

Finansiell samverkan i infrastrukturprojekt – *modeller och metoder*





BANVERKET



Vägverket



SJÖFARTSVERKET



LUFTFARTSSTYRELSEN
Swedish Civil Aviation Authority

2(33)

Datum: 2008-09-29

Beteckning:

SA10A 2008:1854

LS 2008-0511

F08-853/SA10

0403-08-01239

Ert datum: 2008-01-17

Er beteckning: N2008/243/IR

Förord

Rapporten är framtagen inom delprojekt Finansieringsformer i projekt Gemensam åtgärdsplanering.

Innehållsförteckning

1. Bakgrund och syfte	5
2. Sammanfattning	5
3. Utgångspunkter	7
4. Ansvarsfördelning mellan stat, kommuner och näringsliv	9
5. Tidigare former och exempel på medverkan i finansieringen	10
6. Nyttor och fördelningseffekter av investeringar i infrastrukturanläggningar	11
7. Intressenter och deras krav och förväntningar på infrastrukturprojekt	12
8. Trafikverkens åtaganden och förpliktelser i olika projekt – principer, möjligheter och praktik	13
9. Kommunernas (och näringslivets) lagenliga möjligheter till åtaganden om medfinansiering	14
10. Medfinansiering – ett nytt inslag i planeringsprocessen	16
11. Modeller och metoder för sam- och medfinansiering	17
11.1. Modeller.....	17
11.2. Metoder.....	21
11.3. Kommentarer till de i metoderna ingående finansieringskomponenterna	24
12. Samverkans- och förhandlingsprocessen	28
13. Avsiktsförklaringar, överenskommelser och avtal – rättigheter, skyldigheter och insyn	29
14. Behov av ändrade regler och villkor	29
Bilaga 1	31
Bilaga 2	32

1. Bakgrund och syfte

Den 17 januari 2008 uppdrog regeringen åt trafikverken och vissa länsstyrelser att förbereda åtgärdsplaneringen för 2010 – 2020. Regionala självstyrelseorgan och samverkansorgan erbjöds att inleda förberedelsearbetet på motsvarande sätt.

I trafikverkens uppdrag ingår att utarbeta modeller och metoder som ska tydliggöra förutsättningar för och förbättra möjligheterna till regional, kommunal och privat medfinansiering av investeringsobjekt som kommer att inrymmas i åtgärdsplaneringen. Syftet är att skapa förutsättningar för redovisning av intressenter, deras respektive möjligheter till åtaganden och villkor samt, där så bedöms möjligt, en gemensam avsiktsförklaring för respektive objekt.

Denna del av uppdraget som således drivs tillsammans med ansvariga på samtliga trafikverk ska rapporteras till regeringen den 30 september 2008. Samtidigt i januari fick länsstyrelser/regionorgan i uppdrag att ta fram en regional systemanalys som utifrån regionala och nationella mål ska beskriva behovet av transportfunktioner och åtgärder inom varje län/(stor)region. De av trafikverken utarbetade modellerna och metoderna ska också kunna ligga till grund för de regionala systemanalyserna.

2. Sammanfattning

Utgångspunkten för regional, kommunal och privat medfinansiering av investeringar i den statliga transportinfrastrukturen är de starka sambanden mellan transportsystemet och utvecklingen av regioner och näringsliv. Även om det finns en principiellt tydlig ansvarsfördelning mellan nämnda parter är det i praktiken av avgörande betydelse med en nära samverkan mellan dessa både vid planering och genomförande av infrastrukturåtgärder.

Medfinansiering från regioner, kommuner och företag aktualiseras och motiveras av att dessa parter ser ett värde av investeringen som går utöver de allmänna trafikintressen som trafikverkan har att bevaka och tillgodose.

Medfinansiering förekommer idag både som rena bidrag och i form av förskottering för att tidigarelägga statliga investeringar. Medfinansieringen vilar idag på frivillighetens grund och bör så göra också fortsättningsvis.

Omfattningen av medfinansieringen från respektive part bör stå i proportion till hur nyttorna med en investeringsåtgärd (exempelvis tidsvinster för lång- och kortväga trafik, förbättrade förutsättningar för regional utveckling, möjlighet till alternativ markanvändning) fördelar sig mellan olika intressen.

Dialog om medfinansiering bör inledas i tidigt skede för att identifiera möjligheterna att öka nyttan med det aktuella projektet och lösningar på finansieringen.

Frågan om medfinansiering bör göras till en del av den gemensamma åtgärdsplaneringen. För samtliga projekt som är aktuella i åtgärdsplaneringen bör en prövning göras av förutsättningarna för och möjligheterna till medfinansiering. Stor öppenhet bör eftersträvas. Avsiktsförklaringar bör tecknas för att tydliggöra intressen och utgöra grund för fortsatt beredning.

Genomförande av projekt som inkluderar medfinansiering ska baseras på avtal som tydligt reglerar projektets syfte, omfattning och tidplan samt finansiering. Avtalen måste vila på tydliga mandat hos respektive part.

Inom följande områden kan medfinansiering vara aktuell

- A. I åtgärdsplaneringen 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

Den medfinansiering som beskrivits ovan bör ses som del av en samfinansiering där staten normalt står för huvuddelen av finansieringen av den statliga infrastrukturen. I en samfinansiering kan följande komponenter ingå

- Engångsbidrag från kommun, region eller företag
- Bidrag från kommun, region eller företag som utbetalas i takt med byggandet
- Årlig ersättning för förbättrad funktion eller standard
- Investeringar av kommun, region eller företag i egen anläggning
- Statligt bidrag till annans investering
- Bidrag från EU
- Brukaravgifter

Den angivna metoden för medfinansiering genom årliga ersättningar har den betydande fördelen att medfinansiären kan periodisera sina utgifter under en längre period och därmed också uppnå en god matchning mellan kostnad och nytta. För väg- och järnvägssektorn kräver denna metod ställningstagande från regeringen för att kunna tillämpas fullt ut. Vägverket och Banverket har i en gemensam skrivelse till regeringen hemställt om sådant ställningstagande.

För projekt inom ovan nämnda områden (A-E) kan en eller flera av de angivna finansieringskomponenterna vara aktuella. I rapporten redovisas ett antal typfall. Kombinationen av komponenter bör väljas i dialog mellan berörda parter och utifrån förutsättningarna i det aktuella fallet.

3. Utgångspunkter

Den statliga åtgärdsplaneringen syftar till att planera och prioritera åtgärder så att bästa möjliga bidrag ges för att uppnå det transportpolitiska målet och dess delmål. I planeringen av åtgärder ska hänsyn tas till andra aktörers planering och den pågående och förutsebara utveckling i samhället som sker i fråga om befolkning, näringsliv, arbetsmarknad, etc. De många aktörernas planering ska sammanjämkas och utgöra en hållbar utgångspunkt för genomförande av åtgärderna tidsmässigt, kostnadsmässigt och utformningsmässigt.

