



PM 2008:78 RI (Dnr 314-343/2008)

Kommunal medfinansiering av regionala infrastrukturprojekt, Ds 2008:11

Remiss från Finansdepartementet

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som yttrande till Finansdepartementet om Kommunal medfinansiering av regionala infrastrukturprojekt, Ds 2008:11 överlämnas och åberopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Föredragande borgarrådet Kristina Axén Olin anför följande.

Ärendet

Finansdepartementet har remitterat Kommunal medfinansiering av regionala infrastrukturprojekt (Ds 2008:11) till Stockholms stad för yttrande.

I promemorian föreslås att kommuner och landsting ges möjlighet att lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för även om projektet ligger utanför det egna området, under förutsättning att det finns särskilda skäl. Den föreslagna bestämmelsen ändrar inte den grundläggande ansvarsfördelningen mellan statliga och kommunala aktörer för samhällets infrastruktur.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Mina synpunkter

Infrastrukturen i stockholmsregionen har länge varit eftersatt. Staten har under långa perioder ej klarat att finansiera de väg- och spårplaner som riksdagen fattat beslut om. Som en följd har medfinansiering i olika former förekommit och Stockholm har i det avseendet varit en föregångare. Rimligheten i att en kommun lämnar bidrag till investeringar som i allt väsentligt är ett statligt ansvar kan ifrågasättas, samtidigt är det nödvändigt att ny infrastruktur kommer på plats i sådan takt att bostadsexploateringar och övrig stadsutveckling kan underlättas.

Behoven i Stockholm av nya vägar och spår är så stora att staden vid flera tillfällen tagit ett stort ansvar för finansieringen av ny kapacitet i infrastruktur. Att stockholmarna på detta sätt avlastat staten finansiering samtidigt som stockholmarna svarar för en väsentlig andel av statens inkomster i form av trängselskatt och andra skat-

ter understryker det ansvar Stockholms stad visar för stadsutvecklingen och ett fungerande transportsystem.

Jag välkomnar den nuvarande regeringens ansvarsfulla arbete kring de viktiga frågorna som gäller ny infrastruktur och finansiering av densamma. I det sammanhanget är det viktigt att understryka att behovet av ökade statliga anslag till infrastruktur är nödvändigt för att råda bot på den kapacitetsbrist som präglar transportsystemen. Nya vägar och spår måste vara finansierade och infrastrukturpolitiken måste präglas mer av realism och mindre av önskelistor.

I avvaktan på att en balans uppnås mellan behoven av infrastruktur och kapaciteten måste nya vägar sökas för att öka tillgängliga investeringsmedel. Jag anser att det är nödvändigt att vid sidan av kommunal medfinansiering också möjliggöra så kallade OPS-lösningar (offentligt-privat samarbete) för flera väg- och spårprojekt.

Jag instämmer i stadsledningskontorets förslag till yttrande.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som yttrande till Finansdepartementet om Kommunal medfinansiering av regionala infrastrukturprojekt, Ds 2008:11 överlämnas och åberopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 26 mars 2008

KRISTINA AXÉN OLIN

Bilaga

Departementspromemoria om Kommunal medfinansiering av regionala infrastrukturprojekt, Ds 2008:11

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Carin Jämtin* och Roger Mogert (båda s) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. Besvara remissen från finansdepartementet med stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.
2. Därutöver anföra följande.

Vi tillstyrker den föreslagna förändringen. Ibland är de infrastrukturinvesteringar som har störst betydelse för en kommun belägna i en annan kommun. Att inte tillåta ett kommunalt engagemang bara på grundval av kommungränsen framstår för de flesta som obegripligt. Det mest kända exemplet är den så kallade ”Sala- proppen” där Borlänge och Falun ville förbättra sina kommunikationer till Stockholm och Mälardalen genom att förskottera en insats i Sala. Det överklagades och man var därför tvungen att hitta en annan lösning, något som förorsakade administrativa kostnader och onödigt arbete.

Det är dock viktigt att understryka att den föreslagna förändringen inte får öppna upp för att kommuner och regioner i än större utsträckning tvingas bidra till den statliga infrastrukturen i och med att den administrativa gränsen kan undantas för infrastruktur i särskilda fall.

