



2011-09-15

Näringsdepartementet
ATT Gunvor Persson
103 33 Stockholm

Finansiering, medfinansiering och värdet av regionala beslut *Remissyttrande över Medfinansieringsutredningens slutbetänkande* *(SOU 2011:49)*

Sydsvenska Industri- och Handelskammaren är Sveriges största handelskammare med cirka 2800 medlemsföretag i Skåne, Blekinge, Kalmar, Kronoberg och södra Hallands län. Handelskammaren har under lång tid arbetat för bättre infrastruktur och ett reformerat planerings- och finansieringssystem för densamma. Handelskammaren vill härmed lämna följande synpunkter på Medfinansieringsutredningens slutbetänkande (SOU 2011:49)

Övergripande kommentarer

Handelskammaren arbetar med tre nyckelbegrepp för infrastrukturanalys – **funktionalitet, pålitlighet** och **användarvänlighet**. Syftet med begreppsmodellen är att analysera och diskutera infrastruktur som en tjänst som är beroende av tekniska och administrativa system så väl som av kunder och användare. Infrastruktur utan kunder är helt enkelt inte infrastruktur. De tre nyckelbegreppen gör sig även relevanta i frågan om hur processer för infrastrukturplanering och finansiering bör utformas. Handelskammarens remissyttrande kommer mot bakgrund av detta att fokusera på det regionala beslutsfattandets roll i planering och finansiering av infrastruktur.

Handelskammarens kommentarer till Medfinansieringsutredningens slutbetänkande summeras i nedanstående lista. Varje punkt utvecklas därefter i den följande texten och summeras i en avslutande sammanfattning.

- Budgetlagen bör i linje med utredningens argumentation förändras och anpassas för att främja medfinansiering och därmed även offentligprivata samarbeten (OPS/PPP).
- Infrastrukturplaner bör som regel alltid vara finansierade.
- Regionala beslutsfattare bör ges större inflytande och mer ansvar i planering och genomförande av infrastruktursatsningar. De besitter nödvändig lokal/regional kunskap och är mer beroende av att uppvisa samhällsekonomisk nytta för sina väljare.
- Medfinansiering ökar både antalet aktörer och mängden kapital som satsas på infrastrukturen, vilket i sin tur leder till ökat ansvar och förbättrade grunder för ansvarsutkrävande.
- System för brukaravgifter från trafikoperatörer bör utformas för att skapa transparens men även för att generera viktig information om trafiken och



infrastruktursystemet på alla nivåer. Informationsinhämtning bör ingå i kravställningen för alla sådana system.

- System för att ta ut brukaravgifter bör utredas tydligare. Det bör till exempel utredas om avgiftssystem för trafikoperatörer kan struktureras som auktioner. Detta skulle kunna ge ett effektivt resultat och samtidigt, i enlighet med ovan, genereras löpande information om det aktuella trafikläget som kan bidra till underlaget för den fortsatta infrastrukturplaneringen.
- Utredningen bör ta hänsyn till förutsättningarna för och söka resultat som främjar offentligprivata samarbeten (Offentlig-Privat Samverkan, OPS, eller Private-Public Partnership, PPP).

Kostnaden för politisk retorik utan regional kunskap

Utredaren ger en tydlig bild av hur planeringsprocessen i praktiken inte fungerar i så motto att det saknas förtroende för den hos olika aktörer i systemet. Politiskt kommuniceras långsiktiga planer många gånger som robusta rekordsatsningar. Ofta är de dock i praktiken ofinansierade och de faktiska investeringarna blir systematiskt lägre än vad som ursprungligen planerats.

Planeringssystemet som det ser ut idag levererar inte kostnadseffektiva och förutsägbara resultat. Ett tydligt exempel på detta är den ekonomiska hanteringen av underhåll av infrastruktursystem. Idag betraktas underhåll som en separat utgiftspost, helt skild från investeringar i konkreta objekt, vilket innebär att investeringarnas fulla kostnad helt enkelt inte tas i beaktande. Det innebär också att öppenheten och transparensen i planering och genomförande av infrastrukturpolitiken minskar avsevärt.

