

Finansiering av infrastruktur med privat kapital?

*Delbetänkande av Kommittén om finansiering av
offentliga infrastrukturinvesteringar via skatter,
avgifter och privat kapital*

Stockholm 2017



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:13

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.

Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm

Ordertelefon: 08-598 191 90

E-post: kundservice@wolterskluwer.se

Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24564-4

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet Magdalena Andersson

Regeringen beslutade vid sammanträde den 22 juni 2016 att en kommitté ska utreda om större offentliga infrastrukturinvesteringar kan finansieras genom uttag av en särskild skatt eller avgift respektive förutsättningarna för att involvera privat kapital i finansieringen av statlig transportinfrastruktur (dir. 2016:59).

Tekniska rådet Monica Haapaniemi förordnades som ordföranden från och med den 1 september 2016 och filosofie doktorn Mats Dillén som ledamot från och med samma datum.

Professorn Jan-Eric Nilsson förordnades som sakkunnig från och med den 5 oktober 2016. Från och med samma datum förordnades som experter rättssakkunniga Tove Berlin, fastighetsekonomen Irena Drogou, rättsliga experten Marie Ekdahl, näringslivets skattesakkunnige Johan Fall, ämnesrådet Karin Gustafsson, avdelningschefen Maria Hallman, teknologie doktorn Björn Hasselgren, departementssekreteraren Peter Höglund, nationalekonomen Johan Norberg, departementssekreteraren Amanda Ryde, departementssekreteraren Stefan Sagebro, ekonomen Peter Sjöquist, kanslirådet Per Sonnerby och skattejuristen Ulla Werkell.

Som sekreterare förordnades från och med den 1 september 2016 rättslige utredaren Tomas Eurenus och kanslirådet Ragnar Olofsson, den senare till och med den 28 februari 2017. Seniora analytikern Niclas Elofsson förordnades som sekreterare från och med den 15 oktober 2016.

Kommittén överlämnar härmed sitt delbetänkande *Finansiering av infrastruktur med privat kapital?* (SOU 2017:13).

Till delbetänkandet fogas ett särskilt yttrande. Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i februari 2017

Mats Dillén
Monica Haapaniemi

/Ragnar Olofsson
Niclas Elofsson
Tomas Eurenus

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Uppdraget och dess genomförande m.m.	15
1.1 Uppdraget.....	15
1.2 Utredningsarbetet.....	16
1.3 Betänkandets disposition.....	16
2 Bakgrund, definitioner och avgränsningar	19
2.1 Allmänt om transportinfrastrukturen i Sverige	19
2.1.1 Kommitténs definition av statlig transportinfrastruktur	19
2.1.2 Tillhandahållandet av transportinfrastruktur – en historisk tillbakablick	19
2.1.3 Investeringar i väg och järnväg	21
2.1.4 Trafikvolymerna på svenska vägar och järnvägar	25
2.1.5 Livaktig debatt om investeringar i transportinfrastruktur	26
2.2 Planering och finansiering av investeringar i transportinfrastruktur.....	29
2.2.1 Budgetbeslut och investeringsplaner.....	30
2.2.2 Lånefinansierade investeringar.....	31
2.2.3 Kommunal medfinansiering.....	33
2.2.4 Privat kapital inom nuvarande planeringssystem	35
2.3 Svag produktivitetsutveckling i bygg- och anläggningsbranschen	35
2.3.1 Varför är produktiviteten låg?	37

2.4	Definitioner och avgränsningar	37
2.4.1	Vad innebär offentlig-privat samverkan?	37
2.4.2	Tidigare statliga utredningar om OPS	39
2.4.3	Kommittén behandlar inte ägarväxling	43
2.4.4	Finansiering är ett tvetydigt begrepp på svenska	44
2.5	Samhällsekonomisk effektivitet och kostnadseffektivitet	45
2.5.1	Samhällsekonomisk kalkyl och finansiering	47
3	Entreprenadformer och OPS-modeller	49
3.1	Inledning	49
3.2	Översikt av entreprenadformer inom transportinfrastruktursektorn	50
3.2.1	Från utförandeentreprenad till funktionsentreprenad med helhetsansvar	50
3.2.2	Valet mellan olika entreprenadformer	54
3.3	Modeller för privat finansiering av infrastrukturinvesteringar	55
3.3.1	Olika varianter av offentlig-privat samverkan	55
3.3.2	Bevekelsegrunder för OPS har förändrats	56
3.3.3	OPS – ett internationellt perspektiv	57
3.3.4	Den skotska NPD-modellen för OPS	58
3.3.5	Norges OPS-modell	59
3.4	Ersättningsmodeller vid OPS-avtal	60
3.4.1	Inledning	60
3.4.2	Tillgänglighetsbaserade ersättningsmodeller	61
3.4.3	Efterfrågebaserade ersättningsmodeller	62
3.4.4	Juridiska begränsningar för brukaravgifter på vägar	64
3.5	Ökat intresse från privata finansiärer	65
3.5.1	Inledning	65
3.5.2	Olika typer av privata finansiärer	66
3.5.3	Hur ser finansiärernas intresse ut?	68

4	Effekter för statens budget och de offentliga finanserna	71
4.1	Finansiering av infrastruktur – existerande regelverk	71
4.1.1	Inledning	71
4.1.2	Anslagsfinansiering är huvudregeln	71
4.1.3	Finansiering via lån i Riksgäldskontoret	73
4.1.4	Privat kapital i överbrygningsfinansieringen	74
4.2	Nationalräkenskaperna om OPS	74
4.2.1	Klassificering av OPS-projekt i eller utanför offentlig sektor	75
4.3	Finansieringsformernas påverkan på de offentliga finanserna	79
4.3.1	Ett illustrerande räkneexempel	79
4.3.2	Tidsprofilen skiljer sig åt mellan finansieringsformerna.....	85
4.4	OPS och EU:s statsstödsregler	87
4.5	Slutsatser.....	91
5	Finansieringskostnad för staten respektive privata företag.....	95
5.1	Finansieringskostnad och avkastningskrav	95
5.1.1	Inledning	95
5.1.2	Definitionen av finansieringskostnad och avkastningskrav.....	95
5.1.3	Risk och avkastningskrav	96
5.1.4	Finansieringskostnad för staten respektive ett OPS-projektbolag.....	97
5.1.5	Andra faktorer som kan påverka finansieringskostnaden.....	99
5.2	Hur kan finansieringskostnaden jämföras?	100
5.2.1	Riskfördelningen i OPS-kontrakten påverkar avkastningskravet	102
5.2.2	Några faktorer som påverkar OPS-bolaget finansieringskostnad.....	104
5.3	Slutsatser.....	105

6	Potentiella effektivitetsvinster och -förluster av OPS-lösningar	109
6.1	Inledning	109
6.2	Traditionella argument för OPS.....	110
6.2.1	Bättre riskhantering	110
6.2.2	Livscykelperspektivet stärks.....	111
6.2.3	Tidigareläggningsvinster.....	111
6.2.4	OPS-projekt håller sin budget.....	112
6.2.5	Underhållet blir mer kontinuerligt och effektivt.....	113
6.2.6	OPS-kontrakt stimulerar innovationer	113
6.3	Argument mot OPS	114
6.3.1	Högre transaktionskostnader.....	114
6.3.2	Högre riskjusterad finansieringskostnad.....	114
6.3.3	Avtalsperiodens längd kan begränsa framtida politiskt handlingsutrymme	115
6.3.4	Risk att låsa fast befintliga infrastrukturlösningar.....	116
6.3.5	Potentiellt icke-önskvärd fördelning av effektivitetsvinster	117
6.4	Riskfördelning, incitament och effektivitet.....	117
6.4.1	Kontraktsteori – en utgångspunkt för analysen.....	118
6.4.2	Exogena och endogena risker.....	119
6.4.3	Fördelning av risker	120
6.4.4	Ofullständiga kontrakt och omförhandlingar.....	124
6.4.5	Slutsatser om riskfördelning	126
6.5	Projektbolagsstrukturens effekt på effektiviteten.....	128
6.6	Konkurrensaspekter i OPS-upphandlingar.....	131

6.7	Funktionsentreprenad med helhetsansvar eller OPS?.....	133
6.7.1	En del av OPS-vinsterna går att uppnå med FEHA.....	133
6.7.2	Kortare kontraktperiod ger svagare livscykelperspektiv	134
6.7.3	Starkare incitament att hålla tidplanen i kontraktet	134
6.7.4	Vad tillför det privata överbryggningskapitalet? ...	134
6.8	Att utvärdera OPS-projekt	137
6.8.1	Generella utmaningar	137
6.8.2	Utvärdering av OPS-projekt.....	138
6.9	Slutsatser.....	140
6.9.1	Förutsättningar för att uppnå ökad effektivitet vid OPS	144
7	Institutionella förutsättningar för att inleda ett svenskt OPS-program	145
7.1	Inledning	145
7.2	Vissa internationella erfarenheter och rekommendationer.....	146
7.2.1	OECD:s rekommendationer	146
7.2.2	Erfarenheter från EPEC.....	147
7.2.3	Vägledning för OPS i Skottland	151
7.3	Organisation och hantering av OPS ur ett svenskt perspektiv	152
7.3.1	OPS i budgetbeslut och budgetprocessen	152
7.3.2	Organisation av OPS i Sverige.....	153
7.3.3	Beställarkompetens	154
7.4	Slutsatser.....	156

8	Samlade slutsatser.....	159
8.1	Inledning	159
8.2	De viktigaste slutsatserna.....	159
8.2.1	OPS innebär inte att någon annan betalar	159
8.2.2	Finansieringskostnad måste ses i samband med risk	160
8.2.3	Potentiella effektivitetsvinster med OPS i förhållande till andra upphandlingsformer	161
8.2.4	Funktionsentreprenader med helhetsansvar kan inte fånga alla effektivitetsvinster	162
8.2.5	Omfattande internationella erfarenheter att lära sig av.....	163
8.2.6	Tidiga och kontinuerliga utvärderingar viktiga ...	164
8.2.7	En statlig OPS-funktion med hög kompetens....	164
8.2.8	Uppnå tillräcklig konkurrens i anbudsprocessen	165
8.2.9	Ersättningsmodellen beror på projektet	165
8.3	Kriterier för urval av OPS-projekt	166
8.4	Kommitténs ställningstagande	168
	Särskilt yttrande.....	171
	Referenser.....	173
	Bilaga	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2016:59.....	177

Sammanfattning

Inledning – kommitténs uppdrag m.m.