Efter regeringens senaste "tiggarrunda" i Mälardalen och Stockholmsregionen står vi inför en situation med en historiskt stor lokal och regional medfinansiering av infrastruktur, något som inte initierats av ett kommunalt engagemang utan av regeringen. Det är en djupt olycklig utveckling och innebär att medel dras undan från vård, skola och omsorg i hela Mälardalen för att rädda ansiktet på den borgerliga regeringen. Det är inte acceptabelt.

Vi vill till sist framhålla att vi delar VTI:s och Finansdepartementets syn på OPS. Det är inte en finansieringsform och bör därför inte behandlas i det här sammanhanget.

Reservation anfördes av borgarrådet *Yvonne Ruwaida* (mp) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. som svar på remissen anföra följande:

Infrastruktursatsningar bör präglas i högre grad av realism än önskelistor, vilket i hög grad präglar många kommuners äskanden om nya vägar. Istället för att satsa på långsiktigt ohållbara och trafikalkalstrande motorvägsatsningar bör klimatsmarta spårsatsningar prioriteras och realistiska beräkningar på vad infrastruktursatsningarna verkligen kostar samhället måste göras.

Kommunal medfinansiering innebär att statliga prioriteringar ställs åt sidan. Storleken på den kommunala kassan riskerar att styra snarare än prioriteringar utifrån samhällsekonomisk nytta och uppsatta klimat- och miljömål. Genom att ge kommunerna möjlighet att medfinansiera infrastrukturprojekt är risken stor att vägsatsningar i rika tätortskommuner prioriteras framför andra satsningar. Det finns också en risk att prioriteringar av kostnadseffektiva och miljömässigt bästa investeringar står tillbaka för mer lokalt opportuna projekt. Dessa konsekvenser förstärks om satsningar utanför det egna geografiska området möjliggörs.

Att använda alternativa finansieringsformer såsom OPS (Offentlig Privat Samverkan) för infrastruktursatsningar är mycket tveksamt eftersom det ökar risken att man inte tar tillräcklig hänsyn till projektets miljökonsekvenser och att kostnaderna blir större än förväntat. Om alternativ finansiering skall ske kan det sannolikt i många fall vara ekonomiskt mer fördelaktigt för staten själv att ordna finansieringen via lån i Riksgäldskontoret.

Trängselavgifterna infördes inte för att finansiera motorvägsprojekt såsom Förbifart stockholm utan för att öka framkomligheten och minska trängseln på Stockholms vägar, vilket är fördelaktigt inte bara för bilar utan också för kollektivtrafik och oskyddade trafikanter såsom gång- och cykeltrafikanter. Regionen måste själv få rådighet över trängselavgifterna och inkomsterna därifrån. Överskottet måste gå till satsningar på förbättrad och utökad kollektivtrafik.

Kommunal medfinansiering av infrastrukturprojektet riskerar att rubba ansvarsfördelningen mellan stat och kommun/landsting varför man bör vara mycket restriktiv med detta. Det är viktigt att staten även i fortsättningen ansvarar för finansieringen.

Reservation anfördes av borgarrådet *Ann-Margarethe Livh* (v) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. Föredragande borgarrådets förslag till beslut avslås
2. Därutöver vill vi framföra följande

Vänsterpartiet anser att det i vissa fall kan vara nödvändigt med kommunal medfinansiering av för staden viktiga och angelägna infrastrukturprojekt som ligger utanför den egna kommunen. Som stadsledningskontoret mycket riktigt påpekar finns det dock skäl att åter påtala behovet av ökade statliga anslag till infrastruktursatsningar. Vi är emellertid tveksamma till samarbetsavtal av typen OPS-lösningar. Principen att risken skall bäras av den part som är bäst lämpad att hantera den är naturligtvis bra. Det framstår dock som givet att ansvaret för

exempelvis drift och underhåll – vilket vanligtvis tillfaller den privata parten i den här typen av avtal – bäst sköts av kommunala eller statliga aktörer som i första hand ser till den allmänna nyttan. OPS-lösningar förutsätter även att den privata parten tar ett livscykelansvar för den tillhandahållna anläggningen vilket av naturliga skäl inte alltid är möjligt

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av *Carin Jämtin, Roger Mogert, Tomas Rudin och Teres Lindberg* (alla s) med hänvisning till reservationen av (s) i borgarrådsberedningen.