Infrastrukturpolitiken måste av nödvändighet betraktas, diskuteras och planeras mycket långsiktigt. I praktiken innebär det emellertid att samhällsekonomiskt strategisk infrastrukturpolitik är mycket känslig för störningar från andra, mer kortsiktiga politiska behov och mål. Exempelvis lyftes ekonomiska medel för några år sedan från satsningar på E22 i Skåne för att istället placeras i en satsning på Rv45 mellan Göteborg och Trollhättan. Det är svårt att förstå en sådan manöver i termer av infrastrukturpolitik (att ”ångra sig” och flytta medel från en påbörjad och pågående satsning till en annan), men desto lättare är det att se det som ett utslag av fördelnings- eller industripolitik.

Det händer att medfinansiering problematiseras på grund av att externa aktörers intressen antas motverka den nödvändiga långsiktigheten i infrastrukturpolitiken. Tvärtom skulle man kunna argumentera för att medfinansiering och samarbete mellan flera olika aktörer skulle kunna skapa större lojalitet till och behov av att förhålla sig till överenskommelser som är gemensamma.



Kortsiktighet i infrastrukturplanering leder till fragmenterade satsningar och ökade kostnader. Detta är ett särskilt tydligt problem i en verksamhet där stordriftsfördelar vid investeringsfasen ger stora och väl dokumenterade besparingar och därmed även större samhällsnytta. En genomgång av samtliga svenska vägprojektet mellan 1998 och 2008 visade att den genomsnittliga vägprojektsträckan var 10,5 km lång. Att bygga samma vägar i dubbelt så långa avsnitt i taget hade inneburit en besparing 9,7 miljarder kronor, vilket motsvarar 19 procent av den totala kostnaden (se Bilaga 1). Detta illustrerar med all önskvärd tydlighet kostnaden för en dåligt fungerande planeringsmodell. Det behövs en bättre avvägning mellan vision och budget på nationellt och planering och genomförande regionalt.

Sammantaget har detta och andra faktorer lett till att:

- Sverige har internationellt låga investeringsvolymmer
- Sveriges planeringshorisont för investeringar i sammanhållna sträckor är mycket fragmenterad. En vägsträcka på 50 km kan förväntas att byggas i flera etapper utspritt över tolv år, eller till och med mer.
- Investeringsnytta underställs konsumtionsnytta och exkluderar konsumentnytta, vilket bland annat syns i bristande underhåll och utelämnande av kundperspektivet.

Kommuner och regioner/landsting har ett bortglömt ansvar för och omfattande latent kunskap om infrastruktur. Regionala och lokala tjänstemän och politiker tar del av den nationella infrastrukturpolitiken men ser också dess resultat förankrade i den faktiska trafiken i kommunen eller regionen. Det är en nödvändighet för att kunna förstå och förhålla sig till hur infrastrukturens funktionalitet förändras i takt med att efterfrågan och behov förändras och utvecklas.

Näringslivet har ett stort och ökande behov av kommunikationer för arbetspendling och affärsresor så väl som för varu- och godstrafik, men efterfrågan är varken konstant eller förutsägbar. 80 av 100 arbetstillfällen återfinns idag i tjänstesektorn, vilket innebär att resebehovet såväl som resevolymerna har förändrats. Infrastrukturen är central för företagets kompetensförsörjning, kundrelationer och logistiska behov.

Regional nytta och nationell nytta

En revidering av planeringsmodellen för infrastruktursatsningar kräver också en översyn av nyttoperspektivet för de inblandade parterna. Vilka nyttor uppstår för vem?

Utredningen föreslår att man i planeringsprocessen på olika vis ska göra skillnad mellan lokal och nationell trafik, men också mellan storstadsregioner och det övriga landet. Utredarens ambition att därmed skilja på lokal och nationell nytta är oroväckande. Framgångsrika infrastruktursatsningar skapar nytta lokalt och regionalt, så väl som på nationellt. Framförallt är den resulterande nyttan oberoende av om



finansieringen var lokal eller nationell. Dessutom finns det inget sätt att systematiskt skilja nationell trafik från lokal trafik. Den typen av kategoriseringar handlar oftare om politisk retorik än om nyttomaximering.

