



Remissvar angående SOU 2017:13 Finansiering av infrastruktur med privat kapital?

Sammanfattning

Sydsvenska Industri- och Handelskammaren (Handelskammaren) delar kommitténs slutsatser och tillstyrker förslaget om ett svenskt försöksprogram med offentlig-privat samverkan (OPS) inom transportinvesteringar. I det följande redogör Handelskammaren för ställningstagandet och lyfter ytterligare en möjlighet med OPS-upphandlingar.

- **OPS kan öka samhällsnyttan under rätt omständigheter**

Handelskammaren delar kommitténs slutsatser att det finns potentiella effektivitetsvinster att realisera med OPS. Handelskammaren menar att det behövs nya lösningar för att öka effektiviteten i systemet för transportinfrastruktur och OPS kan bidra med effektivitetsvinster i genomförandet genom bland annat förbättrade incitament att hålla tidsplan och budget, lägre totalkostnad genom ett livscykelperspektiv och främjande av nya innovativa lösningar.

- **Bra att prova och utvärdera**

Handelskammaren tillstyrker kommitténs förslag om ett svenskt försöksprogram som består av minst tre OPS-projekt som utvärderas i sin helhet. Detta säkerställer att modellen anpassas till den svenska kontexten och att det finns tillräckligt underlag för en gedigen utvärdering.

- **OPS inom statsbudgeten som huvudregel**

Kommittén konstaterar att OPS kan genomföras inom rådande svenska regelverk och att OPS i de allra flesta fall klassificeras som en del av den offentliga sektorn och därmed inom statsbudgeten. Handelskammaren instämmer i att detta är en bra grundregel.

- **OPS kan bidra till ökad investeringsvolym**

Kommittén visar också att det europeiska regelverket under vissa omständigheter tillåter att investeringar i infrastruktur med privat finansiering görs utanför statsbudgeten. Det innebär att den totala investeringsvolymen kan utökas eller att samhällsekonomiskt nyttiga projekt kan tidigareläggas. Handelskammaren menar att en fast förbindelse mellan Helsingborg och Helsingör med avgiftsfinansiering är ett projekt som lämpar sig för en sådan modell. Detta projekt har inte bara tydliga samhällsekonomiska vinster utan är en även god företagsekonomisk investering som avkastar stora vinster på insatt kapital genom intäkter. Att avstå från denna typ av insvetsningar är dålig hushållning med statens och samhällets resurser. OPS möjliggör att denna typ av intäktsskapande investeringar kommer till stånd i praktiken.

Viktigt med effektivitet i investeringar i infrastruktur

Tillgången till välfungerande transporter och kommunikationer är en förutsättning för god konkurrenskraft. Ett land eller en region utan god infrastruktur tappar snabbt mark i konkurrensen om företagsamhet, kompetens och livskvalitet både nationellt och globalt. Genom att infrastruktur knyter ihop människor och marknader bidrar den till större arbetsmarknader, mer kunskapsutbyten och i förlängningen högre produktivitet och tillväxt. Med en ökande befolkning och en större koncentration av den ekonomiska aktiviteten till storstadsområden ökar dessutom behovet av infrastruktur.

Att investeringar i transportinfrastruktur finansieras och genomförs på ett effektivt och ändamålsenligt sätt är därför av stor vikt för regioners och hela landets tillväxt och konkurrenskraft. Det är också viktigt att de investeringar som ger mest samhällsekonomisk nytta är de som prioriteras.

OPS kan bidra till ökad effektivitet vid rätta förutsättningar

Handelskammaren välkomnar kommitténs fokus på OPS som en genomförandemodell för att åstadkomma effektivare transportinfrastrukturprojekt och driva fram mer innovativa lösningar. Handelskammaren vill särskilt lyfta följande:

Bra att utredningen tar ett brett grepp på finansieringsfrågan - kostnad för finansiering endast en av flera kostnader i en entreprenad.

