

Program for infrastruktur

Program for Infrastruktur

– Politisk-økonomiske pejlemærker for infrastruktur for det Radikale Venstre

Indledning

Infrastruktur udgør fundamentet for et effektivt samfund og er grundlaget for en sund økonomisk udvikling.

Det seneste år har budt på politisk røre om frasalg af offentlig infrastruktur. Debatterne har afsløret, at der er stor uenighed om, hvad infrastruktur er, og hvad formålet kan være med offentligt ejerskab. Samtidig er debatterne ofte kommet alt for sent i gang, fordi man ikke i tide har kunnet mobilisere den politiske debat.

Ved vurdering af ændringer i ejerskab af infrastruktur skal man vurdere hvor det offentlige og det private har deres styrker. Et offentligt ejerskab kan bl.a. bidrage til fokus på ligebehandling, hensyn til den enkelte borger, samfundsøkonomiske hensyn og politisk-strategiske hensyn. Et privat ejerskab kan derimod bl.a. bidrage til innovation og markedstilpasning, effektivitet og bedre håndtering af risiko, men styres af privatøkonomiske hensyn.

I programmet er der set på alle former for offentlig kontrol, herunder direkte ejerskab, ejerskab via en selskabsform, regulering af privat aktivitet via lovgivning eller via aftaler med en privat ejer. Desuden er der skelnet mellem etablering eller anlæg og den efterfølgende drift.

Det skal bemærkes, at regeringen har udgivet en opdatering af ejer politikken, hvor det fremhæves, at statsejede selskaber skal begrunde formålet med offentligt ejerskab.

Begreber

I programmet er "infrastruktur" defineret til at være fysiske anlæg, systemer, information og fælles spilleregler, der tilsammen danner grundlag for, at en række uafhængige enheder kan levere en service, et produkt eller en samfundsmæssig værdi til en bred andel af befolkningen. Man kan forstå infrastrukturen som to lag:

- Den materielle – fysiske – infrastruktur fungerer som platform for det øverste immaterielle lag. Fysiske anlæg og aktiver (bygninger, veje, jernbaner, rørledninger, elektriske kabler, fiberkabler, kobberkabler til telefon m.v.) er således kun en del af den samfundsmæssige infrastruktur.
- Det immaterielle lag er den nødvendige organisation og teknologi, der gør det muligt at udnytte infrastrukturen. Generelt set får det immaterielle lag stadig større betydning.

Den relative værdi af de to lag varierer meget. Ved f.eks. veje er den materielle del absolut den mest værdifulde, medens den immaterielle del er altafgørende ved kommunikation og IT

Monopoler

En afgørende faktor er muligheden for monopol og dermed manglende mulighed for effektivisering gennem konkurrence på et marked. Ved nogle former for infrastruktur eksisterer et naturligt monopol, der kan give en manglende effektivitet og dermed et for højt omkostningsniveau. Derfor kan offentlig kontrol eller regulering være nødvendig. Inden for informations- og kommunikationsteknologi (IKT) opstår der ofte monopoler, blandt

andet fordi brugerne har en interesse i at benytte selskaber, der har mange andre brugere. Det betyder, at de store selskaber får en automatisk fortrinsstilling i forhold til mindre selskaber. Når først etableringsomkostningerne er afholdt, er omkostningerne ved de enkelte transaktioner meget lave, hvilket giver de store selskaber mulighed for at opretholde alt for høje priser. Derfor kræver IKT-området særlige regler for at sikre effektivitet gennem konkurrence. Det betyder ofte, at "vinderen tager det hele" uden at være i konflikt med eksisterende konkurrencelovgivning. Derfor kræver IKT området særlige regler for at sikre effektivitet gennem konkurrence.

Generelle målsætninger

Udgangspunktet for en politik for infrastruktur må være en politisk målsætning og en strategi for den pågældende infrastruktur. Med udgangspunkt heri kan man fastsætte den samfundsmæssige værdi af infrastrukturen.

Skal der ske en ændring af ejerskabet, må formålet være, at ændringen medfører en forøget værdi i forhold til den politiske målsætning for infrastrukturen. Begrundelsen må aldrig være, at der kortsigtet kan opnås en økonomisk gevinst ved salg.

