

Ett vägval för Sverige



Handelskamrarna

Rapport 2008:1

Förord

Investeringarna i och underhållet av infrastruktur i Sverige har under en lång följd av år varit eftersatta. Beslutsprocesserna inför viktiga investeringar är orimligt långvariga och tillkrånglade. Finansieringsfrågorna kompliceras av att staten inte betraktar väg- och järnvägsbyggen som investeringar som kan avskrivas över lång tid. Samverkan mellan det offentliga och det privata är i Sverige, till skillnad från vad som är brukligt i de flesta andra europeiska länder, försumbar.

I föreliggande rapport redovisar Svenska Handelskammarförbundet några viktiga principiella utgångspunkter för investeringar i infrastrukturen i Sverige inför regeringens infrastrukturproposition och riksdagens kommande beslut i infrastrukturfrågor hösten 2008.

Stockholm den 31 mars 2008

Peter Egardt
VD, Stockholms Handelskammare

Lars Erichs
VD, Östsvenska Handelskammaren

Roger Estefors
VD, Västerbottens Handelskammare

Anders Franck
VD, Mellansvenska Handelskammaren

Merit Israelsson
VD, Handelskammaren Mälardalen

Dick Jansson
VD, Handelskammaren Mittsverige

Andreas Lind
VD, Norrbottens Handelskammare

Ulf Ljungdahl
VD, Handelskammaren Värmland

Innehåll

Ett vägval för Sverige	5
Sveriges utmaningar	5
Sverige satsar lite på infrastruktur.....	6
Infrastrukturinvesteringar betalar sig	7
Långa planeringsprocesser	8
Finansiering av infrastruktur	9
Bättre infrastruktur – lägre utsläpp	11
Helhetsperspektiv på infrastrukturen.....	11
Handelskamrarna anser.....	12

Ett vägval för Sverige

Sveriges utmaningar

Näringslivet blir allt mer globalt och arbetsfördelningen sker över hela jordklotet. I den konkurrensen har Sverige flera nackdelar. Vi ligger långt från de stora marknaderna. Befolkningen är liten, vilket gör det svårare att hitta kompetent personal. Men det gör också att vår hemmamarknad har liten betydelse i vår ekonomi. Sverige är extremt exportberoende, har höga skatter och höga arbetskraftskostnader. Vi måste alltså konkurrera på en världsmarknad med ett besvärligt utgångsläge i form av höga tillverkningskostnader och höga transportkostnader. Det ställer krav på ett väl utbyggt transportsystem. Men det finns andra faktorer, som kanske inte är lika uppenbara, som ökar kraven på bra infrastruktur.

Tjänstesektorn får allt större betydelse i svensk ekonomi och står för allt större andel av förädlingsvärdet. Detta gäller även inom traditionell svensk basindustri, där service, drift och utbildning kopplade till själva produkterna blir en allt större andel av intäkterna. Det funktionella sambandet med industrin är viktigt. Kunskapsintensiva företagstjänster växer snabbast och svarade under perioden 1996-2006 för över 30 procent av tillväxten. En orsak är ökad specialisering. Men det handlar också om nya sätt att styra och organisera företag i den globala ekonomin. När såväl ägandet som produktionen inte längre är nationell krävs nya tjänster och nya lösningar.

Kunskapsintensiva tjänster kräver att företagen har hög och specialiserad kompetens. Det i sin tur kräver befolkningsmässigt större funktionella regioner för att matchningen på arbetsmarknaden ska fungera. Sveriges fördel i en globaliserad ekonomi ligger i de kunskapsintensiva delarna av näringslivet. Förmågan till kunskapsdriven tillväxt är i hög grad beroende av storleken på den funktionella regionen. Tilltagande brist på arbetskraft är ett allt större problem för företagen. Därför är det en nödvändighet för Sverige att förstora sina funktionella regioner med hjälp av en kraftigt utbyggd infrastruktur. En befolkningsomflyttning som skulle innebära ensidig koncentration till storstäderna är varken realistisk eller önskvärd.

