



Alternativ finansiering av infrastruktur PM 2016:13

Alternativ finansiering av infrastruktur PM 2016:13

Trafikanalys

Adress: Torsgatan 30

113 21 Stockholm

Telefon: 010 414 42 00

Fax: 010 414 42 10

E-post: trafikanalys@trafa.se

Webbadress: www.trafa.se

Ansvarig utgivare: Brita Saxton

Publiceringsdatum: 2016-09-01

Förord

Under 2015 genomförde Trafikanalys tre rundabordssamtal kring alternativ finansiering där infrastrukturminister Anna Johansson och tio deltagare per samtal från myndigheter, byggbolag, finansiärer, akademi och organisationer deltog. Trafikanalys har också följt den diskussion om alternativ finansiering som pågått under 2016.

Föreliggande PM ger en översiktlig bakgrund till alternativ finansiering samt Trafikanalys syn på dess möjligheter och utmaningar.

Stockholm i augusti 2016

Brita Saxton

Generaldirektör

Innehåll

Förord	3
1 Bakgrund	7
2 Offentlig Privat Samverkan	9
2.1 Entreprenadformer i sin standardform	9
2.2 OPS, en utvecklad entreprenadform.....	10
3 Ersättningsmodeller	11
3.1 Tillgänglighetsbaserad modell.....	11
3.2 Efterfrågebaserad modell.....	11
3.3 Andra incitament	12
4 Potential med markvärdeseffekter	13
5 Eget kapital, investerare och finansiärer	15
6 Konsekvenser	17
6.1 Förväntade konsekvenser.....	17
6.2 Några juridiska aspekter	19
7 Reflektioner och slutsatser	21
Referenser	23

1 Bakgrund

Transportinfrastruktur kan *finansieras* på olika sätt. Vanligtvis över statens budget, men också med lån i Riksgälden som under kommande år återbetalas med viss ränta. Brukaravgifter, i synnerhet om de sätts för att motverka externa effekter, kan vara en effektiv finansierings- och betalningslösning, speciellt i stora städer med mycket trafik och trängsel. Likaså skulle försäljningsinkomster kopplat till markvärdesförändringar kunna finansiera och betala infrastruktur.

Lån av privata investerare eller kapitalplacerare (t.ex. en pensionsfond) kan också vara en möjlig finansieringskälla. De privata lånen behöver även de betalas tillbaka och resulterar i ett avkastningskrav (ränta). Denna ersättning (*betalning*) för att täcka amortering och förväntad avkastning kan i sin tur komma från skattemedel, brukaravgifter eller skulle kunna komma finansären till del på något annat sätt (exempelvis genom realiserad markvärdesstegring, eller i form av minskade transportkostnader).

Lån i Riksgälden har tidigare visat sig ha lägre avkastningskrav än den ersättning privata finansärer kräver. Med dagens låga räntenivå är däremot skillnaden i avkastningskrav sannolikt liten. Det finns därmed skäl att diskutera alternativ finansiering och vilka för- respektive nackdelar det skulle innebära.

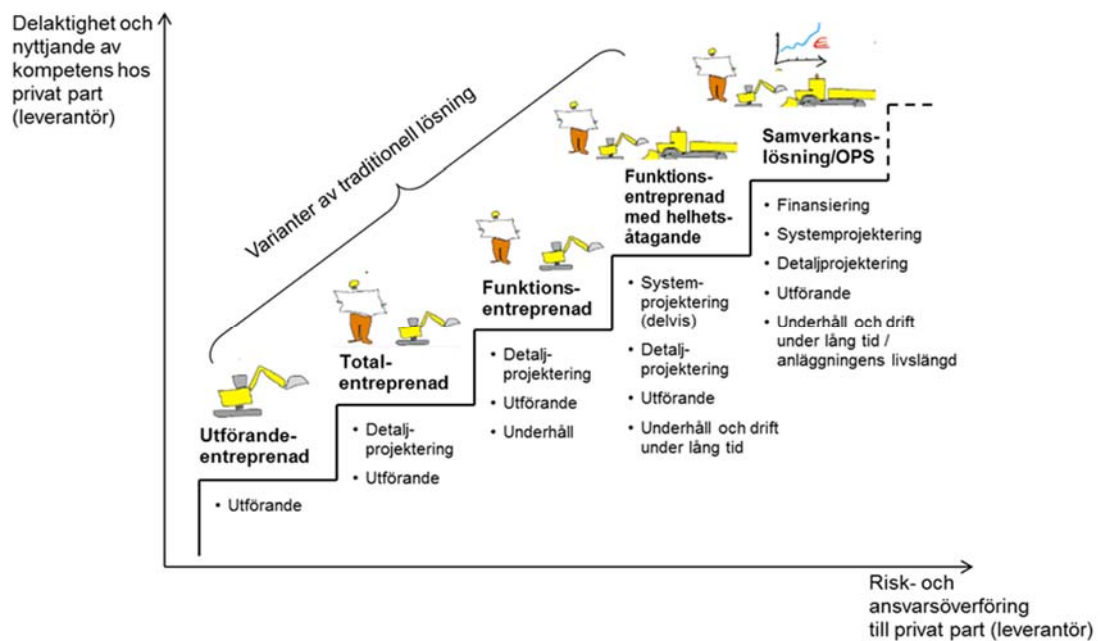
För att privat finansiering ska resultera i fördelar krävs ett bra upplägg, en god investering och relevant mix av finansärer.¹ Hur sammanhanget ser ut där privat finansiering vid infrastrukturinvesteringar kommer in är avgörande för dess utfall.