Den ekonomiska och fysiska planeringen i kommunerna och regionerna och den statliga ekonomiska och fysiska planeringen som äger rum i trafikverken

hänger samman. Avvikelser från planerna i något avseende påverkar således andra aktörers möjligheter och förutsättningar att nå de mål som har satts upp. Hållbara planer är således ett mål i sig för planeringen. Hållbarheten stärks genom att det sker en tydlig samverkan mellan den kommunala/regionala planeringen och den statliga åtgärdsplaneringen i fråga om infrastruktursatsningar.

Planeringen utgår från en grundläggande ansvarsfördelning mellan olika aktörer. De statliga trafikverken har ansvar för att främja effektiva transportsystem. Kommunerna och regionerna ska verka för kommunens respektive regionens bästa. Företag och näringsidkare ska agera för företagets bästa. Varken kommuner, regioner eller företag kan eller får använda sina medel för åtgärder som inte har dessa syften. Medverkan i den statliga planeringen eller i genomförande av statliga åtgärder i finansiellt eller annat hänseende kan således aldrig sträckas längre än vad som är ekonomiskt motiverat för kommunen, regionen eller företaget med hänsyn till de intressen de ska beakta och faller inom vad som är legalt.

Under årens lopp har kommuner och företag genom förskottering av medel medverkat till att åtgärder i de statliga infrastrukturplanerna kunnat genomföras i tid eller att senareläggningarna inte menligt inverkat på kommunernas eller företagets egna planer och åtgärder. I vissa fall och i olika hänseenden har det rått oklarheter i fråga om det lagenliga i den medverkan som skett i finansiellt avseende. Flera statliga utredningar har utrett frågan. Olika förslag har lämnats från tillsatta utredningar. Några propositioner eller riksdagsbeslut finns ännu inte i dessa frågor.

Trafikverken ska i sin planering och i genomförande av åtgärder ta hänsyn till trafikens framkomlighet, systemens tillgänglighet, trafiksäkerhet, miljökonsekvenser, m.m. Kommunerna och regionerna har i sin planläggning att ta hänsyn till sina intressen. Utbyggnaden av bostadsområden, områden för handel, service, industri, rekreation, m fl ändamål i kommunerna är beroende av goda kommunikationer som kännetecknas av säkerhet, miljöanpassning, tillgänglighet, etc. Regionernas uppgift att skapa långsiktiga förutsättningar för en positiv utveckling för tillväxt och välfärd är i långa stycken beroende av att det finns väl fungerande kommunikationer även i framtiden. Kraven på vidgade arbetsmarknader och förändrade bosättningsmönster, m.m. ställer ökade krav. Ett förverkligande av regionala visioner och mål ställer krav på infrastrukturplaneringen.

Uppgifterna hos staten å ena sidan och kommunerna och regionerna å den andra möts i punkter och vid gränser där det inte alltid är självklart hur långt parternas ansvar sträcker sig i det enskilda fallet. Någon form av förhandling

och överenskommelse krävs där gränserna dras upp och läggs fast. Inte minst gäller det frågor som rör standard, funktioner och utformning. Motsvarande förhållande kan också gälla för ett företag eller grupper av företag. Det är i dessa sammanhang som utrymme ges för samverkan, diskussioner och överenskommelser om medfinansiering.

4. Ansvarsfördelning mellan stat, kommuner och näringsliv

Den grundläggande ansvarsfördelningen gällande infrastrukturen för transporter är en politisk fråga och beslutas i politiska församlingar.

Staten har huvudansvar för investeringar i transportinfrastrukturen. Trafikverken har ansvar för att effektiviteten i sina respektive transportsystem. Det betyder att det är en statlig angelägenhet att svara för investeringar på det statliga vägnätet, järnvägsnätet, de statliga farlederna och vid de statliga flygplatserna.

Ansvarsgränserna mellan stat och kommun är dock inte helt klara. För vägar gäller exempelvis att staten som huvudregel är väghållare för allmänna vägar. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får dock besluta att en kommun ska vara väghållare inom kommunen. I normalfallet begränsas kommunens väghållning till tätortsområden. 202 av landets kommuner är väghållare. Genomgående vägar i tätorter är dock staten vanligtvis väghållare för. De beskrivna förhållandena utgör i sig skäl till att planering och finansiering bör diskuteras i ett sammanhang och lösas i samverkan och samförstånd med berörda intressenter.

Företag och enskilda anordnar sina vägar och järnvägar utifrån den egna samfärdseln. Enskilda vägar kan dock få statsbidrag under vissa givna villkor bl. a att de är öppna för allmän trafik.

Utgångspunkten för utveckling av modeller och metoder för medfinansiering av investeringar i infrastrukturanläggningar är att den grundläggande ansvarsfördelningen inte rubbas. En följd av denna utgångspunkt är att planeringen och prioriteringen av infrastrukturobjekten ska i första hand ske med hänsyn till objektens samhällsekonomiska lönsamhet och deras bidrag till att nå det transportpolitiska målet och de sex delmålen. En utebliven medfinansiering får således inte rubba denna grundprincip för prioritering av objekt. En medfinansiering från kommuner eller företag aktualiseras och motiveras av att dessa parter ser ett värde av investeringen som går utöver de

allmänna trafikintressen som trafikverken har att bevaka.

5. Tidigare former och exempel på medverkan i finansieringen

Investeringar i ny infrastruktur och uppgradering av befintlig infrastruktur har i allmänhet positiva effekter både lokalt, regionalt och nationellt. Insikten härom har ibland resulterat i statliga initiativ till förhandlingar om lokal medfinansiering av stora investeringsprojekt främst i storstadsområdena. Det finns vidare många exempel på kommunala initiativ till förskottering av framförallt väginvesteringar men också järnvägsinvesteringar i första hand för att undvika förseningar i förhållande till den ursprungliga planeringen. Även näringslivet har medverkat med förskotteringar. Planeringen och genomförandet av åtgärder i trafikaneläggningar kan också komma i otakt med planeringen och genomförande av investeringar hos kommuner och enskilda. Även i dessa fall har finansiell medverkan skett.

Den mest frekventa samverkan och medfinansieringen äger rum i små objekt för att lösa akuta behov. Vanligtvis rör det åtgärder som syftar till att öka tillgängligheten, förbättra miljön eller öka säkerheten för dem som vistas på vägen eller intill järnvägen. Det samarbete som under årens lopp utvecklats är mycket värdefullt för att få trafiksystemen att fungera bra. Denna samverkan i de små åtgärderna kan ses som smörjolan i ett system som annars skulle gnissla betänkligt. Dessa smärre objekt är aldrig namnsatta i den långsiktiga åtgärdsplaneringen. Det finns knappast något behov av att ändra detta förhållande inför framtiden. Processen skulle enbart bli krångligare utan att några vinster skulle uppträda, snarare tvärtom om sådana procedurer skulle införas.

Även andra former för samverkan i investeringsprojekt mellan olika intressenter finns etablerade för att öka nyttan av investeringar. Exempel härpå är lokala investeringar i resecentrum av olika slag som komplement till statliga investeringar i vägar och järnvägar eller att medfinansieraren ställt krav på en högre standard eller en annan utformning än vad som faller inom den gräns för vilket trafikverkets ansvar och uppgifter sträcker sig.