Kommitténs uppdrag är enligt direktiven att redogöra för vilka alternativ eller modeller som finns för hur privat kapital kan involveras i finansieringen av statlig transportinfrastruktur. Vidare ska kommittén göra en samlad bedömning av om och i så fall på vilket sätt, i vilken omfattning och för vilken typ av transportinfrastrukturprojekt det kan vara lämpligt att involvera privat kapital.

Kommittén har utifrån direktiven gjort vissa avgränsningar. Med statlig transportinfrastruktur avses i betänkandet statliga vägar och järnvägar. Ägarväxling av befintlig infrastruktur behandlas inte. Inte heller behandlas frågan om transportinfrastruktur i högre utsträckning bör slutfinansieras med brukaravgifter. Kommittén gör inte heller några bedömningar angående nivå eller inriktning på investeringarna i transportinfrastruktur i Sverige.

Privat finansiering av investeringar i transportinfrastruktur kan uppnås med olika former av offentlig-privat samverkan (OPS). Med OPS avses, förenklat, ett långsiktigt kontrakt mellan staten och en privat part avseende tillhandahållandet av en infrastrukturtjänst, inte en anläggning. Ett OPS-projekt innebär oftast att ett speciellt projektbolag bildas för att tillhandahålla infrastrukturtjänsten.

OPS innebär inte att någon annan betalar

OPS-upplägg med statlig slutfinansiering är inte en fungerande metod för att undslippa att de offentliga finanserna belastas. OPS-modeller innebär dock att statliga utgifter under utgiftstaket skjuts framåt i tiden. I de fall OPS-projektet klassificeras utanför offentlig sektor i nationalräkenskaperna skjuts även effekterna på finansiellt sparande framåt i tiden. Investeringsutgifterna riskerar därför i ett

OPS-upplägg att bli mindre transparenta sett ur ett budgetprocessperspektiv. Den kritik som riktas mot finansiering av infrastrukturinvesteringar genom interna lån i Riksgäldskontoret, dvs. att det kan användas för att i närtid hålla tillbaka utgifter under utgiftstaket, är giltig också för OPS-upplägg.

Oaktat eventuella skillnader i finansieringskostnaden och effektivitetsvinster är därför sedvanlig anslagsfinansiering i enlighet med budgetlagens huvudregel att föredra. Ett OPS-program i Sverige bör motiveras med ökad samhällsekonomisk effektivitet i investeringsverksamheten.

Höga privata avkastningskrav måste ses i samband med riskfördelning och incitament

Eftersom den svenska staten i dagsläget har högsta möjliga kreditvärdighet, som ytterst vilar på stabila offentliga finanser och beskattningsrätten, är statens finansieringskostnad i stort sett densamma som den riskfria räntan. Finansieringskostnaden för privata bolag är högre än för svenska staten vid investeringar i transportinfrastruktur. En del av denna skillnad beror dock på att det vid privat finansiering sker en risköverföring till projektbolagets långgivare och ägare. Långgivare till svenska staten tar däremot inga projektrisker eftersom statens upplåning inte är kopplade till specifika investeringsprojekt.

Det återstår en skillnad i finansieringskostnad även när hänsyn tas till risköverföringen. Skillnaden består bl.a. i långgivarnas riskaversion, den höga likviditeten för statsobligationer och regler för riskviktning när det gäller långgivarnas utlåning.

Skillnad i finansieringskostnad bör inte vara huvudfrågan vid beslut om investeringar i transportinfrastruktur ska genomföras som OPS. I stället bör finansieringskostnaden, med hänsyn tagen till risköverföring, ses som en av flera faktorer att ta hänsyn till vid en samlad bedömning av potentiella samhällsekonomiska vinster och kostnader av olika entreprenadformer.

OPS bör genomföras om de bedömda effektivitetsvinsterna med upplägget är större än skillnaden i den riskjusterade finansieringskostnaden. Grundfrågan är därför om en adekvat riskfördelning i ett OPS-kontrakt och de incitament som denna ger upphov till kan bidra till ökad samhällsekonomisk effektivitet vid infrastrukturinvesteringar.

Det finns potentiella effektivitetsvinster att hämta hem med OPS-upplägg

Kommittén bedömer att det finns potentiella effektivitetsvinster att realisera med hjälp av OPS-modeller. Vissa av dessa effektivitetsvinster är möjliga att uppnå genom mer utvecklade entreprenadformer såsom funktionsentreprenader med helhetsansvar (FEHA). Andra effekter är dock svåra att uppnå utan att involvera privat kapital i överbrygningsfinansieringen. Det gäller framför allt de förstärkta drivkrafter som följer av projektbolagsformen, det bundna egna kapitalet i projektet och en väl anpassad riskfördelning.

De externa lånen som OPS-projektbolaget normalt tar upp innebär vidare att projektet granskas mer ingående än vid andra entreprenadmodeller. Ett OPS-upplägg kan också underlätta omförhandlingar för staten av ingångna avtal till följd av förändrade förutsättningar för projektet. I förhållande till nu existerande FEHA-exempel i Sverige innebär en OPS-modell även att drivkrafterna att hålla tidsram och budget stärks, liksom livscykelperspektivet.

Kommittén anser att staten ska fortsätta att pröva och utveckla användningen av funktionsentreprenader och FEHA. Vilken upphandlingsform som är mest lämplig måste avgöras från fall till fall.

För att de potentiella effektivitetsvinster som bedöms finnas med OPS-modellen ska vara möjliga att uppnå ställs höga krav på statens organisation samt upphandlings- och förhandlingskompetens.

Beställarkompetens och gediget förberedelsearbete nödvändigt

Ett framtida OPS-program bör föregås av att staten försäkras sig om att möta de nya förutsättningarna som ett OPS-program innebär med tillräckliga institutionella resurser och erforderlig kompetens. En förutsättning för ett lyckat OPS-program är att beställarkompetensen i termer av resurser, kompetens och långsiktighet är tillräcklig och ändamålsenlig. Det är troligt att den organisation och kompetens som byggs upp även kan bidra inom andra områden än transportinfrastruktur där OPS är eller kan vara aktuellt.

Det är även kommitténs bedömning att det är angeläget att riktlinjer och policyer fastställs för att ett svenskt OPS-program ska

kunna genomföras effektivt. Det bör övervägas om det är möjligt att ta fram ett standardavtal som kan användas som en gemensam utgångspunkt vid olika OPS-projekt.

Ett eventuellt svenskt OPS-program bör utformas så att utvärdering av projekten underlättas och stöds. Effekterna av varje OPS-projekt bör beskrivas och hanteras på ett transparent sätt så att det bidrar till ett fullständigt beslutsunderlag.

Om ett OPS-program beslutas och genomförs i Sverige finns viktiga lärdomar att dra från internationella erfarenheter. För att öka kompetensen och aktivt delta i erfarenhetsutbyte bör Sverige därför vara medlem i EPEC.¹

Kommittén bedömer att ett OPS-program kan genomföras inom ramen för nu gällande regelverk och befintliga processer.

Utredningens ställningstagande

Kommittén bedömer att det finns potentiella effektivitetsvinster att realisera med hjälp av OPS-modeller inom investeringar i statlig transportinfrastruktur. Dessa effektivitetsvinster har emellertid inte kunnat beläggas vetenskapligt på ett systematiskt sätt i empiriska studier. Kommittén förordar mot denna bakgrund följande:

- Ett försöksprogram som består av minst tre OPS-projekt startas inom transportinfrastrukturuområdet. Projekten bör ligga inom den beslutade ramen för utveckling av transportsystemet och därmed vara en del av den nationella transportplanen.
- I ett första steg bör en särskild funktion med hög expertkompetens inrättas. Funktionen uppgift är att utifrån forskningsresultat och internationella erfarenheter på bästa sätt förbereda och identifiera lämpliga OPS-projekt och säkerställa att dessa projekt i efterhand kan utvärderas.
- Försöksprogrammet bör i ett senare skede utvärderas i sin helhet och då bör tas ställning till om det finns skäl att fortsätta med OPS-upphandlingar på permanent basis.

¹ European PPP (Public Private Partnership) Expertise Centre är ett europeiskt expertcentrum för offentlig-privata partnerskap inom Europeiska investeringsbanken.

1 Uppdraget och dess genomförande m.m.

1.1 Uppdraget

I detta delbetänkande redovisas i enlighet med direktiven (dir. 2016:59) vilka alternativ eller modeller som finns för hur privat kapital kan involveras i finansieringen av statlig transportinfrastruktur. Kommittén ska redogöra för för- och nackdelar på kort och lång sikt för staten och potentiella finansiärer med de olika alternativen.

Kommittén ska undersöka de olika alternativens kort- och långsiktiga effekt på de offentliga finanserna. Kommittén ska vidare undersöka hur de olika alternativen är förenliga med och vilken påverkan de har i förhållande till EU:s statsstödsregler, budgetlagen och Eurostats manual för nationalräkenskaperna.

I utredningsuppdraget ingår även att göra en analys av privata finansiärers avkastningskrav för investering i transportinfrastruktur.

Kommittén ska göra en samlad bedömning av om och i så fall på vilket sätt, i vilken omfattning och för vilken typ av transportinfrastrukturprojekt det kan vara lämpligt att involvera privat kapital. I bedömningen ska jämförelser göras med alternativ som innebär sedvanlig upplåning i Riksgäldskontoret eller som innebär att olika upphandlingsformer används, exempelvis totalentreprenad med funktionskrav.

