

2017-06-28

Diarienummer: Ä 2017-655

Finansdepartementet

Remiss, Finansiering av infrastruktur med privat kapital SOU 2017:13

Tillväxtverket arbetar för att stärka företagens konkurrenskraft. Det gör myndigheten genom att skapa bättre förutsättningar för företagande och attraktiva regionala miljöer där företag utvecklas. Tillväxtverket arbetar för hållbar regional tillväxt och stärkt utvecklingskraft i alla delar av landet, i det arbetet har transportsystemet en central roll. Remissvaret är skrivet utifrån dessa utgångspunkter.

Sammanfattning

- Tillväxtverket är positivt till förslaget om att för- och nackdelarna med offentligt privat samverkan (OPS) ska undersökas i ett försöksprogram med ett mindre antal projekt.
- Det finns skäl att tro att OPS kan bidra till ökad samhällsekonomisk effektivitet. Tillväxtverket anser dock att det även finns risker med OPS.
- Sverige behöver satsa mer på transportinfrastruktur, men offentligt privat samverkan (OPS) är ingen patentlösning för att få till stånd en sådan satsning eftersom finansieringskostnaden blir högre än vid statlig lånefinansiering.

OPS ingen patentlösning för att få till stånd större satsningar på transportinfrastruktur

För att matchningen på arbetsmarknaden ska fungera i en situation där arbetskraften blir allt mer specialiserad behövs det ett väl fungerande transportsystem. Detta är särskilt viktigt i ett land med gles befolkningsstruktur som Sverige. Även för gods-trafiken är detta en viktig fråga. Samtidigt ser vi att järnvägssystemet har stora problem med driftsstörningar och förseningar som åtminstone delvis beror på brister i transportinfrastrukturen.

Mot denna bakgrund anser Tillväxtverket att Sverige borde öka satsningarna på nyinvesteringar och underhåll av transportsystemet. Detta behov styrks av statistik från OECD som redovisas i kommitténs delbetänkande. Den visar att Sverige under perioden 2000–2013 investerat en lägre andel av BNP i transportinfrastruktur än genomsnittet för OECD.

Att finansiera transportinfrastruktur med privat kapital genom offentligt privat samverkan (OPS) lyfts ibland fram som en metod för att kunna öka investeringarna i transportinfrastrukturen utan att det får negativa effekter på statsbudgeten. Tillväxtverket anser dock i likhet med kommittén att om det enbart handlar om att sänka finansieringskostnaden så är den billigaste lösningen att staten lånar i Riksgälden. Detta

beroende på att privata aktörer inte kan låna till en lika låg ränta som staten. Däremot möjliggör både statlig lånefinansiering och OPS-lösningar att utgifterna sprids ut på en längre tidsperiod än direkt finansiering via statsbudgeten, vilket Tillväxtverket anser är positivt om det leder till att man kan få till stånd nya satsningar på transportinfrastruktur och underhåll. Tillväxtverket vill dock varna för att OPS-lösningar kan leda till högre kostnader särskilt om statens beställarkompetens inte utvecklas.

Av effektivitetsskäl kan det vara motiverat att satsa på OPS

Enligt kommittén finns det skäl att tro att OPS kan bidra till ökad samhällsekonomisk effektivitet. Detta genom att drivkrafterna blir starkare för att minska produktionskostnaderna och för att finna nya sätt att arbeta jämfört med det traditionella sättet att upphandla nybyggnation, underhåll och drift av transportinfrastruktur. Effekterna skulle uppstå genom att den privata aktören tar ett långsiktigt ansvar för underhåll och drift. Den tydligaste positiva effekten med OPS uppstår i projektets byggfas. Här finns evidens för att OPS-projekt i högre utsträckning håller tidplanen och bättre håller kostnadsramen. En annan viktig aspekt är även att drivkraften för att hitta innovativa lösningar ökar i och med att vinsten av dessa tillfaller projektbolaget. Utvärderingar visar att OPS-projekt oftare håller sin budget. Trots detta saknas det enligt kommittén entydiga empiriska belägg för att OPS leder till ökad samhällsekonomisk effektivitet. Tillväxtverket delar denna bedömning.

Nackdelar med OPS är enligt kommittén bland annat högre transaktionskostnader till följd av att det behövs mer juridisk och ekonomisk kompetens än vid klassisk utförandeentreprenad. Detta ställer även större krav på kompetens på staten som beställare. En annan nackdel är högre finansieringskostnader, på grund av att den privata sektorn inte kan låna pengar till lika låg kostnad som staten. Tillväxtverket anser dock att OPS rätt använt kan användas till att hantera risker på ett bättre sätt i komplexa projekt. Kreditvärderingsprocessen i ett OPS-projekt kan även ge en vägledning om projektet ska genomföras överhuvudtaget.

Tillväxtverket delar även kommitténs bedömning att OPS både innebär risker och möjligheter för konkurrensen på den svenska entreprenadmarknaden. Redan idag är det få företag som lägger anbud i större upphandlingar av nybyggnation av infrastruktur. Eftersom OPS innebär ett större ansvar än vanliga entreprenader innebär de ett ökat ansvarstagande som snarare lär leda till ännu färre anbudsgivare, om inte projektens storlek leder till att nya internationella aktörer ger sig in på marknaden.

Rimligt att satsa på ett svenskt OPS-program

Kommittén bedömer alltså att det finns potentiella effektivitetsvinster med att använda OPS-modeller inom investeringar i statlig transportinfrastruktur. Dessa effektivitetsvinster har emellertid inte kunnat beläggas på ett systematiskt sätt i empiriska studier. Därför föreslår man ett försöksprogram som består av minst tre OPS-projekt startas inom transportinfrastrukturområdet. Tillväxtverket stöder detta förslag eftersom det är viktigt att undersöka vilka möjligheter och risker OPS kan medföra vid ett genomförande i Sverige.

Tillväxtverket anser även i likhet med kommittén att en särskild funktion med hög expertkompetens inrättas som ett första steg. Funktionen uppgift bör vara att utifrån forskningsresultat och internationella erfarenheter på bästa sätt förbereda och identifiera lämpliga OPS-projekt och säkerställa att dessa projekt i efterhand kan utvärderas. Eftersom effekterna av transportinfrastrukturprojekt är långsiktiga är det viktigt att projekten utvärderas löpande under projekts gång. Det är även viktigt för att relativt snabbt kunna dra nytta av erfarenheterna av OPS. I ett senare skede bör försöksprogrammet utvärderas i sin helhet, men det kan ta lång tid innan en sådan utvärdering kan göras.

Beslut i detta ärende har fattats av avdelningschef Anna Bünger. Jan Persson har varit föredragande. I handläggningen har också Corinne Uppman Helminen, Isaac Karlsson, Maria Engström och enhetschef Jens Heed deltagit.

Anna Bünger

Jan Persson