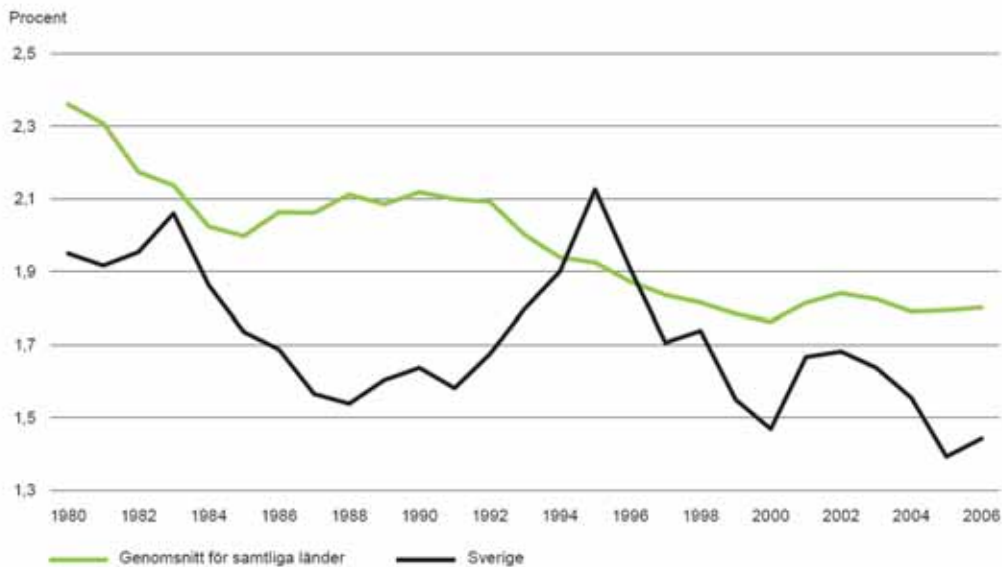
Förbättrade transportsystem håller nere de geografiska transaktionskostnaderna, förstorar arbetsmarknadsregionerna, ökar sysselsättningsgraden och förbättrar matchningen på arbetsmarknaden. Bättre infrastruktur ökar företagets möjligheter att utnyttja skal fördelar och ökar produktivitet och branschbredd.

Sverige satsar lite på infrastruktur

Trots de stora behoven tillhör Sverige de länder i Europa som satsar den lägsta andelen av BNP på investeringar i infrastruktur.

Genom att Sverige har satsat så litet på transport-systemet under så lång tid finns ett uppdämt behov. Om investeringarna hade varit i nivå med övriga Europa

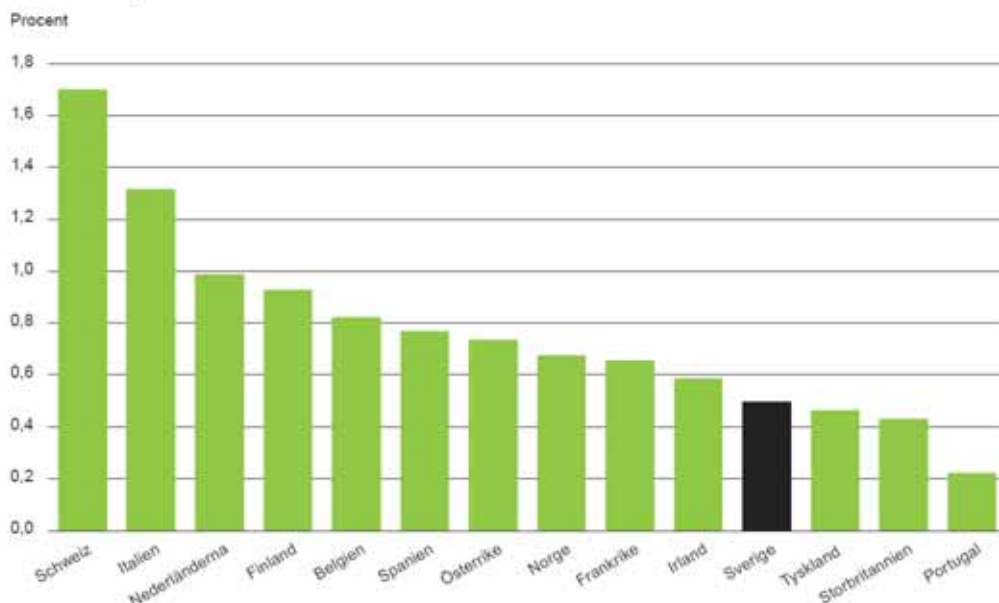
Figur 5.6 Nyinvesteringar i infrastruktur som andel av BNP
Genomsnitt för åren 1980–2006.



