



DNR: 5.1.1-2017-0425
DATUM: 2017-06-14
ERT DATUM: 2017-04-04
ER REFERENS: FI2017/01056

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

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

Rikskrevisionen har beretts möjlighet att yttra sig över delbetänkandet Finansiering av infrastruktur med privat kapital (SOU 2017:13). Rikskrevisionen lämnar med anledning av detta följande yttrande.

Sammanfattning

Rikskrevisionen anser att det kan vara värt att genomföra det förslag som utredningen för fram i syfte att vinna ny kunskap och erfarenhet av OPS-lösningar.

Utredningens uppdrag och förslag

En kommitté (Kommittédirektiv 2016:59) har att utreda;

- dels om större offentliga infrastrukturinvesteringar kan finansieras genom uttag av en särskild skatt eller avgift,
- dels förutsättningarna för att involvera privat kapital i finansieringen av statlig transportinfrastruktur.

Kommittén har tagit namnet Kommittén om finansiering av offentliga infrastrukturinvesteringar via skatter, avgifter och privat kapital. Uppdragets första del om skatter/avgifter ska redovisas i slutbetänkande senast den 28 februari 2018 och uppdragets andra del om privat kapital i delbetänkande senast den 28 februari 2017. Rikskrevisionen har fått delbetänkande SOU 2017:13 Finansiering av infrastruktur med privat kapital på remiss.

I delbetänkande drar kommittén slutsatsen att det finns effektivitetsvinster att hämta genom att involvera privat kapital i finansieringen av investeringar i transportinfrastruktur i form av offentlig-privat samverkan (OPS). Kommittén förordar därför att det genomförs ett försöksprogram med OPS för minst tre större väg- och/eller järnvägsprojekt. I ett första steg bör en särskild funktion med hög expertkompetens inrättas med uppgift att utifrån forskningsresultat och internationella erfarenheter på bästa sätt förbereda och identifiera lämpliga OPS-projekt i Sverige. Försöksprogrammet bör i sin helhet i efterhand utvärderas för att se om det finns skäl att på permanent basis fortsätta med OPS-upphandlingar i Sverige. OPS-projekt bör motiveras av ökad samhällsekonomisk effektivitet i investeringsverksamheten och inte av hur investeringen bokförs på statens budget.

Riksrevisionens synpunkter och kommentarer

Riksrevisionen har i tidigare granskningar undersökt måluppfyllelse och kostnader i en rad stora väg- och järnvägsprojekt i Sverige.¹ Vissa brister har dock iakttagits. I stort konstaterar Riksrevisionen att det finns tendenser till ofullständiga samhällsekonomiska kalkyler ex-ante, överskattade nyttor och underskattade kostnader vid denna typ av investeringar. Mer konkret handlar iakttagelserna om att förväntade restidsvinster och trafikvolym överskattats, planeringsbrister som i tid fångar upp kostnader, förseningar i projektens genomförande och stora fördyringar i enskilda delar av projekten.

Riksrevisionen anser att det finns skäl att söka nya och kompletterande former för byggande och underhåll i transportinfrastruktur i Sverige i syfte att öka kostnadskontrollen och produktiviteten i dessa investeringar. Kommitténs förslag om att initiera ett försöksprogram vad gäller offentlig-privat samverkan (OPS) vid investeringar i statlig transportinfrastruktur med ett stegvis förfarande i programmet förefaller därför klok och rimlig. Riksrevisionen delar även den grundläggande princip som kommittén för fram, dvs. att OPS bör kunna genomföras i de fall bedömda effektivitetsvinster i ett projekt är större än skillnaden i riskjusterad finansieringskostnad. I grunden handlar därmed OPS-lösningar om att finna en adekvat riskfördelning och incitamentsstruktur som bidrar till att öka den samhällsekonomiska effektiviteten i infrastrukturinvesteringar där privat kapital är involverat.

¹ Se bl.a. RiR 2010:25 Kostnadskontroll i stora väginvesteringar?, RiR 2011:22 Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det blivit och vad har det kostat? och RiR 2012:21 Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna?.

Samtidigt bör man komma ihåg att investeringar med OPS-lösningar inte är oproblematisk. Det finns inga garantier för att kommersiella företag genomför projekt på ett mer effektivt sätt än staten. För att kunna nå samhällsekonomiskt optimala lösningar i projekt som involverar offentliga och privata aktörer är det därför viktigt med en väl utformad riskfördelning och goda incitament för inblandade parter. Några iakttagelser från Riksrevisionens granskning av Arlandabanan (RiR 2016:3) kan illustrera detta. I granskningen redovisas erfarenheter av de tjugo år som gått sedan avtalet om Arlandabanan slöts. Arlandabanan är det enda större nationella infrastrukturprojekt med OPS-lösning i Sverige.

Granskningens övergripande slutsats var att den valda OPS-lösningen för Arlandabana i huvudsak fungerat väl men att det finns såväl för- som nackdelar att beakta i de fall OPS-lösningar ska kunna användas i framtiden. Några av de fördelar som lyftes fram var att Arlandabanan i stort sett togs i bruk på utsatt tid i förhållande till ursprunglig plan och att konstruktionen av OPS-lösningen förefaller ha gett A-Train (det bolag som enligt avtal byggde och därefter trafikerar Arlandabanan) incitament att hålla god kvalitet på anläggningen och på tågtrafiken.

Däremot sträcker sig Arlandabaneavtalen över hela 45 år med möjlighet till förlängning i ytterligare 10 år - vilket är en lång avtalstid jämfört med de OPS-lösningar man kan observera i andra länder. Förutom den långa avtalstiden är det svårt för staten att påverka trafikeringen under avtalets gång - vilket kan vara en nackdel i det fall transportbehoven över tid förändras. Det är också oklart i vilken utsträckning vissa intentioner med projektet har uppfyllts, t.ex. vad gäller samhällsekonomisk lönsamhet. Det saknas bl.a. samhällsekonomiska kalkyler för den trafiklösning som till slut kom att genomföras för Arlandabanan. Dessutom har betydligt färre resenärer rest med tåg till Arlanda än som initialt förväntades, vilket indikerar att de samhällsvinster som förutspåddes inför projektets genomförande inte helt har uppnåtts.

Sammanfattningsvis ligger kommitténs förslag om försöksverksamhet vad gäller OPS-lösningar i stort i linje med de slutsatser som Riksrevisionens dragit - dvs. att det är viktigt att vinna insikter och erfarenheter av investeringar i transportinfrastruktur baserat på OPS-lösningar innan mer fullskalig verksamhet kan bli aktuell.

Utredningens förslag som söker identifiera, följa och slutligen utvärdera några OPS-projekt och därigenom identifierar framgångsfaktorer för denna typ av lösning kan mot den bakgrunden vara värt att beakta.

Riksrevisor Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Peter Danielsson, Senior rådgivare, har varit föredragande.

Stockholm 2017-06-14

Ingvar Mattson

Peter Danielsson