

Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Alternativ finansiering genom partnerskap - ett nytt sätt att finansiera investeringar i vägar och järnvägar (Ds 2000:65)

Riksgäldskontoret menar att det är positivt att utveckla goda former för finansiellt samarbete mellan det offentliga och privata. Det förutsätter emellertid att för- och nackdelar samt mål och former klart anges – annars riskerar systemet att komma snett.

Utredningen som nu framlagts ger inte tillräcklig bas för att skapa den delegation under Näringsdepartementet som utredningen föreslår. De förutsättningar som ska vara uppfyllda för att dra fördelar behöver klargöras.

Riksgäldskontoret har tidigare i denna fråga yttrat sig till Finansdepartementet över Statskontorets förstudie om alternativ finansiering av statliga infrastrukturåtgärder och till Riksdagens revisorer över rapporten ”Nya vägar till vägar och järnvägar”. Riksgäldskontoret har framhållit behovet av att klargöra motiven och riskerna med olika former av alternativ finansiering och av att olika statliga satsningar ska kunna ställas mot varandra.

Den nu aktuella utredningen har tagit fram allmänna kriterier för att välja ut de investeringar i vägar och järnvägar som kan komma ifråga för att genomföras i partnerskap. Det gör att ett stort antal investeringsprojekt inom denna sektor tycks komma ifråga. Utredningen har inte tagit fasta på de frågor och problemområden som riksdagsrevisorerna behandlar, vilka bl.a. gäller förutsättningarna för att ge riksdagen bra beslutsunderlag för sina prioriteringar och skuldåtaganden.

Utredningen föreslår inrättande av en särskild delegation under näringsdepartementet som bl.a. ska ha till uppgift att utarbeta riktlinjer och policier för modellen för partnerskap, inklusive val av projekt, upphandling, finansiering, riskhantering, jämförelsekostnadsberäkning och ersättningsformer. Klara kriterier för val av lämpliga projekt för partnerskap anges inte i betänkandet utan denna fråga överlämnas till den myndighet som föreslås bli inrättad.

Utredningen anger att prioriterade projekt för partnerskapsfinansiering inom väginvesteringar belöper sig till 4 mdr kr och ifråga om järnvägar ett projekt på 1,5 mdr kr. Som möjliga projekt för partnerskapsfinansiering listas fyra vägar innebärande investeringar om 11 mdr kr och ifråga om investeringar i järnvägar 3 projekt om 3,6 mdr kr.

Redan idag har Vägverket en låneskuld för genomförda och pågående väginvesteringar på 9,8 mdr kr som enligt budgetpropositionen 2001 trots amorteringar och räntebetalningar beräknas ha vuxit till 13,5 mdr kr år 2008. Banverkets låneskuld uppgår till 8,4 mdr kr och anslagsbelastningen för räntor och amorteringar till 850 milj kr. I dessa senare belopp är inte inräknat den låneskuld som byggs upp under Botniabanans utbyggnad.

För båda verken är en inte oväsentlig del av de framtida anslagen redan in-tecknade genom dessa åtaganden. Enligt departementsutredningen innebär ett partnerskapsåtagande en tidsperiod om 20-30 år under vilken tid investeringen ska återbetalas.

Riksgäldskontoret finner att utredningen har lagt tonvikten på organisation och projekt och att frågan om förutsättningar för en fördelaktig samverkan har fått en alltför underordnad roll.

Riksgäldskontoret menar att det är positivt att söka utveckla nya samarbetsformer med privata företag, men vill fästa uppmärksamheten på behovet av att klargöra för- och nackdelar med olika samverkans- och finansieringsmodeller.

I det följande tas utgångspunkten i vanlig anslagsfinansiering. Mot den bakgrunden belyses att utredningen använder begreppet alternativ finansiering i vid bemärkelse och utan att egentligen klargöra vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att nå ett fördelaktigt resultat.

