

2016-03-31

Dnr 2015/55

Näringsdepartementet
Regeringskansliet
103 33 Stockholm

Remissvar Delrapport från Sverigeförhandlingen: Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar (SOU 2016:3)

(N2016/00179/TIF)

I december 2015 lämnade Sverigeförhandlingen sitt delbetänkande *Delrapport från Sverigeförhandlingen Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar (SOU 2016:3)*. Riksgälden har utsetts till remissinstans och delbetänkande ska enligt regeringens kommittédirektiv innehålla en analys av dels kommersiella förutsättningar för höghastighetsjärnväg mellan Stockholm och Göteborg/Malmö, dels möjliga finansieringsprinciper för den nya järnvägen inklusive legala förutsättningar för differentierade särskilda banavgifter. Eventuella avvikelser från gällande finansieringsprinciper för investeringar i transportinfrastruktur ska motiveras särskilt.

Riksgäldens remissvar avgränsas till de frågor och områden som ligger inom Riksgäldens ansvars- och kompetensområde.

Strukturen i detta remissvar följer i allt väsentligt delbetänkandet och de termer och begrepp som här används är desamma som i delbetänkandet.

Utgångspunkter och inledande kommentarer

Riksgälden anser att de grundläggande principer för finansiering av investeringar i infrastruktur som slås fast i 7 kapitlet, 5 §, budgetlagen (2011:203), nämligen att investeringar i infrastruktur ska finansieras med anslag ska vara en viktig utgångspunkt.

En annan grundläggande princip är den bruttoredovisningsprincip av statens inkomster och utgifter som slås fast i 3 kapitlet, 4 §, budgetlagen (2011:203).

Riksdagen har enligt budgetlagen (2011:203) möjlighet att besluta om undantag från dessa huvudregler och Riksgälden anser att dessa undantag bör vara väl analyserade och motiverade. Eventuella undantag bör dessutom vara utformade i syfte att kostnadseffektivitet och en god transparens i budgetprocessen vidmakthålls. Detta bör vara vägledande i det fortsatta arbetet att utforma konkreta finansieringslösningar avseende höghastighetsjärnvägen.

Vidare är det Riksgäldens uppfattning att det är den samhällsekonomiska effekten och det samlade bidraget till de transportpolitiska målen som ska vara avgörande för prioriteringarna i transportinfrastruktur. Eftersom utformningen av finansieringen mycket väl kan påverka det samhällsekonomiska värdet är det nödvändigt att beakta utformningen av finansieringslösningen för höghastighetsjärnvägen när den samhällsekonomiska effekten analyseras.

3 Finansiering

Huvudregeln är att infrastrukturinvesteringar, i enlighet med grundregeln i budgetlagen (2011:203), ska finansieras med anslag. Detta kan bland annat ske genom att riksdagen kan besluta om att omfördela anslag mellan utgiftsområden eller höja anslagen. Framtida utgiftstak kan sättas på ett sätt att anslagsfinansiering ryms under utgiftstaket.

3.9.1 Finansieringskällor med koppling till höghastighetsjärnvägen

Utredningen bedömer att det är rimligt att göra ett undantag från huvudregeln att investeringar i transportinfrastruktur ska finansieras med anslag och använda finansieringskällor som realiserar värden som uppstår på grund av höghastighetsjärnvägen.

Förutom finansierande banavgifter bedömer utredningen att de värden som uppstår i fastigheter, på grund av den tillgänglighetsökning som höghastighetsjärnvägen ger, bör realiseras och användas i finansieringen. Vidare bedöms att kommuner har möjlighet att använda dessa värden för att medfinansiera höghastighetsjärnvägen. Givet kommunal medfinansiering, se nedan, vill Riksgälden uppmärksamma att även värdeökningar i anslutning till redan befintlig järnväg som uppstår på grund av höghastighetsjärnvägen ska kunna återföras till staten via kommunal medfinansiering. I samband med ban- och brukaravgifter ska det noteras att de påverkar nyttjandet och därmed även den samhällsekonomiska effektiviteten på ett annat sätt än till exempel medfinansiering eller skatter.

Riksgälden vill dock uppmärksamma det avsteg från budgetlagens (2011:203) princip om bruttoredovisning som förslagen om specialdestinerade skatter innebär. Det bör noteras att det inte finns specialdestinerade skatter i dagsläget.

3.9.3 Medfinansiering från kommuner och landsting

Utredningen bedömer att medfinansiering ska baseras på de nyttor kommuner och landsting får av höghastighetsjärnvägen. Nyttorna bör vara sådana som kommunen kan realisera, vilket framförallt är ökade fastighetsvärden. En del av kommunernas och landstingens nyttor bör gå till medfinansiering. Vidare bedömer utredningen att även förskottering kan bli aktuellt i syfte att tidigarelägga investeringen.

Beslutet att ge kommuner möjlighet att finansiera statlig infrastruktur är redan fattat av riksdagen. Riksgälden vill dock uppmärksamma vikten av att utforma denna eventuella medfinansiering på ett sådant sätt att effektivitetsförluster och kostnadsökningar minimeras.