Anmärkning: Irland ingår inte eftersom data saknas för åren 1980–1992. Källa: Nuteks bearbetning av data från Euroconstruct.

När det gäller drift och underhåll av infrastruktur satsar Sverige ännu mindre jämfört med övriga europeiska länder.

Figur 5.7 Underhållsinvesteringar som andel av BNP
Genomsnitt för perioden 1994–2006.



Anmärkning: Uppgifter om underhållsinvesteringar för Danmark saknas. Källa: Nuteks bearbetning av data från Euroconstruct.

12. Näringsdepartementet, (2007), Sveriges företagande och konkurrenskraft, Internationell benchmarking, DS 2007:37.

Anm: Statistiken omfattar också investeringar och underhåll av anläggningar för vatten, avlopp och telekommunikation, vilket utgör dock en liten andel. Vågar och järnvägar står för huvuddelen.



skulle Sverige ha investerat ytterligare cirka 200 miljarder kronor sedan 1980. Sverige har en "infrastruktursskuld" som är mer angelägen att betala än statskulden.

Sverige skiljer ut sig från alla andra europeiska länder - utom Finland, Norge och Island - med en extremt gles befolkningsstruktur. Vi har betydligt större anledning än andra länder att överbygga stora avstånd och utspridd befolkning med en väl utbyggd infrastruktur. Det vore därför naturligt om Sverige satsade mer på utbyggnad och underhåll av infrastrukturen än andra länder i Europa.

Behoven av infrastrukturutbyggnad ser olika ut i olika delar av vårt land. För storstadsområdena handlar det framför allt om att lösa kapacitetsbrister och trängsel. För de mer glest befolkade delarna av Sverige är det viktigt att kunna överbygga avstånd för att åstadkomma funktionella regioner. I många delar av landet är infrastrukturen för godstransporter underdimensionerad eller av för dålig kvalitet. Det är ett allvarligt hot mot svensk basindustri. Förbättrade villkor för långväga transporter sänker de geografiska transaktionskostnaderna för export och import inom framför allt europamarknaden, vilket är särskilt viktigt för Sverige.

Infrastrukturinvesteringar betalar sig

Den ekonomiska forskningen visar ett klart samband mellan investeringar i transportsystemen och ekonomisk tillväxt. Det ökade internationella konkurrenstrycket och omställningen till ett mer kunskapsintensivt näringsliv gör det troligt att detta samband kommer att förstärkas.

Infrastrukturinvesteringar ger stora möjligheter att höja effektiviteten i samhället, men kan också orsaka stora kostnader om det begås misstag. Investeringar i transportinfrastrukturen kan endast höja produktiviteten där det redan finns tillräckligt produktiva nivåer av andra resurser. Grunden för att kunna fatta rätt beslut är att göra riktiga samhällsekonomiska kalkyler.

De metoder som används för att göra samhällsekonomiska beräkningar av nyttan med infrastrukturinvesteringar har stora brister. Exempelvis beräknas värdet på resenärens tid till 50 kr per timme, oavsett vilken kategori resande det gäller. Det säger sig självt att en pensionärs tid är mindre värd än datakonsults. En korrekt tidsvärdering är naturligtvis omöjlig att göra, men metoderna för att beräkna värdet av en restidsvinst lämnar åtskilligt övrigt att önska.