Finansiering av investeringar i statsbudgeten

I normalfallet finansieras statliga infrastrukturinvesteringar genom anslag över budgeten. Det innebär att investeringar finansieras löpande över budgeten i samband med att kostnaden uppstår. Projektet finansieras då inom utgiftsramarna och belastningen på statsbudgeten och effekterna på

den statliga upplåningen tydliggörs. I dessa fall uppkommer inget behov av öronmärkta lån eller statlig garanti.¹ I den mån skatteinkomsterna inte räcker till för att täcka utgifterna över anslag måste staten öka sin upplåning. Statens upplåning sker då samordnat till lägsta möjliga kostnad.

Denna modell som är den vägledande principen idag kännetecknas av:

- alla satsningar behandlas lika och avvägningar möjliggörs
- finansiering inom utgiftsramar och effekter på statsupplåning klargörs
- behovet av statsupplåning hanteras samordnat och till lägsta kostnad

Alternativ finansiering

Alternativ finansiering är ett begrepp som används på olika sätt. I utredningen används det i princip som varje annan modell än vanlig löpande anslagsfinansiering över budgeten. Denna användning av begreppet omfattar därigenom också när budgetmedel tas i anspråk längre fram i tiden.

Det ska emellertid uppmärksammas att lånefinansiering med amorteringar och räntor som skall betalas med skattemedel är uppskjuten skattefinansiering. Samtidigt är lånefinansiering ett sätt att omfördela skatteuttag mellan olika generationer av skattebetalare. Dagens skattebetalare betalar räntor som pris för att flytta betalningar in i framtiden.

Botniabanan AB är ett bolag som har skattemedel (anslagsmedel) som enda intäktskälla. Riksdagen har bemyndigat regeringen att göra beställningar hos Botniabanan AB så att bolagets upplåningskostnader och återbetalningar täcks. Det handlar således om finansiering med skattemedel även när betalningar av räntor och amorteringar ligger i anslagsfinansierade bolag (anslagsbolag) utanför staten.

Riksgäldskontoret finner att den bredd som utredningen ger begreppet alternativ finansiering begränsar möjligheterna att peka ut alternativa modeller som kan förväntas ge effektivitetsfördelar. Effektivitetsfördelar kan vara att andra medel än skattemedel kommer med i bilden, att ersättning även med skattemedel relateras till användning och att statens risktagande blir begränsat.

¹ Lagen (1996:1059) om statsbudgeten är riksdagens beslut på grundval av proposition 1995/96:220. Enligt avsnitt 9.3 i propositionen skall statlig anskaffning av infrastrukturella investeringar finansieras med anslag. Detta motiveras med att riksdagen ges bättre överblick och större inflytande än vid lånefinansiering.

I det följande behandlas först att utredningen inte leder fram till klarhet rörande vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att ge tydliga fördelar för staten. Därefter pekar Riksgäldskontoret på några modeller som har sådana fördelar genom att de representerar alternativ till skattefinansiering och statligt risktagande.

Riksgäldskontoret vill därmed poängtera att en utveckling mot nya och fördelaktiga samarbetsformer för investeringar på infrastrukturområdet i själva verket kan stoppas upp genom att välja lösningar utan sådana egenskaper.

Några oklara punkter i utredningen

Finansiering genom partnerskap

Departementsutredningen anger (sid. 19) att:

”Med alternativ finansiering av väg och järnväg avses andra former av finansiering än över statsbudgeten, dvs. traditionell anslagsfinansiering av investeringen med direktavskrivning samt av drift och underhåll av den uppförda anläggningen. Alternativ finansiering kan vara finansiering genom lån i Riksgäldskontoret eller mot statlig lånegaranti. Det kan också ske genom att den privata sektorn tillhandahåller kapital”