- **Vurder og definer offentlig kontrol med infrastruktur**

Det offentlige bør bevare kontrollen over de samfundsmæssige sider af opgaven. Formen for og graden af offentlig kontrol med infrastruktur skal vælges, så den politiske målsætning tilgodeses bedst muligt, samtidig med at infrastrukturen håndteres effektivt, herunder i forhold til skatteindtægter.

- **Forbrugerbeskyttelse**

I vurderingen skal der især tages hensyn til svage grupper i samfundet og deres specielle behov.

- **Ansvar og risiko**

Ansvar for opførelse, drift og risici i forhold til infrastruktur skal håndteres af den private eller offentlige aktør, der kan varetage ansvaret mest effektivt og give den bedste samfundsmæssige værdi.

- **Regulering med klare resultatmål**

Kontrollen med infrastruktur skal foretages med udgangspunkt i resultatmål, der giver den bedste samfundsmæssige værdi og den mest effektive håndtering. Uanset om det er offentlige eller private aktører.

- **Inddrag private aktører med ekspertise**

Få offentlige institutioner har en indgående erfaring med konkrete anlægsprojekter til infrastruktur hvorfor man bør inddrage private aktører, som bl.a. kan bidrage med international viden og specialistkompetencer.

- **Internationale standarder, hvor muligt**

En del af reguleringen af infrastruktur går på deltagelse i etablering af internationale standarder. Der skal sikres et fælles grundlag, så der opnås effektiv konkurrence inden for en standard – ikke konkurrence mellem standarder.

- **Effektivitet gennem konkurrence**

Effektiv konkurrence på infrastrukturen skal fremmes f.eks. gennem løbende tilpasning af regulering af monopoler. I den henseende er det vigtigt at definere hvad der reelt udgør monopolet i en specifik type infrastruktur. Konkurrencemyndighederne i Danmark og EU skal spille en væsentlig rolle i at sikre en effektiv konkurrence.

Vurderinger ved overgang til offentligt eller privat ejerskab

Programmet har som hovedsigte at sikre en politik for overgangen fra offentlig eje til privat eje eller overgangen fra privat ansvar til offentligt ansvar. Dels fordi der i de senere år har været behov for et bedre udgangspunkt for debatten ved salg fra det offentlige, dels fordi overgang fra privat til offentligt eje, jf. grundloven, kun kan ske ved overenskomst med de private ejere eller ved ekspropriation. Beslutning om overgang til privat eje er derfor som regel ikke til at lave om.

Uddybning af de generelle målsætninger

Både inden for materiel og immateriel infrastruktur er det vigtigt med en løbende vurdering af hvordan ansvaret fordeles mellem offentlige og private aktører, og en løbende vurdering af den optimale regulering. Ved vurderinger om overgang til offentligt eller privat ejerskab af infrastruktur er det nødvendigt med et bredt funderet grundlag for beslutningen. I tabel 1 er vist et overblik over mulige organiseringsmodeller for samfundsmæssig infrastruktur med bl.a. offentlige private organiseringsmodeller og samarbejdsformer.

Tabel 1: Organiseringsmodeller for samfundsmæssig infrastruktur

Inddeling af Infrastrukturaktiver		Rammer for offentlig kontrol		
		- Højere samfundsmæssig interesse	- Middel samfundsmæssig interesse	- Lavere samfundsmæssig interesse
Markedsmæssige karakteristika	- Højere grad af grundlag for konkurrence mellem private aktører	Offentligt privat samarbejde	Outsourcing af opgaver eller aktiviteter til private aktører	Frasalg til privat sektor og fuldstændig privatisering
	- Lavere grad af grundlag for konkurrence mellem private aktører	Direkte offentligt ejerskab eller offentlige institutioner	Helt eller delvist offentligt ejede selvstændige institutioner / virksomheder	Private virksomheder / fuldt selvejende institutioner (offentligt regulerede) der fungerer på markedsvilkår

Kilde: Radikale Venstre Programudvalg for Infrastruktur.

Note: En højere samfundsmæssig interesse vil give sig udslag via en højere grad af offentlig kontrol via ejerskab eller lovgivning samt regulering eller opsyn fra offentlige myndigheder.