Utredningens förslag om att dela in planeringsperioden i tre fyraårsperioder riskerar att skapa obalans till regionala beslutsfattares nackdel i den nationella planeringen. Regionala beslutsfattare saknar en egen plattform i den föreslagna strukturen och arbetsordningen – att utifrån en lång lista på åtgärder formulera en vision – riskerar att resultera i filtrering av åtgärder och ytterligare centralisering av hela planeringsprocessen. Utredarens ambition att främja en bred samhällsdebatt är lovvärd, men den får inte prioriteras på bekostnad av den regionala beslutskapaciteten. Tvärtom bör utredningen understryka att regionala beslutsfattare ska förankra den typ av samhällsdebatt och dialog som utredaren efterlyser.

Ytterligare uppdelningar och åtskillnader i planeringsprocessen riskerar att leda till sämre infrastrukturinvesteringar, helt enkelt därför att nyttan som uppstår i kompromisser mellan lokala och nationella intressen går förlorad. På motsvarande vis krävs fler aktörer och bredare förankring snarare än ytterligare uppdelning mellan storstadsregioner och det övriga landet.

Infrastruktursatsningar ger huvudsakligen konsumtionsvärde och investeringsvärde som skall vägas mot kostnader. Finansiering handlar om hur kostnader matchas mot dessa värden. Konsumtionsvärdet uppstår medan investeringen pågår som följd av att investeringens genomförande och motsvarar omsättningen på denna verksamhet (inköp, personalkostnader med mera). Investeringsvärdet är det värde som skapas genom att investeringen ökat produktiviteten för samhälle, företag och privatpersoner.

Utredningen gör ingen tydlig skillnad mellan *budgetekonomisk* nytta (konsumtionsvärde) med långsiktig *samhällsekonomisk* nytta (investeringsvärde). Den samhällsekonomiska nyttan är ett optimeringsmål som begränsas av den budgetekonomiska nyttans bivillkor. Kort sagt: att finansiera kommande statsbudgetar är inget mål i sig, det är det statsbudgeten sedan finansierar som skapar den faktiska nyttan. Regionala beslutsfattare är mer beroende av den samhällsekonomiska nyttan, som ofta tar sig regionala snarare än nationella uttryck för den enskilde väljaren. Därmed innebär ett ökat regionalt inflytande i planeringsprocessen också ett ökat fokus på den samhällsekonomiska nyttan.

Ansvarsparadoxen

Eftersom statens finansiering planeras på årsbasis kommer konsumtionsvärdet att hamna i förgrunden för statens planering. Dels är detta lätt att kontrollera och uppstår i närtid. Det ger också vissa kortsiktiga och förutsägbara politiska vinster. Investeringsnyttan är visserligen stor men också svår att bedöma med precision och är tidsmässigt åtskild från kostnaden. I klartext gynnar det helt enkelt inte en sittande



regering och riksdag politiskt att skapa högt investeringsvärde i långsiktiga projekt (som sträcker sig över flera mandatperioder). Ekonomiskt blir resultatet lätt att investeringar prioriteras ned i förhållande till balansmål. Detta gör att det inte upplevs som ett problem att stycka upp investeringarna i små enstaka och spridda projekt. Den uteblivna långsiktiga nyttan syns inte och de fragmenterade projekten ger kortsiktig återkoppling. En sådan strategi ökar konsumtionsvärdet något men minskar också investeringsvärdets utveckling över tid, vilket i många fall innebär en kortsiktig vinst och en långsiktig förlust.

Detta speglas också i hur medborgarna ser på infrastrukturfrågor. När SOM-institutet frågar om betydelsen av infrastruktur för väljarna rankas det lågt. Möjligen beror detta till en del att begreppet är abstrakt och svårt att tolka, men sannolikt också att det i jämförelse med andra frågor som vård och omsorg upplevs som mindre viktigt. Statens politiska prioritering följer denna bild. När opinionsmätningar däremot genomförs kring vikten av konkreta vägprojekt i närheten av de tillfrågade blir bilden en annan. Vägar förknippas då starkt med möjligheten till sysselsättning och fritidsliv och tar stor plats i den samlade politiska värderingen.