Senast den 28 februari 2017 ska kommittén lämna ett delbetänkande som ska innehålla en analys av under vilka förutsättningar privat kapital kan involveras i finansieringen av statlig transportinfrastruktur.

1.2 Utredningsarbetet

Kommittén inledde sitt arbete den 1 september 2016 och har under arbetets gång haft fyra sammanträden med sakkunnig och experter. Samråd har även skett med Trafikanalys, Riksgäldskontoret, Statistiska centralbyrån, Trafikverket, Sverigeförhandlingen och Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI). Dessutom har kommittén, utöver ordinarie möten, efter förfrågan träffat representanter för WSP Sverige AB, Europeiska investeringsbanken, Tredje AP-fonden, Skanska AB, Sveriges Byggindustrier, Macquarie Group Ltd, European PPP (Public Private Partnership) Expertise Centre, MTR Nordic AB, Infranode, EQT Partners AB, Royal Bank of Scotland, Svensk Försäkring och Crédit Agricole.

Kommittén har tagit hjälp av VTI, som har författat en rapport, Erfarenheter av privat finansiering av offentlig infrastruktur (Komm2017/00166/Fi 2016:05), för en sammanställning av svenska och internationella erfarenheter av privat finansiering av transportinfrastruktur i form av offentlig-privat samverkan (OPS).

1.3 Betänkandets disposition

För att underlätta beskrivningar och tydliggöra resonemang behandlas de olika frågeställningarna rörande privat finansiering av investeringar i transportinfrastruktur i form av OPS inledningsvis var för sig. I avsnitt 4 behandlas effekterna på offentligfinansiella mått av olika former av OPS-upplägg och i avsnitt 5 jämförs finansieringskostnaden för den privata OPS-parten med statens finansieringskostnad. I båda avsnitten görs analysen under antagandet att effektivitetsaspekterna är konstanta. I avsnitt 6 behandlas i sin tur effektivitetsaspekterna av privat finansiering. Den sammanvägda analysen görs slutligen i avsnitt 8 där kommittén bedömer hur olika upphandlingsformer påverkar effektivitet, finansieringskostnader och de offentliga finanserna.

Delbetänkandet är indelat i åtta avsnitt.

I *avsnitt 2* ges en allmän bakgrund och en beskrivning av den historiska utvecklingen av den statliga transportinfrastrukturen i Sverige. Systemet för investeringar i transportinfrastruktur beskrivs och definitioner samt avgränsningar slås fast.

I *avsnitt 3* behandlas relationen mellan offentlig och privat sektor avseende infrastrukturinvesteringar och olika entreprenadformer, inklusive OPS, beskrivs. Även de privata finansiärernas intresse beskrivs.

I *avsnitt 4* behandlas effekterna på offentliga finanser av olika finansieringsformer för transportinfrastruktur. Även klassificeringen av OPS-projekt i nationalräkenskaperna och EU:s statsstödsregler beskrivs.

Avsnitt 5 behandlar begreppen finansieringskostnad och avkastningskrav i samband med statlig och privat finansiering av transportinfrastruktur. Sambandet mellan avkastningskrav, finansieringskostnad och risk illustreras.

I *avsnitt 6* beskrivs tänkbara effektivitetsvinster och effektivitetsförluster av OPS-lösningar i förhållande till andra entreprenadformer utifrån ekonomisk teori och empiri.

Avsnitt 7 innehåller en beskrivning av förutsättningar för att inleda ett svenskt OPS-program utifrån internationella erfarenheter och rekommendationer.

Kommitténs sammanvägda slutsatser och rekommendationer redovisas i *avsnitt 8*.

2 Bakgrund, definitioner och avgränsningar

2.1 Allmänt om transportinfrastrukturen i Sverige

2.1.1 Kommitténs definition av statlig transportinfrastruktur

Begreppet transportinfrastruktur används i detta betänkande i betydelsen väg och järnväg. I definitionen av transportinfrastruktur brukar ibland även exempelvis farleder, flygplatser och hamnar ingå. Som framgår av direktiven är dock kommitténs uppgift att studera eventuella förutsättningar för privat finansiering av *statlig* transportinfrastruktur och därför görs en avgränsning i betänkandet till statliga vägar och järnvägar.¹ Analysen och slutsatserna kan dock till del även ha bäring på såväl övrig statlig transportinfrastruktur som på regional och kommunal infrastruktur av samma slag. Ytterligare definitioner och avgränsningar finns i avsnitt 2.4.

2.1.2 Tillhandahållandet av transportinfrastruktur – en historisk tillbakablick

Relationen mellan den privata och den offentliga sektorn avseende tillhandahållandet av vägar och järnvägar har växlat sett i ett historiskt perspektiv.² Från att ha varit en till stora delar privat och lokal angelägenhet skedde en konsolidering av transportinfrastrukturen

¹ Då flygplatser och framför allt hamnar i Sverige inte lika tydligt är ett statligt ansvar utan ofta drivs av kommunala eller statliga bolag, görs en avgränsning till statliga vägar och järnvägar. Investerings i allmänna farleder och slussar undantas också från analysen eftersom omfattningen av antalet nyinvesteringar som beslutas av regering och riksdag i det fallet är betydligt lägre än för väg och järnväg.

² Avsnittet bygger på Hasselgren (2013) s. 21 ff.

från slutet av 1930-talet och början av 1940-talet då besluten om att förstatliga järnvägs- och vägnäten fattades.

När det gäller transportpolitiken präglades de första decennierna efter förstatligandet av företagsekonomiska överväganden, inte minst i form av tanken om full kostnadstäckning för varje transportslag. Under den perioden saknades också en tydligt sammanhängande statlig transportpolitik. Från mitten av 1960-talet började en mer sammanhållen syn på den nationella transportpolitiken att växa fram. Ungefär samtidigt började samhällsekonomiska överväganden långsamt introduceras som en faktor i de politiska besluten om investeringar i transportinfrastrukturen. Fram till slutet av 1980-talet präglades därför den statliga transportpolitiken av en blandning av företagsekonomiska styrprinciper och ett successivt ökat inflytande av samhällsekonomiska överväganden. Flera statliga utredningar framhöll, bl.a. under 1970-talet, att samhällsekonomisk lönsamhet bör vara en viktig utgångspunkt för investeringsbesluten.³

Perioden från slutet av 1980-talet har framför allt utmärkts av höjda ambitioner när det gäller ytterligare politiska mål som ska uppnås med transportinfrastrukturen. Exempel på detta är trafiksäkerhet, miljö och klimat samt hälsoaspekter.⁴ Under de senaste åren har perspektiven vidgats än mer. Exempelvis har bostadsbyggande blivit en viktig komponent i beslut om stora statliga infrastrukturinvesteringar inom ramen för exempelvis Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingen. Målen för transportpolitiken har därmed tydligt breddats genom att politiken förväntas bidra till samhällsförbättringar inom andra politikområden. Vidare har ett transportslagsövergripande synsätt över tid blivit allt mer uttalat liksom ett allt starkare fokus på samhällsekonomisk effektivitet.

Under samma period som målen breddats har privata aktörer fått en allt större roll som utförare av infrastruktur tjänster i form av att bygga och vidmakthålla den statliga transportinfrastrukturen.

³ Se exempelvis SOU 1973:32 och SOU 1975:85.

⁴ Det transportpolitiska målet beslutades av riksdagen 1998 (prop. 1997/98:56, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:266). Transportpolitiken ska säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Till detta mål kommer ett funktionsmål om tillgänglighet och ett hänsynsmål om säkerhet, miljö och hälsa som båda beslutades av riksdagen 2009 (prop. 2008/09:93, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257). Regeringen har den 1 september 2016 (N2016/05490/TS) uppdragit åt Trafikanalys att se över och vid behov lämna förslag till nya eller modifierade transportpolitiska preciseringar. Vidare ska Trafikanalys lämna förslag till indikatorer som gör det möjligt att följa upp de transportpolitiska målen som helhet.

Även formerna för att projektera, bygga och underhålla transportinfrastruktur har utvecklats och fler uppgifter lagts på privata entreprenörer. Ytterligare ett exempel på förskjutningen till den privata sektorn inom transportsystemet är att järnvägsektorn öppnats för konkurrens genom att olika privata tågoperatörer kan konkurrera på statligt ägda spår.

2.1.3 Investeringar i väg och järnväg

Vid överväganden om förutsättningarna för privat finansiering av statlig transportinfrastruktur är det av intresse att inledningsvis kort redovisa omfattningen på investeringar i form av vägar och järnvägar.⁵

Med investering avses här fasta bruttoinvesteringar i enlighet med definitionen som används i nationalräkenskaperna. Definitionen innebär anskaffning av materiella eller immateriella tillgångar som ska användas upprepade gånger (under minst ett år) i produktionsprocessen. Överfört till transportinfrastruktursektorn innebär det nyinvesteringar i väg och järnväg. Investeringsbegreppet i nationalräkenskaperna, som alltså används i detta avsnitt, innefattar inte åtgärder för vidmakthållande av transportinfrastrukturen i form av exempelvis underhåll och reinvesteringar.⁶

I Sverige är järnvägsinfrastrukturen främst statens ansvar medan ansvaret för det svenska vägnätet delas mellan staten, kommuner och enskilda vägföreningar. Staten är ansvarig för cirka 46 procent av det totala vägnätet, kommunala gator och vägar motsvarar cirka 19 procent, medan enskilda vägar som erhåller statliga bidrag motsvarar cirka 35 procent.⁷ Det finns också ett omfattande och finmaskigt nät av enskilda vägar utan statsbidrag, exempelvis små skogsvägar. Det svenska järnvägsnätet är cirka 1 200 mil långt och förvaltas till över 95 procent av staten.

