SVENSKT NÄRINGSLIV

Finansdepartementet
Budgetavdelningen, Strukturenheten
Heidi Brogren

Vår referens/dnr:
54/2017

Er referens/dnr:
Fi2017/01056/BAS

2017-07-03

Remissyttrande

Finansiering av infrastruktur med privat kapital (SOU 2017:13)

– Delbetänkande av kommittén om finansiering av offentliga infrastruktur- investeringar via skatter, avgifter och privat kapital

Svenskt Näringsliv har beretts tillfälle att yttra sig över det rubricerade delbetänkandet och vill framföra följande synpunkter och kommentarer. Svenskt Näringslivs chef för skatteavdelningen, tillika näringslivets skattesakkunnige, Johan Fall är expert i utredningen. Det som framförs i detta remissyttrande är därför ett komplement till den diskussion som föregick framtagandet av delbetänkandet.

Övergripande synpunkter

- En väl fungerande, tillförlitlig och konkurrenskraftig transportinfrastruktur är avgörande och en förutsättning för Sveriges konkurrenskraft och ekonomiska tillväxt.

- Sverige har dock, under flera decennier, byggt upp en betydande infrastrukturskuld. Den har uppstått av ett flertal olika orsaker, även om brist på resurser under lång tid är ett tungt vägande skäl.[1] Även om infrastrukturbudgetens storlek de senaste åren ökat, större fokus lagts på drifts-, underhålls- och reinvesteringsåtgärder och kunskapen samt medvetenheten har ökat kommer det ta lång tid och kräva stora ekonomiska resurser att betala av på skulden. Det ökade behovet av upprustning måste också ses i perspektivet att Sverige står inför en rad statsfinansiella utmaningar. En växande andel äldre och en krympande andel i arbetsför ålder är två exempel på utmaningar som kommer sätta press på alla statens utgiftsområden framöver.

[1] Se exempelvis Svenskt Näringsliv (2013) "Infrastrukturskulden" samt Svenskt Näringsliv (2016) "Infrastruktur för jobb och tillväxt". En liknande diskussion återfinns i exempelvis SNS konjunkturråd (2012) "Enkla regler, svåra tider – behöver stabiliseringspolitiken förändras?"

Svenskt Näringsliv Confederation of Swedish Enterprise
Postadress/Address: SE-114 82 Stockholm Besök/Visitors: Storgatan 19 Telefon/Phone: +46 (0)8 553 430 00
www.svensktnaringsliv.se Org. Nr: 802000-1858

- Svenskt Näringsliv anser att finansiering av transportinfrastruktur i grunden är en statlig angelägenhet och lejonparten av resurserna till nyinvesteringar, reinvesteringar samt till drift och underhåll bör anslås via statsbudgeten, vilket också är budgetlagens huvudregel. Offentlig-privat samverkan, OPS, och andra alternativa finansieringsformer av infrastruktur är ett komplement till statens huvudansvar.

- Svenskt Näringsliv anser därför att OPS har en plats i en mycket bred palett av åtgärder som krävs för att komma till rätta med det eftersatta transportinfrastruktursystemet. Sverige bör öppna upp, i de fall det är rationellt, för privata aktörer att investera långsiktigt med en trygg avkastning, inte minst i dagens lågräntemiljö.

- Delbetänkandet sätter förtjänstfullt frågan om OPS i ett brett sammanhang. Det är en gedigen genomgång av olika perspektiv för och emot. Delbetänkandet utgör därmed ett bra underlag till regeringen och en fortsatt konkret och faktabaserad diskussion om möjligheterna att, till en början i en begränsad omfattning, använda OPS-modeller i svenska transportinfrastrukturprojekt.

- Svenskt Näringsliv ställer sig positiv till delbetänkandets utgångspunkt att användningen av OPS-modeller i första hand ska ses som ett sätt att maximera effektiviseringsvinsterna vid byggande och drift av infrastruktur, inte ett sätt att öka investeringsnivån. OPS bör i första hand ses som en genomförandeform där det tillhandahålls en infrastrukturtjänst. Svenskt Näringsliv står bakom kommitténs utgångspunkt att OPS bör genomföras om de bedömda effektivitetsvinsterna med upplägget är större än skillnaderna i den riskjusterade finansieringskostnaden. Svenskt Näringsliv stödjer också att kommitténs ställningstagande att ett OPS-program i Sverige bör motiveras med ökad samhällsekonomisk effektivitet i investeringsverksamheten. För att öka kompetensen på området instämmer Svenskt Näringsliv i att Sverige borde bli medlemmar i EPEC.

- Svenskt Näringsliv tillstyrker i princip delbetänkandets huvudsakliga ställningstagande men vill framföra ett antal kommentarer och synpunkter med utgångspunkt i ställningstagandet.

Kommentarer och synpunkter på utredningens ställningstagande

Utredningens ställningstagande är enligt följande:

Kommittén förordar därför att ett försöksprogram som består av minst tre OPS-projekt startas inom transportinfrastrukturområdet. Projekten bör ligga inom den beslutade ramen för utveckling av transportsystemet och därmed vara en del av nationell transportplan.