Regionalt och lokalt ser människor konkreta vägar och trafikförbindelser, som fungerar eller inte fungerar, snarare än abstrakta infrastrukturplaner och projekt. Därmed blir infrastrukturen en fråga som människor kan relatera till i betydligt högre utsträckning. Det är en vardagsfråga relaterad till arbetsliv och fritid. Men det är även en fråga som är intimt knuten till människors hopp om och tilltro till den regionala närmiljön. Förutom att investeringsvärdet av en specifik investering såklart alltid är större lokalt och regionalt än längre bort finns därför också större politiska incitament att förverkliga investeringsvärden regionalt. Detta inses lätt om man betraktar hur värdet på fastigheter (mark och byggnader) påverkas av denna typ av investeringar.

Visioner om infrastruktur kan formuleras uppifrån-ned, men faktiska investeringar måste genomföras nedifrån-upp. Den största bestående nyttan av framgångsrika infrastrukturprojekt återfinns alltid regionalt och därför är det enormt viktigt att lyfta fram och prioritera det regionala beslutsfattandet. Sydsverige utmärker sig genom att vara en transitregion för resor och transporter in i och ut ur Sverige, men de infrastrukturen som möjliggör detta förutsätter harmonisering mellan lokal, regional, nationell och internationell trafik.

Regionala beslutsfattare besitter en kompetens som inte kan centraliseras och därför bör regionerna utgöra utgångspunkten för en översyn och revidering av planerings- och finansieringssystem. Mot bakgrund av detta framstår utredningens ambitioner att konstruera en löst sammansatt, bred och centralt administrerad samhällsdebatt som väldigt trevande och grundlösa.

Ett och samma projekt kan generera olika typer av nytta för aktörer i två olika regioner, men dessa två nyttor kan inte generaliseras till en entydig, delad nationell



nytta. Infrastrukturen är nationell främst i den meningen att staten, mest av historiska skäl, beslutar om merparten av resurserna.

Merparten av resurserna finns hos staten, samtidigt som merparten av behoven identifieras på regional och lokal nivå. Därmed skiljs kostnader och vinster i form av pengar och politik åt från varandra i tid och rum.

Finansiering och medfinansiering

I utredningens bilaga 5 diskuteras olika för- och nackdelar med medfinansiering. Här görs några antaganden som är värda att notera.

Bland annat konstateras att (statliga) planeringsdirektiv med möjlighet till medfinansiering leder till att utgifter inte kan förutses. Det är ett orimligt och oriktigt antagande. Graden av medfinansiering avgör inte i sig förutsägbarheten i statens utgifter för ett givet projekt. Mängden medfinansiering avgör statens inflytande över planeringen, men som utredaren själv har konstaterat garanterar statens dominerande inflytande på intet sätt någon egentlig förutsägbarhet i projektet. I motsats till utredaren skulle man kunna argumentera för att projekt med inslag av medfinansiering ökar statens incitament att hålla fast vid gemensamma överenskommelser och fullfölja åtaganden. Fler aktörer innebär i detta fall inte mindre utan mer förutsägbarhet i processen. Mot bakgrund av detta är det olyckligt att utredningen bara beskriver medfinansiering som något som sker efter det att staten har tagit initiativ till ett projekt. Initiativ bör även kunna komma från regionala och lokala beslutsfattare, eventuellt i samarbete med privata intressen.

Idag har Sverige i praktiken ofinansierade infrastrukturplaner, vilket innebär (och skulle kunna motiveras med) att politiker kan välja att av politiska skäl eller förändrade politiska prioriteringar frångå intentioner och byta investeringar mot konsumtion, eller justeringar i intäkter. Ofinansierade planer skapar kortsiktig kontroll. Denna modell har nackdelen att den helt missar den totala ekonomin för enskilda projekt och leder till ökade kostnader och fördröjd eller minskad investeringsnytta.