Økonomisk skal der være et særligt fokus på hvordan man opnår den største samfundsmæssige værdi i et langsigtet perspektiv. En økonomisk vurdering kan aldrig stå alene, idet andre samfundsmæssige hensyn skal inddrages i beslutningsgrundlaget, herunder:

- Sundhed og uddannelse
- Transport, mobilitet og fremkommelighed
- Regional erhvervs- og samfundsudvikling
- Miljø og natur
- Sikkerhed for det enkelte individ – fysisk, psykisk, integritet mm.
- National sikkerhed
- Produkter og service med politisk begrundede kvalitetskrav

Konkrete tiltag

Nedenstående konkrete tiltag skal bidrage til at sikre de politiske målsætninger:

- Der bør være en fast proces for beslutninger vedrørende infrastruktur. Forud for afhændelse af infrastruktur skal regeringen komme med en redegørelse, der med udgangspunkt i en politisk målsætning og strategi begrundet ønsket om at skille sig af med et givet aktiv. Herunder hvordan man vil sikre, at de samfundsmæssige interesser bliver varetaget. Redegørelsen skal bl.a. sikre en offentlig debat som grundlag for den politiske beslutning om salget.
- Redegørelsen skal som minimum indeholde:
 - Beregning af hvordan værdien for samfundet forøges ved at sælge fra eller frasige sig offentligt ejerskab. Det er ikke tilstrækkeligt med prisen for infrastrukturen.
 - Hvilke samfundsmæssige hensyn ønsker man at tage – og kan de kontrolleres gennem privatretlige aftaler og/eller myndighedsregulering.
 - Hvad kan en privat ejer gøre bedre?
 - Hvilke samfundsmæssigt begrundede krav stilles til den nye operatør/ejere.
 - Evt. reguleringslovgivning som en del af salgsproceduren.
 - Evt. begrænsninger for videresalg, f.eks. reguleret i en aktionæroverenskomst.
 - Konsekvenser for konkurrencesituationen og den konsekvenser i form af regulering.
- I forbindelse med salget udarbejdes en privatretlig aftale mellem det.
- offentlige og køberen, der sikrer, at et eventuelt videresalg skal godkendes, inden det træder i kraft. Der bør lægges vægt på, at ejeren har målsætninger og langsigtede interesser i udvikling af det samfund som infrastrukturen betjener.
- Ved visse typer infrastruktur er det vigtigt med en løbende evaluering af graden af offentlig kontrol. Det gælder især infrastruktur der over tid kan ændre karakter, herunder ift. etableringen af et marked eller etableringen af monopoltilstande.
- Forud for erhvervelse af infrastruktur skal regeringen komme med en redegørelse for den politiske målsætning med erhvervelsen.

Materiel infrastruktur

Den materielle – fysiske – infrastruktur skaber en høj samfundsmæssig værdi ved at danne grundlag for et mere velfungerende samfund i form bl.a. en effektivisering af transport, højere energieffektivitet mv

Målsætninger

Det bør være en generel målsætning, at offentlige og private aktører når de er i konkurrence vurderes ud fra samme kriterier både med hensyn til drift og vedligehold af materiel infrastruktur. Det offentlige skal tilgodese den politiske målsætning ved at udbyde projekter på funktionskrav i fri konkurrence mellem aktører i en længere, men tidsbegrænset periode. Det kan være fordelagtigt at lade en offentlig aktør have ejerskabet over aktivet og

udlicitere driften, fordi en privat aktør mere effektivt kan varetage drift og vedligehold af infrastrukturen.

Adskillelse af anlæg og drift

Ved større infrastrukturinvesteringer, som for eksempel veje, bygninger og broer må der skelnes mellem anlægsperioden og driftsperioden. Ved anlæg er målsætningen en overholdelse af budgettet og de fastsatte tidsrammer. Et væsentligt forhold i den forbindelse er kompetencer i at håndtere risici i større projekter. Erfaringen viser, at denne risikohåndtering bedst varetages af specialiserede private virksomheder.

I mange tilfælde kan det være fordelagtigt med en opdeling af ansvar, ejerskab og risici mellem en privat og en offentlig aktør. Hvis et offentlig privat samspil omfatter både en anlægsfase og den efterfølgende driftsperiode, kan der sikres en bedre ansvarsfordeling og dermed totaløkonomi i den efterfølgende driftsperiode og i det samlede infrastrukturprojekt.