I ett första steg bör en särskild funktion med hög expertkompetens inrättas. Funktionens uppgift är att utifrån forskningsresultat och internationella erfarenheter på bästa sätt förbereda och identifiera lämpliga OPS-projekt och säkerställa att dessa projekt i efterhand kan utvärderas.

Försöksprogrammet bör i ett senare skede utvärderas i sin helhet och då bör tas ställning till om det finns skäl att fortsätta med OPS-upphandlingar på permanent basis.

Regeringens direktiv till Trafikverket nämner ingenting om ett försöksprogram med OPS-projekt

Svenskt Näringsliv tillstyrker kommitténs förslag om att starta ett försöksprogram för OPS inom transportinfrastrukturområdet och anser också att detta bör vara en del av gängse planeringsprocess för infrastrukturinvesteringar. Däremot är det oklart hur kommitténs förslag kommer att behandlas i praktiken.

Det rubricerade delbetänkandet presenterades i slutet av februari 2017. Regeringen beslutade i slutet av mars 2017 att uppdra Trafikverket att ta fram ett förslag till ny nationella transportplan för åren 2018-2029.[2]

Det är alltså en månad mellan kommitténs förslag/ställningstagande och att regeringen uppdrog Trafikverket men det finns ingen som helst hänvisning eller notering om varken kommitténs arbete eller om förslagen.

Effekten av denna frånvaro blir att Trafikverket inte heller kommer att fokusera på att arbeta in ett försöksprogram inom ramen för den nya nationella transportplanen 2018-2029. Detta bekräftas också i direktkontakt med Trafikverket.

Frågan är hur kommitténs förslag kommer att tas tillvara i praktiken. Som läget är nu kommer inte ett försöksprogram att komma till stånd förrän tidigast omkring år 2022 när den nationella transportplanen revideras.

I detta sammanhang är det intressant att läsa finansdepartementets särskilda yttrande. Per Sonnerby skriver att:

"Mot bakgrund av vad jag här anfört finner jag att det mest rimliga nästa steget efter denna förtjänstfulla utredning vore en fortsatt studie för att täppa till kunskapsluckor och konkretisera den mest ändamålsenliga modellen för ett eventuellt svenskt OPS-program, snarare än att fatta beslut om att starta ett sådant program."

Frågan är om det förs någon diskussion mellan närings- och finansdepartementet om vad som blir nästa steg. Det framgår ingenstans. Regeringen är ytterst ansvarig och bör snarast ge besked om man ämnar att ge ett tilläggsuppdrag eller motsvarande om OPS till Trafikverket eller om frågan ska, under en obestämd framtid, studeras vidare.

[2] Regeringen (2017), Förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utvecklingen av transportsystemet och trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur (rskr. 29016)

Den särskilda funktionen med hög expertkompetens behöver konkretiseras

Svenskt Näringsliv tillstyrker kommitténs förslag med att inrätta en särskild funktion för att bästa sätt förbereda och identifiera lämpliga OPS-projekt och säkerställa att dessa projekt i efterhand kan utvärderas. Det finns en logik i att säkerställa beställarkompetens och ha ett gediget förberedelsearbete inom ramen för det eventuella försöksprogrammet. Svenskt Näringsliv anser att inrättandet av en sådan funktion är avgörande för att beslut överhuvudtaget ska tas om ett OPS-program och att det ska ges förutsättningar för att bedrivas effektivt och framgångsrikt.

Däremot kunde delbetänkandet vara mer konkret och tydligare precisera hur sammansättningen av en sådan funktion ska se ut, under vilken departement funktionen ska placeras, vilken typ av kompetens som ska ingå, vilken typ av modell(er) som ska användas för att välja ut eventuella OPS-objekt och om utvärderingen ska utföras internt eller läggas ut på externa aktörer med mera.

Även det faktum att den gängse processen med framtagande av nästa nationella transportplan inte innefattar direktiv till Trafikverket (som beskrevs ovan) skapar frågetecken om när en sådan särskild funktion ska starta sitt arbete. Detta behöver också tydliggöras.

Hela processen för infrastrukturplaneringen behöver förbättrad styrning, granskning och uppföljning – inte bara OPS-projekt i en testmiljö

Det faktum att kommittén förordar en särskild funktion för OPS-projekt sätter också fingret på behovet av att förbättra den generella styrningen, granskningen och utvärderingen av den befintliga infrastrukturprocessen.

Det är minst lika viktigt att de upphandlade objekten i den nationella planen exempelvis är samhällsekonomiskt lönsamma och att de på ett adekvat sätt går att utvärdera i efterhand, även om de finansieras av viss del av kommunal medfinansiering eller är fullt ut finansierade av statliga anslag.

