text{Kostnad} - \text{Medfinansiering})$
- Om projektets  $NNK^M$  överstiger de minst lönsamma av de projekt som utpekats av regeringen eller i den preliminära planen tillåts det tränga ut dessa och därmed tränga sig in.

Denna princip kan utvidgas till flera finansiärer (exempelvis kommuner) genom att fördela finansieringsansvar efter vilka nyttor varje part får (kräv lokal medfinansiering i förhållande till viss andel av andelen lokal nytta).

*Nettonyttan av de statliga medlen en utgångspunkt*

Bakgrunden till kriteriet är en uppsats från tidigt 90-tal som analyserar frågan hur den totala välfärden påverkas av att man tillåter en privat intressent påverka den portfölj av investeringar som Vägverket avser att genomföra.<sup>61</sup> Utgångspunkten var ett uppmärksammat fall där en motorvägsavfart vid Bredden på E4 mellan Stockholm och Arlanda inte kom med i plan. Då tog ett antal företag initiativet till en dialog med Vägverket om att skjuta till delar av kostnaderna i utbyte mot att få med projektet i planen. Förhandlingen utmynnade i att projektet togs med i planen och att det därmed realiserades. Företagen betalade dock endast en del av investeringskostnaden. Detta är utgångspunkten för Nilssons analys.

Nilsson preciserar en rad förutsättningar för att en sådan medfinansiering ska kunna leda till att den totala välfärden ökar. Den första förutsättningen är att planeraren antas välja en preliminär plan som maximerar total välfärd. Det innebär att de projekt som ger störst samhällsekonomiskt netto tas med i den preliminära planen. Om planerarens budget inte räcker till alla projekt med positiv lönsamhet så innebär det att endast projekt som har större lönsamhet än en viss nivå ryms i planen.

Huvudkriteriet för att medfinansiering ska tillåtas enligt Nilsson är att det innebär att nettonyttan av investeringen, dvs. nyttan minus kostnaden minskad med bidragsgivarens bidrag, av det projekt som förs in i portföljen måste vara större än nettonyttan av det projekt som trängs ut.

En andra förutsättning som utgör ett krav på transparens är att de analyser och den rangordning av projekten (dvs. den preliminära planen) som utgör startpunkten för förhandlingarna om medfinansiering är klar. Det innebär att om kommun A får sitt favoritprojekt i utgångsrangordningen och kommun B inte får med sitt projekt så ska det vara tydligt för både kommuner av typ A och typ B vad konsekvensen av medfinansiering blir. Om t.ex. kommun B:s projekt trängs in i planen och kommun A:s projekt trängs ut så vet A hur mycket den måste föra till i medfinansiering för att återta en plats i planen. Kommun A måste då erbjuda precis så mycket så att dess projekt blir mer lönsamt (räknat med kostnaden för de statliga

---

<sup>61</sup> Nilsson, J.-E., 1990, Public funding of public investments, *Journal of Transport Economics and Policy*, Volume 24, Issue 2, p. 157-170.



medlen) än det minst lönsamma projektet i den nya planen för att det ska komma med igen.

### *Analysen kan utvidgas till kommunal medfinansiering*

I princip kan analysen utvidgas till kommunal medfinansiering. En reservation, nämligen att staten kan vilja ha med projekt som inte har en beräknad lönsamhet, diskuteras nedan. Staten bör acceptera medfinansiering om nettoytan i ovanstående mening ökar av medfinansieringen.

Det är dock viktigt att ha i minnet att kommunen i princip skulle kunna vara beredd att betala upp till den samhälls-ekonomiska nytta som tillfaller kommunens medborgare och företag. Det finns då ingen självklar koppling mellan nyttor som kan mätas och icke-mätbara nyttor. Anta att kommunens mätbara nyttor är 80 och icke-mätbara nyttor är 20. Då innebär ett bud på 99 från kommunen att den får en nettoytta motsvarande 1 enhet.