I avsnitt 2 beskrivs översiktligt vad Offentlig Privat Samverkan (OPS) innebär. Som framgår av avsnitt 3 kan ersättningen baseras på olika modeller och betalas av brukaravgifter eller med skattemedel. Ytterligare en finansierings- och betalningslösning är att ta tillvara markvärdesförändringar, vilket beskrivs i avsnitt 4. I avsnitt 5 framgår det att ett projekts risker driver de avkastningskrav som investerare och finansärer sätter upp som krav för att delta. Avsnitt 6 beskriver därefter förväntade konsekvenser och i avsnitt 7 sammanfattas Trafikanalys reflektioner.

¹ Att initiera och tillåta större transportinfrastrukturinvesteringar i helt privat regi för all framtid utan någon inblandning av det offentliga torde vara svårt att få gehör för och är kanske inte heller önskvärt.

2 Offentlig Privat Samverkan²

Offentlig Privat Samverkan (OPS) kan ses som en stegvis vidareutveckling av (tidigare och) befintliga entreprenadformer.



Figur 1. Varianter av genomförandeformer³

2.1 Entreprenadformer i sin standardform

Med *utförandeentreprenad* upphandlas och hanteras varje moment separat under infrastrukturens livslängd. För investeringsprocessen specificeras i stort sett vilket material och hur mycket som skall användas till byggnationen. Det förväntas att infrastrukturen byggs enligt en tidigare projektering. Kommande underhåll och reinvesteringar upphandlas separat.

I en *totalentreprenad* genomförs både viss detaljprojektering och byggande av entreprenören, vilket ger utrymme för innovation, nytänkande och nya effektiva lösningar inom ramen för att erhålla en infrastruktur med vissa specifika funktioner. Framtida drifts- och underhållsåtgärder

² Avsnittet bygger på ett antal källor, bland annat:

Nilsson, J-E, 2009, *Nya vägar för infrastruktur. Offentlig-privat samverkan*. SNS Förlag.

Prolog, 2014, *Uppföljning av Trafikverkets totalentreprenader. Studie av 11 vägprojekt*. Trafikanalys.

VTI, 2007, *Offentlig-privat samverkan kring infrastruktur, en forskningsöversikt*. VTI Rapport 601.

VTI, 2007, *En svensk modell för offentlig-privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar, Rapport framtagen av en för Banverket, VTI och Vägverket gemensam arbetsgrupp*. VTI Rapport 588.

³ Illustration inspirerad av presentation från Vägverket 25 november 2008.

kan antingen hållas utanför totalentreprenaden eller inkluderas i entreprenaden. I det senare fallet benämns detta som *funktionsentreprenad*.⁴

I en *funktionsentreprenad* kan underhållsåtagandet vara kortare eller längre och på så sätt har minst tre olika moment som tidigare upphandlades separat inkluderats i denna entreprenadform, som kan sträcka sig en bra bit över 20 år. En viktig skillnad mot utförandeentreprenad är funktionsentreprenadens fokus på funktion och inte bara på ett specifikt utförande, även om det också finns vissa fastställda krav på utförande. Krav som exempelvis kan vara kopplade till förväntat kapacitetsbehov långt fram i tiden. Med funktionskrav ges utrymme för innovation och nya bättre lösningar som i kombination med ett längre drifts- och underhållsåtagande samtidigt ger incitament att sänka livscykelkostnaderna. Avtalsutformningen är dock avgörande för utfallet.

2.2 OPS, en utvecklad entreprenadform

OPS utgörs av ett långsiktigt kontrakt mellan offentlig sektor och minst en privat part. Det har tidigare i Sverige betraktats som en (utvecklad) funktionsentreprenad kombinerad med privat finansiering, men det är inte det enda sättet att se på OPS.

I så kallad "institutionell OPS" bildar företrädare för offentlig sektor och privata företag ett bolag med syfte att genomföra en definierad verksamhet, t.ex. att bygga och förvalta viss infrastruktur under en given tidsperiod. Mer förekommande i Sverige är det som kan kallas "kontrakt-OPS", vilket innebär att den offentliga parten i detta fall är beställare och ett privat projekt är utförare. I det privata projektet utförs investeringen med egna medel och lån från privata eller offentliga finansörer: Under den tid som kontraktet sträcker sig (kanske 15 eller upp mot 50 år), utförs också de åtaganden kring drifts-, underhålls- och reinvesteringsåtgärder som kontraktet definierat och ersättning erhålls enligt ställda funktionskrav och övriga specifikationer.⁵

Den offentliga parten har ett långsiktigt åtagande som innebär att samhället i stort sett aldrig frånsäger sig ansvaret för den verksamhet som upphandlats.

Till skillnad från vid funktionsentreprenad, där ersättningen betalas löpande när investeringen genomförs och drifts- och underhållsersättningen utbetalas löpande enligt kontrakt, ersätts OPS-entreprenören på olika sätt (enligt nästa kapitel) först när investeringen är klar.