Lånefinansiering av infrastruktur förekommer relativt ofta som alternativ finansieringsform i Sverige. Med lånefinansiering avses att statligt eller privat kreditinstitut lånar ut medel till det offentliga för att finansiera en investering. Kapitalkostnaden, liksom drift och underhåll av anläggningen, bestrids sedan med offentliga medel. Ett syfte med lånefinansiering är att sprida kostnaderna över en längre tidsperiod ... Ett exempel på ett lånefinansierat järnvägsprojekt är den s.k. Botniabanan”

Departementsutredningen anger klart att finansiering genom partnerskap åsyftar att anslagsmedel används (sid. 20):

”Anslagsmedel används för att utge ersättning till ett privat projektbolag som tillhandahåller infrastruktur tjänster avseende ban- och väghållning (Finansiering genom partnerskap).”

De fördelar för staten som står att hämta genom partnerskap förutsätts således i departementsutredningen inte uppkomma genom alternativ till anslagsfinansiering utan genom en ”mer effektiv fördelning och hantering av risker” och genom att belastningen på dagens anslag blir mindre om den begränsas till räntekostnader.

En mer effektiv fördelning och hantering av risker

Utredningen menar (sid. 20):

”Finansiering av partnerskapsprojekt förutsätts ske med ägarkapital samt lån från banker och andra långgivare. Genom att långgivare kommer att svara för större delen av finansieringen förutsätts de ställa krav på projektbolaget i syfte att säkerställa projektets ekonomi. Därigenom skapas tryck på projektbolaget att driva projektet så att finansiärernas kapital inte riskeras”

Riksgäldskontoret vill understryka att en förutsättning för att privata banker och andra långgivare ska ställa krav är att de inte frikopplas från risk genom statlig garanti eller på annat sätt. Botniabanan AB passar således inte in som exempel i sammanhanget. Botniabanan AB har statliga garantier för sin upplåning och därtill har riksdagen genom ett beställningsbemyndigande bemyndigat regeringen att göra utfästelser om att till Botniabanan AB betala ersättning som täcker driftskostnader samt ränte- och andra finansiella kostnader.

Riksgäldskontoret menar att generella statliga garantier eller köpeutfästelser inte är förenliga med att långgivare förutsätts ställa krav på ett projektbolag.

Utredningen anger (sid. 8) att:

”En stor del av det mervärde som förutsätts skapas genom modellen kan tillskrivas en mer effektiv fördelning och hantering av risker. Enligt arbetsgruppen bör projektbolaget stå för de risker man har bäst förutsättningar att hantera, dvs. de risker som är förenade med byggande, drift, underhåll och finansiering.”

Detta förutsätter att projektbolaget verkligen bär risk utan att denna läggs tillbaka på staten. Samtidigt skriver utredningen (sid. 75):

”Statens skyldighet att för en längre tid betala periodiska avgifter till projektbolaget utgör emellertid en ekonomisk förpliktelse som kräver riksdagens medgivande. ... Om det skulle bli aktuellt med en kreditgaranti eller liknande från staten, krävs också riksdagens medgivande”.

En modell är att staten åtar sig att betala med framtida anslagsmedel i förhållande till utnyttjandet av en anläggning. Detta ger en riskdelning mellan staten och projektbolaget. Det är emellertid inte den modell som lyfts fram i utredningen.

Riksgäldskontoret menar att utredningen är oklar beträffande vad som förutsätts vara statens respektive andra parter risktagande. De fördelar som står att vinna genom en köparroll för staten försvinner om staten också träder in och tar riskerna i investerar- och produktionsledet.

Mindre anslagsbelastning idag

Riksgäldskontoret vill understryka att varje projekt tränger undan resurser för andra ändamål - oberoende av om det handlar om lånefinansiering eller inte. Det gäller även om ett visst projekt, en grupp av projekt eller en del av statens totala insatser finansieras med lån

Med utgångspunkt från principen att statliga investeringar finansieras genom anslag över budgeten kan noteras att en *uppskjuten budgetbelastning*, t.ex. genom lån i Riksgäldskontoret eller genom statligt garanterad upplåning på kapitalmarknaden, inte innebär att det skapas något reall utrymme för ökade totala investeringar i vare sig den statliga sektorn eller i samhället i stort.

