

Medfinansiering av statliga infrastrukturinvesteringar

**Sammanfattning av Trafikverket och SKL:s gemensamma
arbete hösten 2010**

Februari 2011



TRAFIKVERKET



**Sveriges
Kommuner
och Landsting**

Innehållsförteckning

1.	Inledning.....	4
1.1.	Bakgrund	4
1.2.	Uppdraget, syfte och tillvägagångssätt	5
2.	Kartläggning av ingångna avtal om medfinansiering.....	7
3.	Medfinansiering i den senaste planeringsomgången – process och erfarenheter.....	8
3.1.	Den övergripande planerings- och beredningsprocessen.....	8
	<i>Statens beslutsprocess.....</i>	<i>8</i>
	<i>Beredningsprocessen på nationell, regional och lokal nivå.....</i>	<i>11</i>
3.2.	Beredning av beslut om medfinansiering.....	12
	<i>Medfinansiering är inget nytt.....</i>	<i>13</i>
	<i>Skepsis mot alternativ finansiering.....</i>	<i>13</i>
	<i>Regeringen öppnade dörren för medfinansiering</i>	<i>14</i>
	<i>Lagändringar underlättade medfinansiering</i>	<i>14</i>
	<i>Utmaningar i ekonomiska ramar.....</i>	<i>15</i>
	<i>Medfinansiering tillförde ca 67 mdr kronor.....</i>	<i>16</i>
3.3.	Utmaningar och oklarheter vid förhandlingar om medfinansiering	17
	<i>Var skedde förhandlingen – på vilken arena?</i>	<i>17</i>
	<i>Vem var involverad i förhandlingarna – vilka var aktörerna?.....</i>	<i>18</i>
	<i>Hur gick förhandlingen till – vilka spelregler gällde?.....</i>	<i>18</i>
3.4.	Slutsatser	20
4.	Hur kan processen utvecklas?	22
4.1.	Kriterier för framtida spelregler	22
	<i>Samlat åtagande baserat på gemensam målbild.....</i>	<i>22</i>
	<i>Långsiktig samverkan</i>	<i>22</i>
	<i>Bygga tillit.....</i>	<i>23</i>
	<i>Olika parter perspektiv.....</i>	<i>23</i>
	<i>Tydliga regionala arenor.....</i>	<i>23</i>
	<i>Gemensamt kunskapsunderlag</i>	<i>24</i>
	<i>Tydlig spelplan</i>	<i>24</i>
	<i>Tydliga överenskommelser</i>	<i>24</i>
	<i>Återkommande uppföljning.....</i>	<i>24</i>
	<i>Avtal om hur avtalet ska vårdas.....</i>	<i>25</i>
4.2.	Medfinansiering i den nationella berednings- och beslutsprocessen.....	26
	<i>Medfinansieringsfrågorna kan integreras den föreslagna planeringsprocessen</i>	<i>26</i>
	<i>Stegvis konkretisering.....</i>	<i>27</i>
4.3.	Medfinansiering i den lokala/regionala berednings- och beslutsprocessen.....	28
	<i>Regionala planerings- och genomförandeprogram</i>	<i>28</i>
	<i>Uppdateringar vartannat år</i>	<i>29</i>
5.	Metoder för att beskriva och beräkna nyttor	30
	Referenser	31

Förord

Medfinansiering av infrastrukturinvesteringar i statliga delar av transportsystemet har förekommit länge. Inför arbetet med åtgärdsplaneringen för perioden 2010-2021 fick frågan förnyad aktualitet då regeringen gav trafikverken i uppgift att utarbeta modeller och metoder för att skapa bättre förutsättningar för regional, kommunal och privat medfinansiering.

Trafikverket och Sveriges Kommuner och Landsting identifierade tidigt ett gemensamt behov av att fånga viktiga erfarenheter och att skapa en plattform för fortsatt dialog om spelregler och andra förutsättningar för medfinansiering i framtiden. En lägesrapport presenterades i september 2010 som sammanfattade resultaten av arbetet våren 2010. I föreliggande rapport redogörs för resultaten av arbetet hösten 2010.

Arbetet, som bedrivits i projektform sedan vårvintern, har letts av en styrgrupp bestående av Göran Roos, Sveriges Kommuner och Landsting samt Håkan Persson och Torbjörn Suneson, Trafikverket. En arbetsgrupp med företrädare för SKL samt tidigare Banverket och Vägverket har letts av Susanne Ingo, Trafikverket. Karin Hovlin, Governo AB har bistått projektgruppen i framtagandet av rapporten.

I och med denna rapport avslutas samarbetsprojektet om medfinansiering. Fortsättningsvis kommer frågorna tas upp inom ramen för löpande samverkan mellan organisationerna.

Stockholm, 22 februari 2011

Göran Roos

Sveriges Kommuner och Landsting

Torbjörn Suneson

Trafikverket

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Medfinansiering av statliga infrastrukturinvesteringar har förekommit under en längre tid med framträdande exempel som Södra länken i Stockholm samt Öresundsbron och Citytunneln i Malmö. Det finns också en lång tradition av diskussioner och överenskommelser om medfinansiering på lokal och regional nivå. Under den senaste planeringsprocessen för åtgärder i transportsystemet för år 2010 – 2021 utgjorde medfinansiering ett betydande tillskott till den statliga ramen. Sammantaget slöts avtal eller avsiktsförklaringar om medfinansiering mellan framför allt kommuner, landsting och regioner å ena sidan och trafikverken å den andra. Enligt regeringens beslut om fastställelse av den nationella trafikslagsövergripande planen i mars 2010, tillförde avtalen om medfinansiering cirka 65 miljarder kronor. Den sammantagna ramen för infrastrukturåtgärder kunde på så sätt öka från 417 miljarder till cirka 482 miljarder.¹

Medfinansieringsutredningen (se nedan) har under hösten 2010 gjort en kartläggning av medfinansieringsobjektens finansiering.² Kartläggningen visar att objekten totalt omfattar 128 miljarder kronor och medfinansieringen uppgår till ca 67 miljarder kronor (den statliga finansieringen av dessa objekt uppgår således till 61 miljarder kronor). Brukaravgifter (trängselskatter, ban- och vägavgifter) står för den största andelen medfinansiering och uppgår till närmare 45 miljarder kronor (varav trängselskatter uppgår till cirka 37 miljarder). Den kommunala och regionala medfinansieringen uppgår till nästan 19 miljarder kronor, bidrag från kommersiella aktörer uppgår till cirka 3 miljarder och medfinansiering via EU-medel uppgår till 251 miljoner kronor. Siffran 67 miljarder kronor är följaktligen den som används i denna rapport som uppskattning av omfattningen av medfinansieringen under den senaste planeringsomgången.

För att utveckla gemensamma kunskapsunderlag om medfinansiering samt diskutera framtida spelregler och förutsättningar har Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, och Trafikverket drivit ett gemensamt projekt under 2010. Resultaten av detta arbete har sammanfattats i två rapporter, dels en lägesrapport i september 2010, dels föreliggande rapport.³

Den första rapporten inleddes med en diskussion om begreppet medfinansiering. Därefter redovisades resultaten av en kartläggning av ingångna avtal om medfinansiering: vilka avtal

¹ Det finns något olika beräkningar av omfattningen av medfinansiering. Siffran 65 mdr kronor är den som regeringen redovisade i regeringsbeslutet om fastställelse av planen i mars 2010. I den sammanställning som Trafikverket gjorde i april 2010 och som redovisades i den första lägesrapporten som SKL och Trafikverket publicerade, uppskattades den totala medfinansieringen uppgå till ca 61 mdr i nationell och ca 5 mdr i regionala planer.

² SOU 2011:12 sid 41 ff.

³ Den första lägesrapporten finns tillgänglig på SKL:s webbsida

har slutits, vilka är avtalsparterna, vilken typ av investeringar gäller de och hur är avtalen uppbyggda? De beslutsprocesser och samspel mellan statliga och kommunala/regional/privata aktörer som skett beskrevs och gjorda erfarenheter diskuterades. Vidare redogjordes för erfarenheter vad gäller beräkning av nyttor och värden och vilka behov av fortsatt metodutveckling som finns. Slutligen identifierades vissa områden för fortsatt arbete.

Lägesrapporten har bland annat fyllt en funktion som underlag till regeringens särskilda utredare om medfinansiering, Nils-Gunnar Billinger, som påbörjade sitt uppdrag hösten 2010. Kommittédirektiven beslutades av regeringen i september 2010, där den särskilde utredaren fick i uppdrag att bland annat föreslå processer och riktlinjer för medfinansiering av transportinfrastruktur, t.ex. i form av bidrag eller brukaravgifter, i det framtida planeringssystemet för transportsystemet.⁴ Förslagen ska baseras på en utvärdering av förhandlingsarbetet rörande medfinansieringsavtal under den senaste planeringsprocessen. Utredaren skall också analysera trafikverkens förslag till nytt planeringssystem och göra eventuella anpassningar rörande medfinansiering. Som utredare utsågs Nils-Gunnar Billinger vars uppdrag ska slutredovisas den 31 maj 2011.

Utredningen lämnade den 31 januari 2011 ett delbetänkande med resultaten av utvärderingen av medfinansiering under åtgärdsplaneringen för perioden 2010–2021 samt överväganden avseende införande och utformning av brukaravgifter respektive villkor för lån.⁵

Förhoppningen är att utredaren även ska kunna använda föreliggande rapport som ett underlag i sitt fortsatta arbete.

1.2. Uppdraget, syfte och tillvägagångssätt

SKLs och Trafikverkets gemensamma projekt syftar till att utveckla ett gemensamt kunskapsunderlag för att beskriva vilka nyttor som genereras, vilken påverkan på utveckling/tillväxt som ett genomförande av ett infrastrukturprojekt kan ge, samt hur medfinansiering har tillämpats i praktiken. Erfarenheter från projektet ska ge en plattform för fortsatt dialog om spelregler och andra förutsättningar för överenskommelser om medfinansiering.

Projektet har styrts av en styrgrupp bestående av representanter från SKL och Trafikverket. En projektgrupp har haft ansvaret för att planera och genomföra aktiviteter inom ramen för projektet.