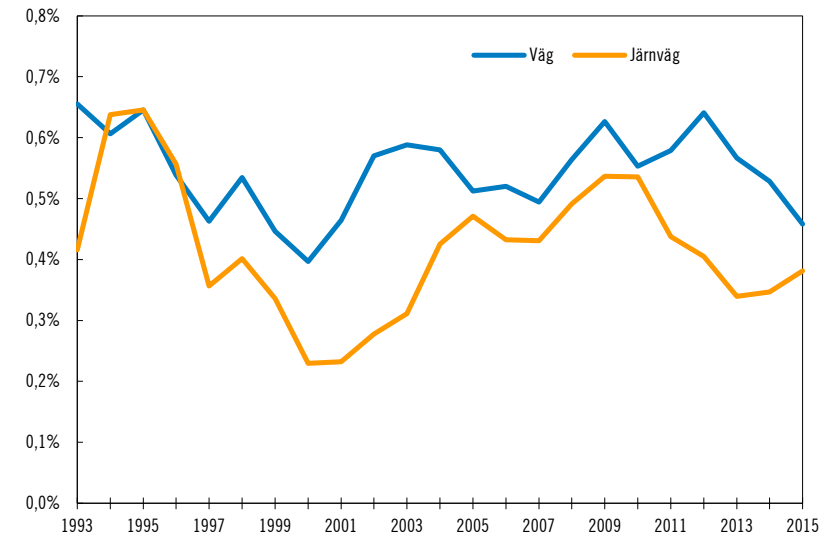
⁵ Framställningen i detta avsnitt bygger i stora delar på bilaga 3 till 2016 års ekonomiska vårproposition (prop. 2015/16:100).

⁶ Reinvestering definieras av Trafikverket som "[s]törre förbyggande underhållsåtgärd i syfte att återställa en anläggning till ursprungligt tillstånd".

⁷ Siffrorna är hämtade från SNS Konjunkturråd (2016). Procentvärdet motsvarar längden på vägnätet i procent av total längd. Det ska dock inte blandas ihop med kapitalstocken. Exempelvis innebär motorvägar en betydligt högre kapitalstock per kilometer väg än mindre grusvägar.

Figur 2.1 Bruttoinvesteringar i väg och järnväg åren 1993–2015

Procent av BNP



Källa: Statistiska centralbyrån.

Järnvägsinvesteringarna som andel av bruttonationalprodukten (BNP) har de senaste två decennierna pendlat mellan 0,3 och 0,6 procent av BNP. I mitten av 1990-talet var investeringsnivån i förhållande till BNP hög men sjönk, som andel av BNP, fram till runt år 2000 för att sedan vända uppåt igen. I slutet av det förra decenniet var investeringsandelen återigen uppe på nivåer runt 0,5 procent av BNP innan den åter sjönk tillbaka, bl.a. för att de stora investeringarna i Botniabanan upphörde år 2010.

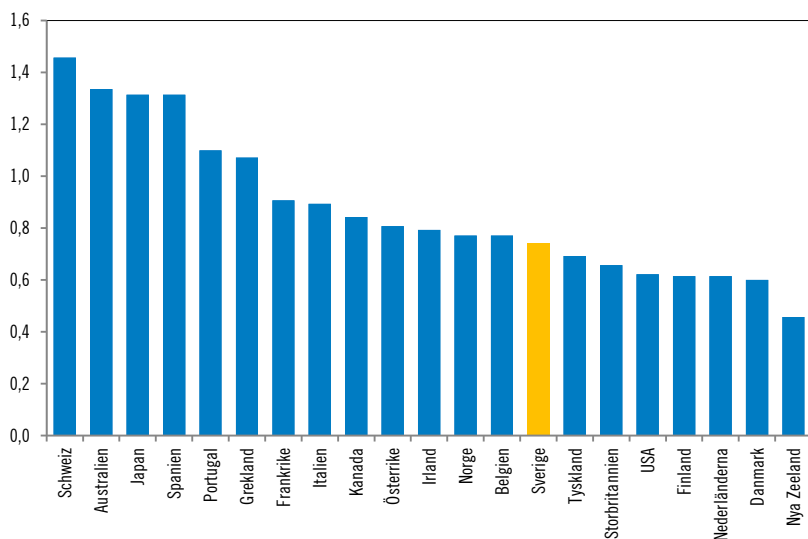
Investeringsandelen för vägar har legat på en mer konstant nivå, runt 0,5–0,6 procent av BNP, sedan mitten 1990-talet.

I investeringsbilagan till 2016 års ekonomiska vårproposition görs en internationell jämförelse där det konstateras att Sverige under perioden 2000–2013 ligger något under genomsnittet för länderna i Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) sett till totala transportinfrastrukturinvesteringar i förhållande till BNP. Sverige ligger något högre än Tyskland, Finland och Nederländerna, men långt bakom Australien och Japan. Skillnaden är särskilt tydlig i förhållande till Schweiz som under perioden har närmare dubbelt så höga investeringar i transportinfrastruktur sett till

andel av BNP. I OECD-länderna har andelen investeringar i transportinfrastruktur i procent av BNP trendmässigt sjunkit sedan 1990-talet. I Central- och Östeuropa har investeringsandelen i stället ökat under samma period vilket troligtvis illustrerar att länderna befinner sig i olika utvecklingsfaser.⁸

Figur 2.2 Investeringar i transportinfrastruktur, genomsnitt i vissa länder åren 2000–2013

Procent av BNP



Källa: OECD Dataset. Transport infrastructure investment and maintenance spending.

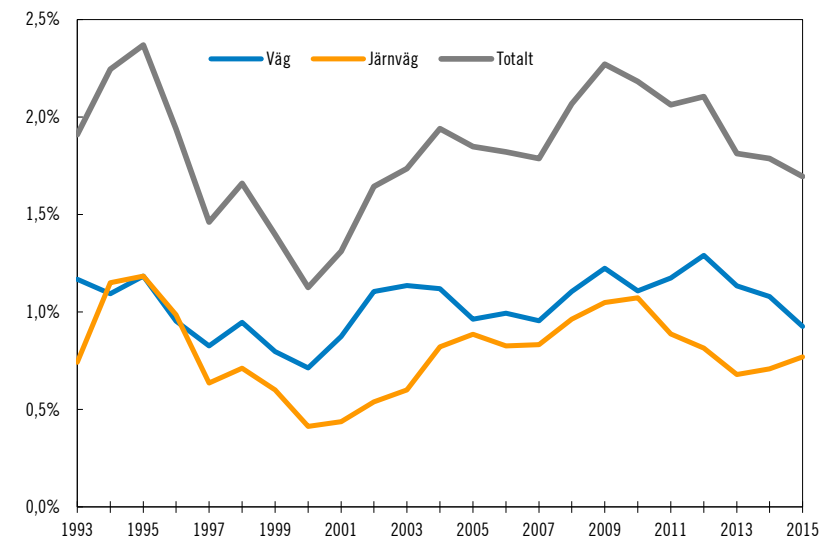
Utöver att relatera investeringsnivån till BNP-nivån finns även skäl att sätta investeringsutgifterna för statlig transportinfrastruktur i relation till totala statliga och offentliga utgifter. Detta eftersom utgifterna inte nödvändigtvis utvecklas i takt med BNP. Att följa hur investeringarna utvecklas relativt andra offentliga utgifter ger också en indikation på hur investeringarna har prioriterats i förhållande till andra politikområden över tid. Sedan år 2000 har investeringarna i transportinfrastruktur ökat kontinuerligt som andel av de takbegrän-

⁸ Se OECD (2013).

sade utgifterna⁹, från cirka 1,5 till cirka 2,5 procent år 2015. En tillfällig topp finns under perioden 2009–2010 när bygget av Botniabanan innebar att investeringarna motsvarade 4,2 procent av de takbegränsade utgifterna.¹⁰ Delvis samma trend framträder om de totala investeringarna i transportinfrastruktur jämförs med totala offentliga utgifter i stället för att enbart jämföras med de takbegränsade utgifterna (se figur 2.3). I jämförelse med andra utgifter har således inte investeringarna i transportinfrastruktur nedprioriterats de senaste 15–20 åren.

Figur 2.3 Investeringar i väg och järnväg som andel av totala utgifter

Procent av totala utgifter i offentlig sektor



Källa: Statistiska centralbyrån.

Om längden av järnvägsnätet sätts i relation till befolkningsstorleken har Sverige ett omfattande nät (se figur 2.4). En viktig förklaring till det är självfallet att Sverige är ett glest befolkat land. Motorvägsnätet

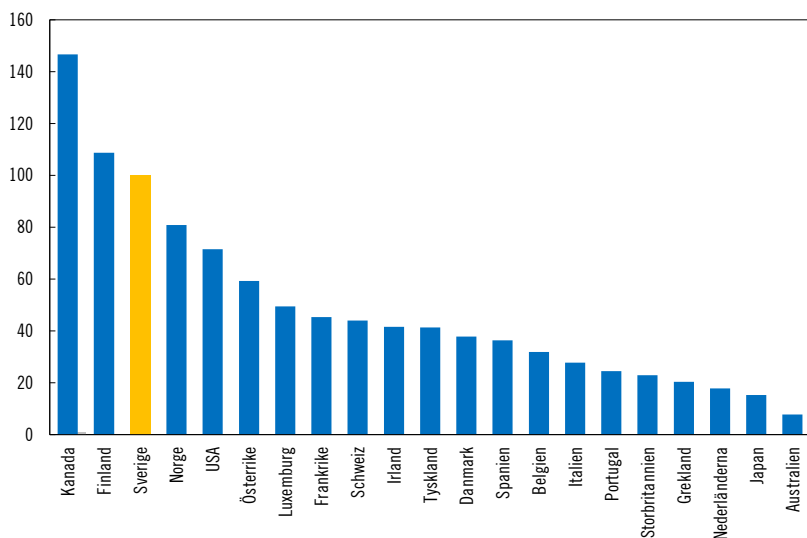
⁹ De takbegränsade utgifterna omfattar samtliga utgifter i statens budget under de 27 utgiftsområdena (exklusive utgifter för utgiftsområde 26 *Statsskuldsräntor*) samt utgifterna för ålderspensionssystemet.

