



DATUM
2016-03-18
ERT DATUM
2016-01-12

DIARIENR
2016/15-4
ER BETECKNING
N2016/00179/TIF

Regeringskansliet
Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

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

I detta remissvar redovisar Statskontoret synpunkter på några av de bedömningar och förslag som utredningen redovisar. Statskontorets huvudsakliga synpunkter är sammanfattningsvis att:

- Det behöver tas fram aktuella samhällsekonomiska lönsamhetsberäkningar för höghastighetsjärnvägen. Om beräkningarna visar att höghastighetsjärnvägen är samhällsekonomiskt olönsam, bör statsmakterna inte fatta beslut om att genomföra investeringen.
- Om projektet ska genomföras bör det finansieras via anslag på statsbudgeten, inte genom lån i Riksgälden.
- Den beräknade finansieringen genom värdestegring på mark och fastigheter är osäker. Möjligheterna till finansiering med inkrementella skatteökningar och den föreslagna infrastrukturens skatt behöver utredas vidare.
- Det bör tas fram ett underlag som visar hur analyserna av de kommersiella förutsättningarna hänger ihop med Trafikverkets samhällsekonomiska beräkningar för höghastighetsjärnvägen.

I det följande redovisar vi bakgrunden till våra ställningstaganden samt vad som i övrigt är viktigt att beakta i anslutning till utredningens betänkande.

Höghastighetsjärnvägen bör vara samhällsekonomiskt motiverad

Av direktivet till utredningen (dir. 2014:106) framgår att utredaren har i uppdrag att möjliggöra ett snabbt genomförande av nya stambanor på ett sätt som maximerar deras samhällsekonomiska lönsamhet. I betänkandet redovisas dock inte några beräkningar som visar hur samhällsekonomiskt lönsamma höghastighetsbanorna förväntas bli.

Trafikverket har emellertid gjort samhällsekonomiska beräkningar, så kallade cost-benefit analyser, av tre olika alternativ för höghastighetsbanor mellan Stockholm och Göteborg/ Malmö.¹ Beräkningarna är utförda i december 2015 utifrån de då uppskattade investeringskostnaderna på 188–201 miljarder kronor. Trafikverkets analyser visar att alla tre alternativen är samhällsekonomiskt olönsamma då den så kallade nettonuvärdeskvoten är negativ. Beräkningarna motiverar således inte en investering i höghastighetsbanor mellan Stockholm och Göteborg/Malmö.

Utredaren räknar nu med att investeringskostnaderna ligger inom intervallet 190–320 miljarder kronor, det vill säga betydligt högre än vad Trafikverket utgick från i sina analyser. I dagsläget finns inga offentligt publicerade samhällsekonomiska beräkningar med utredarens uppskattade investeringskostnader som underlag att tillgå. Men eftersom den beräknade kostnaden har stigit, torde risken vara stor för att nuvärdeskvoten i en ny beräkning blir mer negativ. Det innebär att investeringen i höghastighetsjärnvägen kan vara ännu mer samhällsekonomiskt olönsam än vad Trafikverkets beräkningar visat.

Samhällsekonomiska analyser kan ge mycket olika resultat beroende på vilka antaganden som görs. Studier visar emellertid att rangordningen mellan olika infrastrukturprojekts samhällsekonomiska lönsamhet sällan ändras när kalkylförutsättningarna ändras.² Det innebär att även om resultatet från de samhällsekonomiska beräkningarna avseende höghastighetsbanorna går att ifrågasätta, skulle det vara värdefullt att analysera vilka alternativa infrastrukturprojekt som kan genomföras inom ramen för de investeringskostnader som beräknas för höghastighetsjärnvägen. Genom att jämföra de olika alternativens samhällsekonomiska lönsamhet, får regeringen och riksdagen ett bättre beslutsunderlag.

Sammantaget anser Statskontoret att det bör tas fram aktuella samhällsekonomiska lönsamhetsberäkningar för höghastighetsjärnvägen samt att denna investering vägs mot andra möjliga infrastrukturprojekt. Om beräkningarna visar att höghastighetsjärnvägen är samhällsekonomiskt olönsam bör statsmakterna inte fatta beslut om att genomföra investeringen i höghastighetsjärnvägen.

¹ <http://www.trafikverket.se/resa-och-trafik/jarnvag/en-ny-generation-jarnvag/rapporter-planer-och-beslutsunderlag-en-ny-generation-jarnvag/>

² M. Börjesson, J. Eliasson and M. Lundberg, "Is CBA ranking of transport investments robust?," *Journal of Transport Economics and Policy*, vol. 48, no. 2, pp. 189-204, 2014 och M. Börjesson och J. Eliasson, "Kostnadseffektivitet i valet av infrastruktur investeringar", Centre for Transport Studies, KTH, Rapport till Finanspolitiska rådet 2015/1.