Efter att ha slutfört den första lägesrapporten i september 2010, har arbetet under hösten primärt bedrivits i form av interna workshops, analyser och diskussioner.

⁴ Dir. 2010:92, Medfinansiering i samband med den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur

⁵ SOU 2011:12 Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor, Stockholm 2011

Arbetet har fortsatt fokuserat på tre deluppgifter:

1. **Kartläggning** Uppgiften har syftat till att ge förslag till underlag och rutiner för förvaltning och uppföljning av de avtal om medfinansiering som slöts under den senaste planeringsomgången. Under hösten 2010 har Trafikverket haft regeringens uppdrag att redovisa hur detta arbete kan gå till. Uppdraget redovisades till Näringsdepartementet den 31 januari 2011.
2. **Samspel/process** Uppgiften har syftat till att ta fram ett förslag till hur spelreglerna för förhandlingar om medfinansiering kan utvecklas. Detta uppdrag har genomförts i form av interna workshops inriktade på att dels beskriva hur besluts- och beredningsprocesserna sett ut under den senaste planeringsomgången samt hur samspelet mellan statliga, regionala/kommunala och privata aktörer gått till i praktiken, dels inriktade på förslag och kriterier för framtida processer.
3. **Metoder** Uppdraget har syftat till att belysa metoder för att beskriva, kvantifiera och beräkna (prissätta) plats- och situationsspecifika nyttor av ett infrastrukturprojekt sett ur olika aktörers perspektiv. Vidare skulle områden för fortsatt forskning och metodutveckling identifieras. Under hösten har arbetet i detta deluppdrag huvudsakligen skett genom ett forskningsprojekt om finansiering av infrastruktur som genomförs på KTH under ledning av professor Göran Cars. Projektet har finansierats gemensamt av Tillväxtverket, SKL och Trafikverket, som också bildat en gemensam ledningsgrupp för projektet. En rapport publiceras i början av mars 2011.

I och med denna rapport, som redogör för det gemensamma arbetet under hösten 2010, avslutas SKL:s och Trafikverkets samarbetsprojekt om medfinansiering. Frågor om medfinansiering kommer fortsättningsvis att tas upp inom ramen för den löpande avstämning som återkommande sker organisationerna emellan.

2. Kartläggning av ingångna avtal om medfinansiering

Delprojektet som rör kartläggning har genomförts genom det uppdrag som regeringen beslutade ge till Trafikverket den 9 september 2010. Uppdraget syftar till att utarbeta förslag till rutiner för förvaltning och uppföljning av avtal om medfinansiering av statliga infrastrukturinvesteringar.⁶ Vidare fick myndigheten i uppdrag att lämna en statusrapport över tecknade medfinansieringsavtal. Dessutom ingick att genomföra en systematisk genomgång av de krav som EU-rätten och nationell rätt ställer på tillämpning och utformning av vägavgifter och särskilda banavgifter. Trafikverket redovisade sitt uppdrag den 31 januari 2011.⁷ Nedan ges en överblick över redovisningens olika delar. För en närmare redogörelse för innehållen i förslagen hänvisas till Trafikverkets redovisning.

Trafikverket beskriver i sin redovisning de rutiner och system man har för avsikt att införa för dels förvaltning, dels uppföljning och löpande redovisning. Syftet är att säkerställa en hög kvalitet i förvaltning, uppföljning och redovisning samt tillse att regeringen och de aktörer som avtalen är upprättade med, har tillgång till en bra rapportering. Inom Trafikverket kommer ett fortsatt arbete pågå under våren 2011 för att upprätta detaljerade rutinbeskrivningar och implementera föreslagna rutiner och arbetssätt. Vidare kommer en rapportering till externa aktörer för respektive medfinansieringsobjekt att utvecklas i samråd med SKL.

När det gäller den specifika frågan om uppföljning av uppnådd nytta, menar Trafikverket att i princip bör nyttorna av medfinansierade infrastrukturinvesteringar följa samma rutiner som vid uppföljning av övriga infrastrukturinvesteringar. Samtidigt pekar Trafikverket på att det finns ett fortsatt behov av utveckling av modeller och metoder för att identifiera, värdera och mäta nyttor (avseende bland annat restider och markvärden) samt vilket värde dessa har för olika parter. Myndigheten anser att medfinansieringsutredningen bör initiera ett sådant utvecklingsarbete.

Rapporteringen innehåller vidare såväl en genomgång av krav som EU-rätten ställer som en statusrapport över tecknade medfinansieringsavtal.

⁶ Regeringsbeslut 2010-09-09, N2010/5738/TE

⁷ Trafikverket (2011) Uppdrag om förvaltning av avtal om medfinansiering av statliga infrastrukturinvesteringar, 31 januari 2011

3. Medfinansiering i den senaste planeringsomgången – process och erfarenheter

I detta kapitel beskrivs erfarenheterna från den senaste planeringsprocessen. I följande kapitel ges några förslag till hur spelreglerna avseende processen för medfinansiering skulle kunna utvecklas.

För att kunna diskutera hur processen kan utvecklas på ett bra sätt behöver man förstå och dra nytta av olika parter erfarenheter. Det är av intresse att beskriva och reflektera över hur olika beredningsprocesser relaterade till medfinansiering sett ut under den senaste planeringsomgången. Hur har olika aktörer deltagit? När i tiden skedde olika aktiviteter? Hur såg samverkan och samspel ut mellan t.ex. stat och kommun? För att kunna diskutera hur processen kan utvecklas, är det angeläget att fånga upp gjorda erfarenheter. Ett arbete har därför gjorts för att beskriva planeringsprocessen genom de beslut om t.ex. uppdrag till trafikverken och den beredning som skett. Fokus ligger på medfinansiering.

Under den senaste planeringsomgången har beredningsprocesser relaterade till medfinansiering, varierat mellan de aktuella projekten. Flera olika typer av aktörer har deltagit i förhandlingar som skett i olika skeden av planeringsprocessen. Samverkan och samspel mellan företrädare för staten och för exempelvis en viss kommun tyckts ha skiljt sig åt från en situation till en annan.

Den nyligen genomförda planeringsomgången har rekapitulerats med fokus på medfinansieringsfrågor utifrån en kronologisk beskrivning av planeringsprocessen. Beskrivningen har baserats på regeringens beslut, uppdragen till trafikverken med flera och inkluderat den beredning som skett på statlig respektive lokal och regional nivå inför ställningstaganden och formella beslut.

3.1. Den övergripande planerings- och beredningsprocessen

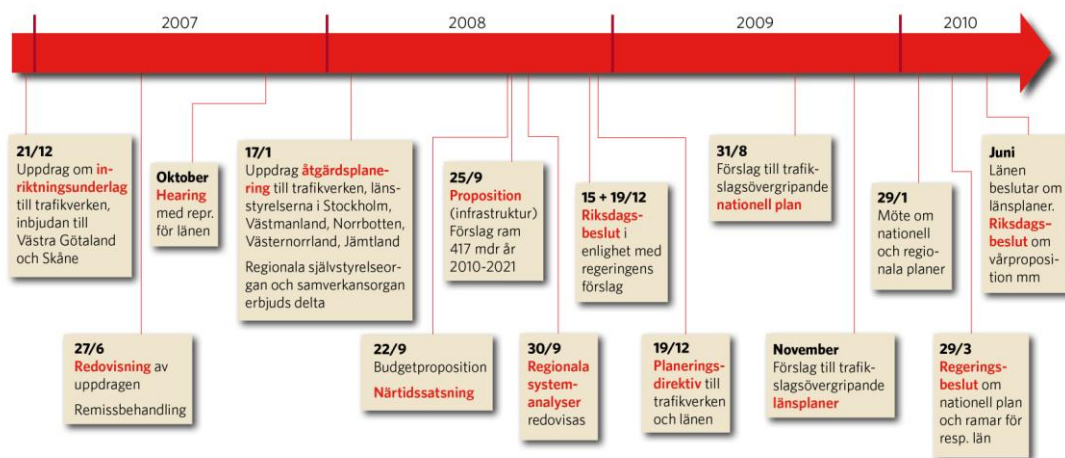
Processen för att nå fram till beslut om de åtgärder i transportsystemet, som staten åtar sig att finansiera via nationella eller regionala planer, pågår under en relativt lång tidsperiod och inkluderar många olika moment och aktiviteter. Den senaste planeringsomgången inleddes i slutet av 2006 och avslutades våren 2010, först genom regeringens beslut i mars om nationell plan samt ekonomiska ramar för respektive län, och sedan genom att samtliga län senast i juni beslutade om länsplaner.

Statens beslutsprocess

Bilden nedan är en kronologisk illustration av de beslut som fattats under planeringsprocessen inför beslut om åtgärder i transportsystemet 2010-2021. Beslutspunkterna utgörs av de

formella beslut, t.ex. om uppdrag till trafikverken eller beslut om budget, som fattats av regering och riksdag.

Statens beslutsprocess



Perioden inleddes med de regeringsuppdrag som lämnades i slutet av december 2006 till Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA)⁸, Banverket, Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsverket och Vägverket att utarbeta *inriktningsunderlag* i nära samverkan med regionerna för planeringsperioden 2010–2019. Landstingen i Västra Götaland och Skåne län erbjöds lämna sammanhållet underlag. Myndigheternas uppdrag redovisades 27 juni 2007 och remissbehandlades därefter (se nedan för landstingen i Skåne län och Västra Götalands län).

I början av oktober 2007 genomfördes en hearing där representanter för länen redovisade sina behovsbilder för infrastrukturministern. Vid detta tillfälle visade grupper av län sina samverkansupplägg och anmälde intresse att på regional nivå ta fram underlag eller planförslag i den kommande planeringsomgången. Även en vilja att ta fram medfinansieringslösningar uttalades.

Landstinget i Skåne län återrapporterade sina erfarenheter av försök med sammanhållet regionalt inriktningsunderlag för Skåne inför planeringsperioden 2010–2019 den 10 september 2007. Landstinget i Västra Götalands län lämnade en skrivelse om erbjudande att inleda infrastrukturåtgärder för perioden 2010–2020 den 8 februari 2008.