¹⁰ En intressant observation är att investeringsvolymerna åren 2009 och 2010 möjliggjordes eftersom Botniabanan genom lånefinansieringsmodellen till stor del hamnade utanför de begränsningar som utgiftstaket utgjorde (se avsnitt 4.1.3 för en beskrivning av lånefinansieringsmodellen). Samtidigt påverkades den offentliga sektorns finansiella sparande negativt av de stora investeringarna dessa år.

per capita är också förhållandevis stort sett ur ett europeiskt perspektiv. Sedan 1990-talet har det inte skett någon större expansion av det totala väg- och järnvägsnätet i Sverige när det gäller antalet kilometer räls eller väg. Investeringarna har därmed drivits främst av kraftiga kapacitetshöjande åtgärder. Framför allt har åtgärderna bestått i att vanliga landsvägar byggts om till motorvägar och att järnvägar har gjorts flerspåriga.

Figur 2.4 Järnvägsnätets längd per invånare i vissa länder år 2014

Kilometer per 100 000 invånare



Källa: Världsbanken (data.worldbank.org).

2.1.4 Trafikvolymen på svenska vägar och järnvägar

Vid överväganden om förutsättningarna för privat finansiering av statlig transportinfrastruktur är det även betydelsefullt att få en översiktlig bild av trafikvolymernas utveckling. De eventuella privata finansiärernas intresse kan nämligen delvis antas bero på om t.ex. användningen av infrastrukturen avgiftsbeläggs och då är givetvis volymfrågan betydelsefull.

De senaste två decennierna har två tydliga trender kunnat urskiljas när det gäller trafikvolymen på svenska vägar och järnvägar. För det första har persontrafiken på järnväg ökat kraftigt. Sedan

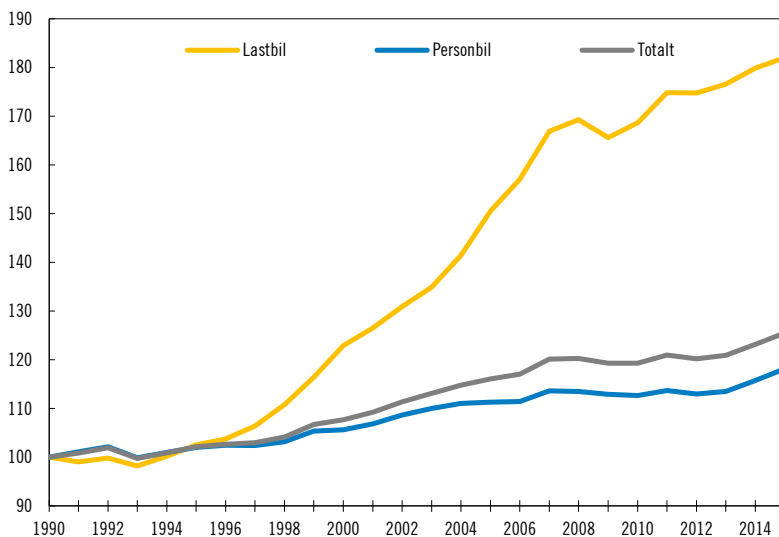
år 1990 är ökningen cirka 80 procent räknat i antalet personkilometer. Det beror till stor del på ökad arbetspendling, dvs. huvudsakligen regionaltrafik i vissa regioner. Samma ökningstakt kan observeras för godstrafik på väg, framför allt i form av tung lastbilstrafik.

Ökningen av persontrafik på väg respektive godstrafik på järnväg har varit betydligt mer blygsam. Personbilstrafik på väg räknat i personkilometer har ökat med 18 procent medan godstransport på järnväg ökat med 11 procent sedan år 1990.

Antalet totala tågkilometer, vilket inkluderar såväl gods- som persontrafik, har ökat med 32 procent under samma tidsperiod.

Figur 2.5 Trafikvolymernas utveckling för svenska vägar åren 1990–2015

Fordonskilometer. Index 1990=100



Källa: Trafikanalys. I totalsiffran ingår även bussar och motorcyklar som tillsammans utgör runt två procent av det totala antalet fordonsskilometer.

2.1.5 Livaktig debatt om investeringar i transportinfrastruktur

På senare år har det framhållits att de offentliga investeringarna är för låga i Sverige.¹¹ Kopplingen mellan investeringsbehov och de kraftigt ökade volymerna av persontrafik på järnväg har varit särskilt tydlig i debatten. Kritiken har inte bara riktats mot vad som ansetts

¹¹ Infrastrukturstyrelsen (2015).

vara alltför låga nyinvesteringar utan det har också funnits en livaktig debatt om eftersatt underhåll av befintlig transportinfrastruktur, inte minst avseende järnvägsnätet.¹² Anledning till att debatten om investeringsnivån i transportinfrastruktur refereras här är att det ofta framhålls att involverandet av privat kapital i infrastrukturinvesteringar kan bidra till en högre investeringsnivå.

Utgångspunkten i den pågående debatten om investeringsnivån i transportinfrastruktur är inte sällan att det investeras för lite i dagsläget, vilket det dock råder delade meningar om. Kommittén vill därför betona att dess uppdrag inte är att bedöma om nivån på investeringar i transportinfrastruktursystemet ligger på en adekvat nivå. Kommittén har inte heller i uppdrag att analysera vilka investeringar i transportinfrastruktur som ska genomföras. Uppdraget består i att, givet en politiskt beslutad investeringsnivå och investeringsinriktning, bedöma om involverandet av privat kapital i transportinfrastrukturinvesteringarna kan bidra till att dessa blir mer kostnads- eller samhällsekonomiskt effektiva.

Att avgöra vad som är en lämplig nivå på de offentliga investeringarna såväl i generella termer som specifikt avseende transportinfrastruktur är svårt. Forskningen ger ingen klar vägledning för vad som är en lämplig total nivå, utom när det exempelvis gäller kapacitetsbrister inom en specifik region.¹³ Det finns dock uppenbara negativa effekter av såväl alltför låga som höga investeringsnivåer. En alltför låg nivå kan innebära att den ekonomiska utvecklingen hålls tillbaka, på grund av exempelvis flaskhalsproblem som innebär att gods och människor inte kommer fram. I förlängningen påverkar detta välståndet och välfärden i specifika regioner eller nationellt.

Alltför höga investeringar innebär också en begränsning av den ekonomiska välfärden om medlen hade kunnat göra mer nytta i andra delar av ekonomin i form av andra offentliga utgifter eller i den privata sektorn. Höga nyinvesteringar ökar också de framtida kostnaderna för drift och underhåll och riskerar därigenom att tränga ut andra statliga utgifter i framtiden.

Vid jämförelser mellan investeringsnivåer i olika länder bör hänsyn tas till att länderna i ursprungsläget kan ligga på väsentligt olika nivåer

¹² Underhållsskulden för järnvägen har framhållits bl.a. i Trafikverket (2011) och Trafikverket (2013).

¹³ Brännlund et al. (2013). Kommittén noterar att forskningen däremot kan ge vägledning via samhällsekonomiska analyser av olika infrastrukturprojekt.

avseende transportsystemets kvalitet och utbyggnad. Beslut som fattats för över hundra år sedan om exempelvis utbyggda stambanor för järnvägen kan ha effekt på investeringsbehovet i dag. Även de geografiska och demografiska faktorerna skiljer sig avsevärt, exempelvis avseende topografin och hur tätbefolkat ett land är. Under vissa perioder krävs en kraftig utbyggnad av transportsystemet medan andra politikområden prioriteras högre under andra tider. Även den allmänna tekniska utvecklingen i samhället kan påverka behovet av investeringar. Vid stora tekniksprång kan behovet av transportinfrastrukturen förändras radikalt. Den offentliga investeringsnivån bör därför naturligt variera såväl över tid som mellan olika länder.

Det övergripande transportpolitiska målet är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Ett verktyg för att bedöma samhällsekonomisk effektivitet är att för varje investeringsobjekt göra en samhällsekonomisk analys eller så kallad cost-benefit-analysis. I det sammanhanget bör framhållas att åtgärder för att bättre utnyttja och vidmakthålla befintlig infrastruktur i vissa situationer kan vara mer samhällsekonomiskt effektivt än stora nybyggnadsprojekt. Av bl.a. denna anledning finns en tydlig fyrstegsprincip för utvecklingen av transportinfrastrukturen som riksdag och regering flera gånger uttalat stöd för och utifrån vilken Trafikverket genomför åtgärdsvalsstudier:¹⁴

- *Tänk om.* Först övervägs åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt. Exempelvis satsningar på cyklande och avgifter i kollektivtrafiken.
- *Optimera.* Därefter bedöms åtgärder som medför ett mer effektivt utnyttjande av befintlig infrastruktur. Exempel är längre tåg eller att nya mer automatiska tåg kan möjliggöra tätare tågtrafik på befintlig räls. Ett annat exempel är optimerade underhållsinsatser.
- *Bygg om.* Som det tredje steget övervägs vid behov begränsade ombyggnationer.
- *Bygg nytt.* Slutligen, om det aktuella behovet inte kan tillgodoses i de tre tidigare stegen, övervägs nyinvesteringar eller större ombyggnationer.

¹⁴ Se exempelvis senaste infrastrukturpropositionen (prop. 2016/17:21 s. 10 f.).

I stället för att alltför strikt fokusera på investeringsnivå är det väsentliga därför att identifiera de lämpliga transportpolitiska åtgärderna i form av t.ex. vidmakthållande i form av förbättrat löpande underhåll, reinvesteringar eller nyinvesteringar. Dessa bör ge störst valuta för pengarna eller maximal nytta i förhållande till kostnaden, dvs. en samhällsekonomisk analys bör utföras.