I detta fall uppstår ett slags dubbelräkning för de 80 enheterna, eftersom de redan är medräknade i den samhälls-ekonomiska kalkylen. Genom att dra bort kommunens bud från statens kostnader så framstår investeringen som mer lönsam än den samhälls-ekonomiskt är. Trots detta kan de beskrivna medfinansieringsreglerna medföra en ökning av samhällets välfärd om de utgifter som kommunen prioriterar bort skulle göra mindre nytta för kommunens invånare än infrastrukturen<sup>62</sup>.

### *Verklig planering bygger inte enbart på beräknad nytta*

Den viktigaste skillnaden mellan Nilssons analys och verklig planering är att de beräknade nettoytorna inte maximeras. Det främsta skälet är att såväl regeringen som Trafikverket och länen ibland pekar ut projekt som önskvärda trots att de har negativ beräknad lönsamhet. Det kan tolkas på flera sätt. En välvillig tolkning är att dessa aktörer bedömer att det finns nyttor och kostnader som inte fångas av kalkylen. En mindre välvillig tolkning är att politiken använder investeringar som ett bytesobjekt för att lösa konflikter och att därför politiska intressenter kompenseras

---

<sup>62</sup> Detta är dock problematiskt om kommunen inte använder sina resurser rätt, om den t.ex. låtit sig påverkas av någon stor intressent och att utgiften inte är välfärdsmaximerande.

för andra ofördelaktiga utfall. Den minst välvilliga tolkningen är att det går att få in projekt i plan genom manipulation och att det inte behöver vara resultat av ett noggrant övervägande.

*En mer transparent process kan skapas*

En viktig aspekt av att införa medfinansiering har att göra med de svårbedömbara effekterna på processen för att genomföra prioriteringen. Syftet med detta avsnitt är i första hand att peka på vilka förutsättningar som behöver vara uppfyllda för att ge en transparent process och vilka drivkrafter en transparent process kan ge. Det är alltså inte i första hand att utveckla fördelarna med en mer förhandlingsorienterad process.

Några förutsättningar i en transparent process är att:

1. Målet är att i första hand välja projekten med högst beräknad samhällsekonomiskt lönsamhet.
2. En preliminär plan presenteras med de mest lönsamma projekten.
3. Ramarna kan öka med tillskotten från medfinansiering.
4. De projekt som förs in respektive trängs ut gör det på samhällsekonomiskt grund. Det innebär t.ex. att dubbelräkning av nyttor undviks.
5. Omstuvningen i planen sker på transparent grund.
6. Tydliga argument förs fram för omprioritering och för projekt som prioriteras på annat än samhällsekonomiskt grund.

Om regering och riksdag binder sig till att planera på dessa grunder har det också viktiga effekter för aktörernas drivkrafter. Den första och den andra punkten ger drivkrafter för Trafikverket att följa samhällsekonomisk lönsamhet. Därmed ställs också krav på en tydlig standard för kalkylering. Det ger också drivkrafter för olika intressenter att granska de samhällsekonomiska kalkyler som Trafikverket anför för sin rangordning. Den tredje punkten innebär att medfinansieringens omfattning också ger drivkrafter för regering och riksdag att anpassa ramar. De fjärde och femte punkterna ger ytterligare anledning att granska sin egen och

konkurrenternas kalkyler. De ger också transparenta och objektiva kriterier för att omprioritera.

Det viktigaste problemet med den ovan beskrivna processen har att göra med att den inte ger något svar på hur man ska hantera de politiskt utpekade projekten som inte är lönsamma. Strängt taget kan dessa komma att ingå i planen "utom tävlan". Det blir i varje fall svårt att precisera på vilka grunder de är med eller kan trängas ut.

#### *Kan ge kontroll på statens åtaganden*

En konsekvens av kriteriet (och de andra kriterier som syftar till att öka den totala investeringsvolymen) är att det, beroende på hur anslagsökningen konstrueras, kan leda till att andra anslag urholkas. Exempelvis kan ökade anslag till investeringar inom en fast budget till Trafikverket leda till att budgetar för drift, underhåll eller forskning och utveckling minskar.

Av detta skäl kan det finnas anledning att utforma riktlinjer och tydliga åtaganden om när och hur statens åtaganden kan öka. En första kandidat skulle kunna vara att statens åtaganden sätts till en nivå som det verkar rimligt att riksdagen kan vilja godkänna. Detta behöver i princip inte utesluta att Trafikverket ges i uppdrag att projektera en viss volym extra projekt för att vara beredd ifall regeringen önskar stimulera ekonomin.

