



Beslutsunderlag för investeringar i vägar och järnvägar

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet Riksdagens revisorers förslag *Nya vägar till vägar och järnvägar?* (förs. 2000/01:RR11) samt tre motioner som väckts med anledning av förslaget.

Utskottet delar revisorernas och motionärernas uppfattning att regeringen bör vidta åtgärder för att förbättra beslutsunderlaget för investeringar i vägar och järnvägar. Det krävs bl.a. en bättre analys och motivering av olika finansieringsbeslut, uppföljning och utvärdering av genomförda investeringar och en årlig redovisning av statens samtliga finansiella åtaganden. Det samhällsekonomiska beslutsunderlaget bör utvecklas såväl för investeringar som finansieras med anslag som med alternativa finansieringsformer. Regeringen bör vidare ta initiativ till en översyn av planeringsprocessen. Översynen bör ta sikte på att valet av investeringsprojekt skall baseras på samhällsekonomiska bedömningar med utgångspunkt i de transportpolitiska målen och att samtliga väg- och järnvägsinvesteringar som helt eller delvis finansieras med statliga medel skall prövas inbördes oavsett finansieringsform. Det politiska inflytandet över planeringsprocessen bör som revisorerna framhåller inte minska.

Vad utskottet anfört med anledning av revisorernas och motionärernas förslag bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning	2
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Planeringssystemets utformning.....	4
Finansiering av investeringar i vägar och järnvägar	6
Utskottets överväganden	8
Riksdagens revisorers förslag	8
Motionerna	11
Utskottets ställningstagande	12
Bilaga	
Förteckning över behandlade förslag.....	16
Förslaget	16
Följdmotioner	16

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Beslutsunderlag för investeringar i vägar och järnvägar

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad utskottet anfört om att beslutsunderlaget för investeringar i vägar och järnvägar bör förbättras. Riksdagen bifaller därmed delvis Riksdagens revisorers förslag 2000/01:RR11 samt motionerna 2000/01:T8, 2000/01:T9 och 2000/01:T10 yrkande 1. Riksdagen avslår motion 2000/01:T10 yrkande 2.

Stockholm den 29 maj 2001

På trafikutskottets vägnar

Monica Öhman

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Monica Öhman (s), Sven Bergström (c), Per-Richard Molén (m), Jarl Lander (s), Karin Svensson Smith (v), Johnny Gylling (kd), Tom Heyman (m), Krister Örnfjäder (s), Lars Björkman (m), Monica Green (s), Stig Eriksson (v), Tuve Skånberg (kd), Mikael Johansson (mp), Kenth Skårvik (fp), Claes-Göran Brandin (s), Jan-Evert Rådström (m) och Christina Axelsson (s).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I Riksdagens revisorers förslag 2000/01:RR11 *Nya vägar till vägar och järnvägar?* behandlas beslutsunderlaget för investeringar i vägar och järnvägar som helt eller delvis finansieras på annat sätt än med anslag över statsbudgeten. Till grund för revisorernas förslag ligger en granskningsrapport (2000/01:5) samt remissyttranden över rapporten.

I detta betänkande behandlas revisorernas förslag samt tre motioner som väckts med anledning av detta. Förslaget och motionerna återges i bilaga. I samband med utskottets beredning av ärendet har utskottet haft överläggningar med representanter från Banverket och Botniabanan AB.

Planeringssystemets utformning

Den statliga planeringen av investeringar i vägar och järnvägar resulterar i tioåriga planer, som normalt revideras vart fjärde år. Under 1990-talet har planer tagits fram för perioderna 1991–2000, 1994–2003 och 1998–2007. Planeringsarbetet för varje period är uppdelat i två etapper. Först görs en *inriktningsplanering* som avslutas med att regeringen lägger fram en proposition. På grundval av propositionen fattar riksdagen beslut om investeringarnas omfattning och inriktning. Nästa steg är en *åtgärdsplanering* som innebär att Vägverket utarbetar en nationell väghållningsplan för vägnätet och Banverket framställer en stamnätsplan för järnvägsnätet. Länsstyrelser och i förekommande fall regionala självstyrelseorgan utarbetar länsplaner för den regionala transportinfrastrukturen. Regeringen fastställer därefter de nationella planerna medan länsplanerna fastställs på regional nivå. Investeringsplanerna genomförs i den takt som de årliga budgetbesluten tillåter.