Sedvanlig budgetering av statliga medel bör tillämpas

Huvudregeln enligt budgetlagen (2011:203) är att infrastrukturinvesteringar ska finansieras med anslag och att utgifterna ska redovisas det budgetår som utgifterna hänför sig till. Utredaren anser dock att det finns anledning att göra avsteg från huvudregeln och istället fördela finansieringen av höghastighetsjärnvägen över längre tid. Utredaren anger flera skäl, men ett viktigt motiv är att investeringen är förknippad med stora kostnader som ger nyttor långt in i framtiden. Enligt utredaren är det rimligt att framtida skattebetalare är med och betalar för denna järnväg. Om finansieringen sprids över tid så påverkas också andra utgiftsområden mindre under byggtiden. Det huvudsakliga instrumentet för åstadkomma en kostnadsfördelning över tid utan att höja utgiftstaket föreslås vara att Trafikverket får bemyndigande att ta upp lån i Riksgälden.

Statskontoret håller med om att investeringen i höghastighetsjärnvägen kommer ge nyttor långt in i framtiden. Men det gäller för många infrastrukturinvesteringar, och Statskontoret anser inte att det finns anledning att avvika från huvudregeln i budgetlagen. Oavsett om medel för investeringsutgifter utbetalas via lån i Riksgälden eller via anslag, kommer effekten på statens upplåningsbehov att bli densamma. Den offentliga sektorns finansiella sparande påverkas heller inte och därmed inte möjligheterna att nå överskotts målet för de offentliga finanserna. Genom att på sedvanligt sätt anvisa investeringsutgifter på anslag vidmakthålls utgiftstakets funktion. Budgeteringen av statliga medel blir tydlig och transparent och de sammantagna statliga utgifterna redovisas och prövas på ett samlat sätt.

Finansiering genom värdestegring på mark och fastigheter är osäker

Utredaren bedömer att 90–95 procent av investeringen behöver finansieras av staten genom i första hand upplåning vid Riksgälden. Resterande del bedöms kunna finansieras med banavgifter, medfinansiering och förskottering från kommuner och landsting (intäkter genom värdestegring på mark och fastigheter), banavgifter för operatörer, och skatt på kommersiella delar av järnvägsstationer och flygplatser.

Statskontoret har avgränsat sina kommentar avseende dessa finansieringskällor till medfinansiering från kommuner och landsting som kopplas till intäkter genom värdestegring på mark och fastigheter.

Finansiering baserad på värdeökning av mark och fastigheter

Utredaren pekar på fyra verktyg för att fånga in ökade värden på mark och fastigheter.

- Planvinst
- Värdestegringsersättning
- Inkrementella skatteökningar
- Infrastrukturskatt

Statskontoret menar att utredarens förslag härvidlag är osäkra som finansieringskällor. Finansieringen genom *planvinst* och *värdestegringsersättning* bygger på att vissa förhandlingsresultat ska uppnås och det är oklart vad som kan låsas fast som en säker finansiering genom avtal i en förhandlingsprocess. Utredaren har i betänkandet *Delrapport från Sverigeförhandlingen – Ett författningsförslag om värdeåterföring* (SOU 2015:60) lämnat förslag till lagändring som möjliggör värdeåterföring i form av värdestegringsersättning. Statskontoret har i sitt remissvar på detta betänkande bland annat påpekat att förslaget brister i transparens och att det kan bli mycket olika resultat för olika kommuner. Statskontoret bedömer att kommuner kommer att utnyttja verktyget på olika sätt och att fastighetsägarna kommer behandlas olika i exploateringsavtalen.

De *inkrementella skatteökningarna* uppstår om fastighetsvärden stiger så att statens inkomster av befintliga skatter ökar och då i första hand statlig fastighetsskatt från lokaler. Bedömningen av vilka värdeökningar som uppstår är rimligtvis mycket osäker och därmed även det tillkommande inkomstflödet till staten. Det är även oklart om denna typ av finansiering kan godtas som finansiering i regeringens budgetarbete.

Utredarens förslag om en särskild statlig fastighetsskatt under 20 år, kallad *infrastrukturskatt* kommer att leda till svåra gränsdragningsproblem. Det gäller dels svårigheter i frågan om att avgöra vilka fastigheter vars värden påverkas av höghastighetsjärnvägen och som därför ska påföras högre beskattning, dels svårigheten att särskilja förändringarna i fastighetsvärdena som beror på inverkan av höghastighetsjärnvägen från andra orsaker till värdeförändringar.

Mot ovanstående bakgrund bedömer Statskontoret att den beräknade finansieringen genom värdestegring på mark och fastigheter är osäker. Möjligheterna till finansiering med inkrementella skatteökningar och den föreslagna infrastrukturskatten behöver utredas vidare.



Kommersiella förutsättningar och samhällsekonomiska beräkningar bör analyseras samordnat

Utredaren bedömer att det finns kommersiella förutsättningar för att trafikera höghastighetsjärnvägen. Statskontoret har inget att erinra rörande de analyser som utredaren redovisar i betänkandet. Statskontoret menar dock att det bör tas fram ett underlag som visar hur dessa analyser hänger ihop med Trafikverkets samhällsekonomiska beräkningar för höghastighetsjärnvägen. En viktig fråga i sammanhanget är om de villkor för kommersiell lönsamhet som utredaren pekar på bidrar till ökad, minskad eller oförändrad lönsamhet i de samhällsekonomiska analyserna som Trafikverket utarbetar.

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg och utredare Carl Holmberg, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Carl Holmberg