Medfinansiering av statliga investeringar har alltid skett utan att det funnits en lagstadgad skyldighet att medverka. Den medfinansiering som ägt rum har motiverats ofta utifrån stadsbyggnadsskäl och/eller regionalpolitiska motiv för att stimulera en önskvärd utveckling.

Även fortsättningsvis måste medfinansieringen vila på den s.k. frivillighetens grund, dvs. utan att det finns en lagstadgad skyldighet att delta. Man ska i princip kunna avstå från att medfinansiera utan att trafikverkens prioriteringar ändras men då med konsekvensen att de tillkommande nyttor som medfinansieringen skulle möjliggöra uteblir.

6. Nyttor och fördelningseffekter av investeringar i infrastrukturanläggningar

Byggande av infrastrukturanläggningar baseras på att nyttan med investeringen ska överstiga den uppoffring eller kostnad som man har för projekten under dess livslängd. Nyttan av anläggningen kommer olika aktörer till del. Trafikanterna får tidsvinster, bättre komfort, en ökad säkerhet och trygghet och lägre kostnader för underhåll och drift av sina fordon. Boende kan få en högre tillgänglighet till service och arbete. Näringsidkare kan få högre tillgänglighet och få förutsättningar för bättre logistik. Kommunen och/eller regionen kan ges bättre förutsättningar för framtida exploatering för boende, handel och industri. Miljöstörningarna kan reduceras.

Med varje investering följer också negativa konsekvenser under själva genomförandet och nya barriärer och andra negativa konsekvenser kan uppträda när anläggningen är färdigställd. De negativa konsekvenserna fördelas och bärs av olika intressena i samhället.

Vilka effekter och konsekvenser som uppträder i det enskilda projektet bestäms av en mängd faktorer. I förstudier, utredningar och planer bestäms och avgränsas objektens omfattning, lokalisering, funktioner och därmed dess utformning. I de utrednings- och planeringsprocesser som genomförs involveras alla intressenterna i projektet. Effekterna och konsekvenserna av en investering i en anläggning tas om hand i den samhällsekonomiska kalkylen eller analysen. Den kalkyl som upprättas är inte det enda underlaget som finns för att besluta om prioriteringar mellan olika objekt. I allmänhet utgör den en del i ett mer omfattande beslutsunderlag. Skälet är att den samhällsekonomiska kalkylen inte kan fånga alla effekter och konsekvenser av en investering och det finns effekter som inte kan åsättas ett bestämt värde i kalkylen. Exempelvis är det svårt att bedöma investeringens konsekvenser för och effekter på den regionala utvecklingen eller värdera effekter för och konsekvenserna på framtida stadsutbyggnad i tätorter. Det är vidare svårt att exakt värdera systemeffekterna härledda ur en begränsad investering.

7. Intressenter och deras krav och förväntningar på infrastrukturprojekt

Det finns många intressenter i byggande av nya infrastrukturanläggningar. Samtliga har krav och förväntningar på projektet och dess genomförande. Kommunerna och regionerna kanalisera många av intressena. Kommunerna har ett mycket starkt inflytande över det fysiska samhällsbyggandet. Kommunerna är således en part som alltid involveras i projekten i tidiga skeden. Ofta är det kommunerna och regionerna som tagit initiativet till och påtalat behovet av investeringar i nya vägar eller järnvägar eller i andra infrastrukturåtgärder.

Det är inte enbart den tidsmässiga hållbarheten som ska eftersträvas i planerna och dess genomförande. Den tidsmässiga hållbarheten är inte enbart utsatt för risken av bristande finansiella resurser vid genomförandet utan också att tillåtlighets- och tillståndsprocessen drivs effektivt. Led- och liggetider för behandling och beslut hos tillåtlighets- och tillståndsgivande myndigheter är ofta mycket långa och tillbörlig hänsyn tas inte till de intressen som sökande har att få genomföra åtgärden vid planerad tidpunkt. Styrningen av tillåtlighets- och tillståndsprocessen är inte på ett effektivt sätt synkroniserad med planerings- och projekteringsprocessen.

Andra intressenter än de statliga trafikverken kan ha och har självfallet också krav på utformning och kostnader för det enskilda projektet om de ska delta i finansieringen. Krav utöver vad som kan anses skäligt att trafikverkan ansvarar för bör rimligtvis finansieras av dem som reser dessa ytterligare krav. Som tidigare nämnts bör fördelningen av ansvaret bestämmas i det enskilda fallet och ingå som en del i en gemensam samverkans- och förhandlingsprocess.

En investering ska gå genom många skeden innan den kan förverkligas. Möjligheterna att påverka är störst i tidiga skeden. Redan i dessa skeden finns det således grundad anledning att inbjuda, involvera och ta upp förhandlingar med parter för att i samverkan diskutera möjligheterna att öka nyttan med det aktuella projektet och eventuellt också finna lösningar på hur finansieringen av den fortsatta framdriften av projektet ska kunna ske och om förutsättningar för medverkan finns i olika avseenden.

Följande skeden finns och varje skede ska överlämna ett resultat till nästa skede:

- Förstudier
- Utredningar

- Planer
- Systemprojektering
- Detaljprojektering
- Byggande
- Drift och underhåll

Beroende på entreprenadform faller projekteringen på byggherren eller entreprenören. Om finansiell medverkan ska ske i något eller flera skeden ska tydligt definieras vad det är för resultat som varje skede ska lämna efter sig till form, innehåll och kvalitet.

8. Trafikverkens åtaganden och förpliktelser i olika projekt – principer, möjligheter och praktik

Trafikverkens åtaganden i och förpliktelser i väg- och järnvägsprojekt styrs av lagstiftning och föreskrifter i regleringsbrev. Den fysiska planeringsprocessen styrs huvudsakligen av lagstiftning. En förutsättning för att driva planerings- och projekteringsprocessen fram till fastställelse av arbetsplan eller järnvägsplan är att projektet finns med i en av regeringen eller länsstyrelse fastställd långtidsplan.

Den planering och projektering som genomförs syftar till att genomföra åtgärden med de syften, funktioner och utformning som svarar mot de uppgifter och ansvar trafikverken har. Även om trafikverken har ett stort ansvar för åtgärdens effekter och konsekvenser täcker det inte in alla de egenskaper och funktioner som andra intressenter har på anläggningen. Trafikverkens åtaganden kan således inte sträcka sig längre än vad som deras ansvar sträcker sig. Vad gränsen går i det enskilda projektet måste avgöras utifrån de specifika förutsättningar som råder. Trafikverken kan inte binda sig tidsmässigt med hänsyn till finansieringsprocessen. Ytterst är det riksdagen som beviljar medlen och bestämmer budgetrestriktionen för varje år. Anslagens storlek är underkastad även andra hänsyn än att exakt hålla den långsiktiga planen. Bl. a bedömningar om konjunkturer och stabiliseringspolitiska övervägande ger anledningar till avvikelser från den långsiktiga planens finansieringsförutsättningar.

För att teckna civilrättsligt bindande avtal med annan part krävs således att myndigheten har ett bemyndigande från regeringen att få träffa avtal och att trafikverket har en tryggad finansiering för genomförande av projektet.