Tidigare forskningssammanställningar menar att nyttan med OPS och privat finansiering är, eller kan vara, resultat av ett antal faktorer som sammantaget kan ha synbar effekt som uppväger eventuellt högre avkastningskrav. Någon gratis finansiering eller extra pengar tillförs inte sett i ett längre perspektiv. Nyttan består för det första av att de privata finansörerna löpande granskar projekten för att minimera sitt risktagande, vilket minskar risken för kostnadsöverskridanden. För det andra genom att det ömsesidiga beroendet ett långsiktigt OPS-avtal har kan begränsa skattebetalarnas risktagande med t.ex. nya tekniska lösningar. En tredje faktor ligger i att fler parter kan involveras i ett OPS-projektbolag. Därmed kan varje part avgränsa sitt risktagande och på så sätt effektivisera samtidigt som många fler också kan ges möjlighet att lämna anbud i konkurrens, vilket normalt sänker kostnaden för staten.

⁴ Nilsson, J-E, 2009, *Nya vägar för infrastruktur. Offentlig-privat samverkan*. SNS Förlag.

⁵ Nilsson, J-E, 2009, *Nya vägar för infrastruktur. Offentlig-privat samverkan*. SNS Förlag.

3 Ersättningsmodeller⁶

Vilken typ av betalnings- och ersättningsmodell som bör användas i ett specifikt projekt beror, förutom på den statsfinansiella situationen, på vilka risker projektet förknippas med. Förtroendet för offentliga aktörer och graden av social tillit i ett samhälle spelar också in i vilken av modellerna som är lämplig.

3.1 Tillgänglighetsbaserad modell

Modellen bygger på att ett projektbolag ersätts för en infrastrukturlösning till avtalad kvalitet och servicenivå oberoende av utnyttjandegraden. Vid en tillgänglighetsbaserad lösning utsätts projektbolaget således inte för någon volymrisk vilket normalt minskar den riskpremie som beställaren betalar projektbolaget.

I en tillgänglighetsbaserad OPS-lösning sker den första betalningen vid färdigställandet och därefter löpande under kontraktperioden. Ersättningen betalas av det offentliga med skattemedel och beloppet inkluderar samtliga kostnader för projektering, utförande (byggande), drift och underhåll samt finansiering. Upplägget skapar starka drivkrafter för att projektet genomförs inom tidplan och budget samt till beställd kvalitet.

Storleken på betalningsflödena är dessutom fastställda på förhand vilket innebär att den privata aktören står för risken för fördringar och budgetöverdrag.

3.2 Efterfrågebaserad modell

Projektbolaget ersätts i modellen utifrån nyttjandegraden och bär då volymrisken. Bolaget bör då ges frihet vad gäller sådant som påverkar efterfrågan, exempelvis prissättning.

Modellen kan ge möjlighet till stora intäkter vid hög nyttjandegrad men låga vid låg nyttjandegrad. Detta kan skapa incitament för att öka innovationsdrivkraften hos projektbolaget för att skapa alternativa inkomstkällor eller vara mer kostnadseffektiv. En skillnad jämfört med den tillgänglighetsbaserade modellen är att även brukarna ingår som en viktig part i upplägget. Strukturen baseras även här på en avtalsmässig OPS men intäkterna kan komma delvis eller uteslutande från brukarna i form av avgifter eller tullar förutom i fallet med skuggtullar som betalas av det offentliga med skattemedel.

⁶ Avsnittet baseras på EY, 2015, *Finansierings och ersättningsmodeller, underlag till Trafikanalys inför rundabordsamtal*.

Koncession med brukaravgifter

Koncessioner ger en privat aktör rätten att driva en anläggning och ta ut avgifter från brukarna som ersättning eller del av ersättning för att bygga den. Förutom om det är politiskt lämpligt bör det beaktas:⁷

- Om anläggningen ger nya, uppenbara, fördelar för brukarna som skapar betalningsvilja.
- Om det inte krävs lägre avgifter för att avlasta andra anläggningar.
- Om effektiva system och processer kan skapas för att ta betalt av brukarna.

Brukaravgifter kan kompletteras med stödersättning från det offentliga baserat på nyttjandegrad eller med ett schablonbelopp i de fall anläggningen inte bedöms kunna generera tillräckligt kassaflöde för att motivera investeringen. Oavsett ersättningsform bär den privata parten volymrisk i någon utsträckning i en koncession.

Skuggtullar

Tanken med skuggtullsystem är att skapa ett volymincitament i betalningsmodellen som inte drabbar brukarna direkt, utan endast påverkar den offentliga beställaren och investeraren. Den offentliga beställaren betalar avgifterna baserat på nyttjande och är därmed beroende av en ständig mätning av volymer, t.ex. i form av trafikflöden på en väg. En vanlig struktur på skuggtullar är att nivåindela avgiften baserat på volym och skapa en avtagande marginal-intäktmodell med ett tak för hur stora de rörliga intäkterna kan bli (och därmed betalningarna för det offentliga).⁸ Samtidigt sätts gränsvärden för nivåerna så pass generöst att det är sannolikt att investeraren ska kunna täcka sina finansierings-, drifts- och underhållskostnader, samt få ut en riskpremie. Volymrisken delas således mellan den privata och den offentliga aktören.

3.3 Andra incitament

Utöver efterfrågan och tillgänglighet kan även andra nyckeltal och parametrar användas, t.ex. service- och kvalitetsnivåer, mängd koldioxidutsläpp, säkerhetsnivåer eller olycksstatistik. Vilka incitament som är lämpliga beror till stor del på typen av projekt och beställarens mål och visioner.

⁷ Yescombe, E.R, 2007, *Public–Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. Oxford: Butterworth-Heinemann. s. 229-236.

⁸ Yescombe, E.R, 2007, *Public–Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. Oxford: Butterworth-Heinemann. s. 235.