Handelskammaren delar kommitténs slutsatser kring finansieringskostnaden i OPS-projekt. I uppdraget ingick att jämföra privat finansiering med upplåning i Riksgäldskontoret och kommittén har valt att ta hänsyn till risköverföring i jämförelsen. Det innebär att jämförelsen inkluderar att en del av skillnaden i finansieringskostnaden beror på att det vid privat finansiering sker en risköverföring från staten till den privata aktörens finansierare. Kommittén drar också slutsatsen att **finansieringskostnaden, med hänsyn tagen till risköverföringen, endast bör ses som en del av en samlad bedömning** kring lämplig entreprenadform, vilket Handelskammaren instämmer i.

OPS kan förbättra effektiviteten i genomförandet

Det finns tydliga tecken på att kostnaden för att bygga statlig transportinfrastruktur är hög. Kommittén visar att **produktivitetsutvecklingen har varit låg i den svenska bygg- och anläggningsbranschen** de senaste decennierna. Handelskammaren delar kommitténs uppfattning att de upphandlings- och entreprenadformerna som används i Sverige är en viktig faktor för att förklara den låga innovations- och produktivitetsutvecklingen i sektorn och att OPS kan bidra till ökad effektivitet.

Utredningen **beskriver tydligt hur privat kapital kan påverka effektiviteten vad gäller investeringar i transportinfrastruktur**. Handelskammaren menar att ett starkt motiv för OPS-lösningar är att de stärker livscykelperspektivet. Det möjliggör en optimal avvägning mellan initial investering och kontinuerliga underhållsinsatser under projektets livstid samtidigt som det främjar utvecklandet av innovativa lösningar. Detta argument lyfts även av

Urban Karlström i ESO-rapporten ”Investeringar in blanco? En ESO-rapport om behovet av infrastruktur”.¹ Handelskammaren vill också lyfta det faktum att studie från andra länder pekar på att OPS stärker drivkrafter för att hålla tidplan och budget.

Kontraktets utformning är avgörande för projektets effektivitet

Hur OPS-kontraktet utformas är avgörande för vilka effektivitetsvinster som uppstår. Kommittén diskuterar förtjänstfullt hur riskfördelningen mellan kontraktets parter spelar roll för projektets effektivitet. Handelskammaren delar kommitténs slutsats att **ersättningsformen bör ses om en integrerad del i riskfördelningen och att en tillgänglighetsbaserad ersättning som huvudregel är att föredra framför en efterfrågebaserad**. En annan viktig faktor som Handelskammaren vill lyfta är att kontraktet bör vara utformat så att det ger tydliga incitament till innovationer.

OPS är tillämpligt under vissa omständigheter

OPS är inte självändamål och modellen är enbart tillämplig när vissa förutsättningar är uppfyllda. Handelskammaren delar kommitténs slutsatser om vilka faktorer som spelar roll för om OPS kan vara lämpligt (s. 166–167) men vill särskilt lyfta vikten av att:

- Riskerna i projektet är identifierbara
- Detaljkraven är få
- Projektet är tillräckligt stort för att möjliggöra skalfördelar

Ett försöksprogram med tre projekt är en bra väg framåt

Handelskammaren tillstyrker kommitténs förslag om ett svenskt försöksprogram som består av minst tre OPS-projekt som utvärderas i sin helhet. Som kommittén påpekar bör OPS endast användas i de fall tydliga nyttor kan påvisas och det råder viss osäkerhet bland annat om hur stora vinsterna är. Handelskammaren menar att ett försöksprogram med tre projekt därför är ett bra första steg. Det innebär också att OPS kan anpassas till det svenska systemet och att modellen kan utvärderas i ett svenskt perspektiv. För att säkerställa tillräckligt med underlag är det viktigt att försöksprogrammet består av minst tre projekt.

Beställarkompetens en viktig faktor i ett försöksprogram

Handelskammaren instämmer i kommitténs slutsatser att en förutsättning för ett lyckat OPS-program är att beställarkompetensen i termer av resurser, kompetens och långsiktighet är tillräcklig och ändamålsenlig. Här finns det viktiga lärdomar att dra från internationella erfarenheter, bland annat från European PPP Expertise Centre (EPEC), europeiska investeringsbankens expertorgan för OPS-frågor. Handelskammaren anser att Sverige snarast bör bli medlem i EPEC.