Ett alternativt sätt att arbeta vore att finansiera investeringar och därmed skapa genuin förutsägbarhet, men detta till priset att det blir svårare att frånsäga sig åtaganden.

Vidare anförs det i utredningen att syftet med ekonomisk planering är att ange en övre nivå för volym av åtgärder och att detta har effektivitets fördelar. Det kan emellertid också leda till överdrifter av delar av kostnads massan för ett projekt och samtidigt föra fokus från dess intäkter vilket riskerar att ge sämre effektivitet.

Utredaren belyser även frågan om medfinansiering innebär att man "köper sig förbi kön" vilket skulle öppna för obalanserat inflytande från vissa särintressen på bekostnad av andra mindre bemedlade intressenter samt resultera i att den samlade



nyttan minskar. Resonemanget utgår från att ”kän” är konstant och oberoende av hur planeringsprocessen ser ut. Om man däremot överväger att ökad medfinansiering kan leda till att fler intressenter och mer kapital kan bidra till infrastruktuursatsningar ser bilden väldigt annorlunda ut. Problemet, så som utredaren har formulerat det, utgår även ifrån att den kö som finns följs och är nyttooptimerad, vilket den svårligen skulle kunna påstås vara idag. Att denna kö i princip aldrig följs är i själva verket ett viktigt skäl till att reflektera över behov av förändring.

Vidare anføres att det finns en risk att regioner med god finansieringsmöjlighet gynnas på bekostnad av landet i övrigt. Detta är en märklig syn, som saknar grund att stå på. Regioner har finansieringsmöjligheter som återspeglar deras utveckling – stor och växande befolkning och tillväxt innebär ökande trafikunderlag och behov. Det finns inte någon optimal kostnad för infrastruktuursatsningar som är oberoende av vilken nytta de skapar. Dessutom är infrastrukturinvesteringar med medfinansiering inget nollsummespel. Tvärtom möjliggör medfinansiering att fler aktörer och mer kapital engageras i infrastrukturprojekt.

I utredningen diskuteras införandet av brukaravgifter och avgiftsbelagd trafik. System för brukaravgifter från trafikoperatörer kan potentiellt generera mycket information om efterfrågan på trafik lokalt, regionalt och nationellt, vilket i sin tur kan användas för att förbättra planeringen. Det kräver emellertid att informationsinsamling eller informationsproduktion tydligt ingår i kravställningen för alla sådana system. Ett beprövat sätt att generera sådan information är genom att ordna auktioner. Tågoperatörer skulle till exempel kunna delta i auktioner för att köpa tåglägen, vilket skulle generera information om hur olika operatörer värderar olika sträckor baserat på deras erfarenheter från att driva trafiken.

Sammanfattning

Handelskammaren anser att förslaget om att öka möjligheterna för staten att delta i medfinansiering överlag är positivt. Det bör påpekas att dagens regelverk i praktiken redan gör det möjligt för staten att engagera sig i större finansierade projekt genom myndigheters verksamhet. För att förstärka och främja samverkan och medfinansiering bör budgetlagen ändå förändras och utformas för att effektivare skapa utrymme för att göra sådana projekt effektivare, öppna för fler och mer transparenta mot allmänheten. Detta skulle inte minst underlätta för finansiering av samarbetsprojekt mellan offentliga och privata aktörer, så kallade OPS- eller PPP-projekt vilket i sin tur främjar såväl välfärden och samhället som välfärdsföretagande och entreprenörskap. Med detta sagt ger utredningen skäl till oro i ett par avseenden.

Handelskammaren använder en begreppsmodell – **funktionalitet, pålitlighet och användarvänlighet** - för att analysera och beskriva infrastruktur som en tjänst. Syftet med modellen är att lyfta fram kunden och kundnyttan i den infrastrukturpolitiska debatten. Infrastruktur utan kunder är helt enkelt inte infrastruktur. När det gäller planering och finansiering av infrastruktur handlar funktionalitet, pålitlighet och



användarvänlighet om hur kundernas behov, återkoppling och framtida efterfrågan bäst inkluderas i beslutsprocessen och tas till vara. Mot bakgrund av detta behandlar Handelskammarens remissyttrande framförallt det regionala beslutsfattandets roll i infrastrukturplaneringen.