En preliminär planering med en realistisk volym bör rimligen också hantera den systematiska risk för kostnadsöverdrag som finns. Om vi antar att det genomsnittliga nominella kostnadsöverdraget i Trafikverkets projekt är cirka 40 procent så betyder det att en realistisk ram på 100 miljarder kronor inte kan tecknas in till mer än cirka 70 miljarder kronor. Med en medfinansiering på i genomsnitt 10 procent dvs. 7 miljarder kronor skulle det kunna innebära att ramen kan utvidgas från 70 till 77 miljarder kronor.

#### *Kan ge kommuner och andra tydliga spelregler*

Kommunerna är i dag de vanligaste medfinansierarna och därför är det angeläget att fundera på hur medfinansiering kan fungera för dem. Ur kommunens perspektiv bör det exempelvis vara viktigt att analysera när betalningen ska ske och på vilka villkor.

- Ska betalningen ske vid projektstart eller vid avslutat projekt?
- Ska betalningen innebära att kommunen bär någon risk?
- Ska kommunen ges utrymme att påverka projektets utformning?
- Kan man tänka sig att kommunen betalar en större andel av de kostnader som inte är ett statligt åtagande?

Om en kommun binds till att bära exempelvis tio procent av de beräknade byggkostnaderna kan man tänka sig att kommunen betalar ut dessa vid projektstart eller successivt när projektet byggs. I detta fall bär kommunen ingen kostnadsöverdragsrisk och ges inte heller något direkt inflytande under projektets genomförande. Som motprestation kan man tänka sig att kommunen ges ett större inflytande över projektets utformning.

I fallet när pengar först betalas ut vid byggstart finns ingen stark anledning att kräva ett bindande löfte från staten eftersom kommunens kostnad först uppstår när projektet startar. Detta innebär dock inte att en kommun kan binda stora belopp i sin budget utan att detta leder till anpassningskostnader för den kommunala planeringen och andra kommunala verksamheter. Därför kan det ändå tänkas leda till att kommunen begär att staten gör ett åtaganden om att projektet ska startas senast ett visst datum och att projektet inte bromsas eller stoppas under byggtiden när kommunen redan bundit sina pengar.

Om kommunen ska betala en viss andel av vad projektet faktiskt kostar ger det kommunen anledning att kräva löpande insyn i kostnaderna och kanske t.o.m. möjlighet att pruta ned på vissa kostnadsposter under projektets gång. Detta skulle samtidigt leda till nya krav på handläggning och administration av projekten.

## 7 Sammanfattning och slutsatser

### *Nya finansieringskällor*

Bättre möjligheter att hantera medfinansiering har varit en viktig utgångspunkt för förslagen till nytt planeringssystem och det nya planeringssystemet påverkar samtidigt hur medfinansiering kan ske. Exempelvis ökar sannolikheten för att nya finansieringskällor ska bli aktuella med det nya planeringssystemet. Särskilt bedömer

vi att användningen av brukaravgifter kan komma att öka. Det gäller både väg- och banavgifter som redan i dag används, som helt nya former såsom exploateringsavgifter eller regionala fastighets-skatter.

### *Skillnad mellan förslagen*

Viktiga skillnader mellan Trafikverksutredningens respektive trafikverkens förslag till nytt planeringssystem är enligt vår analys att:

- Trafikverksutredningens förslag har de transportpolitiska målen och principerna som utgångspunkt och fokuserar på vilka resultat som den ekonomiska planeringen av åtgärder i transportsystemet ska ge. Trafikverkens förslag har en rumslig och planhushållningsorienterad utgångspunkt som i högre grad fokuserar på den fysiska planeringens resultat.
- En naturlig konsekvens av detta är att trafikverkens förslag till nytt planeringssystem involverar betydligt fler aktörer som är aktiva i planeringen.
- Trafikverkens förslag till planeringssystem har som uttalat mål att underlätta medfinansiering.
- Eftersom trafikverkens förslag är mer preciserat och närmare beskrivet än Trafikverksutredningens gäller våra slutsatser främst trafikverkens förslag till nytt planeringssystem.