4 Potential med markvärdeseffekter

Ett sätt att (del)finansiera och betala transportinfrastruktur är att fånga upp positiva externa effekter av infrastrukturprojekt. Markvärdeseffekter uppstår i samband med att exempelvis nya bostads- och infrastrukturprojekt genomförs som drastiskt förändrar markanvändningen och förutsättningarna för ekonomisk aktivitet inom ett geografiskt område. I storstadsområden kan markvärdesökningen i samband med infrastrukturprojekt vara markant och skulle kunna utgöra en viktig del av finansieringen i OPS-projekt.⁹ Det finns olika strategier för att inkludera markvärdeseffekter i ett OPS-avtal:

- Donation av offentligägd mark till privata aktörer i utbyte mot infrastrukturinvesteringar av allmänintresse.
- Försäljning av offentligägd mark i syfte att finansiera infrastrukturinvesteringar och snabba på stadsutvecklingsprojekt med önskad profil.¹⁰
- Fördelning av markvärdesökningen mellan den offentliga och den privata sektorn. Detta kan exempelvis åstadkommas genom frivilliga överenskommelser, skatteinstrument, eller i samverkansupplägg.

Mer avancerade former av dessa strategier är möjliga, exempelvis kommunala exploateringsavtal för att finansiera infrastruktuursatsningar. I Sverige har tredje AP-fonden föreslagit ett koncept, Skapan, för bostads- och infrastrukturinvesteringar i storstadsområden som går ut på att kapitalförvaltare går in i markutvecklingsbolag som köper billig råmark med framtida byggrätter av offentliga markägare.

Olika former av lokala eller regionala skatter är också stora potentiella finansierings- och betalningskällor och används på många andra håll i världen. De kan utformas som fastighetsskatter, omsättningsskatter eller specialdestinerade kommunala skatter. Det skulle, rätt utformat, kunna vara ett effektivt sätt att föra över delar av de mervärden som en infrastruktuursatsning skapar till den som genomför investeringen. Ett antal legala aspekter måste dock hanteras innan det är möjligt i Sverige.¹¹

Fastighetsavgiften skulle exempelvis kunna användas för vissa lokala och regionala infrastrukturinvesteringar om dess storlek kunde bestämmas av kommunerna i stället för som nu av staten.

⁹ Peterson, George E. 2011, "Unlocking Land Values to Finance Urban Infrastructure". *Trends and Policy Options*, no. 7. Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, s. 26.

¹⁰ Biello, David (2013-10-09). *Can Cities Solve Climate Change?* Scientific American.

¹¹ Hasselgren, B, LinkedIn, 2015, *Det saknade instrumentet i infrastrukturfinansieringen*, 20 maj 2015.

5 Eget kapital, investerare och finansiärer¹²

Förutsättningarna i de enskilda OPS-projekten avgör vilken riskprofil som återfinns i dem. Beroende på de ingående aktörernas finansiella styrka och långsiktighet samt på övergripande politisk inriktning, går det att hitta projekt med mycket låg risk och projekt med högre risk, vilket attraherar olika typer av investerare och finansiärer. Till exempel är det högre risk att investera i ny infrastruktur än i en befintlig väg med brukaravgifter där det finns volymhistorik att tillgå.

Projektens risker driver de avkastningskrav som investerare och finansiärer sätter upp som krav för delta i dem. Ju högre risk, desto högre avkastningskrav. Det finns ett antal ytterligare risker att beakta utöver de som nämnts tidigare, och dessutom påverkar typen av kapital riskbedömningen.

Finansieringen av OPS-projekt består ofta av en blandning av eget kapital och lånat kapital för att, utifrån beställarens perspektiv, hitta en optimal nivå på den genomsnittliga kapitalkostnaden. Det egna kapitalet är förknippat med mest risk och är därmed dyrast medan lånat kapital förknippas med lägre risk och är billigare. Till följd av kapitalkostnaden är andelen eget kapital i OPS-projekt ofta lågt, 10-20 procent.

Upplåningskostnaden avgörs av låntagarnas kreditvärdighet och är i Sverige normalt högre för privata finansiärer jämfört med offentliga som kan låna med fördelaktiga villkor hos exempelvis Riksgälden eller Kommuninvest. Detta innebär att investeringskostnaden blir högre med privat finansiering jämfört med offentlig. Trots det kan, som tidigare nämnts, privat finansiering och OPS, av flera skäl, vara en mer kostnadseffektiv lösning.

Det finns flera olika potentiella investerare och finansiärer av OPS-projekt, bl.a. pensionsfonder, försäkringsbolag och banker.

I Sverige har första och tredje AP-fonden under de senaste åren fört upp infrastruktur som en lämplig investeringskategori för de svenska pensionsfonderna givet de långsiktiga perspektiven.¹³ Tredje AP-fonden uttrycker att de har kapacitet att sätta igång projekt och förvärva tillgångar, men är samtidigt i behov av att få in andra intressenter i projekten som kan bidra med strategisk, transaktionell och teknisk expertis samt ta risken inom dessa områden. Givet sin låga riskprofil, är pensionsbolag mindre benägna att vilja ta efterfrågerisk i nya OPS-projekt.

Investeringar från försäkringsbolag har varit begränsade, vilket kan förklaras av svårigheten med att bedöma risker i OPS-projekt.¹⁴ Just riskbedömning är en central del vid alla typer av investeringar, och regelverket kring detta för försäkringsbolag har skärpts i och med införandet av Solvens II, som trädde i kraft 1 januari 2016.