Det aktualiserar däremot den principiella frågan hur statens investeringar och andra satsningar ska hanteras i budgeten och hur detta kopplar till kontrollen och omfattningen av den statliga skuldsättningen.

Behövs en ny budgetmodell?

Frågan om alternativ finansiering har hittills aktualiserats i samband med infrastrukturprojekt, men är vidare i den meningen att den kan tänkas avse vilka investeringar som helst. Det är således inte bara på infrastrukturuområdet som anspråk på alternativ finansiering kan komma att resas för att vidga verksamheten utöver de begränsningar som löpande sätts av tillgängliga budgetmedel. Andra sådana områden skulle kunna vara statliga IT-investeringar, statliga förvaltningsbyggnader, investeringar i utbildning m.m.

På motsvarande sätt som rörande investeringar i vägar och järnvägar går det att tänka sig att låna till utbildningsinvesteringar och att detta på kort sikt skulle kunna möjliggöra ökade investeringar i både högskolebyggnader och kunskap jämfört med vad som annars hade varit möjligt. I utredningen beskrivs (sid. 25) att finansiering genom partnerskap innebär att statens utgifter för ett projekt kan spridas jämnt under driftstiden. Samma utspridning av investeringskostnader över tiden kan ju till exempel tillämpas på enskilda projekt inom utbildnings- och rättsväsendet.

Ett sådant system med sektoriell lånefinansiering innebär ett ifrågasättande av den etablerade budgetprocessen med den årliga prövningen av statens utgifter under utgiftstaket. Det skulle kräva en omläggning av det statliga

budgetsystemet och finansieringssystemet (styrningen av upplåningen mm) för att svara mot kravet på att möjliggöra avvägningar och likabehandling.

Riksgäldskontoret ifrågasätter de statsfinansiella fördelarna med en sektoriell lånefinansiering, men vill understryka att en generell översyn av budgetsystemet påkallas om en modell med sektoriell lånefinansiering av det slag som skisseras i utredningen införs.

Riksgäldskontoret menar att utredningen inte har presenterat klara förslag som representerar alternativ till skattefinansiering och statligt risktagande. Utredningen har således heller inte belyst för- och nackdelar med sådana alternativ. Den ger därmed inte underlag för beslut i den riktning som utpekas.

I det följande belyses kortfattat användaravgifter och ersättning med skattemedel relaterat till användning (köp av tjänster). Riksgäldskontoret vill därigenom understryka behovet av att klargöra de fördelar som eftersträvas med nya samverkansformer.

Alternativ till skattefinansiering och statligt risktagande

Användaravgifter – alternativ till skattemedel

Riksgäldskontoret vill fästa uppmärksamheten på att användaravgifter är ett alternativ till skattemedel. Riksgäldskontoret menar att det i flera fall kan finnas möjligheter att finansiera verksamheter med användaravgifter istället för med budgetmedel (skattemedel), men att det till stor del är en politisk fråga huruvida en viss investering skall bekostas av skattebetalarna eller av användarna. Det är till exempel praktiskt möjligt att låta dem som utnyttjar vissa vägsträckningar stå för investeringskostnader genom att betala vägavgifter. Som jämförelse kan nämnas att uppskattningsvis en fjärdedel av väginvesteringarna i Norge delfinansieras vid sidan av budgeten med användaravgifter.

En modell med användaravgifter kännetecknas av att

- skattemedel behöver inte tas i anspråk,
- användarna betalar, och
- statens roll och risktagande kan begränsas.

