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

14

LS 2017-0582

Landstingsrådsberedningen

SKRIVELSE
2017-06-14

LS 2017-0582

Landstingsstyrelsen

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

Föredragande landstingsråd: Irene Svenonius

Ärendebeskrivning

Finansdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att yttra sig över delbetänkandet Finansiering av infrastruktur med privat kapital? (SOU 2017:13).

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att avge yttrande till Finansdepartementet över delbetänkandet Finansiering av infrastruktur med privat kapital? (SOU 2017:13) i enlighet med landstingsrådsberedningens förslag till yttrande.

Landstingsrådsberedningens motivering

Landstingsstyrelsen ser positivt på utredningens förslag att genomföra ett projekt med tre objekt som genomförs som OPS, för att sedan kunna utvärdera dessa innan fortsättning bestäms. På detta sätt kan viktig kunskap samlas som kan möjliggöra en bredare användning av OPS vid nyinvesteringar i infrastruktur.

Landstingsstyrelsen instämmer i huvudsak i landstingsdirektörens yttrande, men vill nedan göra följande förtydliganden och tillägg.

Möjligheten att genomföra nyinvesteringar i statlig infrastruktur med OPS får inte användas som ett sätt att lägga kostnader, som annars skulle betalas av staten, på Stockholms läns landsting (SLL) eller medborgarna i Stockholms läns landsting. Stockholmarna bär redan nu tunga bördor genom framförallt skatteutjämning, men även trängselskatter, och ytterligare pålagor från staten är enligt landstingsstyrelsens mening inte rimliga utan kompensation.

Landstingsstyrelsen anser att utredningen väl beskriver de utmaningar som finns vid utformandet av OPS-avtal och instämmer i utredningens slutsats att många av de risker som finns kan undvikas genom ett standardavtal tas fram.

Inom SLL finns erfarenhet av OPS-avtal både som upphandlande myndighet av Nya Karolinska och som avtalspart till den genom OPS upphandlade leverantören av Arlandabanan.

Nya Karolinska är både ett fastighets- och verksamhetsprojekt som möjliggör innovationer i teknik, behandlingar och arbetsmetoder. Upphandlingen av Nya Karolinska har fått kritik och efter beslut av Stockholms läns landstingsfullmäktige kommer en oberoende genomlysning genomföras som ska pågå till och med år 2020. Efter färdigställandet av ett så omfattande projekt som Nya Karolinska finns det värdefulla erfarenheter att hämta från processen som kan komma till nytta vid framtida beslut, såväl för SLL som andra upphandlande myndigheter som vill använda sig av OPS-formen, och genomlysningen ska bidra till detta.

Utifrån de erfarenheter som SLL har från avtal med A-train/Arlandabanan, vill landstinget understryka att samma transparens som finns vad gäller kostnader och prissättning när infrastrukturen finansieras med statliga medel bör eftersträvas när infrastrukturen finansierats genom OPS. I annat fall kan projektets trovärdighet riskeras i onödan då brukare inte ser grunden för de avgifter som ska betalas. Det kan förvisso finnas skäl för att inte alla delar i ett avtal kan offentliggöras, men för projektets trovärdighets skull bör ändå ambitionen vara att så mycket som möjligt ska kunna offentliggöras.

Eftersom OPS-avtal sträcker sig över längre tid än andra upphandlade avtal bör det enligt landstingsstyrelsen finnas möjlighet att omförhandla dessa om det finns skäl att göra nya avväganden angående vilka mål som ska uppnås. Det kan till exempel vara så att man av olika skäl vill uppnå högre nyttjande av infrastrukturen och därför vill sänka kostnaderna för nyttjandet.