Den 17 januari 2008 uppdrog regeringen åt Banverket, Vägverket, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket (trafikverken) samt åt Länsstyrelserna i Stockholms, Västmanlands, Norrbottens, Västernorrlands och Jämtlands län att inleda *förberedelsearbetet för åtgärdsplaneringen* av infrastrukturåtgärder för perioden 2010–2020. Uppdraget innehöll även ett kortfattat uppdrag att upprätta *systemanalyser*. Regionala självstyrelseorgan och samverkansorgan i övriga län erbjöds att inleda förberedelsearbetet på motsvarande sätt som länsstyrelserna. Systemanalyserna presenteras 30 september 2008 och dessa fungerade sedan som underlag för förslagen till de trafikslagsövergripande infrastrukturplanerna.

⁸ SIKA har avvecklats och verksamheten överförs till myndigheten Trafikanalys som bildades 1 april 2010.

I budgetpropositionen för 2009, som överlämnades till riksdagen den 22 september 2008, presenterades den s.k. *Närtidssatsningen* där regeringen föreslog att 7,6 mdr kronor skulle avsättas till åtgärder för åren 2009 och 2010.⁹ Motivet var bl.a. att satsningen skulle säkerställa att angelägna projekt skulle kunna genomföras i ett snabbare tempo. På järnvägssidan utpekades t.ex. kapacitetshöjande åtgärder i Bergslagen, norra Sverige samt längs den södra delen av Norrlandskusten. På vägsidan ansåg regeringen att närtidssatsningen innebar en möjlighet att under 2009 och 2010 påbörja investeringar för att förbättra de stora trafikstråken i landet. Bl.a. nämnde regeringen åtgärder för att minska genomfartstrafiken i Umeå, Sundsvall, Motala m.fl. tätorter genom att bygga nya förbifartsleder, att anlägga bättre vägförbindelser till de viktiga hamnarna i Göteborg och Trelleborg, att bygga ut E18-infarten mot Stockholm samt investeringar på E22 i Skåne och Blekinge.

Ett par dagar senare, den 25 september 2008, överlämnade regeringen *infrastrukturpropositionen Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt*.¹⁰ Propositionen innehöll förslag till *inriktning* och statlig *planeringsram* för åtgärder i transportinfrastrukturen för perioden 2010-2021. Regeringen föreslog en statlig ekonomisk ram på 417 mdr kronor. Förslaget innebar att fördelningen av den statliga planeringsramen mellan den nationella och de regionala planerna skulle göras efter åtgärdsplaneringen samt att regeringen skulle bemyndigas att få ta beslut om fördelningen. I december samma år fattade riksdagen beslut i enlighet med regeringens förslag.

Regeringen fattade beslut om *planeringsdirektiv* den 19 december 2008. Dessa planeringsdirektiv angav, tillsammans med regeringens propositioner och riksdagens beslut, förutsättningarna för trafikverkens och länens arbete i *åtgärdsplaneringen*.

Trafikverken överlämnade ett gemensamt förslag till trafikslagsövergripande nationell plan för utveckling av transportsystemet till regeringen den 31 augusti 2009. Länen, som enligt förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur ansvarar för att upprätta och fastställa länsplanerna, överlämnade sina förslag till trafikslagsövergripande länsplaner i november 2009. Trafikverken kommenterade länens prioriteringar 15 december 2009.

I slutet av januari 2010 hölls ett möte där regionala företrädare samt representanter från trafikverken och tjänstemän från Näringsdepartementet deltog. Syftet var att ge tillfälle till en gemensam reflektion över förslaget till nationell plan och länsplanerna.

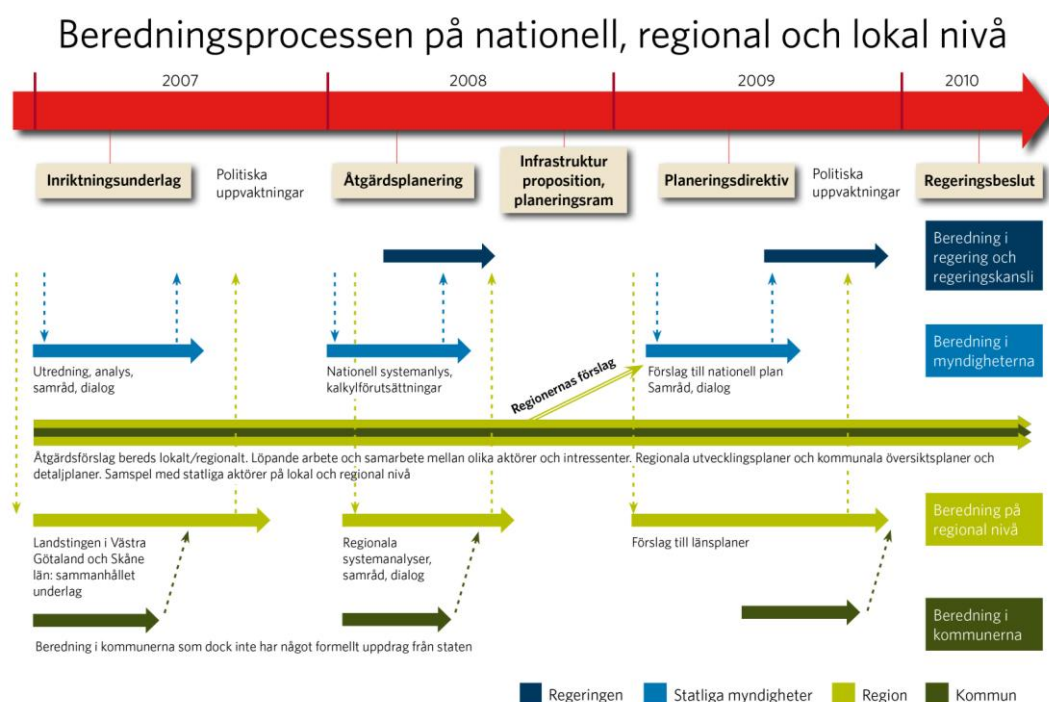
⁹ Prop. 2008/09:1, UO 22

¹⁰ Prop. 2008/09:35

Planeringsprocessen avslutades genom att regeringen i slutet av mars 2010 beslutade om den nationella trafikslagsövergripande planen och de definitiva ekonomiska ramarna för länsplanerna för regional transportinfrastruktur. Regeringen fattade detta beslut den 29 mars och den 31 mars överlämnades en skrivelse till riksdagen.¹¹ I skrivelsen redogör regeringen för åtgärdsplaneringen som ledde fram till fastställandet av den nationella planen respektive de ekonomiska ramarna för länsplanerna. Senast i juni 2010 beslutade därefter länen om länsplaner. I juni skedde även riksdagsbehandling och beslut med anledning av vårpropositionen (prop. 2009/10:99) gällande möjligheterna att finansiera vissa investeringar med lån i Riksgäldskontoret.

Beredningsprocessen på nationell, regional och lokal nivå

Beskrivningen ovan syftade till att ge en kronologisk illustration över de formella beslutstillfällena under planeringsprocessen. Men hur har den konkreta beredningen av beslut om investeringar i statlig infrastruktur 2010-2021 gått till? Hur har samspelet mellan de olika aktörerna inom såväl den statliga sektorn (regeringskansli och myndigheter) som i regionerna och kommunerna gått till under processen? Bilden nedan är ett försök att illustrera den samlade beredningsprocessen.



Inspelen till processen utgjordes av de uppdrag som beskrevs ovan, t.ex. uppdragen till trafikverken, och i vissa fall regioner och län, ta fram exempelvis inriktningsunderlag och systemanalyser. De lodräta streckade pilarna indikerar dessa uppdrag (en begäran om underlag) och de vågräta, fyllda, pilarna indikerar det beredningsarbete som sker för att utarbeta dessa underlag.

¹¹ Regeringsbeslut 2010-03-29, Fastställelse av nationell trafikslagsövergripande plan (N2009/6374/TE; N2008/8869/TE (delvis)
Skr. 2009/10:197, Åtgärdsplanering för transportsystemet 2010-2021

I vissa fall fick den regionala nivån uppdrag från den statliga nivån att exempelvis genomföra regionala systemanalyser. I detta skede skedde dialog och samråd mellan de aktörer som berördes. Kommunerna hade dock inte något formellt uppdrag från den statliga nivån. Däremot var kommunerna en naturlig och betydelsefull aktör vid utarbetandet av olika underlag och förslag.

Den flerfärgade pilen mitt i bilden illustrerar att det hela tiden pågår ett kontinuerligt dialog- och planeringsarbete på regional och lokal nivå, som inte sällan inkluderar åtgärder i transportsystemet och således även berör trafikverken regionalt. Detta är exempelvis en viktig del i den regionala utvecklingsplaneringen och i kommunernas översiktsplanering. Det är också en viktig del i kommunernas arbete med att ta fram detaljplaner eller förbereda andra åtgärder för att underlätta näringslivsutveckling, bostadsbyggande och annan samhällsutveckling. Det är också viktigt för kollektivtrafikhuvudmännens planering av den lokala och regionala kollektivtrafiken. Även i dessa skeden sker en dialog mellan lokala och regionala aktörer där även statens regionala företrädare i exempelvis trafikverken och länsstyrelserna medverkar.

