

Kommittédirektiv



Medfinansiering i samband med den
långsiktiga planeringen av
transportinfrastruktur

**Dir.
2010:92**

Beslut vid regeringssammanträde den 9 september 2010

Sammanfattning av uppdraget

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

Bakgrund

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

på infrastrukturområdet i de delar den finansieras av staten eller av den kommunala sektorn. De offentliga finanserna påverkas också i de fall investeringarna finansieras med lån i Riksgäldskontoret, som sedan betalas av med avgifts- och skatteintäkter från brukarna.

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

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

Utredningens uppdrag

Uppdraget att utvärdera medfinansiering under åtgärdsplaneringen för perioden 2010–2021

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

Utredaren ska utvärdera förhandlingsarbetet kring medfinansieringsavtal under åtgärdsplaneringen för perioden 2010–2021.

Utvärderingen ska utgöra en grund för utredarens överväganden.

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

Hur kan medfinansiering bidra till ändamålsenliga och regionalt förankrade investeringsbeslut?

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

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

Hur bör kopplingen till den statliga budgetprocessen regleras?

Den offentliga sektorns finansiella sparande påverkas av en ökad investeringsvolym oavsett om medlen kommer från statlig eller kommunal sektor. Upptagande av lån och medfinansiering från kommunerna påverkar därmed, liksom rena statliga utgif-

ter, utrymmet för konjunkturpolitik och stimulansåtgärder. Även s.k. förskottering från kommuner påverkar den offentliga sektorns totala utgiftsnivå och finansiella sparande.

Utredaren ska föreslå hur en medfinansieringsprocess som säkerställer regeringens och riksdagens kontroll över utgifter (såväl årliga verksamhetsbundna utgifter som räntor och amorteringar) och skuldsättning på kort och lång sikt bör utformas.

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

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

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

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

Utredaren ska föreslå hur förhandlingsprocessen mellan staten och medfinansierande parter bör regleras. De olika aktörernas beslutsprocesser bör beaktas. Spelregler för förhandlingar om och undertecknande av avsiktsförklaringar respektive genomförandeavtal bör definieras. Även förhandlingar i tidiga skeden bör beröras. Rådigheten över olika processer för gemensamma beslut bör tydliggöras. Kopplingar finns till frågor om hur likabehandling av aktörer med olika förutsättningar bör och

kan säkerställas. Utredaren ska särskilt belysa vilken påverkan som EU-rättens statsstödsregler kan ha med avseende på beslut om medfinansiering av transportinfrastruktur.

Hur kan ansvarsfördelning och mandat inom staten tydliggöras?

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

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

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

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

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

Utöver att vara finansieringskällor är vägavgifter, banavgifter och trängselskatt alla styrmedel med effekt på val av färdmedel

och rutter. Detta måste beaktas vid utformning av avgifts- och skatteuttag. Mot bakgrund av den särskilda komplexitet detta innebär för investeringar och drift- och underhållskostnader som helt eller delvis finansieras med dessa finansieringsinstrument ska utredaren särredovisa processer och riktlinjer för dessa fall. Utredaren ska även se över finansieringen av den statliga färjeverksamheten.

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

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

Hur kan enhetliga villkor för lån säkerställas?

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

Utredaren ska lämna förslag för hur enhetlighet kan säkras vad gäller när lån får tas upp och de villkor som gäller för lånen. Exempelvis bör enhetlighet i avskrivningstiderna på lån eftersträvas. Utredaren bör även överväga om särskilda villkor för lån bör gälla under vissa omständigheter där staten tar en stor risk. En jämförelse bör göras med vad som gäller vid statlig utlåning till externa parter samt vid utfärdandet av statliga garantier. Utredaren ska beakta bestämmelsen om anslagsfinan-

siering av tillgångar, bl.a. infrastrukturella investeringar, i 22 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

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

Regeringen beslutade den 26 juni 2008 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att kartlägga och analysera vissa verksamheter inom transportsektorn (dir. 2008:90). I utredarens uppdrag låg att se över och föreslå former och arbetssätt samt överväga olika organisationsformer för den strategiska planeringen av transportinfrastruktur på lång och medellång sikt. Utredaren överlämnade den 1 april 2009 sitt slutbetänkande Effektiva transporter – En ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg (SOU 2009:31). I betänkandet pekar utredaren på brister i nuvarande planeringssystem, bl.a. att det är svåröverskådligt, utdraget i tiden och kostsamt. Utredaren lämnar i betänkandet förslag på en ny process som är mindre omfattande och knuten till en effektiv kontroll av den rådande och framtida funktionaliteten i transportsystemet.

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

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

Nya former för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur ska utformas så att de bidrar till att de transport-

politiska målen uppnås och till att det förhållningssätt som den så kallade fyrstegsprincipen representerar stöds. Vidare ska nya planeringsformer främja en förbättrad samordning med de andra planeringsprocesserna för transportsystemets utveckling och för övrigt samhällsbyggande.

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

Uppdragets genomförande

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

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

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

Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 maj 2011.

(Näringsdepartementet)