Beslutsunderlag

Landstingsrådberedningens förslag till yttrande
Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 11 maj 2017
Landstingsdirektörens förslag till yttrande
Sammanfattning av delbetänkandet Finansiering av infrastruktur med privat kapital? (SOU 2017:13)

Irene Svenonius

Gustaf Drougge

Landstingsstyrelsen

YTTRANDE
2017-06-20

LS 2017–0582

Finansdepartementet
Fi 2017/01056

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

Landstinget skulle kunna påverkas av delbetänkandets förslag dels som potentiell medfinansiär av statlig transportinfrastruktur och dels som potentiella brukare av transportinfrastrukturen.

Landstinget ser positivt på utredningens förslag att genomföra ett projekt med tre objekt som genomförs som OPS, för att sedan kunna utvärdera dessa innan fortsättning bestäms. På detta sätt kan viktig kunskap samlas som kan möjliggöra en bredare användning av OPS vid nyinvesteringar i infrastruktur.

Möjligheten att genomföra nyinvesteringar i statlig infrastruktur med OPS får inte användas som ett sätt att lägga kostnader, som annars skulle betalas av staten, på landstinget eller medborgarna i Stockholms läns landsting. Stockholmarna bär redan nu tunga bördor genom framförallt skatteutjämning, men även trängselskatter, och ytterligare pålagor från staten är enligt landstingsstyrelsens mening inte rimliga utan kompensation.

Landstingets vilja att medfinansiera statliga infrastrukturprojekt påverkas inte av om staten gör ett OPS-projekt eller inte, utan varje fall måste bedömas för sig utifrån hur avtalen ser ut.

Inom SLL finns erfarenhet av OPS-avtal både som upphandlande myndighet av Nya Karolinska och som avtalspart till den genom OPS upphandlade leverantören av Arlandabanan.

Nya Karolinska är både ett fastighets- och verksamhetsprojekt som möjliggör innovationer i teknik, behandlingar och arbetsmetoder. Upphandlingen av Nya Karolinska har fått kritik och efter beslut av Stockholms läns landstingsfullmäktige kommer en oberoende genomlysning genomföras som ska pågå till och med år 2020. Efter färdigställandet av ett så omfattande projekt som Nya Karolinska finns det värdefulla erfarenheter att hämta från processen som kan komma till nytta vid framtida beslut, såväl för SLL som andra upphandlande myndigheter

som vill använda sig av OPS-formen, och genomlysningen ska bidra till detta.

Som potentiell brukare av transportinfrastrukturen när den är färdig vill landstinget påpeka erfarenheter från Arlandabanan. Det ramavtal som landstinget har med Arlandabanans ägare, A-Train, bedöms vara mycket ofördelaktigt för både landstinget och landstingets resenärer. När ramavtalet förhandlades fram 2012 efterfrågade landstinget information om hur den bakomliggande avtalskonstruktionen såg ut eftersom A-Train hänvisade till sina finansieringskostnader och avkastningskrav.

Utifrån de erfarenheter som SLL har från avtal med A-train/Arlandabanan, vill landstinget understryka att samma transparens som finns vad gäller kostnader och prissättning när infrastrukturen finansieras med statliga medel bör eftersträvas när infrastrukturen finansierats genom OPS. I annat fall kan projektets trovärdighet riskeras i onödan då brukare inte ser grunden för de avgifter som ska betalas. Det kan förvisso finnas skäl för att inte alla delar i ett avtal kan offentliggöras, men för projektets trovärdighets skull bör ändå ambitionen vara att så mycket som möjligt ska kunna offentliggöras.

Om kommitténs förslag att välja ut OPS-projekt blir verklighet så bör den här typen av effekter på samhällsekonomin vara en del av deras analys när avtalen förhandlas fram. Avtalen bör också kunna ses över och ändras. Även om det vid den inledande analysen finns skäl för de villkor som till exempel gäller för Arlandabanan, kan det finnas anledning för staten att göra nya ställningstaganden vid senare tidpunkt.

Stockholms läns landsting

2017-05-11
LS 2017-0582

Landstingsstyrelsen
Landstingsstyrelsens förvaltning
Landstingsdirektörens stab
Ingela Erneholm

Landstingsstyrelsen

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

Ärendebeskrivning

Finansdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att yttra sig över delbetänkandet Finansiering av infrastruktur med privat kapital? (SOU 2017:13).