För att de samhällsekonomiska kalkylerna ska kunna ge en någorlunda rättvisande bild måste restidsvärdena vara differentierade. Man måste också räkna upp restidsvärdena med reallöneutvecklingen under kalkylperioden, vilket inte gjorts hittills. Restidsvinster som undanröjer trängsel och bristande punktlighet måste också åsättas ett värde, inte minst viktigt för att motivera utbyggnad av ett alltmer överbelastat och ålderdomligt järnvägsnät.

I Sverige beaktas inte de ekonomiska effekterna av att planerad infrastruktur inte blir färdig i tid och börjar producera nytta. Om ett väg- eller järnvägsbygge försenas medför det direkta kostnader för att hålla projektorganisationen igång längre än planerat. Det innebär också kapitalkostnader i form av byggräntor och markkostnader. Men förseningar har också en indirekt kostnad i form av utebliven nytta. Om inte utebliven nytta har någon kostnad har ju inte heller nyttan något värde. Projekt som tillåts försenas utan att det betraktas som en kostnad borde inte komma till över huvud taget, eftersom de då uppenbarligen inte tillför någon nytta av värde. Genom att inte sätta ett pris på förseningar har man inte gjort en korrekt värdering av nyttan med investeringen.

Långa planeringsprocesser

Plan- och bygglagen infördes 1987. Den innebar en kraftig maktförskjutning från staten till kommunerna. Tidigare fastställde länsstyrelsen alla detaljplaner och hade stort inflytande över den fysiska planeringen. Därmed fanns också ett regionalt perspektiv. Plan- och bygglagen innebär att kommunerna har fått egen bestämmanderätt över hur marken ska användas. Det finns fortfarande en möjlighet för staten att gå in med så kallat planföreläggande, men detta instrument används aldrig. Det innebär att kommunerna också får ta hela det politiska ansvaret för impopulära beslut. Ett sådant exempel är utbyggnaden av Södra Stambanan mellan Malmö och Lund. Det krävs fyrspar för att få tillräcklig kapacitet och kunna utnyttja Citytunneln och anslutningen till Öresundsbron fullt ut. Burlövs kommun har motsatt sig fyrspar i ytläge genom kommunen, vilket har medfört att färdigställandet av hela sträckan har skjutits till 2020. Mångmiljardsatsningar kan därmed inte utnyttjas fullt ut förrän tio år senare än planerat. Ett annat exempel är Södertörnsleden, som är en del av Yttre Tvärleden förbi Stockholm och viktig för utvecklingen i hela Mälardalen. Det lilla Huddingepartiet har, med hjälp av en vågmästarroll i Huddinge kommuns

fullmäktige, i många år blockerat utbyggnaden av en delsträcka av Södertörnsleden.

Införandet av skatteutjämningsystemet och avskaffandet av den kommunala företagsbeskattningen under 1980- och 90-talen har medfört att kommunerna inte har något att vinna ekonomiskt på tillväxt i den egna kommunen. Det är helt enkelt inte kommunalekonomiskt lönsamt att företag flyttar in, kommuninvånarna får jobb eller att nya människor med arbete flyttar till kommunen. Med statlig fastighetsskatt har det heller inte funnits någon vinst för kommunen i att fastigheter utvecklas om de inte är kommunalägda. Även om kommunerna inte själva erkänner det är detta ändå faktorer som påverkar deras handlande. Många infrastrukturprojekt fastnar i den kommunala hanteringen därför att kommunen inte har något intresse av att de genomförs. Det krävs ett större regionalt och statligt ansvar för att stora väg- och järnvägsprojekt ska kunna förverkligas. Det kräver också ändrad lagstiftning.

Utförningen av plan- och bygglagen, miljöbalken och väg- och järnvägslagen medför att det är en mycket lång och tung process från beslut till byggstart. Överklagandemöjligheterna är mycket stora. Planeringsprocessen är därför oftast betydligt längre än själva byggtiden. Det är inte ovanligt att det tar 15 år från beslut till byggstart i stora projekt. Det innebär dessutom att projekteringen ofta måste göras om under tiden eftersom den hinner föråldras. Markinlösen och andra igångsättningsinvesteringar drar kostnader till ingen nytta. De långa planeringsprocesserna och överklaganden belastar projekten med extra kostnader som är mycket höga.