Konkrete tiltag

Nedenstående konkrete tiltag skal bidrage til at sikre de politiske målsætninger:

- Der skal i Lov om Offentlige Byggevirksomhed ske en opstramning, så krav om totaløkonomiske analyser og vurderinger bliver et lovgivningsmæssigt krav ved alle offentlige infrastrukturprojekter.
- Det er vigtigt at skelne mellem anlægsrisikoen og den efterfølgende forretningsmæssige risiko i forbindelse med driften. Derfor bør store infrastrukturprojekter være placeret i særskilte selskaber. Hvis disse selskaber også får ansvaret for driften efterfølgende, vil der være et stærkt incitament til at sikre en god kvalitet, med deraf følgende effektiv drift.
- Ved udbud af offentlige projekter skal der indregnes projektrisiko for den offentlige udbyder, så både anlæg og drift kan konkurrenceudsættes på lige vilkår for alle mulige leverandører. Derfor skal risici indregnes analogt med private investorer ved benyttelse af offentlig kapital til infrastrukturprojekter.
- Ved lokale monopoler som f.eks. vand og spildevand er det nødvendigt at sikre effektivitet gennem regulering.
- Ved offentlige infrastrukturprojekter bør man fremme offentlige-private samarbejdsmodeller.

Immateriel infrastruktur

Den immaterielle – ikke-fysiske – infrastruktur skaber en høj samfundsmæssig værdi ved at danne grundlag for et mere velfungerende samfund i form bl.a. åben adgang til data, fælles standarder mv.

Målsætninger

Da hvert område inden for immateriel infrastruktur har sine egne forhold, kan der ikke generaliseres, og regulering og kontrol kan være kompliceret at håndtere. Det er derfor væsentligt, at der foretages konkrete analyser af, hvordan offentlig kontrol anvendes til at sikre de politiske mål for hver enkelt infrastruktur.

For IKT området vil de førnævnte økonomiske betingelser ofte medføre, at svage grupper hægtes af udviklingen. De politiske mål bør derfor omfatte forbrugerbeskyttelse, især i forhold til disse grupper. Det gælder især kommunikations- og betalingsinfrastruktur.

Nedenfor er eksempler på immateriel infrastruktur med en væsentlig samfundsmæssig værdi, og hvor der bør være generelle politiske målsætninger.

Kommunikations infrastruktur

Den digitale infrastruktur er grundlaget for det moderne velfærdsamfund og for udvikling i produktiviteten i både den private og offentlige sektor. Helt centralt står teleinfrastrukturen, internettet og kommunikationssystemer. Udbygningen af nettet kan ske på en uhensigtsmæssig måde, såfremt den ikke fuldt ud tager højde for forskellene mellem de samfundsmæssige- og privatøkonomiske interesser. Hvis målsætningen er at sikre hele befolkningens mulighed for en tilstrækkelig infrastruktur, bør staten og kommunerne gå ind i områder, hvor der ikke er tilstrækkelig godt grundlag for en kommerciel udbygning.

Datainfrastruktur

Den offentlige sektor i Danmark har ansvaret for en række centrale registre som for eksempel CPR, CVR, ejendomsregistret, matrikelregisteret, tinglysningsregistrene og økonomi- og regnskabssystemer. Disse registre er fødesystemer for en række andre offentlige og private systemer. Derudover er en række enkeltstående systemer en infrastruktur for vitale systemer til styring f.eks. og handel med ejendom og styring af trafik og energi.

Det er helt afgørende, at det offentlige har ejerskabet af data, ophavsretten til den basale infrastruktur og dokumentationen. Desuden bør det offentlige sikre at der er åbne standarder for data og snitflader og forhindre, at der er lock-in til leverandører på væsentlige systemer. Systemer bør i vides muligt omfang opbygges modulært, således at moduler kan udskift i takt med nye krav og teknologiens udvikling.

Der bør også stilles krav til den geografiske placering af data og systemer af hensyn til databeskyttelse og til mulighed for reetablering ved katastrofer. Det offentlige bør udvikle og drive systemerne gennem udbud.

Betalingsinfrastrukturen

Digital betalingsformidling sikrer at den enkelte borger kan betale sine regninger ved at overføre penge fra sin konto til modtagers. Betalingsinfrastrukturen er en central infrastruktur for både den private og offentlige sektor. Nationalbanken har derfor etableret en fælles åben betalingsinfrastruktur i samarbejde med Finansrådet. I denne er inkluderet internationale betalinger i henhold til internationale standarder.