Utredningen gör ett antal antaganden och drar slutsatsen att regionala beslutsfattare bör inta en relativt passiv och förvaltande roll i planeringen. Tvärtemot utredarens beskrivning bör regionala beslutsfattare ges större inflytande och mer ansvar i planering och genomförande av infrastrukturinvesteringar, med staten som övergripande finansiär. Beslut på regional och lokal nivå kan och behöver med nödvändighet ta hänsyn till hur människor faktiskt kan utnyttja infrastruktur tjänster – funktionalitet, pålitlighet och användarvänlighet.

Det går i praktiken inte att särskilja någon särskild nationell trafik från lokal och regional trafik, och vad man borde prata om är helt enkelt samordningen mellan trafik i olika regioner och mellan olika trafiksystem. Sydsverige utmärker sig genom att vara en transitregion för resor och transporter in i och ut ur Sverige. De infrastrukturen system som möjliggör detta förutsätter harmonisering mellan lokal, regional, nationell och internationell trafik. Regionala beslutsfattare besitter en kompetens som inte kan centraliseras och därför bör regionerna utgöra utgångspunkten för en översyn och revidering av planerings- och finansieringssystem. Den lokala kunskapen och den omedelbara ansvarsrelationen mellan kund och beslutsfattare går förlorad i det statliga beslutsfattandet.

Utredningens förslag om att dela in planeringsperioden i tre fyraårsperioder riskerar att skapa obalans till regionala beslutsfattaress nackdel i den nationella planeringen. Utredarens ambition att främja en bred samhällsdebatt är lovvärd, men den får inte prioriteras på bekostnad av den regionala beslutskapaciteten. Tvärtom bör utredningen understryka att regionala beslutsfattare ska förankra den typ av samhällsdebatt och dialog som utredaren efterlyser.

Den nationella planen bör användas för att identifiera och samordna utmaningar och möjligheter i olika regioner, så att problemlösningen därefter kan skötas av regionala aktörer. Den nationella planen bör även inbegripa omfattande och kostsamma projekt samt objekt som kräver internationella samarbeten, så som byggandet av infrastruktur för höghastighetståg.

Utredningens förslag om att skilja på storstadsregioner och det övriga landet, och även att göra skillnad mellan nationell och regional trafik, är problematiska. Att ha olika distinkta processer för olika beslutsinstanser eller regioner riskerar att ytterligare fragmentisera infrastrukturen satsningar. Det leder i sin tur till ökade kostnader och minskad brukarnytta. Framgångsrik infrastrukturplanering kräver samordning av regionala intressen i en nationell plan så att infrastrukturen satsningar byggs i hela fungerande stråk där den totala ekonomin bedöms, inklusive kostnader för att bibehålla rådande standard.



Handelskammaren

I sydsvenska företags intresse

Vidare gör utredningen ingen tydlig skillnad på långsiktig *budgetekonomisk* nytta med långsiktig *samhällsekonomisk* nytta (brukarnytta). Den samhällsekonomiska nyttan är ett optimeringsmål som begränsas av den budgetekonomiska nyttans bivillkor. Kort sagt, att finansiera kommande statsbudgetar är inget mål i sig, det är det statsbudgeten sedan finansierar som skapar den faktiska nyttan.

Bilaga 1

Rapport: Stråk istället för snuttar – Analys av stordriftsfördelar vid vägbyggen

Göran Tegnér och Janne Henningsson, WSP Analys & Strategi, 2010-03-11

http://www.e22.nu/fileadmin/user_upload/E22/Strak_istallet_for_snuttar_WSP_2010-03-11.pdf

Vänliga hälsningar,

Per Tryding, vVD

Joakim Lundblad, analytiker

