

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen

Diarienummer
Utr 2017/33
Datum
2017-06-08

Remissynpunkter på Delbetänkandet Finansiering av infrastruktur med privat kapital (SOU 2017:13) (Fi2017/01056)

Sammanfattande synpunkter

Delbetänkandet är välskrivet och beskriver aktuellt kunskapsläge vad gäller potentiella positiva effekter och eventuella problem och kostnader kopplat till OPS på ett adekvat och bra sätt.

Trafikanalys känner sig inte helt övertygade om att det med dagens kunskap är motiverat att starta ett OPS-program inom transportområdet så som föreslås i delbetänkandet. Innan det sker behöver kunskapen stärkas om och hur eventuella effektivitetsvinster av OPS väger upp den finansiella kostnadsökningen och andra kostnader som kan uppstå. Internationella erfarenheter behöver sammanställas och närmare analyseras innan ett eventuellt OPS-program påbörjas.

Sveriges kanske unika situation med en relativt sett god ekonomi, möjlighet att låna till låg ränta och en mognande beställarorganisation hos Trafikverket skiljer sig från andra länder där OPS är vanligt förekommande. Det kan finnas skäl för Sverige att först utvärdera och utveckla det som påbörjats på Trafikverket vad gäller nya entreprenadformer, som kan generera ett flertal av de effektivitetsvinster som förväntas av OPS, i stället för att i närtid starta ett OPS-program.

Trafikanalys vill poängtera att OPS, om det ska införas, endast bör komma i fråga för samhällsekonomiskt lönsamma projekt och för projekt som annars inte hade blivit genomförda med budgetmedel. Ett projekt som inte betalas över skattsedeln betalas med brukaravgifter. Om någon typ av OPS-försök ska testas och utvärderas i Sverige bör det uppfylla dessa kriterier. Projekt av sådan art kan finnas, särskilt om perspektivet breddas utanför väg- och järnvägsinfrastrukturområdet.

Välskrivet delbetänkande

Delbetänkandet är välskrivet och beskriver aktuellt kunskapsläge vad gäller potentiella positiva effekter och eventuella problem och kostnader med OPS på ett adekvat och bra sätt. Det är ett svårt och komplext område som till stor del baseras på teoretiska resonemang och i mindre utsträckning bygger på empiri. I betänkandet framkommer det bl.a. att

- OPS i sig tillför inte mer medel för infrastruktursatsningar, men skulle för rätt projekt kunna vara mer resurseffektivt och på så sätt öka den samhällsekonomiska effektiviteten.
- Privat kapital kostar alltid mer och OPS involverar här till högre transaktionskostnader än andra entreprenadformer.
- OPS ger incitament för bl.a. bättre kostnadskontroll eftersom projekten också granskas av ytterligare en part – långgivaren. Empiri visar att det byggs i tid till planerad kostnad relativt andra entreprenadformer.
- Vissa effektivitetsvinster kan erhållas även med andra entreprenadformer (t.ex. funktionsentreprenad med helhetsansvar)
- OPS kräver hög beställarkompetens och om OPS ska genomföras måste denna byggas upp.

Nyttor och kostnader förknippade med olika entreprenadformer behöver undersökas närmare

Som framgår ovan finns det både fördelar och kostnader med OPS, men internationella empiriska belägg för att fördelarna överväger kostnaderna saknas. Sveriges kanske unika situation med en relativt sett god ekonomi, möjlighet att låna till låg ränta och en mognande beställarorganisation hos Trafikverket bör beaktas. Inom ramen för så kallad funktionsentreprenad med helhetsansvar (FEHA), skulle vissa delar av de positiva effekter som kan uppnås med OPS kunna åstadkommas. Trafikverkets arbete med att utveckla och praktiskt testa entreprenadformer som i tidiga skeden involverar utförare (ECI) syftar också till högre effektivitet i ett livscykelperspektiv. De effektivitetsvinster och kostnader dessa nya entreprenadformer genererar bör utvecklas, följas upp och utvärderas, kanske innan OPS och privat kapital introduceras som ytterligare en genomförandemodell? Att OPS kan ha potential att öka effektiviteten framgår av delbetänkandet. Frågan är dock om den "nettovinst" som OPS i bästa fall kan resultera i är större än de nettovinster andra entreprenadformer kan ge. Den jämförelse som bör göras i val av entreprenadform bör ske mellan OPS och andra mer utvecklade entreprenadformer som FEHA och ECI. För att kunna göra en sådan jämförelse behöver kunskapen stärkas för det första kring effekter av FEHA och ECI. För det andra behöver kunskapen än mer analyseras om och hur eventuella effektivitetsvinster av OPS väger upp den finansiella kostnadsökningen och andra kostnader som kan uppstå. Internationella erfarenheter behöver sammanställas och närmare analyseras innan, eller i varje fall samtidigt, som ett OPS-program påbörjas. Insatserna riskerar bli splittrade om Sverige både ska agera "försöksområde" i dessa frågor samtidigt som Trafikverket bedriver utveckling inom ramen för FEHA och ECI. Trafikverket kan behöva viss stöttning i sitt arbete med att använda olika entreprenadformer i rätt situationer och att utveckla dessa så att effektivitet och produktivitet ökar. Härutöver behöver Trafikverket även bygga upp beställarkompetens på ett mer generellt plan.

Att OPS kan fungera och generera de potentiella fördelarna endast om det finns rätt beställarkompetens som kan matcha den privata motparten är särskilt viktigt att lyfta fram. Det bör noteras att om rätt beställarkompetens saknas är det inte osannolikt att kostnaderna sammantaget kommer överstiga nyttan av att involvera privat kapital. OPS kräver också hög kompetens för att hantera uppföljning och utvärdering. I delbetänkandet föreslås att en sådan funktion byggs upp inom ramen för ett fristående OPS-program. OPS-projekt är stora och på flera sätt komplexa och för att skapa stordriftsfördelar behövs flera OPS-projekt. Frågan är om Sverige har utrymme och resurser för att bli tillräckligt bra på att upphandla alla mer utvecklade entreprenadformer?

Ytterligare ett bekymmer med att involvera privat kapital, i fall som rör 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 lånefinansiering är det tydligt 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 OPS övervägs är samhällsekonomisk lönsamhet i val av investering väsentligt

Enligt Trafikanalys uppfattning bör en samhällsekonomisk analys alltid vara en utgångspunkt när staten diskuterar att delta i infrastrukturprojekt. Detta gäller särskilt alternativt finansierade projekt och därmed projekt av OPS-karaktär. Det finns goda skäl för staten att vara mycket tveksamma till engagemang i projekt som inte är samhällsekonomiskt lönsamma. Men även för lönsamma projekt finns anledning till eftertanke.

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 involvera privat kapital genom OPS eller 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 än det aktuella projektet. Att göra rätt investeringar är en fråga om 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 i ett samhällsekonomiskt perspektiv.

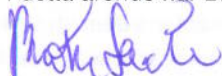
Ett enklare brukarfinansierat OPS-försök skulle eventuellt kunna genomföras

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 medför 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.

Det är dock 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.

I detta ärende har Brita Saxton varit beslutande och Anders Ljungberg föredragande.



Brita Saxton
Generaldirektör