¹² Avsnittet baseras på EY, 2015, *Finansierings och ersättningsmodeller, underlag till Trafikanalys inför rundabordssamtal*.

¹³ Bergström, Marie (2014-02-06). *Pension kan investeras i infrastruktur*. Byggvärlden. <http://www.byggvarlden.se/pension-kan-investeras-i-infrastruktur-64086/nyhet.html>) och Tuvhag, Emily (2014-09-28). "Placeringsreglerna för AP-fonderna är omoderna". Svenska Dagbladet.

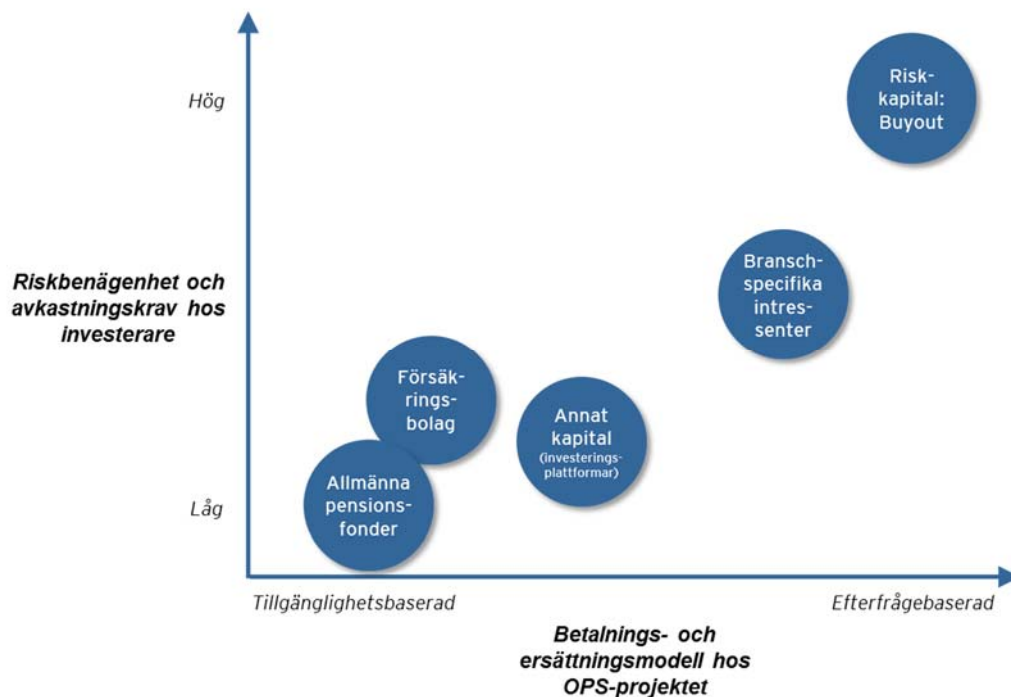
¹⁴ Trafikverket, 2013, Litteraturgenomgång ITF/OECD.

Kommersiella affärsbanker och mellanstatliga investeringsbanker kan bidra till finansiering av infrastrukturprojekt och OPS-lösningar på olika sätt. Det mest uppenbara sättet är genom utlåning till projektbolaget.

Som prioriterad långgivare löper bankerna en lägre risk att förlora investerat kapital i jämförelse med andra finansiärer. Därför har bankerna lägre avkastningskrav på sitt utlånade kapital än övrigt kapital som investeras i OPS-projekt vilket förklarar den stora andelen lånat kapital i OPS-projekt (80-90 procent). Utlåningen är beroende av långa kontrakt eftersom det inte finns någon säkerhet i form av tillgångar när lånet tas.

Typen av infrastrukturprojekt kan påverka typen av investerare. Områden förknippat med hög reglering och mindre frihetsgrader kan vara problematiskt ur ett investeringsperspektiv. Ett exempel är järnvägsbyggande som till följd av stora teknikrisker och starkt regelverk gör att finansiärer behöver ta hög risk i förhållande till avkastningsmöjligheterna.

Sammansättningen av olika finansiärer och kapital bör bestämmas utifrån en lämplig fördelning av risker parterna emellan, en optimal fördelning av dessa bör leda till en kostnadseffektiv finansiering och en begränsad total kapitalkostnad.



Figur 2. Schematisk skiss över riskbenägenhet och avkastningskrav gentemot betalnings- och ersättningsmodell hos olika typer av investerare i OPS-projekt

6 Konsekvenser

6.1 Förväntade konsekvenser

Statsfinansiella konsekvenser

Relativt att finansiera infrastruktur med lån i Riksgälden så bör de statsfinansiella effekterna av annan lånefinansiering som ersätts över statskassan inte skilja sig åt om potentiella vinster av bl.a. ökad kostnadskontroll uppväger det något högre avkastningskravet. Vissa erfarenheter från andra länder sägs visa att kostnaderna över infrastrukturens livscykel har minskat upp mot 20 procent med annan finansiering och OPS. Det är dock omöjligt att säkert veta vad den kontrafaktiska kostnaden hade varit.

Om projektbolaget däremot har koncession, dvs. tar ut och ersätts till fullo av brukaravgifter bör de statsfinansiella effekterna av investeringen bli att staten helt slipper budgetkostnader (för investeringen). Det uppstår dock effekter för samhället.