### *Syftet med medfinansiering*

Vi anser att regering och riksdag bör klargöra sin syn på medfinansiering. Som framgår av tabellen nedan kan statens huvudsyfte antingen vara att en större volym åtgärder ska genomföras, eller att nyttan ska öka (genom att öka det gemensamma ansvars-tagandet för åtgärder inom transportinfrastrukturen). Möjligen kan syftena kombineras, men det skapar i så fall svårigheter att formulera tydliga kriterier för när medfinansiering ska bli aktuell.

Medfinansierers syfte Statens syfte	Påverka prioriteringar	3. Påverka utformning
<b>1. Öka volymen investeringar</b>	Kriterier som påverkar urval och total volym	Kriterier behövs inte
<b>2. Öka nytta av medel</b> – utväxling av statens medel – samhällsekonomisk effektivitet	Kriterier som påverkar urval och utväxling av statens medel Kriterier som påverkar urval och samhällsnytta	Kriterier som förbättrar utformning och utväxling av statens medel

Regering och riksdag bör också tydliggöra om medfinansiering ska tillåtas påverka prioriteringen av projekt eller inte. I analysen har vi i huvudsak utgått från att den ska tillåtas påverka prioriteringarna, eftersom det annars är svårt att tro att intresset för medfinansiering ska kunna bli särskilt stort. När väl detta har klargjorts går det att formulera kriterier för när medfinansiering är önskvärt. Vi vill dock understryka att det är fullt tänkbart att inte använda medfinansiering för att påverka prioriteringarna. Det handlar då om att förbättra utformningen av projekt genom att en medfinansier tar ansvar för en standard som går utöver statens minimistandard. I så fall påverkar dock medfinansieringen knappast själva planeringssystemet.

#### *Kriterier för medfinansiering*

En slutsats av tidigare kapitel är att en omfattande medfinansiering kan ha problematiska effekter för möjligheterna att uppnå mål för planeringen som ligger i linje med allmänintresset och som leder till en effektiv resursanvändning i transportsektorn. Vi tror därför att det fordras relativt strikta kriterier för att ange hur och när en medfinansiering kan vara aktuell att överväga. Det ligger då nära till hands att koppla dessa kriterier till resultat av de samhällsekonomiska kalkyler som ska göras för åtgärderna. Vi har beskrivit ett antal mer eller mindre realistiska tänkbara sådana kriterier uppdelade efter tre huvudsyften; ökad total investeringsvolym, ökad nytta av statliga medel samt ökad standard i projektutformningen.

### *Planeringsparadigm*

Översikten över en del av forskningslitteraturen som är inriktad på transportplanering pekar på att det finns två skolor som ger helt olika implikationer för hur ett ändamålsenligt planeringssystem bör läggas upp. Den ena skolan har sitt ursprung i ekonomi och statsvetenskap och betonar vikten av att hävda allmänintresset mot olika särintressen genom tydliga och rationella tekniskt-ekonomiska riktlinjer för planeringen samt en strikt koppling mellan planeringsansvar och budgetansvar. Den andra skolan har en mera planeringsteoretisk utgångspunkt och framhåller betydelsen av kommunikation, dialog och samverkan för att fånga upp de olika aspekter som finns på planeringsprocessen och dess mål. Båda riktningarna kan dock sägas ha en gemensam bas i en kritik mot nuvarande transportplanering som går ut på att planeringsunderlagen har begränsad betydelse för planeringsutfallet. Vi har också översiktligt beskrivit grundläggande teorier om samverkan mellan organisationer och vad som driver fram sådan samverkan samt vilka kriterier som bör gälla för en samverkan som syftar till att tillgodose olika samhällsintressen.

Förslaget till nytt planeringssystem innebär enligt vår bedömning ett trendbrott där planeringen går från en utpräglat rationalistisk planeringsfilosofi till en mer kommunikativ planering. I detta ligger också att starkare inslag av fysisk planering tas in i den ekonomiska planeringen. Vi ser såväl fördelar som risker med denna utveckling. Exempel på risker är att kommunikativ planering kan komma att leda till tidsödande och resurskrävande planeringsprocesser med tvivelaktig demokratisk förankring, där engagemanget inte kommer att sträcka sig utöver vad som är ett uttryck för individens eller organisationens egenintressen.