Planeringsperioden 1998–2007

Den nu gällande planeringsperioden 1998–2007 har sin grund i riksdagens beslut våren 1994 (prop. 1993/94:100 bil. 7, bet. 1993/94:TU16, rskr. 1993/94:154). Riksdagen begärde då att en kommission skulle tillsättas för att utarbeta en nationell plan för kommunikationerna i Sverige. Syftet var bl.a. att stärka det politiska inflytandet över infrastrukturplaneringen. Riksdagen menade att alla trafikslag, inte bara vägar och järnvägar, måste integreras i planeringsprocessen samt att avvägningar mellan olika trafikslag måste göras utifrån politiska överväganden. Regeringen tillkallade i december 1994 en parlamentarisk kommitté. Kommittén, som tog namnet Kommunikationskommittén, hade två huvuduppgifter. Den skulle dels lägga fram ett förslag till inriktning av infrastrukturinvesteringarna för perioden 1998–2007, dels utarbeta underlag för ett nytt transportpolitiskt beslut. Kommitténs arbete låg bl.a. till grund för regeringens proposition Infrastruktur för framtida transpor-

ter (prop. 1996/97:53). På grundval av propositionen fattade riksdagen i mars 1997 beslut om inriktningen av insatserna och ekonomiska planeringsramar (bet. 1996/97:TU7, rskr. 1996/97:174).

Inriktningen innebär att åtgärderna i infrastrukturen under åren 1998–2007 skall

- bidra till tillväxt och sysselsättning i alla delar av landet,
- leda till förbättrad transportkvalitet genom förbättrad befintlig infrastruktur,
- öka infrastrukturens miljöanpassning,
- minska störningar från trafikbuller,
- utformas med utgångspunkt i högsta ambition för trafiksäkerheten.

Riksdagen beslutade om en planeringsram på 190 miljarder kronor för att förverkliga inriktningen under planeringsperioden. Ramen skulle i första hand användas till investeringar i nationell och regional transportinfrastruktur samt till drift och underhåll av statliga vägar och järnvägar.

PLANERINGSRAMAR FÖR PERIODEN 1998–2007

Ändamål	Miljarder kronor
Investeringar i nationella stamvägar	30,5
Investeringar i stamjärnvägar	36,0
Investeringar i regional transportinfrastruktur	32,0
Drift och underhåll av statliga vägar	56,0
Drift och underhåll av statliga järnvägar	27,0
Kompletterande åtgärder inom miljö- och trafiksäkerhet	8,5
Totalt	190,0

I april 1997 gav regeringen Vägverket och Banverket direktiv för upprättande av planerna för perioden 1998–2007. Verken redovisade sina planförslag i mars 1998. Regeringen fastställde investeringsplanerna i juni 1998 och redovisade planerna för riksdagen i en skrivelse i oktober 1998 (skr. 1998/99:8, bet. 1998/99:TU5, rskr. 1998/99:150).

Vid sidan av den ordinarie planeringsprocessen har riksdagen och regeringen beslutat om enskilda infrastrukturinvesteringar som inte finansierats med anslag på traditionellt sätt. Dit hör bl.a. Öresundsförbindelsen med anslutningar, Botniabanan, Arlandabanan samt projekt inom ramen för det s.k. Dennispaketet i Stockholmsområdet och Göteborgsöverenskommelsen.

Planeringsperioden 2002–2011

För den kommande planeringsperioden 2002–2011 inleddes arbetet med inriktningsplaneringen år 1998. Regeringen uppdrog då åt Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) att i samråd med bl.a. trafikverk och länsstyrelser upprätta en lägesanalys. Regeringen har vidare gett länsstyrelser och regionala självstyrelseorgan samt SIKA, Banverket, Vägverket, Luftfartsverket och Sjöfartsverket i uppdrag att gemensamt utarbeta en strategisk analys. Planeringen skulle utgå från ett transportslagsövergripande synsätt. Myndigheterna satte samman och belyste konsekvenserna av olika inriktningalternativen.

tiv. Alternativen studerades med utgångspunkt i modeller som beskriver hela transportmarknaden och alla transportslag. I analysen utgick myndigheterna från bedömningar av hur efterfrågan på och utbudet av transporter kommer att förändras fram till år 2010. Följande tre inriktningsalternativ sattes samman:

- samhällsekonomi,
- regional utveckling,
- trafiksäkerhet och miljö.

Det samhällsekonomiska alternativet innehåller de mest lönsamma väg- och järnvägsåtgärderna. Alternativet ”regional utveckling” innehåller de väg- och järnvägsåtgärder som länen bedömer ger störst tillväxt för näringslivet. Trafiksäkerhets- och miljöalternativet innehåller de väg- och järnvägsåtgärder som gör att etappmålen för trafiksäkerhet och en god miljö nås mest kostnadseffektivt. Inriktningarna visar hur planeringsramen kan fördelas på olika kombinationer av åtgärder vid skilda förutsättningar.