I jämförelse mellan en anslagsfinansierad investering och en lånefinansierad (av Riksgälden eller annan part) kan det bl.a. konstateras att en anslagsfinansierad investering direktavskrivs det år utgiften uppstår medan kostnaden för en lånefinansierad investering tas upp i statsbudgeten under de år då lånen (plus ränta) betalas tillbaka. En och samma investering kan alltså kostnadsföras på helt olika år beroende på finansieringsmodell. Lånefinansiering innebär med andra ord att kostnaderna, statsfinansiellt, skjuts på framtiden jämfört med anslagsfinansiering.

Budgeteffekten av att realisera markvärdeseffekter till följd av infrastrukturprojekt är positiv. Exempelvis genom att staten ser till att de kommuner som vinner på ett större infrastrukturprojekt betalar en mindre eller större del av den nytta de ser med projektet till statsbudgeten.

Konsekvenser för statens framtida handlingsutrymme

Om den privata finansieringen ska betalas tillbaka med skattemedel kommer framtida budgetutrymme för nya investeringar att begränsas. Ett investeringsutrymme skapas i och för sig de första åren med en avbetalningslösning, men möjligheten att bygga nya projekt med samma investeringsbudget i framtiden minskar i och med avbetalningskrav kommande år. Om exempelvis ett stort antal projekt skulle startas under en följd av år kommer en större andel av kommande års investeringsbudget gå till avbetalningar på tidigare års initierade projekt. Framtida (politiskt) viktiga projekt kommer då inte kunna realiseras, i vart fall inte med skattemedel. Allt måste betalas antingen av dagens eller framtidens skattebetalare eller transportkonsumenter.

Investeringar baserat på brukaravgifter (antingen i form av koncession eller helt i offentlig regi) skulle sannolikt inte leda till att investeringsutrymmet inom ramen för det offentliga budgetanslaget begränsas framöver. Det förutsatt att projektet inte omfattar någon offentlig garanti som utlöses. Någon rådighet över det projekt som lämnats till koncession finns dock inte under den tid det kontraktet gäller. För brukarfinansierade investeringar helt i offentlig regi

finns rådigheten kvar, men kostnadsrisker och risker med framtida trafikering och intäkter kan direkt påverka framtida handlingsutrymme.

Genom att möjliggöra realisering av markvärdeseffekter genom att exempelvis tillåta någon form av lokal beskattning kommer kommunens och därmed kanske statens utrymme för nya infrastruktursatsningar att öka. Statens investeringsutrymme ökas i de fall kommunen går in med medfinansiering.

Samhällsekonomiska effekter av olika upplägg

Privat finansiering med OPS kan resultera i samhällsnytta och effektivt resursutnyttjande om rätt ansvar och risker fördelas till den aktör som är bäst lämpad att hantera dessa över hela livscykeln. De privata finansörerna, blir vid sidan av entreprenörer ytterligare en part som har anledning att engagera sig i projektet för att säkerställa avkastning. Det kan, som tidigare nämnts, förbättra kostnadskontrollen och bidra till att verksamheten effektiviseras. Det kan vara möjligt att styra upp projektet så att totalkostnaden för investering samt i förekommande fall också för årlig drift och reinvestering kan minska.

Det är också en fördel att så tidigt som möjligt realisera projekt som är önskvärda och som både dagens och framtidens politiker anser är viktiga. Att ett projekt är önskvärt bör innebära att det är samhällsekonomiskt lönsamt och långsiktigt hållbart givet den finansierings- och betalningslösning som väljs.¹⁵

Om brukaravgifter tas ut blir trafiken mindre än utan avgifter. Det är inte samhällsekonomiskt effektivt om brukaravgifter (tillsammans med rörliga skatter) är högre än trafikens samhällsekonomiska marginalkostnader. Jämfört med ett alternativ där en angelägen infrastrukturinvestering överhuvudtaget inte kommer till stånd kan dock en investering vara samhällsekonomiskt motiverad även om brukaravgifterna (tillsammans med rörliga skatter) i sig är högre än optimalt. Under alla omständigheter är det viktigt att beakta att avgifter och storleken på dessa påverkar resultatet av den samhällsekonomiska analysen av en given investering.

Inhämtning av markvärdeseffekter utgör en omfördelning av pengar mellan olika parter och är i sig ingen vinst för samhället. Vinsten för samhället kan i stället uppstå i att projekt som är samhällsekonomiskt lönsamma överhuvudtaget genomförs eller blir klara tidigare. En lokal rådighet över fastighetsavgiften skulle kunna ge incitament att genomföra samhällsekonomiskt lönsamma åtgärder och kan betraktas som rättvis då de som gynnas också får betala. Det resulterar i en bättre fördelning av nytta och kostnad mellan olika kommuner eftersom en investering påverkar fastighetens värde. Även fördelningen av nytta och kostnad mellan fastighetsägare och andra medborgare skulle kunna bli bättre.¹⁶

¹⁵ Finansieringen kan påverka finansieringskostnaden negativt, men också positivt i form av lägre investeringskostnad och investeringskostnaden utgör en central komponent i en samhällsekonomisk analys. Om investeringen betalas med brukaravgifter påverkas trafiken negativt och därmed även resultatet av den samhällsekonomiska analysen. En betalning av infrastrukturen med skattemedel resulterar slutligen i s.k. snedvridningseffekter i ekonomin som ska beaktas i en samhällsekonomisk analys. (Se vidare ASEK 6, *Samhällsekonomiska principer och kalkylvärden*, Trafikverket, 2016.)

¹⁶ Andersson, Mandell, Wilhelmsson, Hillman, Larsson och Renstig, 2015, *Fastighetsavgift bör bestämmas lokalt*, Svd Brännpunkt Maj 2015.

