

2009-11-12

Dnr 2009/01536

Regeringskansliet  
Näringsdepartementet  
103 33 Stockholm

## Höghastighetsbanor – ett hållbart samhällsbygge för starkt utveckling och konkurrenskraft; SOU 2009:74

(N2009/7055/IR)

*Riksgälden avstryker de förslag som rör projektets finansiering och organisation. Vi ställer oss tveksamma till privat medfinansiering av en investering i höghastighetsbanor. Istället rekommenderar vi anslagsfinansiering, vilket också är huvudregeln enligt budgetlagen. Vidare förtydligar vi konsekvenserna av att ge ut statliga garantier i samband med refinansiering och utgivande av obligationsprogram. Vi ifrågasätter också en organisation där projektet drivs i bolagsform och föreslår istället myndighetsform. Slutligen understryker vi att den samhälls-ekonomiska kalkylen måste utredas ytterligare för att säkerställa projektets lönsamhet. En kalkyl för jämförelsealternativet, det vill säga att restaurera och bygga ut befintliga banor, måste också göras.*

### Inledning

Riksgälden har tagit del av betänkandet ”Höghastighetsbanor – ett samhällsbygge för starkt utveckling och konkurrenskraft”. Utredningen är omfattande och behandlar många frågor som ligger utanför Riksgäldens ansvarsområde. Vi har valt att koncentrera våra synpunkter kring projektets finansiering. Vidare kommenterar vi projektets föreslagna organisation och den samhälls-ekonomiska kalkylen.

### Projektets finansiering

Vi finner diskussionen i avsnittet ”Organisatorisk modell och finansiering” alltför övergripande och otydligt. Trots att många av utredarens förslag och rekommendationer är noggrant siffrersatta framförs de utan tillräckligt underbyggd analys. I några fall saknar vi även diskussion kring möjliga alternativa lösningar.

Riksgälden anser därför att det är omöjligt att fatta välgrundade beslut kring dessa frågor med utredningen som underlag. Nedan kommenterar och ifrågasätter vi en del av de bedömningar som redovisas i utredningen.

### *Privat medfinansiering medför högre kostnader*

Vi ställer oss tveksamma till privat medfinansiering. Projektet bör i första hand finansieras via anslag. Det är den finansieringslösning som ska användas enligt budgetlagen. Det är också den linje som regeringen förespråkar, se proposition 2008/09:35. Huvudargumentet är att anslagsfinansiering ger största möjliga tydlighet kring statens åtaganden och prioriteringar.

Privat medfinansiering ger heller inte staten tillgång till nya resurser för infrastruktursatsningar. Det är anslag och utgiftstak som begränsar statens satsningar, inte statens lånemöjligheter. Vill riksdagen satsa mer på infrastruktur, kan den besluta att omfördela anslag mellan utgiftsområden och/eller höja utgiftstaket. Utgifterna kan sedan finansieras på traditionellt sätt genom att Riksgälden ger ut statspapper. Ingen aktör kan uppnå bättre lånevillkor än staten via Riksgälden.

Privat finansiering medför därför ofrånkomligen högre finansieringskostnader än anslagsfinansiering. Dessa kostnader bärs av staten, som beställare av projektet. Precis som utredaren konstaterar måste dessa kostnader uppvägas av de effektivitetsvinster som eventuellt kan fås, tack vare avtal som ger en väl avvägd riskfördelning mellan staten och det privata.

I diskussionen om nya metoder för att tillhandahålla infrastruktur lanseras ofta så kallad offentlig-privat samverkan (OPS) som ett sätt att skapa sådana effektivitetsvinster. Utredaren är inne på liknande tankegångar. I ett OPS-upplägg är det emellertid inte bara finansieringen som är annorlunda jämfört med traditionell infrastrukturupphandling. Många av de fördelar via ändrade incitament som kopplas till OPS är sannolikt mer hänförliga till dessa element än till den privata finansieringen.

Sådana fördelar kan exempelvis vara ökad kostnadsmedvetenhet hos utföraren samt förkortade byggtider. Vid en så kallad funktionsentreprenad med helhetsåtagande omfattar också avtalet ansvar för underhåll efter det att höghastighetsbanorna tagits i bruk. Utföraren får således ta konsekvenserna av utförandet. Om man exempelvis har sparat på investeringskostnader blir underhållskostnaderna högre, och vice versa. I och med ett sådant avtal bör också byggtider kunna förkortas.

Det är därför sannolikt att många av de fördelar som i diskussionen kopplas till OPS kan vinnas utan privat finansiering. Riksgälden anser därför att metoden med funktionsentreprenad med helhetsåtagande bör utvecklas och prövas ytterligare innan staten ger sig in på lösningar som innefattar dyrare finansiering. Denna hållning gäller även för ett projekt som avser höghastighetsbanor.