Reservation anfördes av *Stefan Nilsson* (mp) med hänvisning till reservationen av (mp) i borgarrådsberedningen.

Reservation anfördes av *Ann-Margarethe Livh* (v) med hänvisning till reservationen av (v) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

Finansdepartementet har i en departementspromemoria (Ds 2008:11) föreslagit följande ändring i lagen (2008:0000) om vissa kommunala befogenheter.

Om särskilda skäl föreligger får ett sådant bidrag lämnas utan att det finns sådan anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900).

Promemorians förslag innebär att kommuner och landsting kan lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för, även om projektet ligger utanför det egna området. Kommuner och landsting får göra undantag från lokaliseringprincipen endast under förutsättning att särskilda skäl föreligger. Byggandet av sådan väg eller järnväg kan t.ex. bidra till kraftigt förbättrade transportmöjligheter som underlättar arbetspendling, företagsetableringar och utveckling av företag. I framförallt storstadsregionerna kan det också handla om investeringar som löser upp flaskhalsar i trafiknätet och därmed möjliggör ökat bostadsbyggande och andra exploateringar.

I promemorian behandlas även aspekter på redovisning av kommunala bidrag till statlig infrastruktur. Från Rådet för kommunal redovisning har i en skrivelse till regeringen framförts synpunkter om att man från bokföringsmässiga grunder m.m. bör periodisera inkomster och utgifter till de räkenskapsår de hör. Rådet föreslår att det finansiella stödet från kommunerna aktiveras, dvs. att betrakta bidraget som en investering i en gemensamt ägd tillgång. Detta skulle i så fall fordra en förändring av grundläggande redovisningsprinciper, vilket kräver lagändringar. Något ställningstagande till behovet av förändringar av nuvarande lagstiftning om kommunal redovisning föreslås dock inte i departementspromemorian.

Svar på remissen har begärts senast den 8 april 2008.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 26 februari 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Sammanfattning

Stadsledningskontoret har inte några invändningar mot förslagen i den remitterade departementspromemorian. Det finns dock skäl att åter påtala behovet av ökade statliga anslag till infrastruktursatsningar i vägar och järnvägar så att kommunal medfinansiering inte blir nödvändig.

Bakgrund

Under senare år har det förekommit flera exempel på kommunal medfinansiering av statliga projekt, främst i storstadsområdena. I Stockholmsregionen kan bl.a. nämnas Södra länken, Norra länken och Citybanan, till vilka Stockholms stad lämnar betydande bidrag. Motivet för det kommunala engagemanget är framförallt att åstadkomma en tidigareläggning av sådana investeringar eftersom de statliga budgetanslagen inte motsvarar de behov som aktualiserats i infrastrukturplaneringen.

Frågor kring den kommunala kompetensen och kommunal samverkan har behandlats av

Kommunala kompetensutredningen, som överlämnade sitt betänkande till regeringen den 1 oktober 2007. Utredningens förslag bereds för närvarande i regeringskansliet. Utredningen har inte funnit skäl att föreslå någon ändring i kommunallagens s.k. lokaliseringsprincip, som innebär att kommunala åtgärder ska ha anknytning till kommunens eller landstingets geografiska område eller dess medlemmar för att anses som kompetensenliga.

Regeringen har 2008 inlett arbetet med en ny planeringsomgång för transportinfrastrukturen. En utgångspunkt är att se möjligheter för att skapa effektiviseringsvinster. Regeringen överväger såväl alternativa former för upphandling som nya metoder att organisera finansieringslösningar för infrastruktur. I dessa alternativa former kan inkluderas medfinansiering och ökad delaktighet från kommuner, regioner och näringsliv.

Ärendet

Finansdepartementet har i en departementspromemoria (Ds 2008:11) föreslagit följande ändring i lagen (2008:0000) om vissa kommunala befogenheter.

Om särskilda skäl föreligger får ett sådant bidrag lämnas utan att det finns sådan anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900).

Promemorians förslag innebär att kommuner och landsting kan lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för, även om projektet ligger utanför det egna området. Kommuner och landsting får göra undantag från lokaliseringsprincipen endast under förutsättning att särskilda skäl föreligger. Byggandet av sådan väg eller järnväg kan t.ex. bidra till kraftigt förbättrade transportmöjligheter som underlättar arbetspendling, företagsetableringar och utveckling av företag. I framförallt storstadsregionerna kan det också handla om investeringar som löser upp flaskhalsar i trafiknätet och därmed möjliggör ökat bostadsbyggande och andra exploateringar.