6.2 Några juridiska aspekter

Möjligheterna att tillämpa brukarfinansiering begränsas i några avseenden av EU:s transportlagstiftning. Inom järnvägsområdet är det möjligt att ta ut avgifter för full kostnads-täckning för projekt "som annars inte hade kunna komma till stånd". För nya järnvägsprojekt är möjligheterna till brukarfinansiering goda, medan det däremot kan vara ogörligt om det handlar om upprustning av befintlig järnväg.

På vägsidan är avgifter för tunga lastbilar (> 3,5 ton) EU-rättsligt reglerat i det s.k. Eurovinjett-direktivet, medan medlemsstaterna har full suveränitet över avgifter på personbilar och bussar. Så länge Sverige tar ut en vägavgift, eller en s.k. eurovinjettavgift, kan vi inte samtidigt ta ut brukaravgifter av lastbilar på enskilda vägvägnitt, annat än för broar och tunnlar. När/om vi inför en vägslitageskatt måste befintlig vägavgift tas bort och då öppnas också möjligheten att brukarfinansiera enskilda vägobjekt, även avsnitt som inte utgör bro eller tunnel.

Under de senaste åren har koncessioners upplägg och innebörd diskuterats flitigt och det har funnits viss osäkerhet om hur tilldelning av koncessioner får ske. I december 2011 lämnade EU-kommissionen ett förslag till Europaparlamentet gällande direktiv om koncessioner. Initiativet syftar till att minska osäkerheterna kring tilldelningen och bidra till utvecklingen av offentliga och privata partnerskap.

Inom sjö- och luftfartsområdet finns ingen europeisk transportlagstiftning som hindrar att brukarfinansiering av nya projekt tillämpas.

Vad gäller ett införande av lokala och regionala skatter samt fastighetsavgifter för att fånga ökade markvärden finns det ett antal legala aspekter att utreda och komma till rätta med innan det vore genomförbart. Det är exempelvis inte självklart att det är accepterat att betrakta den värdeökning som uppstår till följd av en offentlig infrastrukturinvestering som något som det offentliga också har äganderätt till.

Vid inkludering av markvärdeseffekter i finansieringen av OPS-projekt måste hänsyn tas till EU:s statsstödsregler.

7 Reflektioner och slutsatser

Samhällsekonomisk effektivitet är av stor vikt också vid alternativ finansiering

Enligt Trafikanalys uppfattning bör en samhällsekonomisk analys alltid vara en utgångspunkt när staten diskuterar att delta i infrastrukturprojekt. Det gäller också alternativt finansierade projekt. Det finns goda skäl för staten att vara mycket tveksam till engagemang i projekt som inte är samhällsekonomiskt lönsamma. Men även för lönsamma projekt finns anledning till eftertanke.

Ett bekymmer med icke-brukarfinansierad OPS är att det är möjligt att kringgå statens budgetrestriktion. En för hög investeringsnivå idag, exempelvis på grund av låga räntor, kan tränga undan framtida investeringar (och andra offentliga utgifter) som ska betalas med skattemedel. Med alternativ finansiering är det otydligt vad som prioriteras bort. Det kan också vara oklart hur mycket som behöver prioriteras bort. Exempelvis kan förändrat ränteläge påverka framtida belastning på budgeten.

Om ett projekt är "tillräckligt" samhällsekonomiskt lönsamt och står sig i konkurrensen jämfört med annat staten vill prioritera över alla sektorer kan det vara fördelaktigt att lånefinansiera. Det är då viktigt att beslutsfattare är medvetna om att detta påverkar framtida investeringsutrymme. Det är också viktigt att det som prioriteras bort och inte kommer till stånd inte har bättre samhällsekonomisk lönsamhet eller anses mer angeläget i ett bredare politiskt perspektiv. För att göra rätt investeringar är det viktigt att nyttja resultaten från den samhällsekonomiska analysen, relatera det till annat som staten har behov av nu och i framtiden samt att prioritera och välja de lönsammaste åtgärderna.

Riksdagen och finansutskottet bör pröva alla statens utgifter baserat på relevanta underlag. Om vi går mot fler lånefinansierade infrastrukturinvesteringar är det viktigt att principerna för hur det ska hanteras klarläggs, exempelvis avskrivningsregler.

Medvetenheten om att allt kostar och någon alltid måste betala är viktig. Om inte brukarna betalar, så går det över skattsedeln, antingen i form av skatteutgifter eller som förlorade skatteinkomster när eventuell markvärdesstegring inte hämtas hem.

En grundregel vid alternativ finansiering är att den part som är bäst lämpad att hantera en viss risk också ska ansvara för den. Avkastningskravet kopplar till risktagandet och en korrekt riskfördelning ökar effektiviteten och minskar kostnaderna.

Historiskt har brukaravgifter och vägtullar ansetts orättvisa, men framöver kan samhällsekonomiskt lönsamma brukarfinansierade objekt vara en möjlighet

Det uttrycks ofta att icke skattefinansierad infrastruktur ifrågasätts och att olika former av brukaravgifter eller vägtullar anses orättvisa. Både Öresundsbron och Arlandabanan som är brukarfinansierade tillkom under år med finansiella bekymmer.¹⁷ Frågan är om brukarfinansiering endast blir aktuellt i tider med särskilt ansträngd statsbudget? Räcker det inte med att det finns en betalningsvilja för en viss service, kostsamma omvägar kan undvikas och projekt med rätt incitament och riskallokering kan skapas?