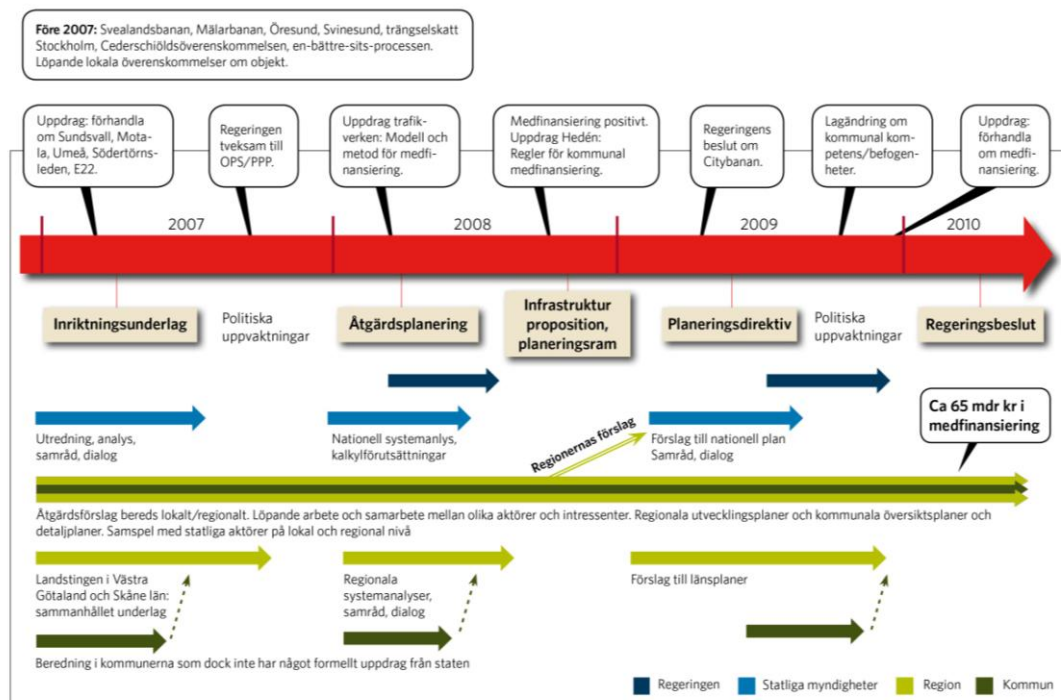
Det sker också en löpande dialog mellan företrädare för kommuner, regioner, kollektivtrafikhuvudmän, trafikverkens regioner och länsstyrelsen om förhållandena i transportsystemet och möjligheter och behov av att exempelvis effektivisera användningen av transportsystemet eller minska störningarna från trafiken.

Planeringsprocessen har givetvis en stark politisk dimension. Till syvende och sist krävs ett politiskt ställningstagande till vilka åtgärder som skall prioriteras. Därför sker inte sällan politiska uppvaktningar av inte minst regeringen och regeringskansliet från olika delar av landet eller från företrädare för olika intressen.

3.2. Beredning av beslut om medfinansiering

Redogörelsen ovan avser den övergripande planeringsprocessen i sin helhet. I SKL:s och Trafikverkets gemensamma projekt har det varit särskilt intressant att belysa planeringsprocessen med avseende på beredning och beslut om medfinansiering av statligt prioriterade åtgärder. Hur såg händelseförloppet ut i den specifika frågan om medfinansiering? Bilden nedan syftar till att beskriva detta.

Medfinansieringsprocessen



Medfinansiering är inget nytt

Medfinansiering av statliga infrastrukturinvesteringar är, vilket underströks inledningsvis, ingen ny företeelse, utan har förekommit under en längre tid. Exempel som Svealandsbanan, Mälarbanan, Öresundsförbindelsen, Svinesundsbron och Cederschiöldsöverenskommelsen kan nämnas. Utöver dessa mycket omfattande projekt och överenskommelser, har det historiskt varit vanligt att i synnerhet på lokal nivå på ett pragmatiskt sätt nå överenskommelser om medfinansiering av mindre åtgärder. Olika aktörer (i synnerhet Vägverket, kommuner och företag) har lokalt haft gemensamma intressen och behov. Ett exempel kan exempelvis vara att en kommun finansierar en gång/cykeltunnel under en väg som Vägverket bygger.

Skepsis mot alternativ finansiering

Även om det funnits många tidigare exempel på medfinansieringslösningar, har det också funnits en skepsis mot offentlig-privat samverkan (OPS). OPS innebär att ansvaret för genomförandet av investeringar i högre utsträckning överläts till privata aktörer genom att de får ta ett ansvar för projektering, finansiering, byggnation och i vissa fall drift av den nya anläggningen. Regeringen har menat att statens lägre upplåningskostnader i förhållande till privata finansiärer, minskar motiven för att använda alternativa finansieringsformer.

Kommunsektorn i sin tur, hade också en uttalat negativ inställning till medfinansiering. Av SKL:s ståndpunktspapper från januari 2009 framgår att "Kommunal och regional medfinansiering av statlig infrastruktur är som princip mycket tveksam och ska endast ske i undantagsfall."¹²

Medfinansiering kom dock att bli en viktig fråga i planeringsprocessen och regeringen kom att gå från att vara skeptisk mot OPS till att förespråka medfinansiering. Trafikverken började undersöka intresset för offentlig medfinansiering och åtgärder i t.ex. Motala och Sundsvall var tidiga exempel.

Regeringen öppnade dörren för medfinansiering

Som en del av arbetet med att förbereda åtgärdsplaneringen för perioden 2010 och framåt fick trafikverken (Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen) i januari 2008 i uppdrag att utarbeta modeller och metoder för att tydliggöra förutsättningar för och förbättra möjligheterna till regional, kommunal och privat medfinansiering. Uppdraget redovisades i september 2008.¹³

Regeringen pekade i infrastrukturpropositionen i september 2008 på att man ser "positivt på ett ökat gemensamt ansvarstagande för infrastruktur". I propositionen noterade regeringen att "Samtidigt som staten i grunden har ett övergripande ansvar för väghållning respektive banhållning på statliga vägar och järnvägar, så finns ett brett intresse från lokala och regionala aktörer att påverka planering och utformning av samhällets infrastruktur. Regeringen ser gärna att denna typ av samarbeten ökar och aktivt söks eftersom ett gemensamt ansvarstagande bidrar till en optimal utformning av investeringarna och till att de genomförs när det passar i tiden med andra åtgärder." Vidare menade regeringen att trafikverken som en permanent åtgärd borde pröva möjligheterna till medfinansiering från olika intressenter.¹⁴

Lagändringar underlättade medfinansiering

Två centrala lagändringar har, efter genomförda utredningar, trätt i kraft för att underlätta kommunal medfinansiering. Den första var en ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Lagändringen gav kommuner och landsting möjlighet att delta i finansiering av väg- och järnvägsinfrastruktur om det är till nytta för deras invånare, även om åtgärden som finansieras ligger geografiskt utanför den administrativa gränsen för verksamhetsområdet i fråga. Bestämmelsen utvidgar således kommunernas och landstingens befogenheter i förhållande till kompetensbestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900), KL, om att uppgifter som ankommer på annan inte får hanteras av kommunen eller landstinget. Bestämmelsen innebär en möjlighet, men ingen skyldighet, att lämna bidrag till byggande av statlig väg och järnväg. Lagändringen trädde i kraft 1 mars 2009.

¹² *Mer pengar till vägar och järnvägar*, tidigare ståndpunktspapper från SKL (januari 2009). SKLs nuvarande position vad gäller transportsystemet framgår av ett positionspapper från september 2010, *Ett effektivt och hållbart transportsystem. Finns tillgänglig på SKL:s webbsida*.

¹³ Finansiell samverkan i infrastrukturprojekt – modeller och metoder. Finns tillgänglig på Trafikverkets webbsida.

¹⁴ Prop 2008/09:35, sid 97 ff

Den andra lagändringen rörde lagen (1997:614) om kommunal redovisning. I oktober 2008 förordnade regeringen en särskild utredare med uppdraget att se över frågor om redovisningen hos kommuner och landsting av lämnade bidrag för medfinansiering. Utredaren, Åke Hedén, lämnade sitt betänkande i februari 2009 och föreslog bl.a. att bidrag till medfinansiering av statlig infrastruktur får tas upp som tillgångspost i den kommunala balansräkningen. Lagändringen trädde i kraft i januari 2010, och innebar att bidrag till statlig infrastruktur kan redovisas i balansräkningen och upplösas med årliga enhetliga belopp under högst 25 år. Upplösningen ska påbörjas det år bidraget beslutas. För bidrag som har beslutats under år 2009 får dock upplösning påbörjas det år första utbetalningen av bidraget görs. Dessutom ändrade riksdagen regeringens förslag så att det blev möjligt för kommuner och landsting att redovisa bidraget direkt, som en kostnad i resultaträkningen.

Besluten innebar att de legala hindren mot att sluta avtal om medfinansiering nu hade avlägsnats. Starka politiska signaler gavs från i synnerhet Näringsdepartementet om önskvärdheten av att åstadkomma överenskommelser. Detta ledde till intensiva förhandlingar lokalt och regionalt. Exempelvis bedrev Vägverkets samordnare, Hans Rode, förhandlingar runt om i landet. En stor mängd avsiktsförklaringar, överenskommelser och avtal tecknades. Banverket företrädde ofta av en regional tjänsteman. Inte sällan kom frågan om medfinansiering upp relativt sent i planeringsprocessen (se vidare nedan).

Utmaningar i ekonomiska ramar

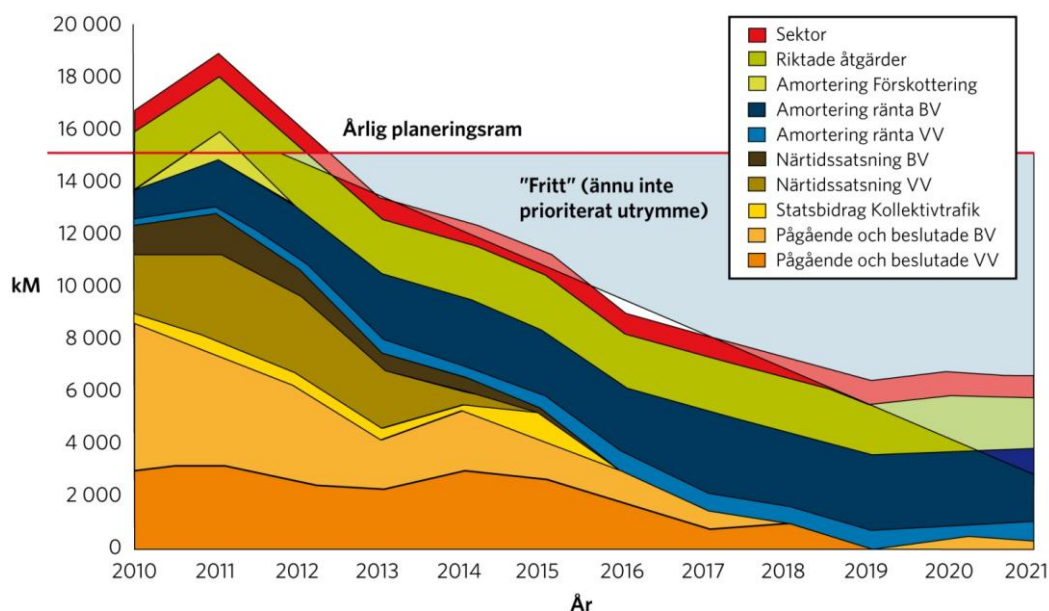
Regeringens planeringsdirektiv innebar de facto att den ekonomiska ramen till stora delar redan var in-tecknad. Den statliga ramen på totalt 417 miljarder kronor skulle täcka kostnaderna för många olika slags åtgärder som

- drift och underhåll av statliga vägar inklusive
 - bärighet, tjälsäkring och rekonstruktion av vägar
 - statlig medfinansiering till enskilda vägars drift och underhåll
- drift och underhåll av det statliga järnvägsnätet
- kostnader för räntor och amorteringar av lån till tidigare beslutade investeringar.