Det har framhållits att valen av investeringsobjekt i väg och järnväg som har genomförts i Sverige inte har följt den rangordning som gjorts utifrån samhällsekonomisk effektivitet. Om så är fallet har det bidragit till mindre samhällsnytta för investeringsutgifterna än vad som hade varit möjligt.¹⁵ Generellt sett visar också forskningen att ekonomisk utveckling, produktivitet och välfärd påverkas betydligt mer av vilka investeringar som prioriteras än av den totala investeringsnivån.¹⁶

2.2 Planering och finansiering av investeringar i transportinfrastruktur

Huvudregeln för investeringar i statlig transportinfrastruktur är att dessa finansieras via anslag i statens budget. För att uppnå större långsiktighet i investeringsverksamheten har det sedan början av 1990-talet successivt vuxit fram en process där regeringen ungefär vart fjärde år lämnar en infrastrukturproposition till riksdagen. Propositionen sätter totala ramar för åtgärder avseende statlig transportinfrastruktur – såväl nyinvesteringar som vidmakthållande – för en längre tidsperiod.¹⁷ Utifrån riksdagsbeslutet om de ekonomiska ramarna har sedan regeringen med hjälp av underlag från Trafikverket och regionala aktörer fastställt tioåriga nationella planer för transportinfrastrukturen för perioderna 1994–2003 och 1998–2007 samt i tolvåriga planer för perioderna 2004–2015, 2010–2021 och 2014–2025. I oktober 2016 överlämnade regeringen en infrastrukturproposition (prop. 2016/17:21) till riksdagen, vilken bifölls av kamraren i december samma år (bet. 2016/17:TU4, rskr. 2016/17:101),

¹⁵ Finanspolitiska rådet (2015) s. 131 ff. Rådet betonar dock att det kan finnas andra motiv som kan vara relevanta för vilka investeringar som genomförs.

¹⁶ Se exempelvis Konjunkturinstitutet (2013).

¹⁷ Medlen inom ramarna får även användas till statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m., samt bidrag till åtgärder i allmänna farleder och slussar.

med totala ramar och inriktning för den tolvåriga planperioden 2018–2029.¹⁸

Nästa steg är en åtgärdsplanering som innebär att Trafikverket utarbetar ett förslag till nationell plan mot bakgrund av den aktuella infrastrukturpropositionen. Regionala samverkans- eller självstyrelseorgan, och i förekommande fall länsstyrelser, utarbetar länsplaner för den regionala transportinfrastrukturen. Regeringen fastställer därefter slutligt de nationella planerna och de ekonomiska ramarna för länsplanerna. De tolvåriga planerna som regeringen beslutar om innehåller både nyinvesteringar och åtgärder för vidmakthållande av befintlig transportinfrastruktur. Åtgärdsplanerna genomförs sedan i den takt som den fysiska planeringen och de årliga budgetbesluten medger.¹⁹

Planeringsprocessen har utvecklats och blivit mer sofistikerad över tid. Regeringens direktiv för planeringsprocessen har blivit mer styrande under de senaste 20–30 åren, vilket successivt minskat Trafikverkets frihet i själva planeringen för infrastrukturinvesteringar.

Vid genomförandet av planerna har Trafikverket normalt viss frihet att välja hur olika investeringsobjekt ska realiseras i termer av projektering, byggande och drift. Beslut om entreprenadform och hur upphandlingen ska gå till är normalt inget som regering eller riksdag deltar i.

Ett eventuellt involverande av privat kapital i finansieringen av investeringar i transportinfrastruktur innebär en ny entreprenadform, men även en ny finansieringsform. Därför kan sådana investeringsprojekt kräva en viss modifiering av beslutsordningen för investeringar i det svenska transportsystemet i form av specifika riksdagsbeslut för finansieringen av dessa projekt (se vidare avsnitt 7.3.1).

2.2.1 Budgetbeslut och investeringsplaner

Interaktionen mellan de årliga budgetbesluten och de långsiktiga planerna för investeringar i statlig transportinfrastruktur innehåller ibland viss dynamik och oförutsebarhet. Även om riksdagens budgetbeslut fastställer ramar för tre år framåt så är det bindande anslags-

¹⁸ Vissa förändringar i planeringssystemet beslutades av riksdagen i enlighet med förslagen i propositionen Planeringssystem för transportinfrastruktur (prop. 2011/2012:118, bet. 2011/12:TU13, rskr. 2011/12:257).

¹⁹ Prop. 2011/2012:118 s. 51.

beslutet ettårigt. I vissa fall kan åtgärder bli försenade i förhållande till den nationella investeringsplanen beroende på fysiska förutsättningar i specifika infrastrukturprojekt. I andra fall kan entreprenader gå snabbare än ursprungligen förväntat. Medel får då föras mellan år vilket ibland kräver beslut av regeringen eller riksdagen, exempelvis genom att Trafikverket efter regeringsbeslut tillåts disponera anslags-sparande eller att riksdagen fattar beslut om en ändringsbudget. I andra fall har det mot bakgrund av externa faktorer och konjunktur-svängningar också blivit aktuellt att tidigarelägga och förstärka vissa åtgärder inom infrastrukturuområdet. Ett närliggande exempel är järnvägsunderhållet där riksdagen de senaste fem åren fattat flera beslut om utökade resurser efter förslag från regeringen i budget- eller ändringsbudgetpropositioner.

Beställningsbemyndiganden är ett viktigt verktyg för att överbrygga det skarpa budgetbeslutets ettåriga avgränsning med investeringsprojektens fleråriga horisont. Enligt 6 kap. 1 § budgetlagen (2011:203) kan riksdagen bemyndiga regeringen att under ett budgetår och upp till ett fastställt belopp få beställa varor och tjänster samt besluta om bidrag, ersättning, lån eller liknande som medför utgifter under senare budgetår. Beställningsbemyndiganden är ett centralt verktyg inom infrastrukturuområdet och utan dem skulle det vara mycket svårt att bedriva flerårig investeringsverksamhet.

2.2.2 Lånefinansierade investeringar

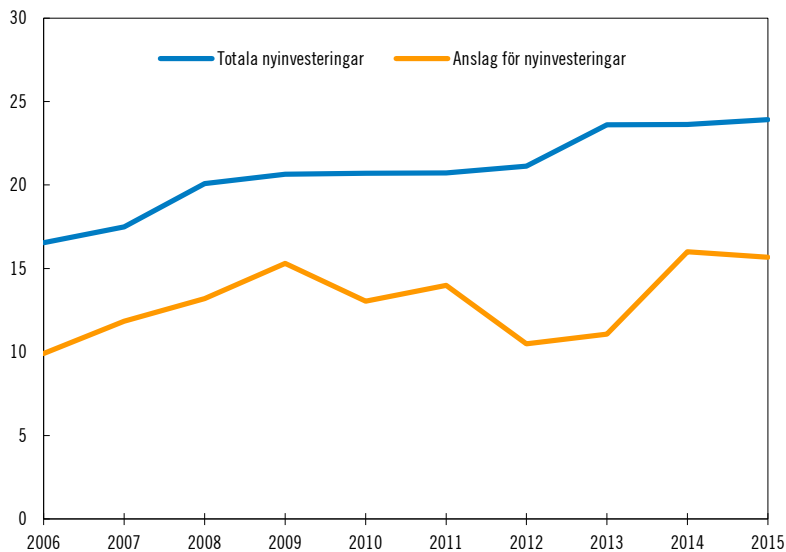
Finansieringen av såväl investeringar som vidmakthållande av transportinfrastruktur består huvudsakligen av årliga anslagsmedel som riksdagen beslutar om under statens budgets utgiftsområde 22 *Kommunikationer*. Samtidigt finns en del investeringar som genomförs genom att Trafikverket, efter ett särskilt riksdagsbeslut, lånar upp medel i Riksgäldskontoret för investeringsutgiften. Detta gäller exempelvis ett antal andra prioriterade väg- och järnvägsprojekt som beslutades under åren 2003 och 2004. I och med 2012 års infrastrukturproposition tydliggjordes att lånefinansiering av infrastrukturinvesteringar endast ska ske om investeringarna helt eller till del ska

återbetalas med överskottet från trängselskatter eller brukaravgifter i någon form.²⁰

Som framgår av figur 2.6 är dock skillnaden även de senaste åren mellan totala genomförda nyinvesteringar och anslagna medel för sådana relativt stor till följd av historiska riksdagsbeslut om lånefinansiering av transportinfrastruktur. Huvuddelen av skillnaden består av inomstatliga lån i Riksgäldskontoret. En mindre del består av kommunal medfinansiering (se avsnitt 2.2.3).

Figur 2.6 Nyinvesteringar i statlig transportinfrastruktur

Miljarder kronor (löpande priser)



Källa: Trafikverket och Näringsdepartementet.

Betalning av räntor och amorteringar för inomstatliga lån budgeteras och redovisas huvudsakligen under utgiftsområde 22 *Kommunikationer* i statens budget.²¹ De godkänns därigenom årligen av riksdagen i budget- och anslagsbesluten. Här bör dock poängteras att utgifterna, som redovisas under anslagen och därmed under utgifts-

²⁰ Detta ställningstagande bekräftas även i 2016 års infrastrukturproposition (prop. 2016/17:21) s. 71.

²¹ Undantaget är räntor och amorteringar för de avgiftsfinansierade broarna i exempelvis Motala och Sundsvall, som liksom brukaravgifterna från broarna, hanteras via Trafikverkets räntekonto i Riksgäldskontoret. Därigenom påverkar de statens budgetsaldo, men inte utgifterna under utgiftstaket.

taket vid finansiering via upplåning i Riksgäldskontoret, som regel periodiseras under en längre tidsperiod jämfört med traditionell direkt finansiering via anslag. Det innebär ett lägre anslagsbelopp per år men som belastar utgifterna under ett större antal år (se vidare avsnitt 4.3).