Att samhällsekonomisk effektivitet och långsiktig hållbarhet ska vägleda transportpolitiken råder bred samstämmighet om. Men vad infrastrukturplaneringens konkreta prioriteringar ska vägledas av och utvärderas mot, är inte alls lika givet.

Värderings- och åsiktsskillnader leder i dag till vitt skilda slutsatser om vad som är samhällsekonomiskt effektivt och långsiktigt hållbart. De skilda perspektiven leder också fram till att det i infrastrukturdebatten ofta uttrycks olika former av misstro; dels mot de samhällsekonomiska lönsamhetskalkyernas förmåga att fånga alla effekter, dels i vilken utsträckning beslutsfattarna i slutänden faktiskt vägleds av samhällsekonomisk effektivitet.

För en långsiktig och effektiv infrastrukturplanering behöver tilltron öka till att den samhällsekonomiska analysen är heltäckande och att den används på ett konsekvent sätt i planering och prioritering.

Tilltron kan stärkas genom fortsatt utvecklade metoder, bland annat för att värdera åtgärders effekter på godstrafiken och på transporternas klimatpåverkan. Det gäller inte minst värderingen av drift- och underhållsåtgärder. Tilltron kan också stärkas genom ett utvecklat institutionellt ramverk för uppföljning av infrastrukturplaneringens underlag och utfall.

Svenskt Näringsliv har tidigare föreslagit att det bör etableras ett nytt ramverk för mer effektiva åtgärdsval på infrastrukturområdet samt att det bör inrättas ett Infrastrukturråd.[3]

Infrastrukturrådets främsta syfte bör vara att säkerställa en kontinuerlig, oberoende och sammanhängande utvärdering av svensk infrastrukturpolitik och hur det bidrar till de transportpolitiska målen.

Delbetänkandets förslag med en särskild funktion med hög expertkompetens skulle kunna fungera som en förebild till ett bredare infrastrukturråd med avseende på urvalsprocess, samhällsekonomiskt lönsamhet, transparens etc. i den ordinarie processen för utvecklingen av hela transportsystemet.

Idag är det ett flertal statliga aktörer som på ett förtjänstfullt sätt genomför, utifrån olika positioner och perspektiv, granskningar av transportpolitiken och infrastrukturplaneringen. Det gäller exempelvis myndigheten Trafikanalys, Riksrevisionen och Finanspolitiska rådet. Dessa skilda granskningar är dock inte helt oberoende (i fallet med Trafikanalys) samt saknar kontinuitet och egen transportekonomisk/transportpolitisk kompetens (Finanspolitiska rådet och till viss del Riksrevisionen).

Finanspolitiska rådet har exempelvis i sina årliga rapporter 2015 och 2016 föreslagit att det ska införas ett ramverk för infrastrukturbeslut för att råda bot på det problem som rådet identifierat, att det läggs för liten vikt vid samhällsekonomisk lönsamhet när investeringsplaner beslutas.

Finanspolitiska rådet menar att ramverket bör innehålla ett regelverk som beskriver hur beslutsunderlag och uppföljning ska utformas, i syfte att "tydliggöra de samhällsekonomiska avvägningarna utan att för den skull inskränka den politiska beslutsmakten".[4]

Svenskt Näringsliv instämmer i Finanspolitiska rådets synsätt. Men ramverket kan inte enbart bestå av ett antal principer och regler för arbetsgången i regeringskansliet och ansvariga myndigheter. Det skulle troligtvis behövas ett formaliserat institutionellt ansvar för att utveckla och tillämpa ramverket i förhållande till de åtgärder som planeras och genomförs.

Svenskt Näringsliv menar därför att ett nytt och för ändamålet ansvarigt råd borde inrättas och det initiala uppdraget skulle kunna vara att:

- granska arbetet med att utveckla och förbättra de samhällsekonomiska kalkylmodellerna,
- följa upp avslutade och pågående infrastrukturprojekt för att säkerställa att det finns tillförlitlig och transparent redovisning av projektens samhällsnytta och kostnadsutveckling,
- ansvara för att modeller utvecklas för det långsiktiga investeringsbehovet i transportinfrastruktur.

Ett infrastrukturråd ska därför ha en nära samverkan med akademin och den forskning som idag bedrivs som bedrivs kring transporter och infrastruktur i Sverige och internationellt. Den

[3] Svenskt Näringsliv (2013), Tillväxtfrämjande investeringar i infrastruktur – förslag till ett nytt infrastrukturpolitiskt ramverk. Svenskt Näringsliv (2016), Infrastruktur och transporter för företagande och jobb.
[4] Finanspolitiska rådet (2015), Svensk finanspolitik 2015.

svenska forskningen kring transportekonomi och infrastrukturens samhällsekonomiska effekter är av hög internationell klass och behöver utgöra grunden för ökade kunskaper och förbättrade modeller. Två institutioner som är centrala för ett Infrastrukturråd att samverka med är Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) och Centrum för transportstudier (CTS).

Stockholm som ovan,

Mårten Bergman
Ansvarig Infrastruktur, Svenskt Näringsliv