I enlighet med regeringens direktiv har inriktningsalternativen anpassats till en finansiell ram på 210 miljarder kronor. Inom ramen har 12 % avsatts till påbörjade projekt samt räntor och amorteringar för lånefinansierade investeringar. Resultatet av den nationella strategiska analysen presenterades i november 1999. Analysen avses utgöra underlag till regeringens proposition om inriktningen av infrastrukturplaneringen.

Regeringen planerade att lämna infrastrukturpropositionen i mars 2000. Arbetet har dock försenats och en proposition i ärendet har aviserats till hösten 2001. Efter riksdagsbeslut om planeringsram och planeringsinriktning kommer regeringen enligt gällande planeringsordning att uppdraga åt Vägverket och Banverket att upprätta nya planer. I planerna skall anges vilka investeringar som kan genomföras under den kommande planeringsperioden inom fastlagd planeringsram.

Finansiering av investeringar i vägar och järnvägar

Enligt budgetlagen skall infrastrukturinvesteringar finansieras med anslag över statsbudgeten. Det innebär att investeringarna skall betalas på en gång med statens löpande inkomster. Riksdagen har dock möjlighet att besluta att en investering, t.ex. väg- och järnvägsinvesteringar, skall finansieras på alternativt sätt. Alternativ finansiering kan vara finansiering genom lån från Riksgäldskontoret eller mot statlig lånegaranti. Finansiering kan också ske genom att den privata sektorn tillhandahåller kapital, oftast i samband med att staten och privata intressenter samarbetar vid genomförandet av investeringen.

Lånefinansiering av infrastruktur förekommer relativt ofta som alternativ finansieringsform. Med lånefinansiering avses att ett statligt eller privat kreditinstitut lånar ut medel till det offentliga för att finansiera en investering. Kapitalkostnaden, liksom drift och underhåll av anläggningen, bestrids sedan med offentliga medel. Många av de senaste årens större infrastrukturprojekt innehåller en blandning av anslagsfinansiering och lånefinansiering.

Gemensamt för många alternativa finansieringsformer är att hela investeringsbeloppet inte belastar statsbudgeten när investeringen äger rum. I stället sprids kostnaden ut över en längre tid. Detta innebär att framtida anslag in-tecknas för betalning av redan gjorda investeringar. Riksdagens revisorer har beräknat att anslagsbehovet under åren 2001 och 2002 för räntor och amorteringar m.m. för redan beslutade lånefinansierade investeringar uppgår till ca 20 % av det beräknade anslaget för investeringar i vägar och järnvägar. Som framgår av följande tabell beräknas att det sammanlagda anslagsbehovet till Vägverket och Banverket för att betala räntor och amorteringar kommer att öka under de närmaste åren.

ANSLAGSBEHOV FÖR RÄNTOR OCH ÅTERBETALNING AV LÅN ÅREN 2001–2007
(miljoner kronor)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Vägverket	1 027	994	781	693	949	964	980
Banverket	848	907	961	999	1 034	1 501	1 521
Totalt	1 875	1 901	1 742	1 692	1 983	2 465	2 501

Anmärkning. Tabellen inkluderar inte lån till SVEDAB

Källa: prop 1999/2000:01 och prop 2000/2001:01

Utskottets överväganden

Riksdagens revisorers förslag

Utskottets förslag i korthet

Utskottet föreslår att riksdagen med anledning av revisorerernas och motionärernas förslag ger regeringen till känna vad utskottet anför om att förbättra beslutsunderlaget för investeringar i vägar och järnvägar. Det krävs bl.a. en bättre analys och motivering av olika finansieringsbeslut, uppföljning och utvärdering av genomförda investeringar och en årlig redovisning av statens samtliga finansiella åtaganden. Det samhällsekonomiska beslutsunderlaget bör utvecklas såväl för investeringar som finansieras med anslag som med alternativa finansieringsformer. Regeringen bör även ta initiativ till en översyn av planeringsprocessen. Översynen bör ta sikte på att valet av investeringsprojekt skall baseras på samhällsekonomiska bedömningar med utgångspunkt i de transportpolitiska målen och på att samtliga väg- och järnvägsinvesteringar som helt eller delvis finansieras med statliga medel skall prövas inbördes oavsett finansieringsform. Det politiska inflytandet över planeringsprocessen bör som revisorerna framhåller inte minska.