Förslaget verkar också bygga på en tanke att intressenter ska diskutera sig fram till vad som är lämpliga lösningar. Detta förutsätter att staten (i form av bland annat Trafikverket) har en bild av vad som är en önskvärd samhällsutveckling. Vi bedömer att det kan vara svårt att förena ett sådant mer planhushållningsorienterat synsätt med nuvarande transportpolitik. I dag är transportpolitiken nämligen tydligt orienterad mot att skapa förutsättningar för ett decentraliserat beslutsfattande och en långtgående valfrihet för transportkonsumenterna.

### *Aktörernas roller*

En annan risk kan bli ökade rollkonflikter eftersom förslaget till nytt planeringssystem innehåller en större uppsättning planeringsaktörer som dessutom uppträder i många skilda roller i planeringsprocessen. Störst risk för rollkonflikter bedömer vi att Trafikverket kommer att ha eftersom det ska ha en stor mängd uppgifter. Några exempel är att svara för underlaget till regeringens policybeslut, att tillsammans med regionerna besluta om åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen, att kvalitetssäkra underlaget för regionernas åtgärdsplaner och att komplettera och sammanställa åtgärdsplanerna nationellt.

Det framstår som angeläget att bestämma hur stort inflytande regering och riksdag ska ha i det nya planeringssystemet och särskilt kanske över prioriteringarna av projekt. Trafikverkens förslag ger sken av att alla aktörers inflytande ska öka, men det är knappast realistiskt. Sammantaget uppfattar vi att riksdagen får en något mindre roll i trafikverkens förslag medan däremot Trafikverkets ansvar och inflytande ökar. Om det lokala och regionala inflytandet ökar som en motprestation för medfinansiering kan större vikt behöva läggas vid att i policybesluten analysera och anvisa styrmedel för att nå nationella mål. Dessutom bör då ökade krav ställas på uppföljning och utvärdering.

### *Planeringsprocessen*

Vi ser ett behov av att fördjupa beskrivningen av hur planeringsprocessen i praktiken ska gå till. Vi tror exempelvis att *den fysiska och ekonomiska planeringen så långt möjligt bör hållas i sär*. Skälet är att det är olyckligt att skapa bindningar i ett så tidigt skede som den ekonomiska planeringen. Konkret kan en lösning vara att i fasen åtgärdsval överge tanken på att ha dialog om medfinansiering med intressenter redan i fyrstegsanalysen. Om fyrstegsanalysen ska fungera som avsett behöver statsmakterna (genom Trafikverket) ta ställning till vad som är önskvärda åtgärder innan de funderar på hur kostnader kan delas. Det är också viktigt att även i ett framtida planeringssystem med årliga omprövningar kunna jämföra åtgärder mot varandra, vilket ställer krav på att gemensamma planeringsförutsättningar så långt möjligt används. Ett intressant sätt att garantera en rimlig projekt-



utformning är en modell som numera används i Holland. Där styr den samhällsekonomiska kalkylen starkare än i Sverige, samtidigt som dock särintressen får granska kalkylen.

Vidare tror vi det är viktigt att tydligare än i trafikverkens förslag *möjliggöra omprövning av projekt*. Därför bör det klargöras hur revideringen ska ske av projekt som ligger i åtgärdsplan och ska tas med planeringsprogram. Det bör också tydliggöras när en omprövning av projekt och finansieringsöverenskommelser kan bli aktuell. Vad händer om det exempelvis visar sig att den preliminära samhällsekonomiska lönsamheten blir lägre när en senare grind passerar eller vad händer om kostnaderna för objektet ökar mer än en viss procentsats? Realistiska möjligheter för regeringen att kunna göra självständiga bedömningar bör dessutom skapas.