Det måste ske förändringar av lagstiftningen som innebär en mer rimlig omfattning av möjligheterna att överklaga. Den omfattande miljöprövningen och kraven på att utreda flera alternativ lika noggrant måste få mer hanterliga regelverk. Handelskammarna förordar en lösning liknande den som finns i Danmark. Där stiftas en särskild lag för varje större infrastrukturprojekt. Den demokratiska processen genomförs innan lagen stiftas. Därefter tar den över alla andra lagar. *Se Stockholms Handelskammars analys¹.*

¹ **Bättre beslut om infrastruktur – med Danmark som förebild**
Stockholms Handelskammare Analys 2007:5 http://www.chamber.se/_upload/se/naringspolitik/analyser/analys_anlaggningslag.pdf



Finansiering av infrastruktur

Vägverket har beräknat behoven av väginvesteringar i Sverige för perioden 2010-2019 till 300 miljarder kronor. För drift och underhåll behövs åtminstone lika mycket till. I nuvarande planer för år 2004-2015 finns 140 mdr kronor sammanlagt för investeringar och drift av vägnätet. Situationen är likartad för Banverket.

Det fattas alltså hundratals miljarder kronor i förhållande till behoven. Sverige har under flera årtionden haft låga investeringsnivåer för infrastruktur. Ökade krav och allt större behov har drivit upp kostnaderna för att bygga ikapp. Det svenska järnvägsnätet byggdes i stor utsträckning upp under slutet av 1800-talet och är dåligt underhållet. Vi har nu bland Europas sämsta och mest omoderna järnvägsnät.

Hur kan det komma sig att Sverige satsar så mycket mindre än vad som behövs på ett område som är så väsentligt för svensk tillväxt och för konkurrenskraft i svenskt näringsliv? Förmodligen för att man under lång tid har använt missvisande metoder och mål för att värdera nyttan av infrastruktur.

Staten betraktar inte infrastrukturen som en investering. Utbyggnaden av infrastruktur direktfinansieras med statliga anslag. Om det inte finns pengar i statens kassa drar bygget ut på tiden. Om ett projekt prioriteras upp måste ett annat prioriteras ner.

Det finns knappast några andra stora investeringar i samhället som direktavskrivs och inte lånefinansieras. Om ett företag ska investera i en anläggning görs alltid en bedömning av nyttan kontra investeringskostnaden. Om värdet av nyttan överstiger kostnaden utslaget på anläggningens livslängd ska investeringen göras, annars inte. Huruvida företaget har pengar i kassan är inte avgörande för investeringsbeslutet.

Handelskamrarna vill framhålla vikten av att staten betraktar utbyggnad av transport-infrastrukturen som en investering. Med det resonemanget blir det också naturligt att "byta investeringsobjekt". När statliga bolag säljs bör en del av intäkterna kunna investeras i utbyggd infrastruktur. Utdelningen kommer i form av framtida tillväxt, arbetstillfällen och skattekraft.

Investeringar i infrastruktur är i första hand statens ansvar. Det eftersatta investeringsbehovet i Sveriges väg- och järnvägsnät kommer dock aldrig att kunna byggas ikapp med hjälp av statliga anslag. Behovet är alltför stort. Andra finansieringslösningar måste till.

OPS (Offentligt Privat Samarbete)² kan ske i många olika former. Det vanligaste, som har använts med framgång bl a i Finland, Norge och Storbritannien, innebär att ett privat företag eller konsortium, finansierar och bygger en anläggning efter uppställda funktionskrav. Före-taget ska också sköta driften under en längre tid, 20-30 år, med utgångspunkt från vissa bestämda krav, t ex framkomlighet och trafiksäkerhet. Staten betalar en viss summa varje år under den överenskomna driftstiden. Därefter övergår anläggningen i statens ägo. Ingen ersättning utgår förrän anläggningen är färdig att användas. Staten betalar för en funktion snarare än för en väg eller järnväg. Poängen med OPS är framför allt att nyttan av anläggningen får ett pris. Byggföretaget har all anledning att färdigställa anläggningen så fort som möjligt till en kostnad som är optimal, även från driftsynpunkt. Med vanlig anslagsfinansiering finns inte samma skäl för byggföretaget att hålla nere kostnaderna, vare sig för bygge eller drift. Tvärtom finns all anledning för den som bygger att argumentera för högre kostnader. Det finns inte heller någon anledning för företaget att påskynda färdigställandet. Betalt får man ju löpande, oavsett om projektet är färdigt eller inte. OPS är inte i första hand ett sätt att finansiera infrastruktur utan att bygga snabbare, billigare och med bättre kontroll över kostnader och kvalitet. Det finns dock många varianter