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 11 maj 2017
Förslag till yttrande
Sammanfattning av delbetänkandet Finansiering av infrastruktur med privat kapital? (SOU 2017:13)

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande till Finansdepartementet över delbetänkandet Finansiering av infrastruktur med privat kapital? (SOU 2017:13) i enlighet med landstingsdirektörens förslag till yttrande.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning
I delbetänkandet konstateras att det finns potentiella effektivitetsvinster att realisera med hjälp av OPS-modeller inom investeringar i statlig transportinfrastruktur. Utredningen föreslår därför att ett försöksprogram startas som består av minst tre OPS-projekt inom transportinfrastrukturområdet och som sedan ska utvärderas.

Landstinget skulle kunna påverkas av delbetänkandets förslag dels som potentiell medfinansiär och dels som potentiella brukare av transportinfrastrukturen. Som medfinansiär behöver landstinget avgöra från fall till fall vad som är bäst för invånarna. Som brukare vill landstinget, utifrån erfarenheter från Arlandabanan, betona vikten av att utgå från breda samhällsekonomiska analyser när avtalen konstrueras.

Bakgrund
Delbetänkandet Finansiering av infrastruktur med privat kapital? (SOU 2017:13) har tagits fram av kommittén om finansiering av offentliga infrastrukturinvesteringar via skatter, avgifter och privat kapital, som regeringen beslutade om den 22 juni 2016 och vars uppdrag ska slutredovisas den 28 februari 2018.

Bakgrunden till kommitténs uppdrag är att regeringen anser att en väl fungerade infrastruktur både gynnar det allmänna som privata fastighetsägare och att båda parter därför kan ha ett intresse av att infrastruktursatsningar snabbare realiseras. Det kan därför finnas skäl för att de gemensamt bidrar till infrastrukturens finansiering. Kommittén ska undersöka vilka alternativ eller modeller som finns för hur privat kapital ska involveras i finansieringen av statlig transportinfrastruktur.

Privat finansiering av investeringar i transportinfrastruktur kan uppnås med olika former av offentlig-privat samverkan (OPS), vilket avser ett långsiktigt kontrakt mellan staten och en privat part avseende tillhandahållandet av en infrastrukturtjänst, inte en anläggning. Ett OPS-projekt innebär oftast att ett speciellt projektbolag bildas för att tillhandahålla infrastrukturtjänsten.

I delbetänkandet konstateras att det finns potentiella effektivitetsvinster att realisera med hjälp av OPS-modeller inom investeringar i statlig transportinfrastruktur, men att det inte kunnat beläggas vetenskapligt på ett systematiskt sätt i empiriska studier. Kommittén föreslår därför följande:

- Ett försöksprogram som består av minst tre OPS-projekt startas inom transportinfrastrukturområdet.
- En särskild funktion med hög expertkompetens inrättas och får till uppgift att identifiera lämpliga OPS-projekt som ligger inom ramen för den nationella transportplanen.

- Försöksprogrammet utvärderas i sin helhet i ett senare skede och då bör tas ställning till om det finns skäl att fortsätta med OPS-upphandlingar på permanent basis.

Förvaltningens förslag till yttrande har tagits fram med underlag från trafikförvaltningen.

Överväganden
Landstinget skulle kunna påverkas av delbetänkandets förslag dels som potentiell medfinansiär och dels som potentiella brukare av transportinfrastrukturen. Enligt 2 kap. 1§ första stycket lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter får kommuner och landsting lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för. Detta förutsatt att medfinansieringen är till nytta för kommunens eller landstingets invånare. Enligt en rapport från Trafikverket (Medfinansiering och förskottering av statlig infrastruktur från avtalsparter, N2016/01505/TIF) så förväntas den kommunala medfinansieringen öka de kommande åren. Landstingets vilja att medfinansiera statliga infrastrukturprojekt påverkas inte av om staten gör ett OPS-projekt eller inte, utan varje fall måste bedömas för sig utifrån hur avtalen ser ut. Enligt landstingets Investeringsstrategi, LS 1308–1033, LS 1407–0854, är målet för landstingets investeringsverksamhet att skapa eller ersätta resurser som är nödvändiga för att förverkliga politiska beslut om samhällsservice samt att medverka till att uppnå politiska mål.