Revisorernas granskning

Riksdagens revisorer har på eget initiativ granskat väg- och järnvägsinvesteringar som helt eller delvis finansieras på annat sätt än med anslag över statsbudgeten. Granskningen har inriktats både på de olika finansieringsformer som har använts och på det samhällsekonomiska underlag som har tagits fram för beslut om väg- och järnvägsinvesteringar.

Resultatet av revisorernas granskning har redovisats i rapporten 2000/01:05 Nya vägar till vägar och järnvägar? I rapporten granskas olika motiv till alternativ finansiering och finansieringsformernas ekonomiska konsekvenser. Enligt granskningsrapporten är gemensamt för många alternativa finansieringsformer att hela investeringsbeloppet inte belastar statsbudgeten när investeringen äger rum. I stället sprids kostnaden ut över en längre tid. Detta innebär att framtida anslag intecknas för betalning av redan gjorda investeringar, vilket kan begränsa möjligheten för riksdagen i framtiden att besluta om nya investeringar eller ändrad inriktning eller omfattning på investeringarna. Dessutom finns risk för att utgiftstaket förlorar sin roll, i den mån det är ett uttryck för en strävan att begränsa de statliga utgifterna.

Revisorerna konstaterar samtidigt att möjligheten att kringgå de finansiella restriktioner som begränsar omfattningen av anslagsfinansierade investeringar innebär att lönsamma investeringar kan tidigareläggas, vilket kan skapa samhällsekonomiska vinster. En del finansieringsformer kan dessutom medföra

effektivitetsvinster, bl.a. genom riskfördelning och utnyttjande av den privata sektorns kommersiella kompetens. Vissa finansieringsformer kan underlätta planeringen av ett enskilt projekt och ge en bättre bild av en investerings kostnad och kvarstående värde.

Revisorerna anser att erfarenheterna av effekterna av vissa finansieringsformer och det empiriska stödet för olika argument är begränsade. Enligt revisorerna är det angeläget att investeringar i vägar och järnvägar genomförs så kostnadseffektivt som möjligt. Revisorerna tar dock inte ställning till i vilken omfattning alternativa finansieringsformer bör utnyttjas.

Revisorerna konstaterar att väg- och järnvägsinvesteringar hanteras olika i planerings- och beslutsprocessen beroende på hur de finansieras. Anslagsfinansierade investeringar ingår i den ordinarie planeringsprocessen. Denna planering resulterar i tioåriga planer som Vägverket och Banverket reviderar vart fjärde år. Vägverket och Banverket upprättar planerna utifrån en av riksdagen beslutad ekonomisk ram. Enligt regeringens direktiv skall samhällsekonomisk lönsamhet vara en utgångspunkt vid urval och prioritering av projekten.

Vid sidan om den ordinarie planeringsprocessen hanteras projekt som finansieras på annat sätt än med anslag. Planeringen görs inte utifrån någon samlad ekonomisk ram, utan varje projekt planeras för sig. Prioriteringsgrunderna blir därmed inte lika klara som för anslagsfinansierade projekt.

Inom ramen för revisorernas granskning har kvaliteten på de samhällsekonomiska kalkylerna studerats för fyra stora infrastrukturprojekt med alternativ finansiering – Arlandabanan, Botniabanan, Citytunneln och Södra länken. Enligt revisorerna finns det betydande brister i det samhällsekonomiska underlaget för besluten om de studerade väg- och järnvägsinvesteringarna, som beräknas kosta sammanlagt ca 30 miljarder kronor. Revisorerna anser att underlaget är av så bristfällig karaktär att det innebär risk för att beslut fattas som kan medföra samhällsekonomiska förluster på flera miljarder kronor.

STUDERADE INFRASTRUKTURPROJEKT INOM RAMEN FÖR RIKSDAGENS REVISORERS GRANSKNING

	Arlandabanan	Botniabanan	Citytunneln	Södra länken
Projektbeskrivning	Järnvägsanslutning av Arlanda flygplats	19 mil ny järnväg Nyland–Umeå	18 km järnväg Malmö Central–Öresundsbron	6 km trafikled i Stockholm
Kostnad (miljarder kronor)	4,5	9,2	7,7	6,7
Huvudsaklig finansieringsform	Partnerskap (Build Operate and Transfer)	Lån	Utredning pågår	Lån
Klar/Beräknad färdigtidpunkt	1999	2008	2008	2003

Källa: Riksdagens revisorers Rapport 2000/01:05 – Botniabanan AB, Citytunnelkonsortiet

Enligt revisorerna kan följande sammanfattande bedömningar och synpunkter göras från de studerade fallstudierna:

- Kalkylerna avser inte de åtgärder som verkligen vidtas
- Inget bästa realistiskt alternativ undersöks
- Beräkningarna redovisas på ett bristfälligt sätt
- Optimistiska prognoser
- Miljöeffekterna redovisas på ett bristfälligt sätt
- Osäkerheter i kalkylerna
- Projektens lönsamhet överskattas
- Kalkylerna ger inte tillräckligt underlag

Revisorernas överväganden och förslag

Regeringens redovisning av investeringarnas finansiering måste förbättras

Revisorerna konstaterar att många alternativa finansieringsformer är förknippade med risker. Därför bör regeringen vid varje förslag om en investering med alternativ finansiering för riksdagen klargöra motiven för och riskerna med den valda finansieringsformen. Även investeringens inverkan på statsfinanserna bör klargöras på ett tydligt sätt. Revisorerna anser att riskerna och de ekonomiska konsekvenserna bör redovisas noggrant och på ett sådant sätt att olika finansieringsalternativ kan jämföras med varandra. En sådan redovisning kan också bidra till att motiven till valet av finansieringsform framkommer tydligare.

Revisorerna betonar betydelsen av att investeringarna följs upp och utvärderas och att resultatet av uppföljningarna redovisas för riksdagen. Resultatet av uppföljningarna kan utgöra värdefull information inför kommande investeringar, eftersom erfarenheten av effekterna av en del finansieringsformer fortfarande är begränsad.

Revisorerna anser vidare att det är angeläget att riksdagen kontinuerligt får en samlad redovisning av väg- och järnvägsinvesteringarnas långsiktiga statsfinansiella effekter, eftersom de flesta alternativa finansieringsformer medför att statliga medel kommer att tas i anspråk i framtiden (t.ex. för återbetalning av lån, för betalning av hyra och för infriande av statliga garantier). Regeringen bör därför för riksdagen årligen presentera en utförlig och samlad redovisning av omfattningen på och de statsfinansiella effekterna av de väg- och järnvägsinvesteringar som finansieras på annat sätt än med anslag över statsbudgeten.

Planeringsprocessen bör ses över

Revisorerna anser att det finns anledning att se över planeringsprocessen för investeringar i vägar och järnvägar. Med dagens system finns det risk för att samhällsekonomiskt mindre angelägna investeringar ges företräde om de kan finansieras på annat sätt än med anslag över statsbudgeten. Projekt med alternativ finansiering kan därmed tränga undan resurser för samhällsekonomiskt

mer lönsamma åtgärder. Revisorerna anser att väg- och järnvägsprojekt bör prioriteras efter noga överväganden och tydliga kriterier. Valet av investeringsprojekt bör baseras på samhällsekonomiska bedömningar med utgångspunkt i de transportpolitiska målen.

Revisorerna föreslår mot denna bakgrund att regeringen tar initiativ till en översyn av planeringsprocessen för investeringar i vägar och järnvägar. Översynen bör ta sikte på en planeringsmodell där samtliga nationella väg- och järnvägsinvesteringar som helt eller delvis finansieras med statliga medel prövas inbördes, oberoende av finansieringsform. Revisorerna framhåller i sammanhanget att det politiska inflytandet över planeringsprocessen inte bör minska.

Det samhällsekonomiska beslutsunderlaget bör utvecklas

Revisorerna anser att det samhällsekonomiska beslutsunderlaget för väg- och järnvägsinvesteringar bör vara informativt, tydligt, lättillgängligt och aktuellt. Dessutom bör flera alternativa lösningar redovisas. Enligt revisorerna är det också viktigt att en investering alla effekter, både de som ingår i kalkylen och de som hanteras utanför kalkylen, redovisas samlat.

Det faktum att dessa krav inte har uppfyllts i de kalkyler som revisorerna har granskat motiverar enligt revisorernas bedömning en översyn av kraven på det samhällsekonomiska beslutsunderlaget. I översynen bör inte enbart kalkylerna utan även annat samhällsekonomiskt underlag diskuteras. I översynen bör hänsyn tas till beslutsfattarnas och användarnas synpunkter på beslutsunderlagets innehåll och utformning, i syfte att öka förståelsen för och användningen av det samhällsekonomiska beslutsunderlaget. Hänsyn bör också tas till medborgarnas intressen och värdet av ett tydligt beslutsunderlag.

Översynen av kraven på det samhällsekonomiska beslutsunderlaget bör göras i anknytning till den översyn av planeringsprocessen som revisorerna föreslår. Revisorerna påpekar också att regeringen för riksdagen tydligt bör motivera och redovisa sina förslag till enskilda väg- och järnvägsinvesteringar utifrån ett samlat beslutsunderlag. Det är särskilt angeläget i de fall då motiven för projektet inte kan fångas av den samhällsekonomiska kalkylen.