² **PPP - en modell för svensk infrastruktur**
Stockholms Handelskammare Rapport 2006:4 http://www.chamber.se/_upload/se/naringspolitik/Rapporter/ppp_rapport_hela.pdf



av OPS. Finansiering kan t ex ske med såväl privata som statliga pengar.

Norge har en geografisk struktur som är om möjligt ännu besvärligare än Sveriges. Där har man i många år finansierat vägutbyggnader med hjälp av brukaravgifter. Så kallad ”bompeng” har lång tradition i Norge, men användningen har ökat kraftigt sedan 1980-talet. Vanligtvis bildas ett offentligägt bolag som har till uppgift att driva systemet, samla in och förvalta pengarna och vidarebefordra medel till vägverket för finansiering av vägutbyggnader. Normalt lägger norska staten till lika mycket som man får in i bompeng för att finansiera den väg som avses. Systemet finns i bland annat Trondheim och Bergen. Bompengssystemet i Oslo infördes 1990. Det består av en tullring runt Oslo. Syftet är inte i första hand att begränsa trafiken inne i Oslo utan att finansiera utbyggnaden av kringfartsleder. Den fungerar som de andra bompengssystemen i Norge, med den effekten att Oslos

vägnät har kunnat byggas ut kraftigt under senare år. I det så kallade ”Oslopakke 2” ska även kollektivtrafikutbyggnader finansieras med hjälp av bompeng.

Olika varianter av avgiftsfinansierade vägar finns i många andra länder i Europa. Öresundsbron i Sverige/Danmark och Storabältbron i Danmark är avgiftsbelagda. Det är också vanligt med avgifter på enstaka broar och motorvägsavsnitt i Storbritannien, Irland och på Balkan. I Frankrike, Spanien, Italien och Portugal ägs och underhålls de flesta motorvägar av privata bolag. Betalning sker i bemannade betalstationer på motvägarna eller vid på- och avfarter. I Österrike, Schweiz, Tjeckien, Slovakien och Ungern krävs att man köper ett klistermärke att sätta på vindrutan för att ha rätt att köra på motorvägarna.

Regeringen vill att kommuner och landsting ska ta ett större ansvar för finansieringen av infrastruktur. Handelskamrarna anser att, om detta genomförs, bör det föranleda förändringar i skatteutjämningsystemet så att kommunerna kan tillgodogöra sig nyttan av ökad tillväxt och högre skattekraft i den egna kommunen.

Regeringen tänker sig också att företag i större utsträckning ska bidra till investeringar i vägar och järnvägar. Självfallet kan det vara bättre för ett företag att bidra till att ett projekt blir av än att det inte blir av alls. Astrazeneca har t ex finansierat en trafikplats i Södertälje, som har stor betydelse för tillgängligheten till företagets anläggning. Men svenska företag har redan i dag ett högt kostnadsläge och ett avståndshandikapp som gör att det förmodligen är mer lönsamt för Sveriges konkurrenskraft om staten finansierar infrastrukturen i stället för att höja företagets kostnader ännu mer.

De ökade fastighetsvärden som uppstår när nya vägar och järnvägar byggs borde i större utsträckning kunna bidra till finansieringen. Hur detta rent praktiskt ska gå till bör utredas närmare. Staten bör föregå med gott exempel. Det statliga fastighetsbolaget Jernhusen bör t ex kunna bidra till finansieringen av investeringar i järnvägsnätet.