9. Kommunernas (och näringslivets) lagenliga möjligheter till åtaganden om medfinansiering

I Ds 2008:11 "Kommunal medfinansiering av regionala infrastrukturprojekt" görs en genomgång av ansvarsfördelning och finansiering av infrastruktur och de rättsliga förutsättningarna för kommunala bidrag till statlig infrastruktur. I utredningen konstateras att bestämmelserna i väglagen inte utgör hinder för en kommun eller en landstingskommun att lämna bidrag till byggande av väg. Även s.k. förskottering har vid domstolsprövning ansetts omfattas av begreppet bidrag i väglagens mening, även om "bidraget" endast utgöres av den kostnad som kommunen eller landstinget har i form av räntekostnaden eller uteblivna ränteintäkter. I utredningen konstateras att någon motsvarande kompetensregel inte finns för järnvägen. Den kommunala kompetensutredningen har behandlat frågorna om kommunernas lagenliga möjligheter medverka i finansieringen av statliga infrastrukturinvesteringar och föreslår förtydliganden när det gäller vägar och järnvägar. När det gäller allmänna farleder och flygplatser hänvisar utredningen till andra pågående utredningar. Någon proposition i frågan har ännu inte lagts.

I utredningen om kommunal medfinansiering av regionala infrastrukturprojekt föreslås undantag från lokaliseringsprincipen som innebär att - om särskilda skäl föreligger - ska kommunala bidrag kunna lämnas till investeringar även utanför den egna kommunens eller det egna landstingets område. Vidare behandlas olika redovisningsaspekter på kommunala bidrag till statlig infrastruktur. Följande två citat ur utredningen belyser innebörden av undantaget från lokaliseringsprincipen.

"När kommuner eller landsting gör insatser inom verksamheter som faller inom den kommunala kompetensen, men där insatserna går utanför det egna området, uppkommer frågan om insatsen strider mot lokaliseringsprincipen. Vid tidigare domstolsprövningar, där tillämpning av lokaliseringsprincipen varit aktuell, har en proportionell intresseavvägning gjorts mellan kostnaden för den aktuella åtgärden och den förväntade nyttan för kommunen eller landstinget eller dess medlemmar. Vid en sådan proportionalitetsbedömning ankommer det på den enskilda kommunen eller landstinget att påvisa nyttan med insatsen. Annorlunda uttryckt är det kommunen eller landstinget som ska bevisa att engagemanget är kompetensenligt." Som tidigare nämnts är det ofta svårt att bedöma den regionalekonomiska effekten av en åtgärd. Detta förhållande skapar också svårigheter att tillämpa ovan nämnda principer.

"Med rekvisitet särskilda skäl avses bl.a. att projektet, till vilket bidraget ges, har regional nytta för ett större område än varje enskild kommun. Den nya trafiklösningen ska medföra markant förbättrade kommunikationsmöjligheter

i området. Bygandet av den aktuella vägen eller järnvägen kan t.ex. bidra till kraftigt förbättrade transportmöjligheter som underlättar arbetspendling och skapar större arbetsmarknadsregioner, men också främjar företagsetableringar liksom utveckling av befintliga företag. I framför allt storstadsregioner kan det också handla om investeringar som löser upp flaskhalsar i trafiknätet och därmed möjliggör ökat bostadsbyggande och andra exploateringar.”

Den kommunala redovisningen bygger på samma teoretiska och principiella utgångspunkter som de som gäller för privat redovisning, låt vara med en del smärre avvikelser med hänsyn till den kommunala särarten. Bestämmelser om räkenskapsföring finns i kommunallagen. Bestämmelserna är översiktliga och ger stort utrymme för utvecklingen av den kommunala redovisningen för kommunerna själva. För att främja och utveckla god redovisningssed har Rådet för kommunal redovisning bildats. Rådets syn på aktuella redovisningsfrågor i anslutning till kommunal medfinansiering av statliga infrastrukturinvesteringar har inhämtats av utredningen. Dess syn är följande:

”I skrivelsen från Rådet för kommunal redovisning framförs att enligt gällande redovisningslagstiftning och kompletterande normering klassificeras finansiellt stöd till annan huvudmans investering som bidrag och ska kostnadsföras i bidragsgivarens redovisning. Det innebär att sådana bidrag ska resultatredovisas i sin helhet redan när den ekonomiska händelsen äger rum, dvs. när avtalen undertecknas. Lagen om kommunal redovisning och utfyllande normering från rådet bygger på en redovisningsmodell som utgår från bokföringsmässiga grunder. Enligt bokföringsmässiga grunder ska inkomster och utgifter periodiseras till de räkenskapsår dit de hör. Avgörande är när den ekonomiska händelsen äger rum, inte när den regleras likvidmässigt.

Vidare framhåller rådet i sin skrivelse att ett viktigt kriterium, bärande även hos andra nationella och internationella normgivare, är att resursen ska kontrolleras av huvudmannen, dvs. huvudmannen ska ha beslutsrådighet över tillgångens nyttjande och användning. Eftersom redovisningen inte bara ska ligga till grund för beslut om enhetens framtida utveckling utan också för utkrävande av ansvar (exempelvis genom allmänna val), är kravet på kontroll över resurser som aktiveras fundamental. Kontrollkriteriet anses vara en av hörnstenarna i en redovisningsmodell som bygger på bokföringsmässiga grunder, oavsett sektor. I annat fall blir redovisningsenhetens avgränsning och därmed också dess ansvar och skyldigheter mycket oklar.

De infrastrukturella investeringar, till vilka kommuner och landsting ger bidrag, bedöms enligt rådet av bidragsgivarna medföra framtida nytta, om inte för redovisningsenheten så åtminstone för vissa av medborgarna i

kommunerna och landstingen. Den framtida nyttan i sig räcker emellertid inte som grund för identifiering av tillgångar hos bidragsgivarna, eftersom det grundläggande kriteriet att tillgången ska kontrolleras av huvudmannen inte är uppfyllt. Ett annat problem som rådet pekar på är hur man ska kunna säkerställa att samma resurs inte aktiveras som tillgång i två olika redovisningsenheter. Dessutom bör det enligt rådet beaktas att om kontrollkriteriet skulle tas bort, öppnar det möjlighet för aktivering av en rad olika tillgångar som kan anses utgöra nytta för kommunerna och dess medborgare.”

God redovisning handlar ytterst om att öppet redovisa de faktiska förhållandena. På god redovisning ställer man kravet korrekthet, fullständighet och ändamålsenlighet så att ansvar kan utkrävas och att redovisningsinformationen kan ligga till grund för beslut av interna och externa intressenter och aktörer. Att ändra i grundläggande principer för redovisning är inte möjligt och framförallt inte lämpligt. Vill man exempelvis periodisera en utgift får man träffa sådana avtal som gör detta möjligt. Redovisningen speglar endast faktiska förhållanden.