Motionerna

I de tre följdmotioner som väckts delar man revisorernas uppfattning att beslutsunderlaget för investeringar i vägar och järnvägar bör förbättras. De förslag som motionärerna framför för att vidareutveckla planeringssystemet överensstämmer också väl med revisorernas bedömning.

I motion T8 framhåller Per-Richard Molén m.fl. (m) att det är särskilt viktigt att kraven på fullgoda beslutsunderlag uppfylls när det gäller projekt med alternativ finansiering av den storlek som ingår i revisorernas granskning. Därför bör regeringen vid varje förslag om en investering med alternativ finansiering klargöra för riksdagen motiven för och riskerna med den valda finansieringsformen. Regeringen bör också följa upp genomförda investering-

ar och för riksdagen redovisa den valda finansieringsformens effekter. Motionärerna delar revisorernas uppfattning att det är angeläget att riksdagen kontinuerligt, helst årligen, får en samlad redovisning av väg- och järnvägsinvesteringarnas långsiktiga statsfinansiella effekter. Moderata samlingspartiet delar vidare revisorernas uppfattning att planeringssystemet bör utvecklas så att samtliga nationella väg- och järnvägsinvesteringar som helt eller delvis finansieras med statliga medel prövas inbördes, oberoende av finansieringsform.

Tuve Skånberg m.fl. (kd) klargör i motion T9 att Kristdemokraterna sedan länge har varit positiva till att använda alternativa finansieringsformer och då i synnerhet partnerskapslösningar. Kristdemokraterna anser att revisorernas förslag är angelägna och välkomnar en översynen av besluts- och planeringsprocessen för att kunna bana väg för fler alternativt finansierade projekt. Enligt motionärerna är det dock viktigt att en förbättrad granskning, redovisning och utvärdering inte bara tillämpas på projekt med alternativ finansiering. Kraven på ett fullgott beslutsunderlag måste vara lika viktigt oavsett finansieringsform. Kristdemokraterna framhåller därför att det tydligt måste slås fast att översynen av planeringsprocessen och kraven på samhällsekonomiskt beslutsunderlag skall gälla alla investeringar oavsett finansieringsform.

Kenth Skårvik m.fl. (fp) framhåller i motion T10 att alternativ finansiering för infrastrukturinvesteringar bör användas restriktivt och bygga på ett ordentligt beslutsunderlag. Speciellt gäller det upplåning mot statliga kreditgarantier. Motionärerna delar revisorernas uppfattning att det samhällsekonomiska beslutsunderlaget bör utvecklas om alternativa finansieringar skall användas samt att regeringen tydligt bör motivera förslag till enskilda väg- och järnvägsinvesteringar. Speciellt viktigt är detta om ett mindre lönsamt samhällsekonomiskt projekt prioriteras före ett mer lönsamt. Det bör vidare krävas att projekten studeras ekonomiskt, trafiksäkerhetsmässigt samt miljömässigt för att pröva om de är hållbara. Folkpartiet anser vidare att beslut om alternativ finansiering genom partnerskap (Public Private Partnership, PPP) snarast bör fattas. Projekt som framför allt anses vara intressanta är trafiklösningar i eller kring storstadsområdena.

Utskottets ställningstagande

Övergripande utgångspunkter

Utskottet ser positivt på revisorernas granskning och förslag att utveckla planeringssystemet för investeringar i vägar och järnvägar. Som utskottet tidigare framhållit i olika sammanhang är en förutsättning för att vi skall kunna få ett effektivt och hållbart transportsystem att det finns ett väl utvecklat beslutsunderlag för investeringar i trafikens infrastruktur. För att investeringsplaneringen skall kunna fungera som ett effektivt transportpolitiskt medel krävs bl.a. bedömningar av samhällsutvecklingen, samverkan mellan olika aktörer, effektiva finansieringsformer, att beslut tas på rätt nivå och en god samhällsekonomisk metodik. Revisorernas överväganden och förslag för att

förbättra planeringssystemet möjliggör enligt utskottets mening en angelägen vidareutveckling av planeringssystemet.

Redovisning av investeringarnas finansiering

Investeringar i vägar och järnvägar finansieras i dag i huvudsak med anslag som direktavskrivs. Det innebär att investeringskostnaden belastar statsbudgeten under den tid vägen eller järnvägen byggs. Såväl nationellt som internationellt har dock under senare år alternativa finansieringsformer använts i ökad utsträckning. Orsaken till detta är bl.a. önskemål om att uppnå en effektivare medelsanvändning samt att genomföra samhällsekonomiskt lönsamma investeringar utan hinder av statliga budgetrestriktioner. Önskemål om att införa samfinansieringslösningar mellan staten och andra aktörer samt att införa brukaravgifter har även bidragit till denna utveckling.