Privata investeringar och köp av tjänster med budgetmedel – alternativ till statligt risktagande

Ett alternativ till en statlig investering är generellt en privat investering. Det kan också gälla för hela eller delar av sådana anläggningstyper som tradi-

tionellt har betraktats som ”naturligt” offentliga. I det perspektivet aktualiseras att privata entreprenörer kan låta anlägga vägar eller kanske bygga fängelser, vilket emellertid bara sker om det investerande bolaget uppfattar att det finns en efterfrågan som leder till att investeringen förväntas betala sig. Staten kan svara för en del av eller hela denna efterfrågan, vilket då kan manifesteras genom ett köpeavtal (hyresavtal) för en viss kapacitet under en viss period. Statens köp av kapacitet eller annan tjänst innebär att staten ställer krav på säljaren vad gäller kvantitet och kvalitet - istället för att själv svara för produktionen samt äga och underhålla realkapital. Riksgäldskontoret utesluter inte att det i något fall skulle kunna vara en lämplig form för att få tillgång till en vägsträcka, men ser främst i andra sammanhang exempel på när det ur statens synvinkel är fördelaktigt att hyra kapacitet (typexemplet är lokaler med generell användning) och därigenom dels undgå kommersiella, finansiella och andra risker i samband med investering och drift, dels skapa sig flexibilitet inför förändrade förutsättningar.

Principiellt gäller i en avvägning mellan att hyra eller låta bygga en anläggningstillgång att värdet av flexibilitet, eller med andra ord värdet av ”reala optioner”, tillgodoräknas. Ju större sannolikheten är att statens efterfrågan enbart kommer att vara temporär i förhållande till anläggningstillgångens livslängd, desto större värde har flexibiliteten (den reala optionen) för staten. Det är dock knappast realistiskt att få den typ av flexibilitet som lokalhyra innebär när det gäller vägar och järnvägar eftersom dessa saknar alternativ användning.²

En modell är däremot att staten åtar sig att betala med framtida anslagsmedel i förhållande till utnyttjandet av en anläggning. Om flera åker på en väg blir betalningarna större, medan de blir mindre om enbart ett fåtal trafikanter nyttjar en väg (s.k. skuggtullar). För att ett sådant system ska innebära begränsat risktagande för staten krävs att staten inte står för riskerna i andra ändan, dvs. i produktionsledet.

En modell med privata investeringar och köp av tjänster med budgetmedel kännetecknas av att:

- staten kan få flexibilitet
- köpeavtal ska kopplas till prestation och vara begränsade för att ge flexibilitet

² Det är tveksamt att använda att använda hyreslösningar i fall där investeringen inte har någon alternativ användning eller andra intäkter än de som staten betalar med framtida budgetmedel. För att visa detta kan man exemplifiera med ett femårigt hyreskontrakt på en väg. Ett företag som bygger en väg för vilken staten tecknar ett femårigt hyreskontrakt måste skydda sig mot risken att staten inte förlänger avtalet. Om det saknas praktiska eller legala möjligheter att ta ut användaravgifter, torde en entreprenör vägra att godta ett avtal med kort hyrestid eller kräva en hög premie för att kompensera sig för risken att staten inte förlänger avtalet. Den reala optionen är således inte gratis. I fallet med väginvesteringar torde den i många fall vara prohibitivt kostsam.

- staten tar inga – eller mycket begränsade – risker i investerings- och produktionsledet (inga statliga kreditgarantier, inga obetingade köpeavtal etc.)

Användaravgifter och statliga köp av tjänster är exempel på samverkansformer som begränsar det statliga betalningsansvaret och alltså kraven på skattemedel.

Sammanfattningsvis menar Riksgäldskontoret att en utveckling mot att tillvarata samverkansfördelar i form av begränsat statligt betalningsansvar och ökad effektivitet långsiktigt kan motverkas av att inte i nuläget tydligt klargöra målen. Utredningen har lämnat ett arbete ogjort.

Beslut i detta ärende har fattats av riksgäldsdirektören Thomas Franzén efter föredragning av avdelningschefen Per Anders Bergendahl. I den slutliga handläggningen deltog även chefekonomen Lars Hörngren.

Thomas Franzén

Per Anders Bergendahl