Nära kopplat till detta är att det bör *klarläggas vilka transportpolitiska bindningar* som ett åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen kan medföra. Åtgärdsplaneringen inleds med en process som kallas åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen. I denna process ska det utvärderas vad olika "berörda aktörer" är beredda att göra för att bidra till att utveckla transportsystemet i regionen. Vår tolkning är att processen ska utmynna i överenskommelser om åtgärds paket som läggs in som en förutsättning för den fortsatta planeringen. I princip kan detta innebära att infrastrukturåtgärder villkoras mot att andra åtgärder som gäller priser, avgifter eller trafikering genomförs och omvänt. Ett sådant system av "transportpolitisk byteshandel" kan innebära att riksdagens och regeringens transportpolitiska handlingsfrihet efter hand begränsas. Kostnaden för att ändra väsentliga inslag i den transportpolitiska mål- och medelsarsenalen kommer åtminstone att öka successivt eftersom de kan nödvändiggöra omförhandlingar av en rad överenskommelser.

Vi anser också att *spelreglerna för medfinansiering bör tydliggöras*. Det fanns i den senaste åtgärdsplaneringen en känsla av godtycklighet i urvalsprocessen hos medfinansierarna. Ett viktigt steg som diskuterades ovan är att formulera tydliga kriterier för när medfinansiering ska bli aktuell. Andra saker som kan klargöra spelreglerna är att:

- Förtydliga de olika avtalens status. Vi bedömer att det skarpa avtalet bör ha civilrättslig verkan, men däremot inte de tidigare avtalen.
- Tydliggöra vilket mandat Trafikverkets tjänstemän har.

- Skapa arbetsformer som underlättar för Trafikverket att skilja på sina roller.
- Ta fram tydlig tidsplan för tecknandet av skarpa avtal.

Slutligen anser vi att det bör *utredas vilka transaktionskostnader som kommer att uppstå* vid ett omfattande system för medfinansiering. Vid offentlig-privat samverkan (OPS) utgör transaktionskostnaderna normalt en mycket stor post som i många fall gör denna typ av lösningar ineffektiva. Vår bedömning är att ett system med olika typer av medfinansieringslösningar (och som kan innefatta såväl offentlig-offentlig samverkan som offentlig-privat samverkan) kommer att ge upphov till liknande transaktionskostnader. I vissa fall kan transaktionskostnaderna antagligen bli förhållandevis större än vid traditionella OPS-lösningar. Problemet förstärks av att åtgärdernas livslängd medför att ett mycket stort antal samverkanskontrakt kan komma att lagras upp successivt från planeringscykel till planeringscykel och kräva omfattande förvaltnings- och uppföljningskostnader. Frågan är alltså om dessa ännu till stor del okända kostnader motsvarar mervärdet av den medfinansiering som eftersträvas.

# 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. Huvudbetänkande. Fi.
12. Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor. N.
13. Uppföljning av signalspaningslagen. Fö.
14. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011 – geologin, barriärerna, alternativen. M.
15. Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. S.
16. Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? Ju.
17. Förvar. Ju.
18. Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. M.
19. Tid för snabb flexibel inläring. U.
20. Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straffrättsligt samarbete. Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas befattning med hemliga uppgifter. Ju.
21. Utrikesförvaltning i världsklass. UD.
22. Spirit of Innovation. UD.
23. Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter. L.
24. Sänkt restaurang- och cateringmoms. Fi.
25. Utökad polissamarbete i Norden och EU. Ju.
26. Studiemedel för gränslös kunskap. U.
27. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – En bit på väg. N.
28. Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick. Ju.
29. Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009. + Lättläst + Daisy + Punktskrift. A.
30. Med rätt att välja – flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp. U.
31. Staten som fastighetsägare och hyresgäst. S.
32. En ny upphovsrättslag. Ju.
33. Rapportera, anmäla och avhjälpa missförhållanden – för barns och elevers bästa. U.
34. Etappmål i miljömålssystemet. M.
35. Bättre insatser vid missbruk och beroende – Individ, kunskapen och ansvaret. S.
36. Forskning och utveckling samt försvarslastik – i det reformerade försvaret. Fö.
37. Rovdjurens bevarandestatus. M.
38. Ett myndighetsgemensamt servicecenter. S.
39. Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämnningen + Bilagor. Fi.
40. Månadsavgifter – snabbt och enkelt. S.