10. Medfinansiering – ett nytt inslag i planeringsprocessen

I föregående avsnitt har gällande förutsättningar och möjligheter till medfinansiering av infrastrukturåtgärder behandlats såväl principiellt som praktiskt. I tidigare planeringsomgångar har frågor som rör ansvarsfördelningen och finansieringen inte behandlats så ingående som nu är fallet. Enligt direktiven ska utarbetas modeller och metoder som ska tydliggöra förutsättningar för och förbättra möjligheterna till regional, kommunal och privat medfinansiering av investeringsobjekt som kommer att inrymmas i åtgärdsplaneringen. Syftet är att skapa förutsättningar för redovisning av intressenter, deras respektive möjligheter till åtaganden och villkor samt, där så bedöms möjligt, en gemensam avsiktsförklaring för respektive objekt. Det som direktiven ger uttryck för är en mer systematisk genomgång och redovisning av intressentbilden knutet till varje projekt, vilka möjligheter som finns till åtaganden från olika intressenter och i så fall vilka villkor som är eller kan vara förknippade med ett åtagande. Om det är möjligt bör också intresset kunna dokumenteras i form av en gemensam avsiktsförklaring.

Det betyder att för varje åtgärd som planeras ska redovisas vilka som är de närmaste intressenterna i projektet, vilka möjligheter de ser till åtaganden av finansiell art och vilka villkor som kan vara förknippade med ett åtagande. Det är väsentligt att denna uppgift sker så tidigt som möjligt i

planeringsprocessen eftersom åtaganden kan och ofta är knutna till åtgärdens syfte, funktioner, lokalisering och utformning och som är av betydelse för kostnader för och nyttor av projektet. I detta skede bör också klargöras styrkan i intresset hos olika parter och på vilket sätt det kan yttra sig. Finns det ett stort intresse som åtföljs av en tydlig betalningsvilja för att få projektet till stånd – med de krav och villkor som är och kan vara förknippade med projektet – bör en gemensam avsiktsförklaring tecknas. Arbetet i denna del av åtgärdsplaneringen bör påbörjas så tidigt som möjligt och senast under hösten 2008. Initiativet bör i första hand ligga på den planeringsansvariga enheten.

11. Modeller och metoder för sam- och medfinansiering

11.1. MODELLER

Med samfinansiering förstås i detta sammanhang att staten överenskommer med kommun och/eller företag om en finansiering av en investering i infrastruktur på sådant sätt att flera parter bidrar till den samlade finansieringen. Kommun och företag benämns här medfinansiär eftersom det normalt är staten som står för huvuddelen av finansiering. I begreppet samfinansiering ligger en betoning av vikten att se på den samlade finansieringsbilden inkluderande brukaravgifter samt bidrag från statliga myndigheter och EU-organ. En eller flera av nedan beskrivna finansieringskomponenter kan ingå i olika upplägg för samfinansiering.

Av den förda diskussionen i denna PM kan man se följande fem skilda områden för medfinansiering:

- A. I åtgärdsplaneringen 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

För varje område presenteras nedan en modell för finansiell medverkan av vilken framgår principer och tänkbara lösningar.

För icke namngivna projekt enligt kategorin A finns inte anledning att teckna särskilda avsiktsförklaringar mellan de parter som är involverade i samband med den långsiktiga planeringen. Kännetecknanden för dessa projekt är att planeringshorisonten som längst är två- tre år. För dessa projekt utgör finansieringen i sig inte några stora problem. Samverkan handlar ofta om att hitta praktiska lösningar i det enskilda fallet när det gäller projektens utformning och finansiering. Öppenhet att finna lösningar har oftast varit mycket stor. Det förhållningssätt som hittills gällt när det gäller dessa projekt bör inte förändras utan pågå fortsättningsvis på samma sätt som hittills. Avtal om projektens utformning och finansiering träffas i varje särskilt fall inför genomförande.

Kategorierna B och C tar sikte på sådana projekt som är av särskild betydelse för regional och/eller lokal utveckling. Den typ av effekter av infrastrukturanläggningar som rubriceras som regional eller lokal utveckling är svårbedömbara i den samhällsekonomiska kalkylen och i viss utsträckning tas de inte omhand i kalkylen. En lokal, regional eller privat medverkan i finansieringen ger ett uttryck för hur starkt intresset är och kan därmed spela en betydelsefull roll i prioriteringen av projekt.

När det gäller projekt av kategorin D där privata, kommunala och/eller regionala intressen ställer krav som går utöver vad som trafikverken har anledning att tillgodose utifrån de intressen de ska tillgodose påverkas inte prioriteringen av projekten i den långsiktiga planeringen. Däremot påverkas utformningen och omfattningen av projektet av tilläggskraven. Det finns emellertid skäl som talar för att så tidigt som möjligt för aktuellt trafikverk att teckna bindande avtal som reglerar hur tilläggskraven ska tillgodoses materiellt och finansiellt. Det är väsentligt att kraven hanteras i tidiga skeden med hänsyn till deras påverkan på den fysiska planeringen och projekteringen och hanteringen av kraven i tillåtlighets- och tillståndprocessen.

När det gäller kategorin E av projekt där det finns privata, kommunala och/eller regionala intressen för tidigareläggning eller stark tidsmässig och produktionsmässig samordning med andra investeringar för att få ut samlade effekter ställs särskilda krav på planerings- och avtalsprocessen. En substantiell finansiell medverkan från privata, kommunala och/eller regionala intressen bör manifesteras i en avsiktsförklaring som undertecknas av berörda parter, dvs. också staten via ett eller flera trafikverk. En del i en sådan avsiktsförklaring bör innehålla ett åtagande från staten att verka för att så

långt möjligt säkerställa finansieringen av den del staten enligt avsiktsförklaringen ska svara för och att söka påverka en god effektivitet i tillåtlighets- och tillståndsprocessen. Bindande avtal träffas först när finansieringen är tryggad från alla parter sida.

Som tidigare nämnts sker en relativt omfattande förskottering från kommunernas och andra intressenters sida för att säkerställa tidpunkter för planerade åtgärder. Denna möjlighet bör även fortsättningsvis finnas. Motivet för detta är att det alltid sker förändringar i förutsättningar och i omvärlden som påverkar prioriteringarna och möjligheterna till genomförande av planerade åtgärder. Möjligheten till förskottering kan underlätta ett effektivt genomförande av planerade åtgärder.

Tabell 1 Modeller för medfinansiering av infrastrukturprojekt

Kriterier	Icke namngivna projekt	Projekt med stark påverkan på regional och lokal utveckling	Projekt med särskilda effekter på möjligheter till alternativ markanvändning	Projekt med särskilda utformningskrav	Projekt med krav på tidsmässig samordning eller tidigareläggning
Avsiktsförklaring i den långsiktiga planeringen	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja
Påverkan på prioriteringen i den långsiktiga planeringen	Ingen	Ja	Ja	Ingen	Ja
Tidpunkt för bindande avtal, genomförandeavtal	När finansieringen är tryggad	När finansieringen är tryggad	När finansieringen är tryggad	När finansieringen är tryggad	När finansieringen är tryggad
Statligt åtagande	Inget särskilt utöver vad som är gängse	Inget särskilt utöver vad som är gängse	Inget särskilt utöver vad som är gängse	Inget särskilt utöver vad som är gängse	Trygga finansiering och effektivitet i tillåtlighets- och tillståndsprocessen
Privat, kommunalt, regionalt åtagande	Inget särskilt utöver finansieringen	Inget särskilt utöver finansieringen	Inget särskilt utöver finansieringen	Inget särskilt utöver finansieringen	Trygga finansieringen och effektivitet i tillåtlighets- och