Som potentiell brukare av transportinfrastrukturen när den är färdig kan landstinget påpeka erfarenheter från Arlandabanan, som är det enda exemplet på statligt OPS-avtal inom transportinfrastruktur de senaste decennierna. I det fallet utgjordes en del av det omfattande avtalet av en koncession vilket är en specifik form av avtal mellan en offentlig beställare och en privat utförare vilken ges ensamrätt att driva verksamhet och ta ut avgifter. I delbetänkandet behandlas koncessioner generellt som en form av OPS med en efterfrågebaserad ersättningsmodell där 100 procent brukarfinansiering används för slutfinansiering. Det ramavtal som landstinget har med Arlandabanans ägare, A-Train, bedöms vara mycket ofördelaktigt för både landstinget och landstingets resenärer. När ramavtalet förhandlades fram 2012 efterfrågade landstinget information om hur den bakomliggande avtalskonstruktionen såg ut eftersom A-Train hänvisade till sina finansieringskostnader och avkastningskrav. Om kommitténs förlag att välja ut OPS-projekt blir verklighet så bör den här typen av effekter på samhällsekonomin vara en del av deras analys när avtalen förhandlas fram.

Ekonomiska konsekvenser
Beslutet att avge yttrande har inte några ekonomiska konsekvenser.

Malin Frenning
Landstingsdirektör

Beslutsexpediering:
Akt
Finansdepartementet
Trafiknämnden
Landstingsdirektörens stab

Godkänd av Malin Frenning, 2017-06-12

Landstingsstyrelsen

YTTRANDE
2017-06-20

LS 2017–0582

Finansdepartementet
Fi 2017/01056

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

Landstinget skulle kunna påverkas av delbetänkandets förslag dels som potentiell medfinansiär av statlig transportinfrastruktur och dels som potentiella brukare av transportinfrastrukturen.

Landstingets vilja att medfinansiera statliga infrastrukturprojekt påverkas inte av om staten gör ett OPS-projekt eller inte, utan varje fall måste bedömas för sig utifrån hur avtalen ser ut.

Som potentiell brukare av transportinfrastrukturen när den är färdig vill landstinget påpeka erfarenheter från Arlandabanan. Det ramavtal som landstinget har med Arlandabanans ägare, A-Train, bedöms vara mycket ofördelaktigt för både landstinget och landstingets resenärer. När ramavtalet förhandlades fram 2012 efterfrågade landstinget information om hur den bakomliggande avtalskonstruktionen såg ut eftersom A-Train hänvisade till sina finansieringskostnader och avkastningskrav. Om kommitténs förlag att välja ut OPS-projekt blir verklighet så bör den här typen av effekter på samhällsekonomin vara en del av deras analys när avtalen förhandlas fram. Avtalen bör också kunna ses över och ändras. Även om det vid den inledande analysen finns skäl för de villkor som till exempel gäller för Arlandabanan, kan det finnas anledning för staten att göra nya ställningstaganden vid senare tidpunkt. Även frågan om transparens gentemot tredje part bör beaktas när staten ingår den här typen av avtal.

LS 2017-0582

Sammanfattning

Inledning – kommitténs uppdrag m.m.

Kommitténs uppdrag är enligt direktiven att redogöra för vilka alternativ eller modeller som finns för hur privat kapital kan involveras i finansieringen av statlig transportinfrastruktur. Vidare ska kommittén göra en samlad bedömning av om och i så fall på vilket sätt, i vilken omfattning och för vilken typ av transportinfrastrukturprojekt det kan vara lämpligt att involvera privat kapital.