2.2.3 Kommunal medfinansiering

Utöver medel från anslag och lån bidrar även kommunsektorn i vissa fall till finansieringen av statlig transportinfrastruktur. Kommunal medfinansiering av statlig verksamhet innebär att kommuner eller landsting finansierar delar av en statlig huvudmans investering eller verksamhet. Det senaste decenniet har frågan om kommunal medfinansiering av statliga infrastrukturinvesteringar hamnat mer i fokus. Medfinansiering har dock förekommit sedan 1980-talet, framför allt i storstadsregionerna.

Motiven för medfinansiering kan vara flera. Det kan handla om att det finns överlappande ansvarsgränser mellan kommuner och staten, vilket vid medfinansiering kan leda till bättre infrastrukturinvesteringar till följd av regional förankring, samordningsvinster och bättre utformning samt lämpligare genomförandetidpunkt för investeringarna. Det har också funnits ett motiv om mer medel till nyinvesteringar genom att investeringsprojekt med höga potentiella nyttor för kommunala huvudmän kan tidigareläggas med hjälp av medfinansieringen.²²

Enligt 2 kap. 1 § första stycket lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter får kommuner och landsting lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för. Bestämmelsen gäller även om åtgärden som finansieras ligger geografiskt utanför den administrativa gränsen för verksamhetsområdet i fråga. Förutsättningen för ett undantag från 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900), som anger att uppgifter som ankommer på annan inte får hanteras av kommunen eller landstinget, är att medfinansieringen är till nytta för kommunens eller landstingets invånare. Bidrag får även lämnas till anläggande av allmän farled som staten ansvarar för.

²² Riksrevisionen (2011) har kritiserat medfinansieringssystemet främst utifrån att det innebär att intressenter har kunnat köpa sig förtur till den nationella åtgärdsplanen, vilket inneburit att den samhällsekonomiska utväxlingen av hela planen minskat.

Bestämmelsen om medfinansiering av vägar och järnvägar trädde i kraft den 1 mars 2009 och utvidgade alltså kommunernas och landstingens befogenheter i förhållande till kompetensbestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen.

I 2008 års infrastrukturproposition²³ bedömde regeringen att en väl fungerande infrastruktur och kommunikationer är en angelägenhet för såväl stat som kommuner, landsting, företag och resenärer. På lång sikt skulle fler angelägna åtgärder kunna genomföras om de statliga medlen kombineras med finansiering från andra intressenter som kommuner, landsting och näringsliv. I 2012 års infrastrukturproposition finns framtagna riktlinjer för kommunsektorns medfinansiering (inklusive förskottering²⁴) av investeringar i statlig transportinfrastruktur.²⁵ Riktlinjerna ansågs nödvändiga för att strama upp processen och undvika en situation där medfinansieringen innebär att kommuner så att säga köpte sig före i kön.

Statskontoret fick år 2013 ett regeringsuppdrag att bl.a. kartlägga omfattningen av den kommunala medfinansieringen och föreslå hur staten fortsättningsvis kan följa utvecklingen inom detta område.²⁶ Statskontorets rapport ledde till att Trafikverket i sitt regleringsbrev har fått i uppdrag att årligen redovisa erhållen och förväntad medfinansiering av statlig infrastruktur. Redovisningen ska ske uppdelat på enskilda kommuner, landsting och företag.

I Trafikverkets rapport till årsredovisningen år 2015 anges att under år 2015 har kommunsektorn medfinansierat statlig infrastruktur om totalt 1 012 miljoner kronor. Under samma år har sektorn lämnat förskottering, dvs. räntefria lån, på totalt 448 miljoner kronor. I rapporten redovisar Trafikverket även förväntad medfinansiering för åren 2016–2018, vilken uppgår till cirka 3,6 miljarder kronor under perioden. Förväntad förskottering för samma period uppgår till cirka 0,3 miljarder kronor.²⁷

²³ Prop. 2008/09:35 s. 97.

²⁴ Förskottering innebär att kommuner skjuter till medel till finansieringen av infrastrukturprojektet som återbetalas utan ränta. Det ingås inget formellt låneavtal utan upplägget bygger på politiska överenskommelser.

²⁵ Prop. 2012/13:25 s. 52 ff.

²⁶ Statskontoret (2014).

²⁷ Trafikverket (2016).

2.2.4 Privat kapital inom nuvarande planeringssystem

Möjligheten att involvera privat kapital i infrastrukturinvesteringarna genom offentlig-privat samverkan (OPS) skulle å ena sidan innebära ytterligare en upphandlingsmodell för Trafikverket för att genomföra beslutade infrastrukturinvesteringar. Å andra sidan skulle det innebära en alternativ finansieringsform som, i likhet med lånefinansierade investeringar, skulle kräva ett riksdagsbeslut. Detta eftersom huvudregeln om anslagsfinansiering av investeringar enligt 7 kap. 5 § budgetlagen då frångås enligt undantagen i 6 § samma kapitel (se avsnitt 4.1.2 för en närmare beskrivning).

2.3 Svag produktivitetsutveckling i bygg- och anläggningsbranschen

Produktiviteten i bygg- och anläggningsbranschen har betydelse för kostnaden att bygga statlig transportinfrastruktur. Förespråkarna för att involvera privat kapital i investeringar i transportinfrastruktur brukar betona att detta är ett sätt att öka produktiviteten.

Det finns belägg för att produktivitetsutvecklingen i den svenska bygg- och anläggningsbranschen har varit svag under de senaste decennierna. Ett flertal utredningar och genomgångar har kommit till den slutsatsen.²⁸ I offentliga data från Statistiska centralbyrån, som beställs av Konjunkturinstitutet, är produktivitetseftersläpningen de senaste decennierna, mätt som förädlingsvärde per arbetad timme, tydlig.²⁹ Detta gäller framför allt i förhållande till tillverkningsindustrin generellt, men också i förhållande till den privata tjänstesektorn. På samma sätt är den kraftiga ökningen av byggkostnadsindex jämfört med andra prisindex ett tecken på svag produktivitetstillväxt. Utifrån visserligen begränsade data från andra EU-länder kan det dock inte uteslutas att den låga produktiviteten är ett generellt problem i flera länder och inte något specifikt svenskt fenomen.³⁰ Detta kan antingen bero på att branschens specifika förutsättningar ger låg produktivetspotential eller på att branschen har problem att

²⁸ Se exempelvis SOU 2002:115, Nilsson (2009) och SOU 2012:39.

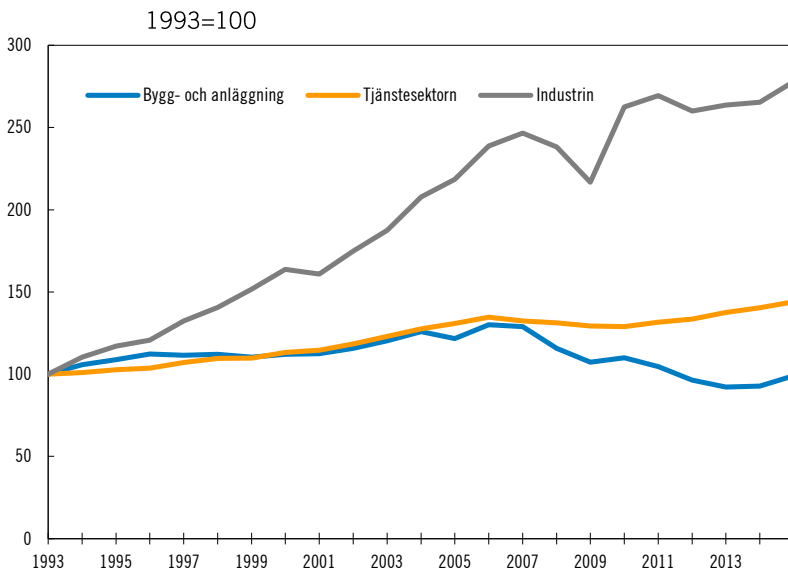
²⁹ Konjunkturinstitutet (2012).

³⁰ Se Nilsson (2009) s. 78.

realisera sin produktivitetspotential, t.ex. beroende på bristande konkurrens och låg innovationstakt.

Svårigheten att mäta produktiviteten inom bygg- och anläggningsbranschen har också lyfts fram. Argumentet är främst att det i aggregerade data i nationalräkenskaperna för byggbranschen finns stora problem att mäta kvalitetsförbättringar i de prisindex som ingår som en viktig komponent i produktivetsberäkningarna.³¹ Kritiken brukar dock oftare vara fokuserad på byggbranschen snarare än anläggningsbranschen.

Figur 2.7 Utvecklingen av arbetsproduktivitet i bygg- och anläggningsbranschen, tjänstesektorn och industrin åren 1993–2015



Källa: Statistiska centralbyrån.

En svag produktivitetutveckling över tid skapar problem. Som professor Jan-Eric Nilsson konstaterar i sin genomgång av utvecklingen i bygg- och anläggningsbranschen:

³¹ Se exempelvis Lind & Song (2012).

Om bygg- och anläggningsbranschen konsekvent har svag produktivtetsutveckling kommer kostnaden för att bygga infrastruktur och fastigheter inte att sjunka på samma sätt som sker i andra branscher. Relativt sett allt mer resurser måste då avsättas för att säkerställa tillgång till moderna lokaler, bostäder, vägar och järnvägar.³²

2.3.1 Varför är produktiviteten låg?

Kommitténs utgångspunkt är att anläggningsbranschen har haft en jämförelsevis låg produktivtetsutveckling de senaste decennierna och att entreprenadformerna i anläggningsbranschen kan vara en av förklaringarna till detta.³³ Enligt direktiven ska kommittén analysera om och i så fall på vilket sätt involverandet av privat kapital i statliga investeringar i transportinfrastruktur kan vara lämpligt. Huruvida privat kapital i finansieringen kan stimulera innovationer och därmed bidra till ökad produktivitet inom anläggningsbranschen är en viktig fråga i sammanhanget.