					tillståndsproce ssen
--	--	--	--	--	-------------------------

11.2 METODER

Varje projekt äger sina olika egenskaper när det gäller möjligheter till finansiella lösningar. Förhållandena varierar från projekt till projekt. Det finns således ingen enhetlig metod som passar i alla tänkbara fall. Man får undersöka förutsättningarna och analysera dessa i varje särskilt projekt där man tänker sig en finansiell medverkan från olika parter. För att skapa flexibilitet och låta den finansiella medverkan tydligt spegla styrkan i de intressen olika parter företräder bör i princip inga generellt gällande procentsatser läggas fast. Som följd av denna princip borde också statliga bidrag kunna utgå med varierande procenttal och inte som idag med en på förhand given procentsats (F.n. 50 % med möjlighet till 75 % om särskilda skäl föreligger) utan avgöras från fall till fall med hänsyn till de omständigheter som gäller i det enskilda fallet. En ändring i förordningen om statsbidrag skulle därmed behöva initieras.

Nedan följer en genomgång av exempel på infrastrukturprojekt där det kan vara aktuellt med flera finansiärer som samverkar. Eftersom förhållanden i viss mån kan variera mellan olika trafikslag presenteras exemplen efter sådan indelning.

Tabell 2 Metoder för medfinansiering av infrastrukturprojekt inom vägtrafiksektorn

Objekt	Parter	Finansieringslösning	Redovisningskrav i medfinansiärens bokföring	Kommentar
Väg, statlig	Vägverket, kommun/region	Statliga anslag i kombination med direkt bidrag från kommun/region, antingen som andel av anläggningskostnaden eller som fast belopp	Bidraget redovisas som kostnad det räkenskapsår utbetalning sker	Genom att betala bidraget successivt under genomförandet kan under vissa omständigheter en viss periodisering ske av medfinansiärens utgifter
Väg, statlig	Vägverket, kommun/region	Statligt lån i kombination med att kommun/region/privat intressent årligen betalar en ersättning som motsvaras av ett åtagande från trafikverkets att hålla ingånget avtal om kapacitet, m.m.	Ersättningen redovisas som kostnad varje år som utbetalning äger rum	Finansieringen sker över avtalad period
Väg, statlig	Vägverket, brukare	Trafikavgifter tas ut för att helt eller delvis finansiera investeringen		
Både statlig väg och kommunal gata/anläggning	Vägverket, kommun	Var och en finansierar sin del, dock med samordning i genomförandet	Kommunen tar upp anläggningen som tillgång och gör årliga avskrivningar	

Tabell 3 Metoder för medfinansiering av infrastrukturprojekt inom järnvägssektorn

Objekt	Parter	Finansieringslösning	Redovisningskrav i medfinansiärens bokföring	Kommentar
Järnväg	Banverket, kommun/region, trafikhuvudman	Statligt anslag i kombination med direkta bidrag från medfinansiärer - antingen som andel av kostnaden för anläggningen eller som fast belopp	Bidraget redovisas som kostnad det räkenskapsår utbetalning sker	Genom att betala bidraget successivt under genomförandet sker en viss periodisering av medfinansiärens utgifter
Järnväg	Banverket, kommun(er)/region(er)	Statligt lån i kombination med att kommun/region/privat intressent årligen betalar en ersättning som motsvaras av ett åtagande från trafikverkets att hålla ingånget avtal om kapacitet, m.m.	Ersättningen redovisas som kostnad varje år som utbetalning äger rum	Finansieringen sker över avtalad period
Järnväg	Banverket, järnvägsföretag Slutkund	Förhöjda banavgifter tas ut för att delvis finansiera åtgärden		
Järnväg, stationer, resecentrum	Banverket, Jernhusen, trafikhuvudman, kommun	Var och en finansierar sin del, dock med samordning i genomförandet, statsbidrag till kollektivtrafik-anläggningen utgår	Kommunen tar upp anläggningen som tillgång och gör årliga avskrivningar	

Tabell 4 Metoder för medfinansiering av infrastrukturprojekt inom sjöfartssektorn

Objekt	Parter	Finansieringslösning	Redovisningskrav	För- och
--------	--------	----------------------	------------------	----------

			i medfinansiärens bokföring	nackdelar
Farled	Sjöfartsverket, kommun/hamn företag	Avtal om kostnadsfördelning i procent	Full transparens i projektets bokföring, endast verkliga kostnader	
Hamnanläggning	Hamnföretag/kommun	Ingen statlig medverkan		

Tabell 5 Metoder för medfinansiering av infrastrukturprojekt inom luftfartssektorn

Objekt	Parter	Finansieringslösning	Redovisningskrav i medfinansiärens bokföring	För- och nackdelar
Flygplats	Luftfartsverket, kommun/region/	Ränte- och amorteringsfria lån	Som en långfristig fordran om lånet förfaller senare än inom 12 månader	
Flygplats	Luftfartsverket	Nyupplåning/omsättning av lån på den finansiella marknaden till de villkor som LFV kan erhålla i förhandling	Som en långfristig fordran om lånet förfaller senare än inom 12 månader	

EU-bidrag ska alltid sökas där så är möjligt att erhålla.

Statliga bidrag utgår normalt med stöd av särskild förordning. Det finns dock flera exempel på där staten i särskilda regeringsbeslut beviljat medel i form av bidrag till investeringar i infrastrukturåtgärder. (Flygplatser i Torsby och Pajala).

11.3. KOMMENTARER TILL DE I METODERNA INGÅENDE FINANSIERINGSKOMPONENTERNA

De i föregående avsnitt beskrivna finansieringsmetoderna innehåller en eller flera finansieringskomponenter. Sammanfattningsvis är komponenterna

- Engångsbidrag från kommun, region eller företag
- Bidrag från kommun, region eller företag
- Årliga bidrag
- Investeringar av kommun, region eller företag i egen anläggning
- Statligt bidrag till annans investering
- Bidrag från EU
- Brukaravgifter

Här lämnas några ytterligare kommentarer till var och en av dessa komponenter. Det ska också betonas att komponenterna kan kombineras på flera sätt än vad som angivits i föregående avsnitt.

Engångsbidrag från kommun, region eller företag

Utbetalning av engångsbidrag görs enligt avtal i samband med byggstart eller enligt avtalad tidplan. Engångsbidrag är en hanteringsmässigt enkel form. Dock innebär denna bidragsform ett sådant ofta en betungande finansiell engångseffekt som är svår att klara för bidragsgivaren.

Bidrag från kommun, region och företag som utbetalas successivt under projektiden

En variant av engångsbidrag är bidrag som utbetalas successivt under byggtiden och i takt med att projektet framskrider. Genom detta uppnås en viss fördelning av den finansiella belastningen över tiden för bidragsgivaren.