Det visade sig att även de årliga budgetramarna var låsta, vilket innebar att utrymmet för nya initiativ var begränsat och dessutom inte möjliggjorde investeringar förrän sent i planperioden.

Många regioner och kommuner drog slutsatsen att det fanns ett reellt hot om att åtgärdsförslag, som de var angelägna om att få förverkligade, inte skulle kunna inrymmas.

Bilden nedan visar förutsättningarna, så som de såg ut i mars 2009, för den statliga ekonomiska ramens användning under planeringsperioden 2010 – 2021. Låsnings fanns för olika typer av åtgärder samt för årlig utgiftsram. Det framgår tydligt att handlingsutrymmet för nya initiativ var begränsat under de flera år framöver.



Källa: Trafikverket

De avtal om medfinansiering som slöts under planeringsprocessen undertecknades i allmänhet av de statliga myndigheternas företrädare på lokal och regional nivå. Den 18 december 2008 beslöt emellertid regeringen att godkänna avtalet om medfinansiering av Citybanan genom centrala Stockholm, vilket är ett av få medfinansieringsavtal som regeringen tagit ett särskilt regeringsbeslut om. Beslutet innebär att regeringen lade fast genomförandet av vissa investeringsobjekt i nationell plan (Mälärbanan, Strängnäs – Härad, slutförandet av Kraftsamling Mälardalen och dubbelspår vid Gamla Uppsala).

Medfinansiering tillförde ca 67 mdr kronor

Det faktiska resultatet av förhandlingarna om medfinansiering innebar att ytterligare cirka 67 miljarder kronor tillkom, utöver den trafikslagsövergripande statliga ramen på 417 miljarder kronor, för att finansiera åtgärder i transportsystemet under planeringsperioden 2010-2021. Användningen av den statliga ramen på 417 miljarder kronor hade lagts fast i regeringens beslut om nationell plan och ramarna för respektive län i mars 2010. Sammantaget innebar det således att den totala ramen för åtgärder i det statliga transportnätet ökade till cirka 484 miljarder.

Eftersom en stor del av den statliga ramen var uppbunden för åtgärder enligt tidigare fattade beslut, räntor och amorteringar samt för drift- och underhållsåtgärder i det befintliga nätet, representerade medfinansieringen en betydande del av utrymmet som möjliggjorde nya eller förbättrade funktioner i systemet.

3.3. Utmaningar och oklarheter vid förhandlingar om medfinansiering

Ett stort antal avsiktsförklaringar och avtal om medfinansiering slöts under planeringsomgången vilket lyfts fram som positivt i t.ex. regeringens beslut om fastställelse av nationella planen. Samtidigt är det tydligt att det fanns en hel del oklarheter och brister i processen som skulle behöva undanröjas för att förbättra förutsättningarna och underlätta processen i framtida planeringsomgångar, när dessa inkluderar förhandlingar om gemensamt ansvar mellan flera parter för finansiering och genomförande. Flera aktörer uppfattade att processen under planeringsomgången var svår att överblicka och förutse.

Dessa oklarheter, brister och otydligheter i berednings- och beslutsprocessen kan i princip hänföras till endera den *arena* på vilken förhandlingen och beslutsfattandet ägde rum, *spelreglerna* som styrde planerings- och beslutsprocessen eller vem som företrädde en viss *aktör* och hur denna aktör agerade.

Var skedde förhandlingen – på vilken arena?

Analysen av hur planeringsomgången faktiskt genomfördes innebar bland annat ett konstaterande att den ökade regionaliseringen i samhället har lett till en förändrad spelplan. I denna planeringsomgång inbjöds självstyrelseorganen i Västra Götaland och Skåne att lämna ett sammanhållet inriktningsunderlag (december 2007). Detta satte också igång processer i andra län eller regioner, som kunde välja att gå samman om arbetet med systemanalyser. Regionerna hade större möjligheter att komma överens om "paket" där regionen prioriterade vissa åtgärder som dessutom ofta innehöll medfinansiering eller annan typ av alternativ finansiering. Paketöverenskommelser var förvisso inte något nytt, tidigare exempel är t.ex. Hultström-, Adelsohn- och Dennisöverenskommelserna och deras efterföljare i landets storstadsregioner. I den senaste planeringsomgången ökade dock intresset och möjligheterna att komma överens om olika paketslösningar.

Samtidigt såg den regionala institutionella nivån i landet olika ut. I flera regionförbund fanns ett utvecklat arbete och växande samsyn medan andra var nyare. I delar av landet var och är länsstyrelserna alltjämt huvudman för den regionala processen i transportplaneringen. Huruvida det fanns en regionbildning eller inte kom att få betydelse för på vilken arena förhandlingarna skedde. I de fall där det fanns en tydlig regionalt ansvarig organisation, t.ex. Västra Götaland, som har status av regionalt självstyrelseorgan med direktvalda politiker och egen beskattningsrätt, var det naturligt för statens företrädare att förhandla med regionen. På andra ställen, t.ex. i Umeå, Motala och Sundsvall, var den regionala aktören inte lika tydlig. Detta skapade en otydlighet utåt om vilka parter som faktiskt deltog i förhandlingen och även om hur förhållandet mellan det lokala och det regionala perspektivet hanterades under förhandlingens gång. Situationsanpassningen ledde således till otydlighet vad gäller delaktighet och det lokala – regionala perspektivet. En lokal – regional avvägningsfråga kan exempelvis vara vem som ska betala vägavgifter som tas upp lokalt, t.ex. vid passage av en bro. Avgiften tas upp lokalt men betalas av förare som färdas såväl lokalt som regionalt och långväga.

Som nämndes ovan har kommunerna inget formellt uppdrag från den statliga nivån och de är inte alltid företrädare vid beslut på regional nivå. Detta innebär givetvis inte att kommunerna

var utestängda från samråd och förhandlingar men det fanns ingen gemensam modell. Detta innebär att skillnaderna mellan hur kommunerna deltog i regionala beslut sannolikt var stor och exempelvis beroende både på storlek och på geografi. En liten kommun hade andra förutsättningar att delta än en större, kommuner i storstadsregionerna hade andra förutsättningar än i glesbygdsdominerade regioner osv.

Vem var involverad i förhandlingarna – vilka var aktörerna?

Det var inte heller helt tydligt hur kommunerna förberedde sig inför medfinansieringsförhandlingarna. Vilka underlag förelåg inför förhandlingarna? Vissa kommuner var mycket väl förberedda och hade under en längre period arbetat med olika aktörer för att göra en behovsinventering, forma allianser, finna finansieringslösningar osv. medan andra hade betydligt mer begränsade underlag. I flera fall togs nya nyttoberäkningar fram i ett sent skede med stöd av konsult och på initiativ av den statliga förhandlingsmannen.

I de flesta fallen rörde det sig dock om infrastrukturprojekt som funnits med i planeringssammanhang under lång tid utan att kunna genomföras, och där kommunen och regionen hade en mycket stor kunskap om projektets innehåll och betydelse.

Frågan är också hur den interna politiska beslutsprocessen i kommunerna och på den regionala nivån såg ut och hur det politiska ledarskapet yttrade sig? Var det så att vissa åtgärder funnits med i underlag och politiska beslut, om exempelvis regionala visioner och utvecklingsplaner eller kommunala översiktsplaner? Fanns beslut i kommunfullmäktige?

På lokal och regional nivå fördes förhandlingarna oftast av ledande politiker med stöd av chefstjänstemän och experter. Den nationella nivån företrädde ofta av chefstjänstmän på regional nivå, som förankrade besluten i verkets ledning. Det fanns också en statlig förhandlingsman. Statens förhandlare sökte alltid den politiska ledningen för en inledande kontakt eller delaktighet i själva förhandlingsarbetet. De överenskommelser och avtal om medfinansiering som slöts är i allmänhet villkorade av ett beslut i kommunstyrelsen eller i kommunfullmäktige. Planeringsprocessen drevs huvudsakligen som ett gemensamt projekt i de fyra trafikverken på central nivå med stöd av trafikverkens regioner och i samarbete med kommunikationsexperter i länen (de "politiska" regionerna). Direkta kontakter förekom också mellan kommuner och regioner samt departement och regering. Flera politiker i kommuner och regioner frågade sig vem som egentligen företrädde staten.

Hur gick förhandlingen till – vilka spelregler gällde?

I Sverige är planering traditionellt otydligt i fråga om det skall vara en "top-down" aktivitet eller "bottom-up" aktivitet eller en kombination. I de förhandlingar som faktiskt fördes, försökte man göra både och, dvs. dels se till de lokala – regionala nyttorna, dels till den nationella nyttan i enlighet med de trafikpolitiska mål som riksdagen lagt fast, t.ex. i form av färre dödade och kortare restider. Strävan var att försöka fånga såväl det lokala – regionala som det nationella. Man kan ofta lösa lokala/regionala problem och nå överordnande mål samtidigt.