Det er vanskeligt på forhånd at overskue den teknologiske udvikling, konkurrenceforholdene og dermed de fremtidige krav til regulering, så derfor er det væsentligt, at Nationalbanken fortsat er en aktiv medspiller på de centrale systemer med det formål at opretholde en åben struktur, hvor udveksling mellem parter kan ske på lige vilkår.

En fælles EU persondataforordning er væsentlig for at regulere sårbarhed og hensynet til privatlivets fred og det bør være et grundprincip, at tredjelandes lovgivning ikke får indflydelse på regler vedr. persondata.

Energisystemer

Med målsætningen om at lægge mere og mere vægt på vedvarende energi er det meget væsentligt med en bedre styring af energiproduktionen, og deraf energiudveksling med udlandet. Derudover er det centralt for en større samfundsmæssig energieffektivitet, at man kan styre, overvåge og påvirke det generelle energiforbrug. Det vil kræve en digital infrastruktur til udveksling af data mellem de forskellige aktører. Det er væsentligt, at denne infrastruktur er baseret på åbne og frit tilgængelige standarder, så alle aktører har lige vilkår.

Transportmæssige systemer

Der må i de kommende år forventes store ændringer i den transportmæssige infrastruktur på vejene. Roadpricing og indførelse af selvkørende biler kræver en ikke-fysisk infrastruktur, som staten må have ophavsret til. Det vil være naturligt, at udvikling af standarder foregår i internationalt regi gennem EU. Det forhindrer ikke, at en række opgaver inden for anlæg og drift kan overdrages til private aktører.

Konkrete tiltag

Nedenstående konkrete tiltag skal bidrage til at sikre de politiske målsætninger:

- Åbne standarder bør principielt etableres og anvendes inden for alle områder af den immaterielle infrastruktur.
- Kommunikationsinfrastruktur: Det kan være hensigtsmæssigt at adskille nettet fra tjenesterne efter de samme principper, som man har anvendt med hensyn til togdriften, hvor Banedanmark sørger for skinnerne, og DSB og Arriva m.fl. sørger for togene. Der henvises blandt andet til "funktional separation", som beskrevet af Produktivitetskommissionen (2014).
- En fleksibel udbygning af netværk til data og telekommunikation bør ske i privat regi, men med mulighed for lokalt besluttet kommunal eller regional involvering. Kommunale eller regionale anlæg kan etableres og drives gennem udlicitering og kan stilles til rådighed for operatører gennem privatretslige aftaler. Derudover bør kommunerne koordinere og administrere gravearbejde og adgang til rør, hvor der lægges kabler
- Betalingsinfrastruktur: Med udgangspunkt i Nationalbankens eksisterende ansvar for pengeforsyning, valutaforhold og en smidig transaktionsafvikling mellem banker i ind- og udland, bør Nationalbanken fortsat være kraftigt involveret i opbygningen af den infrastruktur, der ligger bag digital betalingsformidling, bl.a. for at undgå fragmentering af betalingsmuligheder. Selve betalingsformidlingen, herunder betalingskort, bør ligge i privat regi.
- Forbrugerbeskyttelse: Alle borgere skal – gratis - kunne få både en bankkonto og mulighed for kontantløs betaling ved butikker og andre betalingssteder.
- Energiinfrastruktur: Der skal etableres en åben infrastruktur for udveksling af data vedrørende produktion og forbrug med brug af og med lige adgang til information i nettet. Derudover skal en ændret skatte- og afgiftspolitik tilskynde forbrugerne til at flytte forbruget, så der er bedre balance med produktionen. En effektiv konkurrence er helt central på

energiområdet, hvorfor den offentlige regulering skal fremme konkurrencen.

- Netneutralitet skal gælde for alle tjenester, der anvender internettet. Det medfører, at udbydere ikke må forskelsbehandle hverken brugere eller tjenester via prisstrukturer, tekniske eller indholdsmæssige begrænsninger.
- Inden for den digitale infrastruktur er der behov for en stærk offentlig kontrol. Det er nødvendigt, at det offentlige har ejerskab til data og kan stille data til rådighed for andre der kan skabe værdi. Et helt specielt krav er at der tages hensyn dels til datasikkerhed, herunder persondatasikkerhed. Det sikres i vidt omfang i den kommende EU-forordning.