Årliga bidrag

Som alternativ till engångsbidrag bör bidrag kunna ges i form av årliga belopp. Den årliga ersättningen bör knytas till att anläggningens funktioner och standard uppfyller de krav som parterna enligt avtal kommit överens om. I avtalet mellan trafikverken och intressenten bestäms under vilken period bidraget ska utgå. Denna form av finansiell lösning baseras på att ersättningen svarar mot en tydlig motprestation från anläggningsägaren. Det krävs årliga uppföljningar av parterna för att kontrollera att överenskommen standard och funktionalitet upprätthålls för att ersättning ska utgå.

Medfinansiering genom årliga bidrag har den betydande fördelen att medfinansieraren kan periodisera sina utgifter för en längre period. Många kommuner och andra intressenter som befinner sig i en liknande finansiell situation klarar inte att belasta sin resultaträkning med engångsbelopp.

Trafikverken bör ges möjlighet att i Riksgälden ta upp lån för den del av finansieringen av investeringen som motsvaras av de årliga avtalade ersättningarna. Genom ett sådant förfarande undviks helt anslagsbelastning av den externfinansierade delen.

En tillämpning av ovan det beskrivna förfarandet med årliga bidrag förutsätter ställningstaganden från regeringen.

Investering av kommun, region eller företag i egen anläggning

Åtgärder hos stat respektive kommun, region och företag utgör ofta komplement till varandra. En investeringsåtgärd hos kommun, region eller företag som görs i sådana sammanhang bör ses som en del i en samfinansieringslösning.

Statligt bidrag till annans investering

Den statliga bidragsgivningen styrs idag av särskild förordning. Förslag på förändrade regler bör tas fram som ger större möjlighet att se på dessa bidrag som del i en samfinansieringslösning.

Bidrag från EU

EU-bidrag söks enligt gällande villkor och regler. Sökande kan vara både trafikverk och annan intressent.

Brukaravgifter

Finansiering genom brukaravgift innebär att avgift tas ut av den som använder infrastrukturanläggningen för att finansiera eller bidra till finansieringen av en investering.

Inom **sjö- och luftfart** finns sedan länge etablerade former för avgiftsuttag med ett finansierande syfte.

Inom väg- och järnvägsområdet innebär gällande lagstiftning vissa begränsningar i möjligheten att ta ut finansierande avgifter. Erfarenheterna av sådana avgifter är också mycket begränsade. Frågan om avgifter inom väg- och järnvägsområdet med ett finansierande syfte har dock aktualiserats i

många sammanhang under senare tid och bör ägnas stor uppmärksamhet som en del av den samlade finansieringen av ny infrastruktur.

Inom **vägområdet** gäller att avgifter kan tas ut av trafikanterna med stöd av väglagen (29 §). En förutsättning är att vägen ifråga har börjat byggas efter den 1 juli 1988 och att det statsrättsligt är fråga om avgift och inte en skatt.

Det finns en EG-rättslig reglering som idag begränsar möjligheterna att ta ut avgifter för tunga vägfordon avsedda för godstransport. Det är inte tillåtet att vid sidan av den sk eurovinjetten ta ut ytterligare vägavgifter eller vägtullar av den tunga trafiken. Undantag från detta görs dock för broar, tunnlar och bergspass. För sådana vägavsnitt kan såväl vinjett som vägtull tas ut samtidigt.

Idag tillämpas vägavgifter för Öresundsbron och Svinesundsförbindelsen. I betänkandet Andra vägar att finansiera nya vägar (SOU 2006:33) presenterades en utredning av möjligheterna för att införa avgifter för trafikanterna särskilt för planerade och nya sträckor av väg E6 i Västra Götaland men också mer generell. Under senare år har ett flertal möjliga fall med vägavgifter aktualiserats.

En avgiftsbeläggning av visst vägavsnitt kan förväntas påverka trafiken och kan innebära problem med avledning av trafiken till vägar som kan användas utan kostnad. Förutsättningar för att få nödvändig trafikvolym på en avgiftsbelagd väg påverkas bland annat av att det nya vägavsnittet innebär en stor vägförkortning, stor restidsvinst, stor komfortförbättring inklusive ökad trygghet, hög lastbilsandel samt att andelen långväga resenärer och tjänsteresenärer är hög.

För **järnvägen** gäller att dagens banavgifter i huvudsak är baserade på samhällsekonomisk marginalkostnad men att järnväglagen ger möjlighet för infrastrukturförvaltaren att ta ut sk finansierande avgifter.

En förhöjd banavgift kommer att direkt påverka järnvägsföretag, trafikhuvudmän och godstransportörer och indirekt resanden och godskunder. Till en del bör de trafikerande företagen kunna täcka den höjda avgiften genom en ökad försäljningsvolym. Förhöjda banavgiften kommer dock i större eller mindre utsträckning slå igenom i högre biljettpriser respektive högre avgifter för godstransporter. Höjda priser utöver den samhällsekonomiska marginalkostnaden innebär allmänt sett risker för att den nya eller förbättrade anläggningen inte får ett effektivt utnyttjande. Det gäller således att den nya eller förbättrade anläggningen påverkar transportproduktens innehåll och kvalitet så att värdet av denna

produktförbättring svarar mot höjningar av resande- eller transportkostnaden. Det måste finnas ett mervärde för trafikanten och godskunden som följer med den förhöjda avgiften.

Sambandet mellan förhöjd banavgift och slutkund ser olika ut för person- respektive godstrafik. När det gäller godstrafik finns ofta ett mycket nära samband vilket underlättar dialogen om den förhöjda avgiften och de positiva effekter som kan uppnås med den nya eller förbättrade anläggningen. För persontrafiken är sambandet betydligt mer komplicerat. Biljettpriserna i kommersiell persontrafik sätts utifrån resenärernas betalningsvilja. Det är i slutändan de enskilda trafikanterna som måste märka en påtaglig förbättring för att ett höjt biljettpris till följd av en förhöjd banavgift ska accepteras. Priserna i samhällsstödd trafik sätts utifrån politiska och administrativa överväganden. Kostnadstäckningsgraden i samhällsstödd trafik uppgår till mellan 40 och 80 procent. Prisökningar till följd av åtgärder på järnvägsinfrastrukturen måste även här ha en koppling till åtgärdens effekter på resans värde. Annars kan kostnadstäckningsgraden komma att påverkas.

Det är i sammanhanget väsentligt att påpeka att järnvägsföretag, trafikhuvudmän och godstransportörer inte kan ges någon särställning vid tilldelning av tåglägen till följd av de åtaganden som görs beträffande medfinansiering. Kapacitetstilldelningen på järnvägen sker med stöd av järnvägslagen och görs oberoende av hur anläggningen är finansierad.

12. Samverkans- och förhandlingsprocessen

Samverkans- och förhandlingsprocessen ska utgå från att det är parter som har berättigade intressen att beakta när det gäller investeringens tidsmässiga förläggning, lokalisering, utformning, funktioner och kostnader. Processerna bör inledas i tidiga skeden av planerings- och projekteringsprocessen då möjligheterna att tillgodose önskemålen är som bäst. I en sådan process ska båda parter vara beredda på jämkningar mellan olika intressen i syfte att kunna fullfölja de (moraliska) ”förpliktelser” som en avsiktsförklaring kan ha när processen befinner sig i sin början. En medverkan i finansiellt hänseende måste innehålla någon form av motprestation från den andra partens sida som kan avse tider, utformningar, standarder, genomförandeformer och/eller kostnader för investeringen. Samverkans- och förhandlingsmandat bör därför inhämtas av dem som ska genomföra samverkan och förhandlingarna så att processen blir substantiell.