Det fanns inte någon tydlig kronologiskt överensstämmelse mellan den statliga och den kommunala processen. Den statliga planeringen sker återkommande (mer eller mindre

regelbundet och kopplat till riksdagens mandatperioder) medan kommunerna behöver fatta beslut oftare. Det kan exempelvis uppstå behov av investeringar i transportsystemet för att möjliggöra bostadsbyggande eller för att underlätta för ett visst företag som vill etablera sig eller utvecklas i kommunen.

Planeringsarbetet präglas av omfattande utredningar och analyser, dialoger och samråd som sker i olika forum och på olika nivåer. Men det förefaller ha saknats en systematik i vissa fall. Hur deltog t.ex. de enskilda kommunerna i arbetet med systemanalyser? Hur gick dialogen mellan regionerna och kommunerna till inför framtagandet av länsplanerna? Hur skedde förankringen bland tjänstemän och på den politiska nivån? En specifik fråga var hur dialogen och förhandlingarna fördes inom regeringskansliet. Signalerna från Närings- respektive Finansdepartementet var inte alltid samstämmiga och det förefaller som om denna dialog kan behöva utvecklas.

Det var inte heller helt klart hur gränssnittet såg ut mellan, å ena sidan, den lokala/regionala nivåns förberedelse- och planeringsarbete och, å andra sidan, den nationella nivån. Ett löpande arbete pågår hela tiden som bland annat leder till att önskvärda åtgärder identifieras. Trafikverkens regionala organisationer (bl.a. tidigare Vägverkets vägombud i varje län) har bidragit till att utarbeta väl förankrade förslag genom att delta i denna typ av arbete. Men hur såg processen ut för att komma fram till den nationella samlade "listan" över nationellt prioriterade åtgärder? Spelreglerna i detta avseende var inte helt tydliga för kommuner och regioner. Den samhällsekonomiska kalkylen i kombination med en samlad bedömning spelade en viktig roll för statens prioriteringar. Kommuner och regioner vägde i stället ofta in mer plats- och situationsspecifika aspekter som lokala hänsynstaganden, utvecklingsmöjligheter och nyttor. Medfinansieringsprocessen var inte heller tydligt kopplad till planeringsprocessen i stort. Detta innebär att den statliga processen för att komma fram till regeringens samlade beslut blev svår att överblicka.

De ekonomiska förutsättningarna/ramarna var under lång tid oklara vilket komplicerade arbetet. I många regioner och kommuner uppfattade man att direktiven för åtgärdsplaneringen som regeringen beslutade om i december 2008 var otydliga och inte särskilt väl förankrade. Bl.a. upplevde man att det fanns vissa tekniska oklarheter och en hel del resurser fick inledningsvis ägnas åt att klargöra förutsättningarna för arbetet. Det dröjde förhållandevis lång tid innan klarhet nåddes om hur stor ramen för nya åtgärder faktiskt var. Även tidplanen försköts. Deadline för överenskommelser om medfinansiering förändrades vid flera tillfällen. Samtidigt innebär det givetvis en möjlighet för fortsatta förhandlingar om avsiktsförklaringar och avtal.

Det var ibland svårt för kommunerna att tolka de olika signaler som kom från den statliga politiska nivån respektive från trafikverkens tjänstemän. Trafikverkets tjänstemän informerade om att när projekten kvalificerat sig för att kunna inkluderas i den nationella planen enligt de nationellt beslutade kriterierna, kan medfinansiering i slutänden påverka möjligheten att projektet blir genomfört snabbare. Det ger också möjlighet till med större lokal-regional påverkan under planerings- och byggskedena.

Samtidigt uppfattade kommunernas och regionernas företrädare starka politiska signaler om att medfinansiering inte bara var önskvärt utan kanske rentav en förutsättning för statlig finansiering. Det här innebar rimligtvis att förutsättningarna för ställningstaganden på lokal och regional nivå försvårades.

3.4. Slutsatser

Sammanfattningsvis har följande slutsatser om medfinansiering dragits baserat på erfarenheterna från den senaste planeringsomgången:

- Planeringsprocessen för perioden 2010-2021 **resulterade i ett 50-tal olika avtal eller överenskommelser** om medfinansiering om tillsammans beräknas motsvara ca 67 mdr kronor.
- **Spelreglerna för processen** för hur överenskommelser om medfinansiering skulle ske var inte tydliga i början av planeringsprocessen utan utvecklades efter hand. Otydligheter rörande arbetsgången och förutsättningarna för arbetet rådde såväl inom regeringskansliet som mellan regeringskansliet och trafikverken respektive regionerna och kommunerna. Detta innebar en osäkerhet för samtliga inblandade aktörer.
- Det fanns en otydlighet kopplad till hur **dialogen mellan olika aktörer** har gått till och hur delaktiga de olika parterna som medverkar i finansieringen har varit i den planerings- och beredningsprocess som föregick besluten. I synnerhet kommunernas roll och delaktighet var otydlig inte minst eftersom dessa inte alltid var direkt företrädare i regionala eller länsvisa förhandlingar eller i kontakterna med regeringen. Skillnaden mellan små och stora kommuner var sannolikt stor. Hur såg förberedelserna för den specifika frågan om medfinansiering ut? Vilken typ av beslutsunderlag fanns? Hur delaktiga var kommuner och regioner i att ta fram och använda det beslutsunderlag som låg till grund för beslut?
- Processen för att åstadkomma överenskommelser om medfinansiering hade en **otydlig koppling till planeringsprocessen i stort**. Resultatet blev ett eget spår där överenskommelserna inte minst påverkade den ekonomiska planeringen.
- Nya **regionala arenor** har förändrat spelplanen. Här finns t.ex. behov av att komma överens om "paket". Modeller för hur detta går till i praktiken varierar sannolikt inom landet.

Det finns således otydligheter och oklarheter i processen som det vore värdefullt att undanröja.

Samtidigt utgör det faktum att man nådde fram till överenskommelser om medfinansiering om cirka 67 miljarder kronor i sig en framgång. Vilka var framgångsfaktorerna för att åstadkomma detta resultat?

- Det faktum att möjligheten att sluta avtal om medfinansiering fanns på agendan, ledde till en **lokal/regional mobilisering** av olika aktörer med helt eller delvis gemensamma intressen.
- På lokal/regional nivå finns sedan länge en **väl etablerad arena** för dialog, samverkan och samråd mellan i synnerhet det tidigare Vägverket och kommuner/regioner. Osäkerheten om ekonomiska förutsättningar, processer och tidpunkt för beslut kanske också **skapade**

möjligheter till fortsatta diskussioner och förhandlingar om tänkbara alternativa lösningar. Om förutsättningarna hade varit alltför låsta, kanske drivkraften att komma överens minskat.

- Erfarenheterna har visat att det finns ett behov av en tydlig gemensam problem- och behovsbeskrivning på såväl lokal, regional som nationella nivå. Projekten behöver **preciseras gemensamt**, olika parter mål och motiv klarläggas och förutsättningar för fortsatt samverkan i genomförandeskedet definieras. Det är angeläget att utveckla spelregler för att underlätta detta. Förutsättningarna behöver också preciseras för att underlätta nya överenskommelser i framtiden.

4. Hur kan processen utvecklas?

I dagsläget är det oklart hur en ny planprocess kan komma att se ut. Trafikverken lämnade ett förslag till ny planeringsprocess i februari 2010. För närvarande har Medfinansieringsutredningen i uppdrag att granska detta förslag och föreslå hur processer och riktlinjer för medfinansiering ska se ut i ett framtida planeringssystem. Utredningen ska lämna sitt betänkande 31 maj 2011.

Erfarenheterna från de processer som ledde fram till överenskommelser om medfinansiering i förra planeringsomgången har gett viktiga lärdomar, som behöver beaktas vid utformningen av en ny process för planering av åtgärder i den del av transportsystemet som staten ansvarar för.

Trafikverket och SKL har tillsammans identifierat viktiga kriterier och spelregler som kan underlätta ett effektivare samspel och mer gemensamt ansvarstagande för planering, finansiering och genomförande av åtgärder statliga och regionala delar av transportsystemet i framtiden. Dessa ger samtidigt förutsättningar att skapa en mer integrerad planeringsprocess som bör kunna underlätta gemensamt ansvarstagande för samhällsutveckling i bredare bemärkelse.

Det finns fler frågor relaterade till spelregler och aktörer som behöver klargöras, exempelvis rörande rollfördelning mellan företrädare för de olika aktörerna samt ansvarsfördelningen vid beredning och beslut om olika slags åtgärder. Dessa frågor berörs dock inte här.

4.1. Kriterier för framtida spelregler

Samlat åtagande baserat på gemensam målbild

Det är viktigt att formulera ett samlat åtagande som preciseras genom en gemensam beskrivning av de nyttor som parterna vill åstadkomma. Den gemensamma målbilden knyter ihop tid, rum, funktion och finansieringslösningar.

Det finns ett behov av att underlätta lärprocesser för att skapa insikt och förståelse, främja motivation och underlätta konkretisering av egen och gemensam viljeinriktning. I framtida planeringsarbete bör man satsa på att etablera en plattform av gemensam kunskap och att skapa tillit mellan de olika aktörerna genom dialog och samråd i tidiga faser. Genom att tydliggöra olika aktörers prioriteringar, behov och långsiktiga ambitioner skapas en grund för att kunna enas om en gemensam målbild. Det är en viktig förutsättning för att kunna nå överenskommelser i senare skeden. Det är även viktigt att tydliggöra respektive parts mandat för att inte skapa förväntningar som inte kan infrias.

Långsiktig samverkan

Dialogen som syftar till att nå överenskommelser och bindande avtal om medfinansiering bör ske i en successiv process som inkluderar flera faser. I den senaste planeringsomgången kom frågan ofta upp i ett sent skede av processen vilket inte alltid var optimalt. I stället bör processen få ta tid, starta tidigt för att underlätta lärande och bidra till att skapa ökad kunskap och förståelse för risker och möjligheter med olika lösningar. Dialogen behöver kunna utvecklas och konkretiseras successivt.