¹⁷ Öresundsbron och Arlandabanan har, liksom Svinesundsbron, också det gemensamt att de helt eller delvis tjänar internationella transporter. Brukarfinansiering kan vara ett sätt att lyfta över en del av infrastrukturkostnaden på den internationella ekonomin.

För samhällsekonomiskt lönsamma åtgärder som inte skulle realiseras med budgetmedel bör brukarfinansierade investeringar vara ett alternativ även i statsfinansiellt goda tider om annat prioriteras högre så att inte tillgängliga budgetmedel räcker.

Att en investering som är samhällsekonomiskt lönsam kommer till stånd gagnar samhället trots att brukarfinansieringen i sig sannolikt har en ineffektiv (för hög) prissättning. Den snedvridande effekt som ett sådant inoptimalt pris kan ha, kan helt eller delvis uppvägas av att brukarfinansiering begränsar behovet av annan beskattning, som i sig har snedvridande effekter. I infrastrukturplaneringen beräknas sålunda en skattekrona kosta 1,30 kronor genom de snedvridningar på ekonomin som generell beskattning har.¹⁸

Det är en annan fråga om ett sådant brukaravgiftsprojekt bör drivas i OPS-form, eller om det kan drivas effektivare inom ramen för Trafikverkets verksamhet. Det finns olika effektivitetsvinster att beakta, och en analys måste göras i varje enskilt fall kring hur samhällsnyttan kan maximeras.

Värdeåterföring av markvärdeseffekter kan öka incitamenten till lönsamma investeringar

Finansiering via överföring av markvärdeseffekter ger i sig incitament till att samhällsekonomiska lönsamma investeringar kommer till stånd, genom att de som gagnas av en investering är desamma som får betala. Den som betalar har därigenom inget intresse av att det överinvesteras. Investeringen får inte "kosta mer än den smakar".

Markvärdeseffekter är en realitet i flera fall och framförallt vid större (ny)investeringar. Dessa effekter kan till stor del anses medräknade i den samhällsekonomiska analysen av ett projekt i den utsträckning trafikeringsprognosen är korrekt (dvs. effekten bör fångas i restidsvinster). Att hämta hem markvärdestegringen är, som också framgån tidigare, sannolikt ofta önskvärt ur fördelningssynpunkt bl.a. då de som gynnas är de som får dela med sig av värdestegringen genom att vara med och betala för den värde drivande infrastrukturinvesteringen.

Värdeåterföring av markvärdeseffekter är en i Sverige i många fall outnyttjad möjlighet att finansiera infrastruktur. I princip kan en lokal eller regional (fastighets)skatt vara en rekommenderad och bra (effektiv) lösning med goda fördelningsaspekter. Det finns dock grundläggande juridiska aspekter att titta på och utreda.

¹⁸ ASEK 6, *Samhällsekonomiska principer och kalkylvärden*, Trafikverket, 2016.

Referenser

- Advokatfirman Oebergs, *Banvagifter på Malmbanan*, 2015-12-01.
- Andersson, Mandell, Wilhelmsson, Hillman, Larsson och Renstig, 2015, *Fastighetsavgift bör bestämmas lokalt*, Svenska Dagbladet, Brännpunkt Maj 2015.
- ASEK 6, *Samhällsekonomiska principer och kalkylvärden*, Trafikverket, 2016.
- Bergström, Marie (2014-02-06). *Pension kan investeras i infrastruktur*. Byggvärlden. <http://www.byggvarlden.se/pension-kan-investeras-i-infrastruktur-64086/nyhet.html>
- Biello, David (2013-10-09). *Can Cities Solve Climate Change?* Scientific American.
- EY, 2015, *Finansierings och ersättningsmodeller, underlag till Trafikanalys inför rundabordssamtal*.
- Hasselgren, B, LinkedIn, 2015, *Det saknade instrumentet i infrastrukturfinansieringen*, 20 maj 2015.
- Infrastrukturkommissionens hemsida http://www.infrastrukturkommissionen.se/wp-content/uploads/2015/10/macquarie_malmbanan.pdf
- Nilsson, J-E, 2009, *Nya vägar för infrastruktur. Offentlig-privat samverkan*. SNS Förlag.
- Peterson, George E. 2011, "Unlocking Land Values to Finance Urban Infrastructure". *Trends and Policy Options*, no. 7. Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, s. 26.
- Prolog, 2014, *Uppföljning av Trafikverkets totalentreprenader. Studie av 11 vägprojekt*. Trafikanalys.
- Trafikverket, 2013, Litteraturgenomgång ITF/OECD.
- Tuvhag, Emily (2014-09-28). *Placeringsreglerna för AP-fonderna är omoderna*. Svenska Dagbladet.
- VTI, 2007, *Offentlig-privat samverkan kring infrastruktur, en forskningsöversikt*. VTI Rapport 601.
- VTI, 2007, *En svensk modell för offentlig-privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar, Rapport framtagen av en för Banverket, VTI och Vägverket gemensam arbetsgrupp*. VTI Rapport 588.
- Yescombe, E.R, 2007, *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. Oxford: Butterworth-Heinemann.



Trafikanalys är en kunskapsmyndighet för transportpolitiken. Vi analyserar och utvärderar föreslagna och genomförda åtgärder inom transportpolitiken. Vi ansvarar även för officiell statistik inom områdena transporter och kommunikationer. Trafikanalys bildades den 1 april 2010 och har huvudkontor i Stockholm samt kontor i Östersund.