Såväl när det gäller avsiktsförklaringar som renodlade genomförandeavtal är det mycket väsentligt att ange omfattning, utformning och syftet med projektet. I ett genomförandeavtal bör alla väsentliga kostnadspåverkande

faktorer regleras och läggs fast. Såväl avsiktsförklaringar som genomförandeavtal ska baseras på realistiska kalkyler vad anläggningen kommer att slutligt kosta.

13. Avsiktsförklaringar, överenskommelser och avtal – rättigheter, skyldigheter och insyn

I trafikverkens uppdrag ingår som inledningsvis redovisades att utarbeta modeller och metoder som ska tydliggöra förutsättningar för och förbättra möjligheterna till regional, kommunal och privat medfinansiering av investeringsobjekt som kommer att inrymmas i åtgärdsplaneringen. Dessa modeller och metoder finns redovisade i föregående avsnitt. Syftet är att skapa förutsättningar för redovisning av intressenter, deras respektive möjligheter till åtaganden och villkor samt, där så bedöms möjligt, en gemensam avsiktsförklaring för respektive objekt.

En avsiktsförklaring innebär att parterna presenterar en dokumenterad målsättning för den fortsatta processen. Det är väsentligt att intensionerna i en avsiktsförklaring kan genomföras och resultera i det önskvärda, dvs. i det här sammanhanget att åtgärden återfinns i planen. Konsekvensen om så inte sker är ju att tilltron till planeringsprocessen skadas. De många avvikelserna tidigare från vad som planerats i olika omgångar har kritiserats. Flera viktiga aktörer har också påtalat behovet av att se över hela planerings- och prioriteringsprocessen.

Vid undertecknande av s.k. genomförandeavtal sker en juridisk bindning avtal mellan inblandade parter där allting regleras vad avser objektet, dess omfattning, innehåll, utformning och finansiering.

14. Behov av ändrade regler och villkor

Den metod för medfinansiering genom årliga bidrag som beskrivits i denna rapport kräver ställningstagande av regeringen för att kunna tillämpas fullt ut. Förslag om detta bör lämnas av trafikverken.

I beskrivningen av medfinansieringsmodeller förs fram att en ändring i förordningen (1988:1017) om statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. bör ske så att statsbidrag kan utgå i form av olika procentuella nivåer och till ändamål inom ett bredare område beroende på hur stort och av vilket slag det statliga intresset är i det enskilda fallet. Även här bör avsiktsförklaringar och intresseavvägningar ske mer



BANVERKET



Vägverket



SJÖFARTSVERKET



LUFTFARTSSTYRELSEN
Swedish Civil Aviation Authority

30(33)

Datum: 2008-09-29

Beteckning:

SA10A 2008:1854

LS 2008-0511

F08-853/SA10

0403-08-01239

Ert datum: 2008-01-17

Er beteckning: N2008/243/IR

systematiskt i likhet med andra infrastrukturåtgärder som är föremål för den långsiktiga planeringen.

Bilaga 1

Blankett för att dokumentera samverkan i finansieringen av infrastrukturprojekt

Projektets namn:
Typ av projekt, kategori:
Intressenterna:
Intressenternas motiv för medverkan:
Intressenternas åtagande:
Villkor för intressenternas åtagande:
Status i samverkansprocessen:

Bilaga 2

Exempel, medfinansiering

Exempel på träffade avtal om medfinansiering

Trafikslag	Projekt	Typ av projekt	Investering (mkr)	Avtalspart	Medfinansiering
Järnväg	Citytunneln Malmö	Ny tunnel och spåranläggning. Nya stationer.	9 450	Malmö kommun, Region Skåne	Engångsbidrag till statens anläggning. Finansiering av egen del av stationsanläggningarna.
Järnväg	Citybanan Stockholm	Ny tunnel och spåranläggning. Nya stationer.	16 300	Stockholms kommun, Stockholms läns landsting.	Delfinansiering av stationerna (80%). Delfinansiering påverkan på länets kollektivtrafik.
Järnväg	Södra stambanan genom Åkarp	Utbyggnad till fyra spår	2 000	Burlövs kommun, Region Skåne	Engångsbidrag om 150 mkr till statens anläggning.
Järnväg	Västkustbanan; Vegeholm	Mötesstation	26	Kommunalförbundet Malmöhus läns kollektivtrafik, Helsingborgs kommun	Engångsbidrag till statens anläggning med 12,4 mkr.
Sjöfart	Göteborg	Farled	700	Göteborgs Hamn AB	GHAB 28 %, SjöV 72 %
Sjöfart	Malmö	Farled	160	Malmö kommun	50 % Malmö kommun, 50 % SjöV
Sjöfart	Norrköping	Farled	250	Norrköpings kommun	50 % Norrköpings kommun, 50 % SjöV
Väg	Stockholm	Norra länken (del i Stockholmsprojektet)	11 000	Stockholms kommun	Bidrag med 1 700 mkr
Väg	Stockholm	Södra länken (del i Stockholmsprojektet)	6 000	Stockholms kommun	Bidrag med 800 mkr
Väg	Göteborg	Götaleden (del i Göteborgsprojektet)	2 500	Göteborgs kommun	Bidrag med 600 mkr

Exempel på projekt där dialog om medfinansiering pågår:

Trafikslag	Projekt	Typ av projekt	Investering (mkr)	Trolig avtalspart	Medfinansiering
------------	---------	----------------	-------------------	-------------------	-----------------

Järnväg	Dalabanan	Kapacitetsutbyggnad Mora - Uppsala för att minska restider	250	Dalabanas intressenter, Region Dalarna, berörda kommuner	Förhöjd banavgift, 100 % av beloppet max 20 år.
Järnväg	Rosersberg	Anslutning till kombiterminal	150	Näringslivet, berörd kommun	Bidrag till statens anläggning (anslutningen) och finansiering av egen anläggning (kombiterminal).
Järnväg	Karlstad	Resecentrum och bangårdsombyggnad	420	Karlstads kommun, Värmlandstrafiken	Bidrag till statens anläggning och finansiering av egna anläggningar.
Järnväg	Sundsvall	Resecentrum, kombiterminal, anslutningar m m	800	Sundsvalls kommun	Kommunen betalar del av ny sträckning genom Sundsvall
Sjöfart	Gävle	Farled, förstudie	300	Länsstyrelsen, Gävle kommun	
Sjöfart	Stockholm	Farled	150		
Väg	Umeå	Förbifart	1 780	Umeå kommun	Bidrag (250) och förskottering (265)
Väg	Sundsvall	Ny sträckning	4 000	Sundsvalls kommun	Bidrag (250) och vägavgift (2 400)
Väg	Motala	Ny sträckning	1 750	Motala kommun	Bidrag (100) och vägavgift (1 500)
Väg	Göteborg	Fortsättning Göteborgsprojektet	3 500	Göteborgs kommun	Vägavgift (2 300)