Bygga tillit

Det finns generellt ett stort behov av gemensam kunskap, som bygger på samma fakta och ett gemensamt synsätt. Dialog, samråd och förankring i tidiga skeden är viktigt för att bygga ömsesidig tillit. Genom att identifiera krav och anspråk, formulera en gemensam målbild och beskriva förväntade nyttor, skapas en plattform som möjliggör ömsesidiga åtaganden i senare skeden. Olika aktörers prioriteringar, behov och långsiktiga ambitioner behöver tydliggöras.

Under den senaste planeringsomgången skedde inte sällan diskussioner och förhandlingar mycket sent i processen. De gemensamma målbilderna och beskrivningarna av åtgärden och de förväntade nyttorna var generellt sett inte särskilt utförliga. I framtida planeringsarbete bör man satsa på att etablera en plattform av gemensam kunskap och att skapa tillit mellan de olika aktörerna genom dialog och samråd i tidiga faser.

Olika parter perspektiv

Arbetet med åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen, som syftar till att lösa konkreta problem, respektive systemanalysen, som enligt trafikverkens förslag ska genomföras vart fjärde år, utgör naturliga delar i en tidig dialog:

- Åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen: "Hur kan man lösa ett visst konkret problem på en viss plats och i en speciell situation?" Vem vinner och vem förlorar?
- Helhetsbaserad systemanalys: "Vilka funktioner, vilka utmaningar, vilka strategier är viktiga i utvecklingen av det samlade transportsystemet i just den här regionen under den aktuella tidsperioden?"

Redan i dessa inledande skeden bör frågan om risker och möjligheter samt fördelning av kostnader och nyttor mellan olika aktörer finnas med i diskussionen men utan att några åtaganden görs från någon aktör.

Metodiken för tidiga och översiktliga skattningar av kostnader och nyttor ur olika parter perspektiv behöver utvecklas för att även i fortsättningen kunna vägas in vid prioriteringar mellan olika åtgärder (se vidare i kap 5).

Tydliga regionala arenor

Den regionala nivån är betydelsefull som finansieringsbas och som en plattform för förhandling och kunskapsstöd. Samråd och dialog på lokal och regional nivå har skett på olika sätt i olika delar av landet under den senaste planeringsomgången. Det är inte nödvändigt att dessa arenor är utformade på samma sätt i landets olika regioner, men den regionala nivån behöver få en mer central roll i den beslutsprocess som rör användningen av såväl statliga som regionala och lokala medel. Tydligt uttalat mandat och ansvar är en förutsättning för att de regionala organisationerna ska uppfattas som tydliga.

Det vore bra om man kunde komma ifrån medfinansieringsdiskussioner för enskilda åtgärder eller större objekt och i stället skapa en tydligare plattform för principöverenskommelser om det samlat åtagandet som alla involverade parter kan ställa sig bakom.

Gemensamt kunskapsunderlag

Det är av stor vikt att regionerna i sitt arbete med regionala systemanalyser har tillgång till kunskapsunderlag och annat bakgrundsmaterial som belyser förutsättningar som är viktiga i ett helhetsperspektiv. Processerna för hur själva arbetet ska ske lokalt och regionalt behöver inte nödvändigtvis vara lika. Det centrala är att det sker en dialog mellan nationell och regional nivå samt att arbetet baseras på ett samlat underlag som inkluderar gemensamma förutsättningar och anspråk. Det är även viktigt att de regionala systemanalyserna bygger på lokala och regionala transportstrategier som beskriver problem, synsätt och prioriteringar ur ett trafikslagsövergripande perspektiv.

Systemanalys behövs också för nationellt betydelsefulla funktioner i transportsystemet. De bör baseras på kunskapsunderlag som stämmer överens med regionernas.

Tydlig spelplan

I kommande planeringsprocesser finns behov av ökad tydlighet vad gäller de faser som eventuella förhandlingar om medfinansiering bör följa.

Tydliga överenskommelser

Det är angeläget att eventuella framtida överenskommelser, avsiktsförklaringar och avtal rörande medfinansiering är tydliga vad gäller olika parterns åtagande. Dokumenten bör innehålla en gemensam beskrivning av nyttor och värden och en redogörelse för berörda parterns finansiella åtaganden. Dokumentens innehåll kan blir mer preciserat ju närmare ett genomförande man kommer.

Återkommande uppföljning

Det finns ett stort behov av tydlig struktur för uppföljning av de avtal om medfinansiering som olika parter ingått. Parterna måste få tydlig information om hur projekten löper, om de nyttor man förutsåg verkligen har realiserats och andra frågor relaterade till den åtgärd som parterna finansierar gemensamt. Det kan t.ex. uppstå behov av att anpassa överenskomna lösningar och beslut i efterhand. Väl utarbetade rutiner med tydliga mandat, befogenheter och beslutsvägar, som har utarbetats gemensamt av parterna, är en viktig förutsättning för väl fungerande samarbete i genomförandeskedet.

Trafikverket har föreslagit och avser införa vissa rutiner för förvaltning och uppföljning av avtalen (se kapitel 2). I det fortsatta arbetet med att införa dessa rutiner är det av största vikt att strukturen för kontakterna med övriga avtalsparter utformas skyndsamt och i dialog med dessa.

I de överenskommelser, som har träffats hittills, varierar såväl innehåll som syfte mellan olika objekt och med de parter som har tecknat avtalet. Därför är det angeläget att göra en genomgång och kategorisering av avtalen inför det fortsatta arbetet.

Den modell som tillämpats under förhandlingarna inkluderar 4 parametrar att utgå ifrån:

- Fördelning av kostnad utifrån väg-/banhållaransvar
- Nyttor på grund av ändrad markanvändning eller annat
- Brukaravgifter
- Förskottering

I vissa av avtalen är nyttan/syftet beskriven och detta blir då en naturlig grund för uppföljning och utvärdering av avtalets leverans till parterna.

Avtal om hur avtalet ska vårdas

Det finns således ett antal givna parametrar som behöver följas upp och det finns de som är objektsspecifika. Det kommande arbetet måste fånga upp såväl de som är generella som specifika för det enskilda objektet.

I ett vårdande avtal kan följande ingå:

1. Kategorisering av avtalen
2. Framtagande av metod i samband med för- och eftermätning
3. Utvecklingsarbete tillsammans med SKL avseende "nyttobegreppet"
4. Utvecklingsarbete tillsammans med SKL avseende processen
5. Årlig uppföljning av i avtalet angivna tider för start och färdigställande
6. Kostnadsförändringar och ev. omförhandlingar
7. Att samverka i planering av objektet och kommunens åtgärder kommer till stånd
8. Betalningsförpliktelser för medfinansiärerna, regler – rutiner
9. Ekonomisk uppföljning
10. Underlag och erfarenheter inför kommande revideringar av planerna

4.2. Medfinansiering i den nationella berednings- och beslutsprocessen

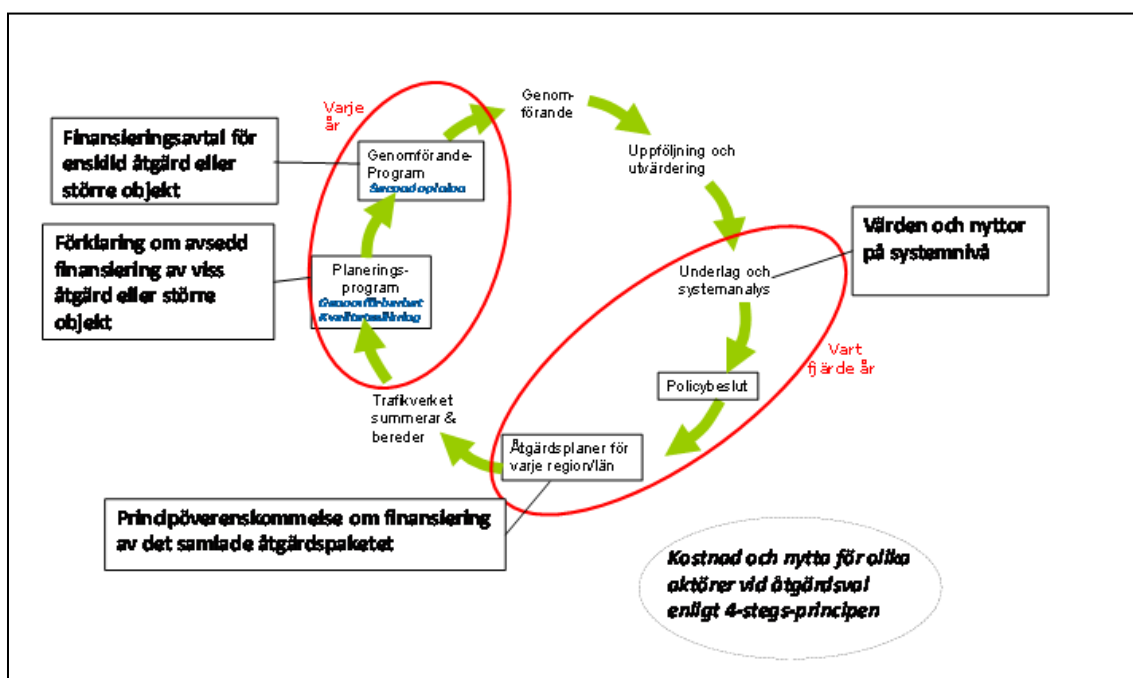


Illustration av trafikverkens förslag till ny process för planering av åtgärder i transportsystemet

Medfinansieringsfrågorna kan integreras den föreslagna planeringsprocessen

Trafikverkens förslag till planeringsprocess innebär en successiv konkretisering av åtgärder som föreslås finansierade med statliga resurser. Frågor om medfinansiering kan integreras stegvis i processen.

Enligt trafikverkens förslag till planeringsprocess ska **åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen** göras för alla åtgärder som ska inkluderas i åtgärdsplanen. Fyrstegsprincipen innebär en bra grund för en tidig dialog med berörda intressenter och aktörer. Det är också ett bra tillfälle att skatta och jämföra nyttor, kostnader, finansierbarhet och genomförbarhet samt hur nyttor och uppoffringar fördelas mellan olika intressenter för tänkbara alternativa förslag till lösningar. Olika aktörer ges här en jämbördig ingång. Processen kan inte väntas resultera i överenskommelser eller åtaganden för olika aktörer, men åtgärdsvalet bör baseras på ett seriöst *underlag* som kan konkretiseras efterhand som planeringsprocessen och överläggningar om villkoren för genomförande fördjupas i senare skeden.