Offentlig kontrol og nuværende ejerskab med typer af infrastruktur

(Bemærk: Bilaget er til orientering og baggrundsviden, men er ikke vedtaget af hovedbestyrelsen).

Table 2: Offentlig kontrol og offentligt ejerskab af infrastruktur

	Stat	Kommune / Region	Privat	Grad af regulering	Eksempler
Fysiske netværk – naturlige monopoler:					
Vand, spildevand og kloak		X	X	Høj	Den materielle infrastruktur består af rør, pumper, opsamlingsstanke og rensningsanlæg. Den immaterielle består af en organisation, der sørger for løbende kontrol af kvaliteten af hhv. det rene vand og det rensede vand samt har ansvaret for vedligeholdelse samt for afregning fra forbrugere. Der er et naturligt monopol på den materielle del og derfor har området været kraftigt lovreguleret i mange år efter et "hvile i sig selv" princip.
Gas	X	X	X	Høj	Gasmarkedet blevet liberaliseret i 2004 og distributionen varetages aktuelt af tre selskaber med monopollignende struktur da gas ikke kan rykkes effektivt ligesom el.
El (netværket)	X	X		Høj	
Tele (fastnet og mobilnetværk)			X	Middel	Den materielle del af fastnettet består af fibernet og kobbernettet. Mellem knudepunkterne kan der være flere leverandører af fibernet forbindelse, men ud til de enkelte brugere er der i praksis monopol på de sidste kilometer ud til husstandene.
Transport – netværk og transportmidler					
Lufthavne	X		X	Middel	Det materielle anlæg består af landingsbanen, bygningerne og det nødvendige hardware og andet udstyr. Den immaterielle del består af flyvekontrollen, paskontrol, bagagehåndteringssystemer, ventesale, de bagvedliggende IT systemer mm.
Trafik- og fiskerihavne	X	X	X	Lav	
Jernbaner	X			Lav	I jernbanetransporten er den materielle infrastruktur funktionelt opdelt. Banedanmark står for udbygning, drift og vedligehold af skinner, signalsystemer, tidsplan og stationer.
Tog	X		X	Middel	Transporten på Banedanmarks jernbaner leveres af selskaber som DSB, Arriva, SJ m.fl.
Veje og broer	X	X		Lav	
Færger	X	X	X	Lav	
Skibe til gods			X	Lav	
Busser, Taxi		(X)	X	Lav	
Biler, cykler mm.			X	Lav	
Informationsmæssig infrastruktur					
Post	X		X	Middel	
Tele – kabelbårne tjenester			X	Lav	
Tele – mobile tjenester			X	Lav	
Radio/TV og sendenet	X			Middel	
Offentlig IT infrastruktur	X	X	X	Middel	Den materielle infrastruktur består af bygninger, netværk, hardware mm. Det er imidlertid den immaterielle del, dvs. systemerne, data og viden om begge dele, der udgør den værdifulde del af infrastrukturen. En række IT-systemer er udliciteret, herunder service udliciteret til KMD, CSC og andre.
Betalings infrastrukturen	X		X	Høj	Den materielle del er, kabler, fibernet og andet hardware. En del af det er det generelle kommunikationsnetværk. Den immaterielle del er en meget stor overbygning i form af et digitalt netværk, servere, systemer og en lang række standarder dels for selve netværket, dels for betalingen. Den enkelte borger kan p.t. bruge forskellige tjenester som direkte overførsel via netbank, betalingservice, Dankort, internationale kreditkort, Mobilbetaling etc.
Nationalbankens pengeforsyning	X			Høj	
Anden offentlig infrastruktur					
Vuggestuer, børnehaver, folkeskoler		X	X	Lav	
Gymnasiale uddannelser, tekniske skoler, universiteter og andre videregående uddannelser	X			Lav	Selvejende institutioner med statslig betaling. Brugerbetaling i begrænset omfang.
Social- og sundheds infrastruktur		X	X		Hospitaller, Praktiserende læger, Tandlæger, Plejehjem, Apoteker
Forsvar, Politi og Retsvæsen	X			Høj	
Fængsler og anbringelsessteder	X	(X)	(X)	Høj	