Kommittén har utifrån direktiven gjort vissa avgränsningar. Med statlig transportinfrastruktur avses i betänkandet statliga vägar och järnvägar. Ägarväxling av befintlig infrastruktur behandlas inte. Inte heller behandlas frågan om transportinfrastruktur i högre utsträckning bör slutfinansieras med brukaravgifter. Kommittén gör inte heller några bedömningar angående nivå eller inriktning på investeringarna i transportinfrastruktur i Sverige.

Privat finansiering av investeringar i transportinfrastruktur kan uppnås med olika former av offentlig-privat samverkan (OPS). Med OPS avses, förenklat, ett långsiktigt kontrakt mellan staten och en privat part avseende tillhandahållandet av en infrastrukturtjänst, inte en anläggning. Ett OPS-projekt innebär oftast att ett speciellt projektbolag bildas för att tillhandahålla infrastrukturtjänsten.

OPS innebär inte att någon annan betalar

OPS-upplägg med statlig slutfinansiering är inte en fungerande metod för att undslippa att de offentliga finanserna belastas. OPS-modeller innebär dock att statliga utgifter under utgiftstaket skjuts framåt i tiden. I de fall OPS-projektet klassificeras utanför offentlig sektor i nationalräkenskaperna skjuts även effekterna på finansiellt sparande framåt i tiden. Investeringsutgifterna riskerar därför i ett

OPS-upplägg att bli mindre transparenta sett ur ett budgetprocessperspektiv. Den kritik som riktas mot finansiering av infrastrukturinvesteringar genom interna lån i Riksgäldskontoret, dvs. att det kan användas för att i närtid hålla tillbaka utgifter under utgiftstaket, är giltig också för OPS-upplägg.

Oaktat eventuella skillnader i finansieringskostnaden och effektivitetsvinster är därför sedvanlig anslagsfinansiering i enlighet med budgetlagens huvudregel att föredra. Ett OPS-program i Sverige bör motiveras med ökad samhällsekonomisk effektivitet i investeringsverksamheten.

Höga privata avkastningskrav måste ses i samband med riskfördelning och incitament

Eftersom den svenska staten i dagsläget har högsta möjliga kreditvärdighet, som ytterst vilar på stabila offentliga finanser och beskattningsrätten, är statens finansieringskostnad i stort sett densamma som den riskfria räntan. Finansieringskostnaden för privata bolag är högre än för svenska staten vid investeringar i transportinfrastruktur. En del av denna skillnad beror dock på att det vid privat finansiering sker en risköverföring till projektbolagets långivare och ägare. Långivare till svenska staten tar däremot inga projektrisker eftersom statens upplåning inte är kopplade till specifika investeringsprojekt.

Det återstår en skillnad i finansieringskostnad även när hänsyn tas till risköverföringen. Skillnaden består bl.a. i långivarnas riskaversion, den höga likviditeten för statsobligationer och regler för riskviktning när det gäller långivarnas utlåning.

Skillnad i finansieringskostnad bör inte vara huvudfrågan vid beslut om investeringar i transportinfrastruktur ska genomföras som OPS. I stället bör finansieringskostnaden, med hänsyn tagen till risköverföring, ses som en av flera faktorer att ta hänsyn till vid en samlad bedömning av potentiella samhällsekonomiska vinster och kostnader av olika entreprenadformer.

OPS bör genomföras om de bedömda effektivitetsvinsterna med upplägget är större än skillnaden i den riskjusterade finansieringskostnaden. Grundfrågan är därför om en adekvat riskfördelning i ett OPS-kontrakt och de incitament som denna ger upphov till kan bidra till ökad samhällsekonomisk effektivitet vid infrastrukturinvesteringar.