Åtgärdsplanen för utveckling av transportsystemet i en region bör utgöra en samlad redovisning av alla planerade åtgärder som kommuner, kollektivtrafikmyndigheter, region, stat och eventuella övriga intressenter har ansvar för att finansiera på ungefär tio års sikt eller mer. Det kan vara en stor fördel om en sådan plan kan kombineras med en *principöverenskommelse* som på ett övergripande sätt redovisar den *gemensamma målbilden* och den *samlade finansieringen av hela åtgärdspaketet* samt vilka aktörer (eller grupper av aktörer) som avses finansiera olika delar. Effektanalyser på systemnivå gör det möjligt att bedöma den långsiktiga

hållbarheten och att värdera samhällsekonomisk nytta samt miljökonsekvenser och sociala fördelningseffekter av alternativa förslag.

När det är aktuellt att ta beslut om att sätta igång konkret planering, för att förbereda en åtgärd eller större objekt för genomförande med både statlig och annan finansiering, bör det finnas en *avsiktsförklaring* för den specifika åtgärden eller det konkreta objektet. I avsiktsförklaringen specificeras och avgränsas den aktuella åtgärden och olika parter finansieringsåtagande klargörs. Enligt trafikverkens förslag till ny planeringsprocess inträffar detta **när åtgärden eller objektet kandiderar till att tas in i det statliga planeringsprogrammet** i samband med den årliga uppdateringen av de statliga planerings- och genomförandeprogrammen.

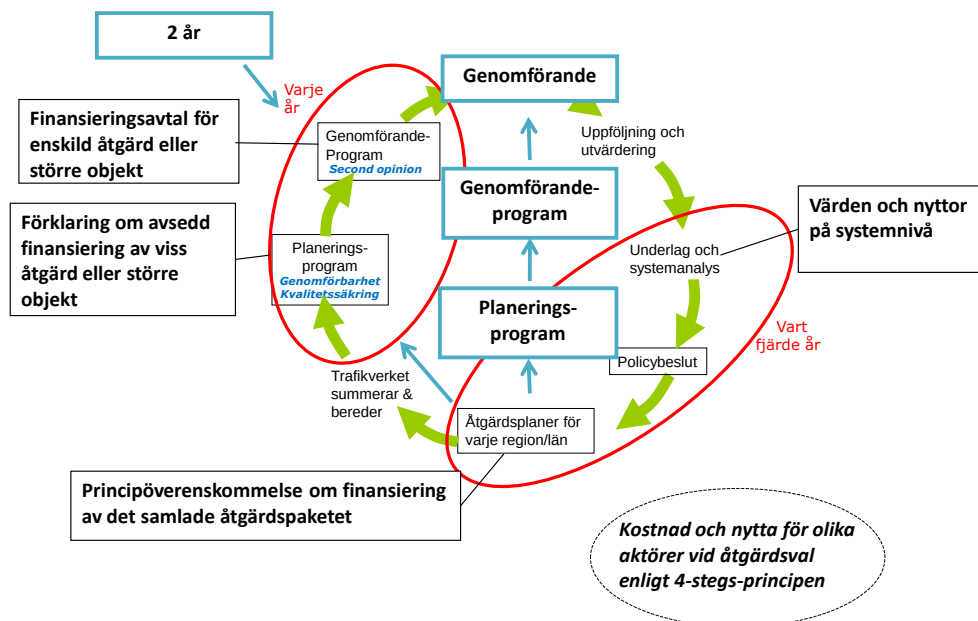
Eventuella avtal om medfinansiering av enskilda objekt behöver finnas inför beslut om statlig finansiering och klartecken att sätta igång genomförandet. Enligt trafikverkens förslag till ny planeringsprocess inträffar detta **när åtgärden eller objektet kvalitetsgranskas och tas in i statens genomförandeprogram** i samband med den årliga uppdateringen av de statliga planerings- och genomförandeprogrammen.

Stegvis konkretisering

Sammanfattningsvis kan följande steg i beredningsprocessen för överenskommelser om medfinansiering knytas till trafikverkens förslag till planeringsprocess:¹⁵

- Lärprocessen och kunskapsplattformen grundläggs genom:
 - systemanalysen som fokuserar på funktioner på systemnivå.
 - åtgärdsvalsprocesser enligt fyrstegsprincipen på åtgärdsnivå.
- Principöverenskommelse, som inkluderar olika aktörers bidrag till finansiering av "paket", kan träffas i anslutning till att regionen tar fram samlade åtgärdsplaner för transportsystemets utveckling i sin region med stöd av effektanalyser på systemnivå som inkluderar miljö, samhällsekonomi och sociala välfärdseffekter.
- Gemensamma avsiktsförklaringar om finansiering av vissa specifika åtgärder i anslutning till beslut om planering för att förbereda genomförandet.
- Bindande avtal om finansiering av de konkreta åtgärderna inför beslut om statlig finansiering och genomförande respektive beslut om medfinansiering i kommun eller region.
- Överenskommelse om fortsatt process för att vårda avtalet.

4.3. Medfinansiering i den lokala/regionala berednings- och beslutsprocessen



En modell som ökar lokalt och regionalt inflytande över planeringsprocessen inkluderar lokala/regionala aktörers planering och beredning inför beslut om genomförande

Regionala planerings- och genomförandeprogram

SKL tänker sig en variant av Trafikverkets förslag. I praktiken behöver motsvarande planerings- och beredningsprocesser införas regionalt som införs nationellt. Därför föreslår SKL att även regionala planerings- och genomförandeprogram införs. Genom en uppdelning på nationella och regionala program tydliggörs de nationella respektive regionala intressena och därmed även vad som ingår i statens respektive regionernas huvudsakliga ansvarsområden.

De regionala planerings- och genomförandeprogrammen ska innehålla åtgärder som huvudsakligen är av regional betydelse. Detta omfattar namngivna objekt, drift och underhåll, miljöåtgärder, beteendeförändring osv. Åtgärder i de regionala planeringsprogrammen finansieras med pengar som tilldelas direkt till respektive region.

Genom regionala planerings- och genomförandeprogram kan regionerna prioritera de projekt och åtgärder som de själva anser är mest angelägna. Den regionala politiken får därmed större rådighet och kan styra över besluten genom hela processen. Ansvar för planering och beslut läggs nära användarna och de som har god kännedom om förhållandena. Detta ökar förutsättningarna för flexibilitet och anpassningsförmåga till händelser och förhållanden i den egna regionen och i omvärlden.

Detta innebär med stor sannolikhet att antalet avtal som skrivs med staten kommer att minska, då större delen av de kommunala medfinansieringsavtalen kommer att tecknas med regionen.

Uppdateringar vartannat år

I ett lokalt och regionalt perspektiv borde den löpande uppdateringen av planeringsprogram och genomförandeprogram, som trafikverken föreslagit, hellre genomföras vartannat år än varje år.

Förlängningen motiveras av att det inte sker så stora förändringar på ett år. Det tar ett tag innan ett projekt startar och en stor del av resurserna för år 2 kommer att var intecknade av projekt som beslutats år 1. Möjligheterna till lokal förankring stärks ifall besluten tas vartannat år.

5. Metoder för att beskriva och beräkna nyttor

I lägesrapporten i september 2010 underströks behovet av att fortsätta utvecklingen av modeller och metoder för att beskriva och beräkna nyttor och värden. KTH har, under ledning av professor Göran Cars, på uppdrag av Trafikverket, Tillväxtverket och SKL genomfört ett projekt om finansiering av infrastruktur. Uppdraget påbörjades i mars 2010 och kommer att slutredovisas i mars 2011. Uppdraget har sin upprinnelse i diskussioner om en fortsättning av ett tidigare projekt, Bana väg för infrastrukturen. Ett tema som ansågs viktigt var finansiering av infrastruktur. Tillväxtverket hade redan tidigare gjort bedömningen att de svenska infrastrukturinvesteringarna varit otillräckliga under en tid och också understigit investeringar som görs i andra länder.

Vad finns då för alternativa finansieringsformer och –modeller och hur har utvecklingen sett ut under de senaste årtiondena? KTH har fokuserat på medfinansiering av infrastruktur. Inledningsvis har man genomfört en teoriöversikt och formulerat en referensmodell för analysen av finansieringsmodeller. Därefter har ett tiotal fallstudier genomförts, såväl i Sverige som internationellt. Baserat på fallstudierna dras vissa slutsatser och överväganden görs rörande möjligheter att utveckla nya former för finansiering av infrastruktur i Sverige.

Referenser

Banverket, Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsverket, Vägverket (2008) *Finansiell samverkan i infrastrukturprojekt – modeller och metoder* (underlagsrapport i projekt Gemensam åtgärdsplanering) 2008-09-29 (Finns tillgänglig på Trafikverkets webbsida)

Kommittédirektiv, Dir. 2010:92, *Medfinansiering i samband med den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur*

Trafikverket (2010) *Förslag till nytt planeringssystem för transportsystemet*, Slutrapport 2010-02-26 (Finns tillgänglig på Trafikverkets Webbsida)

Trafikverket och SKL (2010) *Medfinansiering av statliga infrastrukturinvesteringar – sammanfattning av Trafikverket och SKL:s gemensamma arbete våren 2010* (Finns tillgänglig på SKL:s webbsida)

Trafikverket (2011) *Uppdrag om förvaltning av avtal om medfinansiering av statliga infrastrukturinvesteringar*, 31 januari 2011

Regeringsbeslut 2010-03-29, *Fastställelse av nationell trafikslagsövergripande plan* (N2009/6374/TE; N2008/8869/TE (delvis))

Regeringens skrivelse 2009/10:197, *Åtgärdsplanering för transportsystemet 2010–2021*, 2010-03-31

Regeringens proposition 2008/09:1, *Budgetpropositionen*, UO 22

Regeringens proposition 2008/09:35, *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt*, 2008-09-25

Regeringens proposition 2008/09:1, UO 22

SOU 2011:12 *Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor*, Stockholm 2011