Då denna typ av infrastruktur är ett statligt ansvar anser Riksgälden inte att förskottering är lämpligt. Förskottering kan likställas med ett räntefritt kommunalt lån till staten. Anser riksdagen trots allt att denna typ av investering kan eller ska lånefinansieras bör staten ta upp lån via Riksgäldskontoret.

Riksgälden anser inte heller att kommunerna ska ha rätt att ta upp lån i Riksgälden. Kommunerna har redan i dagsläget möjlighet att ta upp lån via till exempel Kommuninvest. I slutändan garanteras kommunernas åtagande av den kommunala skattebasen. Att ge kommuner rätt att ta upp lån i Riksgälden riskerar att skapa otydliga förhållanden och ansvarsfördelningar mellan stat och kommun.

3.9.4 Finansieringens fördelning över tiden

Utredaren bedömer att den del som ska finansieras med anslag inte kan belasta infrastrukturanslaget med den storleksordning det har idag. Därför anser utredningen det rimligt att överväga avsteg från huvudregeln om finansiering med anslag, som täcker kostnaderna de år de uppstår, och i stället fördela finansieringen över en längre tid. Motivet är att höghastighetsjärnvägen är en ny generation järnväg, med stora kostnader som ger nyttor långt in i framtiden. Fördelningen över tid sker via lån.

I samband med att utredningen föreslår att de föreslagna finansieringskällorna som realiserar efter byggtiden används för att amortera och betala räntor på eventuella lån som tas upp i Riksgälden ska det uppmärksammas att oavsett om investeringen i höghastighetsjärnvägen finansieras med anslag eller lån i Riksgälden kommer statens lånebehov att öka i samma omfattning. På marginalen finansierar staten utgifter på såväl anslag som lån med upplåning allt annat lika. Skillnaden är att anslagsfinansiering tränger ut andra utgifter redan vid utgiftstillfället medan lånefinansiering tränger ut andra framtida utgifter när räntor och amorteringar ska betalas med anslag.

Gröna obligationer

I utredningen nämns utgivning av så kallade gröna obligationer (avsnitt 3.8.2) som en möjlighet för Riksgälden att finansiera utlåning för höghastighetsjärnvägen. Riksgälden bedömer att utgivning av gröna obligationer är genomförbart men innebär en högre kostnad än konventionell upplåning eftersom utgåvorna blir små och illikvida jämfört med statsobligationer. Dessutom är själva försäljningsförfarandet mer kostsamt. Vidare är öronmärkning av upplåning för ett enskilt projekt komplicerat och i dagsläget inte förenligt med budgetlagens (2011:203) principer för statens medelshantering.

Offentlig-privat samverkan

Utredningen anser att entreprenadformen OPS (Offentlig-privat samverkan) kan vara intressant för delar av höghastighetsjärnvägen om vidare utredning visar att detta kan ge effektivitetsvinster.

Den mest uppenbara nackdelen med OPS är att det ofrånkomligen leder till betydligt högre upplåningskostnad för projektfinansieringen. Att förekomsten av privat finansiering leder till så pass omfattande produktivitetsvinster att det kompenserar för kostnadsökningarna är osannolikt. Flera viktiga institutioner och länder har allt mer börjat ifrågasätta OPS och dess

effektivitet¹. Därtill kommer bland annat ökade transaktionskostnader och en mer komplex avtalsstruktur som kan göra det svårt att på förhand förstå vad som styr det framtida utfallet. Även utvärdering i efterhand riskerar att bli avsevärt mer komplicerat.

Riksgälden avråder därför från att använda OPS. Om det finns anledning att avvika från hur infrastrukturprojekt traditionellt upphandlas, exempelvis med syftet att uppnå effektivitetsvinster i projektet, förordar Riksgälden istället så kallad funktionsupphandling, vilket innebär att snarare en viss funktionalitet efterfrågas än en viss preciserad tjänst, vara eller byggentreprenad i sig. Detta ligger i linje med den syn som infrastrukturpropositionen ger uttryck för, det vill säga att många av fördelarna med OPS kan uppnås med funktionsupphandling, samtidigt som många av nackdelarna kan undvikas.

Försäljning av statliga tillgångar

Angående utredningens bedömning att försäljning av statliga tillgångar är ett alternativ till statlig upplåning, som kan användas som komplement för att minska lånebehovet, konstaterar Riksgälden att specialdestinerade försäljningsinkomster är ett avsteg från budgetlagens (2011:203) princip om bruttoredovisning. Det är dock värt att i detta sammanhang uppmärksamma att försäljning av statliga tillgångar för att finansiera andra tillgångar med samma värde inte påverkar statens förmögenhet.

I övriga delar av utredningen avstår Riksgälden från att lämna synpunkter.

I detta ärende har riksgäldsdirektören Hans Lindblad beslutat efter föredragning av Niclas Elofsson. I den slutliga handläggningen har även Magnus Thor och Magdalena Belin deltagit.

Hans Lindblad, beslutande

Niclas Elofsson, föredragande

¹ Se till exempel rapporten "Private Finance Initiative" från House of Commons beträffande OPS i Storbritannien.