Det finns potentiella effektivitetsvinster att hämta hem med OPS-upplägg

Kommittén bedömer att det finns potentiella effektivitetsvinster att realisera med hjälp av OPS-modeller. Vissa av dessa effektivitetsvinster är möjliga att uppnå genom mer utvecklade entreprenadformer såsom funktionsentreprenader med helhetsansvar (FEHA). Andra effekter är dock svåra att uppnå utan att involvera privat kapital i överbryggningsfinansieringen. Det gäller framför allt de förstärkta drivkrafter som följer av projektbolagsformen, det bundna egna kapitalet i projektet och en väl anpassad riskfördelning.

De externa lånen som OPS-projektbolaget normalt tar upp innebär vidare att projektet granskas mer ingående än vid andra entreprenadmodeller. Ett OPS-upplägg kan också underlätta omförhandlingar för staten av ingångna avtal till följd av förändrade förutsättningar för projektet. I förhållande till nu existerande FEHA-exempel i Sverige innebär en OPS-modell även att drivkrafterna att hålla tidsram och budget stärks, liksom livscykelperspektivet.

Kommittén anser att staten ska fortsätta att pröva och utveckla användningen av funktionsentreprenader och FEHA. Vilken upphandlingsform som är mest lämplig måste avgöras från fall till fall.

För att de potentiella effektivitetsvinster som bedöms finnas med OPS-modellen ska vara möjliga att uppnå ställs höga krav på statens organisation samt upphandlings- och förhandlingskompetens.

Beställarkompetens och gediget förberedelsearbete nödvändigt

Ett framtida OPS-program bör föregås av att staten försäkrar sig om att möta de nya förutsättningarna som ett OPS-program innebär med tillräckliga institutionella resurser och erforderlig kompetens. En förutsättning för ett lyckat OPS-program är att beställarkompetensen i termer av resurser, kompetens och långsiktighet är tillräcklig och ändamålsenlig. Det är troligt att den organisation och kompetens som byggs upp även kan bidra inom andra områden än transportinfrastruktur där OPS är eller kan vara aktuellt.

Det är även kommitténs bedömning att det är angeläget att riktlinjer och policyer fastställs för att ett svenskt OPS-program ska

kunna genomföras effektivt. Det bör övervägas om det är möjligt att ta fram ett standardavtal som kan användas som en gemensam utgångspunkt vid olika OPS-projekt.

Ett eventuellt svenskt OPS-program bör utformas så att utvärdering av projekten underlättas och stödjs. Effekterna av varje OPS-projekt bör beskrivas och hanteras på ett transparent sätt så att det bidrar till ett fullständigt beslutsunderlag.

Om ett OPS-program beslutas och genomförs i Sverige finns viktiga lärdomar att dra från internationella erfarenheter. För att öka kompetensen och aktivt delta i erfarenhetsutbyte bör Sverige därför vara medlem i EPEC.[1]

Kommittén bedömer att ett OPS-program kan genomföras inom ramen för nu gällande regelverk och befintliga processer.

Utredningens ställningstagande

Kommittén bedömer att det finns potentiella effektivitetsvinster att realisera med hjälp av OPS-modeller inom investeringar i statlig transportinfrastruktur. Dessa effektivitetsvinster har emellertid inte kunnat beläggas vetenskapligt på ett systematiskt sätt i empiriska studier. Kommittén förordar mot denna bakgrund följande:

- Ett försöksprogram som består av minst tre OPS-projekt startas inom transportinfrastrukturområdet. Projekten bör ligga inom den beslutade ramen för utveckling av transportsystemet och därmed vara en del av den nationella transportplanen.
- I ett första steg bör en särskild funktion med hög expertkompetens inrättas. Funktionens uppgift är att utifrån forskningsresultat och internationella erfarenheter på bästa sätt förbereda och identifiera lämpliga OPS-projekt och säkerställa att dessa projekt i efterhand kan utvärderas.
- Försöksprogrammet bör i ett senare skede utvärderas i sin helhet och då bör tas ställning till om det finns skäl att fortsätta med OPS-upphandlingar på permanent basis.

[1] European PPP (Public Private Partnership) Expertise Centre är ett europeiskt expertcentrum för offentlig-privata partnerskap inom Europeiska investeringsbanken.