Framför allt är det bråttom. Om inte Sverige ska tappa i internationell konkurrenskraft måste infrastrukturen förbättras. De samhällsekonomiska kostnaderna för uteblivna investeringar är stora och kan få förödande konsekvenser för Sverige. Förutom att finna lösningar på finansieringsproblematiken måste beslutsstrukturerna bli effektivare.

Bättre infrastruktur – lägre utsläpp

För att hela Sverige ska ha goda tillväxtförutsättningar krävs bättre transportsystem för såväl personer som gods. Utbyggnaden av transportsystemen måste göras på ett sätt som medför minskade utsläpp. Tåg och sjöfart har den största potentialen när det gäller miljövänliga transporter av gods och människor. Ett tåg motsvarar 80 personbilar när det gäller koldioxidutsläpp. Det finns alltså mycket stora miljövinster med att flytta över såväl person- som godstrafik till järnväg. Det ställer stora krav på att järnvägsnätet rustas upp och byggs ut. Det ställer också stora krav på att investeringarna görs där de gör störst nytta och där förutsättningarna att flytta trafik från bil och flyg till järnväg och sjöfart är störst.

Den internationella efterfrågan på skog och malm har ökat kraftigt under de senaste åren, vilket har medfört ökad produktion av svenska basvaror. Därmed har också kraven på transportsystemen för gods ökat. Det fordras ett helhetsperspektiv på transportkedjorna så att inte svaga länkar försvårar ett effektivt utnyttjande av infrastrukturen. Miljöpåverkan, effektivitet och ekonomi måste vara vägledande för investeringsbesluten. Det är viktigt att bygga ut kombiterminaler för att underlätta omlastning från lastbil till järnväg för att minska belastningen på vägnätet och hålla nere godstransporternas miljöpåverkan. Järnvägen mellan Kil och Karlstad är en av Sveriges mest trafikerade sträckor i antalet tågset räknat. Men sträckan saknar såväl mötesmöjligheter som kombiterminaler.

För att en större andel av godstransporterna ska kunna gå sjövägen krävs en bättre hamnstruktur och bättre förbindelser till hamnarna. Som exempel kan nämnas Danemora gruva, där malmbrytningen snart ska återupptas efter att ha legat nere sedan 1992. Det finns järnväg därifrån till Hargshamn, men den är i så dåligt skick att malmtransporterna inte kommer att kunna köras i mer än 10 km/tim. För att utsklippning ska kunna ske via Hargshamn måste järnvägen rustas.

Helhetsperspektiv på infrastrukturen

Handelskamrarna vill framhålla nödvändigheten av ett helhetsperspektiv på transportsystemen. Svensk transportpolitik har alltför länge präglats av lokala hänsyn och ad hoc-insatser. Ett exempel är när en stor del av planerade infrastrukturobjekt i hela Sverige plötsligt ströks eller sköts på framtiden för att ge utrymme till att förbättra förbindelserna till Trollhättan.

Det är viktigt att de nationella näten och tillträdet till dem integreras bättre med varandra. Trans European Network, TEN, är europeisk prioritering av de viktigaste transportvägarna för att bygga ihop den europeiska kontinenten. Sverige måste prioritera TEN-åtgärder inom trafikområdet.

Handelskamrarna anser

att staten måste satsa betydligt mer på investering och drift av transportinfrastrukturen,

att intäkter från försäljningar av statliga bolag ska användas för investeringar i vägar och järnvägar,

att offentlig-privat samverkan (OPS) ska användas för att bygga snabbare, billigare och med bättre kontroll över kostnader och kvalitet,

att finansieringsformer som brukaravgifter och värdestegringar på fastigheter ska kunna användas för att finansiera transportinfrastruktur,

att anläggningslagar ska införas i Sverige,

att plan- och bygglagen och miljöbalken ändras så att planeringstiden för stora projekt kan förkortas, samt

att järnvägsnätet och hamnstrukturen byggs ut för att gynna miljövänliga transporter.



Handelskamrarna

Besöksadress:
Västra Trädgårdsgatan 9
Box 16050
103 21 Stockholm

Tel: 08-555 100 00
e-post: info@chamber.se

www.chamber.se