Riksdagen har uttalat att det är angeläget att möjligheten till alternativ finansiering av vägar och järnvägar utreds i syfte att effektivisera användningen av statliga medel. Under senare år har olika utredningar gjorts av berörda trafikverk och andra statliga myndigheter. Näringsdepartementet har vidare nyligen redovisat utredningen Alternativ finansiering genom partnerskap – Ett nytt sätt att finansiera investeringar i vägar och järnvägar (Ds 2000:65). Som revisorerna redovisar har också under senare år en rad olika finansieringsformer använts för investeringar i vägar och järnvägar.

Utskottet avser att i samband med den aviserade infrastrukturpropositionen i höst behandla olika finansieringsfrågor för trafikens infrastruktur. Utskottet är i avvaktan härpå inte berett att nu uttala någon närmare uppfattning i vilken utsträckning alternativa finansieringsformer bör användas. Utskottet vill dock understryka vikten av att resursfördelningen till trafikens infrastruktur sker i enlighet med politiska prioriteringar som bl.a. innebär en effektiv resursanvändning och en god kontroll av statens finanser.

I likhet med revisorerna anser utskottet att det är viktigt att motiven för valet av alternativa finansieringsformer redovisas i varje enskilt fall och att de ekonomiska konsekvenserna beskrivs på ett sådant sätt att olika finansieringsalternativ kan jämföras med varandra och att kostnaderna för infrastrukturen kan följas upp i efterhand. Utskottet delar sålunda revisorernas och motionärernas uppfattning att redovisningen av investeringarnas finansiering bör förbättras. Det krävs bl.a. en bättre analys och motivering av olika finansieringsbeslut, uppföljning och utvärdering av genomförda investeringar och en årlig redovisning av statens samtliga finansiella åtaganden.

Översyn av planeringsprocessen

Riksdagen har efterlyst en vidareutveckling av planeringssystemet i syfte att göra det möjligt att samordna och prioritera åtgärder inom transportsystemet utifrån ett trafikslagsövergripande perspektiv. Detta var det främsta skälet till att riksdagen våren 1994 begärde att en kommission skulle tillsättas för att utarbeta en nationell plan för kommunikationerna i Sverige. Riksdagen menade att alla trafikslag, inte bara vägar och järnvägar, måste integreras i plane-

ringsprocessen samt att avvägningar mellan olika trafikslag måste göras utifrån politiska överväganden. Därefter har som tidigare redovisats ett omfattande berednings- och planeringsarbete genomförts på lokal, regional och nationell nivå som bl.a. resulterat i att investeringsplaner lagts fast för perioden 1998–2007. Ett omfattande arbete har också inletts inför nästa planeringsperiod 2002–2011.

Som revisorerna påtalar finns det anledning att se över den nuvarande planeringsprocessen för investeringar i trafikens infrastruktur. Planeringsprocessen är i dag både omfattande och resurskrävande. Kraven på planeringssystemet är samtidigt många och komplexa. Det gäller bl.a. beslutsunderlagets kvalitet, långsiktighet, flexibilitet och transportpolitiska helhetssyn samt miljö- och regionalpolitiska aspekter. Som revisorerna påtalat finns det vidare med dagens planeringssystem risk för att samhällsekonomiskt mindre angelägna investeringar ges företräde om de kan finansieras på annat sätt än med anslag över statsbudgeten. Detta kan leda till att samhällsekonomiskt mer lönsamma investeringar inte kommer att genomföras.

Utskottet anser i likhet med revisorerna och motionärerna att valet av investeringsprojekt skall baseras på samhällsekonomiska bedömningar med utgångspunkt i de transportpolitiska målen och att samtliga väg- och järnvägsinvesteringar som helt eller delvis finansieras med statliga medel skall prövas inbördes oavsett finansieringsform. Eftersom investeringar som finansieras med lån intecknar framtida anslagsutrymme förutsätter detta att en noggrann redovisning görs av hur stora dessa inteckningar är i framtiden. Utskottet delar också revisorernas uppfattning att det politiska inflytandet över planeringsprocessen inte bör minska.

Översynen bör ta sikte på att riksdagens uppgift normalt inte är att ta ställning till enskilda infrastrukturprojekt. Riksdagens roll bör i första hand vara att ange övergripande mål och riktlinjer för planeringen, fastställa finansiella ramar och säkerställa en god kontroll av statens finanser.