### *Kommunal medfinansiering medför högre kostnader*

Utredaren rekommenderar omfattande kommunal medfinansiering, på nytt utan nämnvärd analys av för- och nackdelar med detta alternativ.

Vi är skeptiska till denna finansieringsmetod; se vårt remissvar på utredningen ”Redovisning av kommunal medfinansiering” (SOU 2009:21). Vi vill särskilt understryka att även kommunal medfinansiering innebär högre finansieringskostnader för den offentliga sektorn som helhet. Kommunal medfinansiering ger inte några resurser till infrastruktursatsningar som inte hade kunnat tas fram ändå inom den offentliga sektorn.

### *Statliga garantier i samband med refinansiering och obligationsprogram är olämpliga*

Utredaren nämner möjligheten för staten att ställa ut garantier via Riksgälden i samband med projektets finansiering. Utredningen brister dock i att förklara effekten av sådana åtgärder.

För det första talar utredaren om att en refinansieringsgaranti kan komma att behövas i samband med en OPS-lösning. Garantin ska syfta till att säkerställa att refinansiering kan ske under ”onormala förhållanden på kreditmarknaden” (se sidan 263). Om Riksgälden skulle ställa ut en sådan garanti innebär det att staten kan komma att stå för hela den slutliga risken för de delar av projektet som berörs av lånet. Därmed skulle också syftet med en OPS-lösning falla, det vill säga att uppnå en optimal riskfördelning mellan staten och privata aktörer. Det här exemplet illustrerar även svårigheterna att i praktiken konstruera avtal som ger avsedda beteende- och incitamentseffekter.

För det andra nämns möjligheten för projektbolaget att ge ut ett obligationsprogram med statlig garanti, som ett alternativ till statlig upplåning (se sidan 265). Förslaget innebär en högre kostnad för staten jämfört med upplåning via Riksgälden. Vid utgivande av obligationer med statlig garanti kräver marknaden en likviditetspremie jämfört med reguljära statspapper. Eftersom staten bär samma risk i båda fallen, är likviditetspremien en nettokostnad för staten. Det här är en ytterligare aspekt på fördelen med att använda anslagsfinansiering och reguljära metoder för finansiering av statliga åtaganden.

## **Projektets organisation**

Som nämnts ovan finner vi avsnittet ”Organisatorisk modell och finansiering” alltför övergripande och otydligt. Vad gäller projektets organisation saknar vi en diskussion kring valet att bolagisera projektorganisationen.

### *Organisation driven i bolagsform avslås*

Det framgår inte varför utredaren förespråkar en organisation där projektet drivs i bolagsform. Eftersom verksamheten är i offentlig regi menar vi att den också

bör drivas i myndighetsform. Det är inte ens säkert att en ny myndighet behövs utan att projektet kan ligga under Banverket. En sådan lösning borde också minska administrationen inom projektet.

### **Samhällsekonomisk kalkyl av projektet**

Riksgälden har ovan diskuterat finansiering och organisation av ett projekt ägnat åt att bygga höghastighetsbanor. En mer fundamental fråga är huruvida det finns tillräckliga skäl att över huvud taget bygga höghastighetsbanor av det slag som utredaren föreslår.

#### *Samhällsekonomisk kalkyl måste utredas ytterligare*

För att det ska vara motiverat att genomföra projektet är det väsentlig att kalkylen är noggrant och korrekt utarbetad. Utredaren nämner själv ett antal svagheter i den presenterade kalkylen. Vi anser att det även ligger mycket i de invändningar som Lars Hultkrantz har beträffande analysen av de samhällsekonomiska följderna av att bygga höghastighetsbanor (se särskilda yttranden sidorna 324–327).


Ytterligare analys är också viktigt då erfarenheter från höghastighetsprojekt i andra länder tyder på risker för förseningar och fördyringar under byggtiden. Det här är konsekvenser som skulle påverka utfallet av den samhällsekonomiska kalkylen negativt. Eftersom den utförda kalkylen visar en blygsam nettovinst är det därför väsentligt att den är väl underbyggd för att det ska vara motiverat att genomföra projektet. Det räcker med mindre fördyringar eller förseningar för att förvandla den förväntade vinsten till en förlust.

#### *Samhällsekonomisk kalkyl av jämförelsealternativet måste göras*

En samhällsekonomisk kalkyl måste också göras av jämförelsealternativet, det vill säga alternativet att bygga ut och restaurera befintliga banor. Detta för att fullt ut kunna jämföra en utbyggnad av stambanorna med att bygga höghastighetsbanor. Om investeringen ska vara samhällsekonomiskt motiverad måste den ställas mot nyttan av alternativa investeringar.


---

I detta ärende har riksgäldsdirektören Bo Lundgren beslutat efter föredragning av handläggaren Sofia Lindh. I den slutliga handläggningen har även chefsekonomen Lars Hörngren deltagit.



---

Bo Lundgren, beslutande



---

Sofia Lindh, föredragande