¹ Brännlund m.fl. (2013), Investeringar in blanco? En ESO-rapport om behovet av infrastruktur, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2013:5.

OPS inom ramen för statsbudgeten, men det finns fler möjligheter

Handelskammaren vill också lyfta följande från kommitténs arbete:

- Kommittén bedömer att ett OPS-program kan genomföras inom ramen för nu gällande regelverk och befintliga processer (s. 156). Bland annat konstaterar kommittén att budgetlagens bestämmelser inte innebär några juridiska hinder för att involvera privat kapital vid infrastrukturinvesteringar (s. 74).
- Kommittén konstaterar att OPS i de allra flesta fall klassificeras som en del av den offentliga sektorn och därmed inom statsbudgeten. OPS kan då utformas antingen som en typ av anslagsfinansiering som i Norges nya OPS-program (s. 86) eller kan det liknas vid finansiering via lån i Riksgäldskontoret med skillnaden att effekterna på budgetsaldot och statsskulden blir mer jämnt utspridda i OPS-upplägget (s. 84).
- Kommittén visar att koncessionslösningar utan någon form av garantier och där koncessionstagaren bär byggkostnaderna och efterfrågerisken enligt Eurostats riktlinjer sannolikt klassificeras utanför offentlig sektor (s. 92).

För det **första kan alltså OPS genomföras inom rådande regelverk** och det kan implementeras inom gällande budgetlag och med hänsyn till det finanspolitiska ramverket. Detta är en viktig aspekt som Handelskammaren vill lyfta eftersom det inom den rådande debatten ibland görs gällande att OPS enbart handlar om att få till stånd investeringar utanför statsbudgeten.

För det andra visar kommittén att Eurostats riktlinjer innebär att koncessionslösningar sannolikt klassificeras utanför offentlig sektor. Koncessionslösningar är enligt kommittén en form av OPS med en efterfrågebaserad ersättningsmodell där 100 procent brukarfinansiering används för slutfinansieringen. **Under vissa omständigheter tillåter alltså det europeiska regelverket att investeringar i infrastruktur med privat finansiering görs utanför statsbudget vilken innebär att den totala investeringsvolymen kan utökas** eller att samhällsekonomiskt nyttiga projekt kan tidigareläggas. Handelskammaren anser därför att det är rimligt att även använda denna möjlighet i de fall det är tillämpligt.

HH-förbindelsen som ett OPS-projekt

En fast förbindelse mellan Helsingborg och Helsingör (HH-förbindelsen) är ett projekt som diskuteras inom ramen för de pågående Sverigeförhandlingarna. HH-förbindelsen ökar trafikkapaciteten i Öresundsregionen och den knyter ihop nya delar av regionen jämfört med Öresundsbron. Samhällsekonomiska analyser visar att projektet är mycket lönsamt med en internränta på omkring 6 procent.²

HH-förbindelsen är särskilt intressant att undersöka som en koncessionslösning eftersom betalningen kan lösas genom det kassaflöde som kan tas ut av biltrafiken, precis som idag med brukaravgifter på Öresundsbron. Beräkningar visar att förbindelsen förväntas kunna återbetalas inom 24 år.³ Förbindelsen skulle alltså kunna uppfylla kriterierna för en koncessionslösning med en efterfrågebaserad ersättningsmodell där 100 procent brukarfinansiering används för slutfinansieringen. Alternativt kan HH-förbindelsen utgöra ett OPS-projekt med tillgänglighetsbaserad ersättning. Utifrån dess nytta, storlek, komplexitet

² Incentive (2015): "Samfundsøkonomisk analyse af en HH-forbindelse" för Helsingborg Stad och HH-gruppen.

³ Ibid.

och möjlighet till att avgränsa ansvar anser Handelskammaren att förbindelsen bör finnas med i undersökningen av lämpliga OPS-projekt.

Malmö den 30 juni 2017

Pernilla Johansson



Chefekonom

Per Tryding



vVD