I promemorian behandlas även aspekter på redovisning av kommunala bidrag till statlig infrastruktur. Från Rådet för kommunal redovisning har i en skrivelse till regeringen framförts synpunkter om att man från bokföringsmässiga grunder m.m. bör periodisera inkomster och utgifter till de räkenskapsår de hör. Rådet föreslår att det finansiella stödet från kommunerna aktiveras, dvs. att betrakta bidraget som en investering i en gemensamt ägd tillgång. Detta skulle i så fall fordra en förändring av grundläggande redovisningsprinciper, vilket kräver lagändringar. Något ställningstagande till behovet av förändringar av nuvarande lagstiftning om kommunal redovisning föreslås dock inte i departementspromemorian.

Svar på remissen har begärts senast den 8 april 2008.

Ärendets beredning

Kommunstyrelsen har remitterat ärendet till stadsledningskontoret. Inom stadsledningskontoret har ärendet beretts av finansavdelningen i kontakt med juridiska avdelningen.

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag

Stadsledningskontoret har deltagit i den statliga utredningen om Kommunal kompetens genom en representant i en särskild referensgrupp. I det sammanhanget har staden beretts möjlighet att ta del av och lämna synpunkter på överväganden kring behovet av ändrad lagstiftning om kommunal medfinansiering. Stadsledningskontoret kan se motiv för de förslag som nu framförs av finansdepartementet och har inga invändningar mot innehållet i den nu utsända departementspromemorian.

Behovet av förbättrade väg- och spårförbindelser i Stockholmsregionen är synnerligen stort. Om Stockholm ska kunna vara tillväxtmotor för hela Sverige är det nödvändigt att göra mycket stora infrastruktursatsningar de närmaste åren. Detta kan motivera att staden nu går in som medfinansierare för erforderliga statliga investeringar i väg- och järnvägsprojekt.

Det finns dock skäl att åter påtala behovet av ökade statliga anslag till infrastruktursatsningar i vägar och järnvägar så att kommunal medfinansiering inte blir nödvändig. Eftersom det redan 1990 skett en uppdelning mellan statliga och kommunala vägar och att staten inte längre bidrar ekonomiskt till byggande och drift av det kommunala vägnätet har staden numera hela ansvaret för det stora ekonomiska åtagandet att åtgärda eftersatt underhåll och

att utveckla sin del av vägsystemet. Det finns därför skäl att överväga om staden långsiktigt ska fortsätta att dessutom vara medfinansierare för statliga väg- och spårprojekt.

Stockholmarna får bära avsevärt större bördor än övriga Sverige i form av statlig skatt, trängselskatt och kommunalskatt. Det är inte långsiktigt hållbart att invånarna i vår region ska betala betydligt mer för nödvändiga infrastrukturåtgärder än i resten av landet – i synnerhet som tillväxten i Sverige är beroende av utvecklingen i Stockholm. Av de offentliga satsningarna på investeringar, drift och underhåll av vägar och järnvägar åren 2000-2004 har den regionala satsningen i Stockholms län (av kommunerna och landstinget) utgjort ca 60 % gentemot ca 40 % för riket som helhet. Vägverket och Banverket planerar åren 2004-2015 investera ca 180 mdkr i väg- och järnvägsinfrastruktur, vilket för riket som helhet motsvarar ca 20 000 kr per invånare. För deras investeringar i Stockholms län är motsvarande siffra 15 000 kr.

Stadsledningskontoret är mycket tveksamt till de tankar som framförts av Rådet för kommunal redovisning, vilka redovisas i departementspromemorian. Enligt stadsledningskontorets uppfattning finns det klara skäl för att den som är huvudman för väg- eller spåranläggning ska äga och ansvara för hela anläggningen. Det skulle bli mycket komplicerat om medfinansierare skulle aktivera sina bidrag i form av investeringar och på så vis äga andelar av respektive anläggning. Frågan om behovet av en eventuell förändrad lagstiftning om kommunal redovisning bör därför prövas noga.