41. Alkoholsservering på särskilda boenden. S.
42. En reformerad domstolslagstiftning. Ju.
43. Offentlig upphandling från eget företag?!  
– och vissa andra frågor. Fi.
44. Fjärrvärme i konkurrens. N.
45. Förundersökning  
– objektivitet, beslag, dokumentation  
m.m. Ju.
46. FRANS  
Framtida regelverk och ansvars-  
förhållanden på naturgasmarknaden i  
Sverige. N.
47. En samlad ekobrottsbekämpning. Ju.
48. Vård efter behov och på lika villkor  
– en mänsklig rättighet. S.
49. Medfinansiering av transportinfrastruktur  
– Ett nytt system för den långsiktiga  
planeringen av transportinfrastruktur  
samt riktlinjer och processer för med-  
finansiering. N.

# Statens offentliga utredningar 2011

---

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

---

- Transporter av frihetsberövade. [7]  
Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? [16]  
Förvar. [17]  
Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straff-  
rättsligt samarbete.  
Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas  
befattning med hemliga uppgifter. [20]  
Utökat polissamarbete i Norden och EU. [25]  
Cirkulär migration och utveckling  
– förslag och framåtblick. [28]  
En ny upphovsrättslag. [32]  
En reformerad domstolslagstiftning. [42]  
Förundersökning  
– objektivitet, beslag, dokumentation  
m.m. [45]  
En samlad ekobrottsbekämpning. [47]

### Utrikesdepartementet

---

- Utrikesförvaltning i världsklass. [21]  
Spirit of Innovation. [22]

### Försvarsdepartementet

---

- Uppföljning av signalspaningslagen. [13]  
Forskning och utveckling samt försvarslogistik  
– i det reformerade försvaret. [36]

### 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]  
Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. [15]  
Staten som fastighetsägare och hyresgäst. [31]  
Bättre insatser vid missbruk och beroende –  
Individen, kunskapen och ansvaret. [35]

- Ett myndighetsgemensamt servicecenter. [38]  
Månadsuppgifter – snabbt och enkelt. [40]  
Alkoholservering på särskilda boenden. [41]  
Vård efter behov och på lika villkor  
– en mänsklig rättighet. [48]

### Finansdepartementet

---

- Välfärdsstaten i arbete.  
Inkomsttrygghet och omfördelning med  
incitament till arbete. [2]  
Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande.  
[11]  
Sänkt restaurang- och cateringmoms. [24]  
Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den  
kommunala utjämningen + Bilagor. [39]  
Offentlig upphandling från eget företag?!  
– och vissa andra frågor. [43]

### Utbildningsdepartementet

---

- Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. [1]  
Den framtida gymnasiesärskolan  
– en likvärdig utbildning för ungdomar  
med utvecklingsstörning. [8]  
Tid för snabb flexibel inläring. [19]  
Studiemedel för gränslös kunskap. [26]  
Med rätt att välja  
– flexibel utbildning för elever som tillhör  
specialskolans målgrupp. [30]  
Rapportera, anmäla och avhjälpa missför-  
hållanden – för barns och elevers bästa. [33]

### Landsbygdsdepartementet

---

- Revision av livsmedelskedjans kontroll-  
myndigheter. [23]

### Miljödepartementet

---

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011  
– geologin, barriärerna, alternativen. [14]  
Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. [18]  
Etappmål i miljömålssystemet. [34]  
Rovdjurens bevarandestatus. [37]

### **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]

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – En bit på väg. [27]

Fjärrvärme i konkurrens. [44]

#### **FRANS**

Framtida regelverk och ansvarsförhållanden på naturgasmarknaden i Sverige. [46]

Medfinansiering av transportinfrastruktur – Ett nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur samt riktlinjer och processer för medfinansiering. [49]

### **Kulturdepartementet**

---

Antidopning Sverige.

En ny väg för arbetet mot dopning. [10]

### **Arbetsmarknadsdepartementet**

---

Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige. [5]

Samlat, genomtänkt och uthålligt?

En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009. + Lättläst + Daisy + Punktskrift. [29]