En viktig uppgift för riksdagen är vidare att kontrollera att de av riksdagen fastlagda målen uppfylls, att statens resurser används på ett effektivt sätt och att planeringssystemet fungerar väl. Detta förutsätter att regeringen för riksdagen presenterar ett underlag som möjliggör en sådan uppföljning.

Samhällsekonomiskt beslutsunderlag

Utskottet anser i likhet med revisorerna att det samhällsekonomiska beslutsunderlaget bör vara informativt, lättillgängligt och aktuellt samt innehålla en analys av olika alternativ. Utskottet instämmer vidare i revisorernas slutsatser att osäkerheter i antaganden, prognosresultat och beräkningar bör tydliggöras och beskrivas bättre. Tiden för att ta fram beslutsunderlag bör heller inte vara så kort att man endast hinner analysera en lösning ordentligt. Utskottet ser det som naturligt att det samhällsekonomiska beslutsunderlaget många gånger kan behöva kompletteras med bedömningar om effekter som inte är möjliga att fånga in i de samhällsekonomiska kalkylerna. Som revisorerna påpekar är det i dessa fall särskilt viktigt att beslutsunderlaget är tydligt.

Utskottet delar sålunda revisorernas uppfattning att en översyn bör göras av kraven på det samhällsekonomiska beslutsunderlaget. I översynen, som bör gälla såväl anslagsfinansierade som alternativt finansierade projekt, bör inte enbart de samhällsekonomiska kalkylerna utan även annat beslutsunderlag diskuteras. Översynen av kraven på det samhällsekonomiska beslutsunderlaget bör göras i anknytning till den översyn av planeringsprocessen som utskottet tidigare ställt sig bakom.

Utskottets förslag till tillkännagivande

Utskottet anser att riksdagen som sin mening bör ge regeringen till känna vad utskottet i det föregående anfört med anledning av Riksdagens revisorers förslag och motionsförslagen. Det innebär att regeringen vid förslag om alternativa finansieringar av infrastrukturprojekt bör förbättra sin redovisning av motiv, risker och ekonomiska konsekvenser av den valda finansieringsformen. Regeringen bör också varje år redovisa omfattningen på och de statsfinansiella konsekvenserna av de väg- och järnvägsinvesteringar som finansieras med alternativa finansieringsformer.

Enligt utskottets mening bör vidare regeringen ta initiativ till en översyn av planeringsprocessen för investeringar i vägar och järnvägar. Översynen bör ta sikte på att valet av investeringsprojekt skall baseras på samhällsekonomiska bedömningar med utgångspunkt i de transportpolitiska målen och att samtliga väg- och järnvägsinvesteringar som helt eller delvis finansieras med statliga medel prövas inbördes oavsett finansieringsform. Inom ramen för översynen bör kraven på det samhällsekonomiska beslutsunderlaget granskas. Det politiska inflytandet över planeringsprocessen bör som revisorerna framhåller inte minska.

Utskottet är inte berett att nu uttala någon uppfattning om i vilken utsträckning alternativa finansieringsformer bör användas. Yrkande 2 i motion T10 (fp) om att genomföra fler trafikinvesteringar med alternativ finansiering genom partnerskap avstyrks därför.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Förslaget

I Riksdagens revisorers förslag 2000/01:RR11 Nya vägar till vägar och järnvägar? föreslås

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört om regeringens redovisning av väg- och järnvägsinvesteringarnas finansiering enligt avsnitt 2.1 i förslaget,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört om en översyn av planeringsprocessen för investeringar i vägar och järnvägar enligt avsnitt 2.2 i förslaget,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört om en översyn av kraven på beslutsunderlaget för investeringar i vägar och järnvägar enligt avsnitt 2.3 i förslaget.

Följdmotioner

2000/01:T8 av Per-Richard Molén m.fl. (m) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om regeringens redovisning av väg- och järnvägsinvesteringars finansiering.

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en översyn av planeringsprocessen för investeringar i vägar och järnvägar.

3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en översyn av kraven på beslutsunderlaget för investeringar i vägar och järnvägar.

2000/01:T9 av Tuve Skånberg m.fl. (kd) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut: Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att översynen av planeringsprocessen och kraven på samhällsekonomiskt beslutsunderlag skall gälla alla investeringar i infrastruktur oavsett finansieringsform.

2000/01:T10 av Kenth Skårvik m.fl. (fp) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om genomarbetade förslag som samlat tar hänsyn till ekonomi, rationalitet och miljömässiga konsekvenser i beslutsprocessen.

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om alternativ finansiering genom partnerskap (Public Private Partnership, PPP).