Låg grad av innovationer, omfattande regelverk samt bristande konkurrens på såväl bygg- som anläggningsmarknaden har framförts som delförklaringar till den svaga produktivtetsutvecklingen i dessa branscher. En ytterligare faktor som lyfts fram som en potentiell förklaring är att de normalt förekommande upphandlings- och entreprenadformerna kan ha en hämmande effekt på produktivtetsutvecklingen. Det är emellertid svårt att belägga detta, men hypotesen är vanlig.³⁴ Trafikverket har mot denna bakgrund instruktionen att som beställare särskilt verka för att produktivitet, innovation och effektivitet på marknaderna för investeringar, drift och underhåll ökar.³⁵

2.4 Definitioner och avgränsningar

2.4.1 Vad innebär offentlig-privat samverkan?

I direktiven anges att kommittén ska undersöka vilka alternativ och modeller som finns för hur privat kapital kan involveras i finansieringen av statlig transportinfrastruktur. Kommitténs tolkning av upp-

³² Nilsson (2009) s. 80.

³³ I likhet med bl.a. Nilsson (2009).

³⁴ Se exempelvis Nilsson (2009) och SOU 2012:39, (del 2 s. 120 ff.).

³⁵ Se 2 § 10 förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

draget är att undersöka olika former av OPS vid nyinvesteringar i infrastruktur.

De senaste 30 åren har det vuxit fram en entreprenad- och avtalsform som innehåller privat finansiering för att tillhandahålla offentlig infrastruktur. Varianter av detta slags samverkan har använts i många länder i världen. I den internationella litteraturen brukar avtalsformen betecknas *Public Private Partnerships (PPP)*. På svenska går den vanligen under namnet offentlig-privat samverkan (OPS). Internationellt har begreppet PPP ibland getts en mycket vid betydelse som omfattar en uppsjö olika samarbetsformer mellan offentlig sektor och privata aktörer. När det gäller investeringar i transportinfrastruktur finns dock en modell som varit och fortfarande är absolut vanligast. European PPP Expertise Centre (EPEC), som är Europeiska investeringsbankens expertorgan för offentlig-privat samverkan, använder följande engelskspråkiga definition av OPS (PPP):³⁶

- a long-term contract between a public procuring authority (the “Authority”) and a private sector company (the “PPP Company”) based on the procurement of services, not assets;
- the transfer of certain project risks to the private sector, notably with regard to designing, building, operating and/or financing the project;
- a focus on the specification of project outputs rather than project inputs, taking account of the whole life cycle implications for the project;
- the application of private financing (often “project finance”) to underpin the risks transferred to the private sector; and
- payments to the private sector which reflect the services delivered. The PPP Company may be paid either by users through user charges (e.g. motorway tolls), by the Authority (e.g. availability payments, shadow tolls) or by a combination of both (e.g. low user charges together with public operating subsidies).

³⁶ EPEC (2015b).

I en rapport från Väg- och transportforskningsinstitutet (VTI) om en svensk modell för OPS från år 2007 görs följande definition av OPS:

[E]tt långsiktigt kontrakt mellan den offentliga sektorn och en privat part, som kan vara ett företag eller ett konsortium, om tillhandahållande av en offentlig tjänst. Tjänsten kan till exempel vara att tillhandahålla en väg, ett sjukhus etc. Kontraktet specificerar att den offentliga sektorn förbinder sig att betala en ersättning till projektbolaget i utbyte mot att få en tjänst levererad över en förutbestämd tidsperiod, ofta 25–30 år.³⁷ Alternativt får projektbolaget rätt att själv ta ut avgifter från brukarna under den stipulerade tidsperioden.³⁸

I såväl EPEC:s som VTI:s definition betonas vikten av att det är en tjänst som ska levereras i stället för ett infrastrukturobjekt som är fokus i traditionella utförandeentreprenader. I definitionerna av OPS ingår koncessioner som en underkategori till OPS, dvs. att den privata parten dels bygger, dels tar efterfrågerisken i projektet.

Kommittén använder begreppet OPS i enlighet med VTI:s definition.³⁹

2.4.2 Tidigare statliga utredningar om OPS

Ds 2000:65 Alternativ finansiering genom partnerskap

I rubricerad departementspromemoria utvärderades olika former av alternativ finansiering av infrastruktur i betydelsen annat än anslag över statsbudgeten som direktavskrivs i samband med investeringen. Närmare bestämt bedömdes lån från Riksgäldskontoret eller med statsgaranti på den privata kapitalmarknaden samt finansiering genom partnerskap med privata entreprenörer. Slutsatsen i promemorian var att effektiviseringsvinsterna som eftersträvas inte kan uppnås med en renodlad lånefinansiering. Det bedömdes krävas att en mer utvecklad form av alternativ finansiering prövas och ett för-

³⁷ I vissa fall kan det handla om uppemot 40–45 år.

³⁸ VTI (2007) s. 31 f.

³⁹ Begreppet OPS kan kritiseras för att både vara alltför brett och smalt. Därför kallas transportinfrastrukturförvaltning som etableras vid sidan av det offentliga ibland för "alternativ finansiering och organisering", som i sig kan delas in i flera olika modeller. Samtidigt är OPS-begreppet väletablerat i den internationella litteraturen och även bland praktiker. Kommittén väljer därför att använda begreppet med den innebörd som VTI föreslår.

slag avseende tillhandahållande av infrastrukturtjänster i partnerskap med den privata sektorn presenterades.

En stor del av förslagets mervärde ansågs följa av en mer effektiv fördelning och hantering av risker. Projektbolaget borde stå för de risker det har bäst förutsättningar att hantera, dvs. de risker som är förenade med byggande, drift, underhåll och finansiering. Planeringsrisker, t.ex. anskaffande av tillstånd för byggande av vägen eller järnvägen samt av erforderlig mark, och vissa politiska risker, förutsattes åtminstone inledningsvis bäras av staten.

Finansieringen förutsattes ske med ägarkapital samt lån från banker eller andra långivare. Långivarna förutsattes i sin tur ställa krav på projektbolaget i syfte att säkerställa projektets ekonomi. Projektbolaget skulle driva projektet utan att riskera finansierarnas kapital och inom uppsatt budget och angivna tidsramar. Ägarkapitalets krav på erforderlig vinst är knutna till uppnåendet av beställarens mål och följaktligen bör beställaren utforma styrande ersättningssystem.

Staten föreslogs äga de aktuella vägarna och järnvägarna.

Förslaget bedömdes vara förenligt med gällande rätt. Staten bedömdes vidare uppnå en förbättrad styrning och kontroll över projektens totala kostnader och riksdagen behöll kontrollen över användningen av statens budgetmedel.

En nackdel med alternativ finansiering bedömdes vara att den är mer komplex än traditionell finansiering för tillhandahållande av infrastrukturtjänster och därmed ökade transaktionskostnader. Kostnaderna ansågs dock understiga effektivitetsvinsten av att genomföra ett projekt genom partnerskap.

En särskild delegation under Näringsdepartementet föreslogs få ansvar för att utveckla projektmodellen samt att förbereda och samordna arbetet med alternativ finansiering i partnerskap. Vägverket respektive Banverket föreslogs i samverkan med delegationen, förbereda upphandling och genomförande av vissa väg- och järnvägsprojekt. Till delegationen föreslogs knytas ett sekretariat som utförde det löpande arbetet.

Inledningsvis föreslogs partnerskapslösningar för tre i departementspromemorian närmare angivna väg- och järnvägsprojekt och under där angivna förutsättningar. Dessa referensprojekt skulle sedan utvärderas, såväl efter upphandling som under genomförandeperioden, för att bl.a. bedöma vilka effektivitetsvinster som kan erhållas i svenska projekt.

Avslutningsvis kan nämnas att departementspromemorian innehåller närmare rekommendationer avseende urvalsprocessen för tänkbara projekt.⁴⁰

En svensk modell för offentlig-privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar – VTI-rapport 588

I rubricerad rapport redovisar Banverket, Vägverket och VTI regeringens uppdrag till dem att utreda de juridiska, ekonomiska och tekniska förutsättningarna för OPS inom väg- och järnvägssektorn.⁴¹

Där anges ett antal övergripande slutsatser.⁴² Det finns principiella skäl att tro att OPS kan bidra till ökad samhällsekonomisk effektivitet. Detta sker genom starkare drivkrafter att minska produktionskostnaderna och finna nya sätt att arbeta som skapas jämfört med det traditionella sättet att upphandla nybyggnation, underhåll och drift av transportinfrastruktur. Samtidigt nämns att det ännu saknas empiriska belägg för att effektiviteten förbättras i OPS-projekt. Det betonas också att det sätt på vilket avtalet för ett OPS-projekt utformas är avgörande för möjligheterna att förbättra effektiviteten. Vidare anges att OPS innebär både möjligheter och hot för konkurrensen på den svenska entreprenadmarknaden.

I rapporten påtalas att det finns både för- och nackdelar med privat upplåning. En nackdel med OPS-avtal är att räntekostnaderna blir högre än om medlen lånas upp via Riksgäldskontoret. En fördel är att incitament kan skapas för tidig trafiköppning genom att villkora utbetalningen att anläggningen kan tas i bruk. Slutligen anges en avgörande fördel vara att utförarens finansiella engagemang väsentligt ökar sannolikheten för att denne kan stå för konsekvenserna av sin byggtekniska lösning också många år efter att anläggningen öppnats för trafik. OPS-projekt hävdas också göra det möjligt att tidigarelägga färdigställandet av specifika investeringsprojekt och realisera de projektvinster som kan göras. En ytterligare fördel påstås vara att om utföraren lånar upp investeringsmedel skapar detta incitament att stå fast vid den överenskommelse som träffats.

⁴⁰ Ds 2000:65 s. 63.

⁴¹ VTI har även utarbetat en rapport i frågan på uppdrag av riksdagens trafikutskott, (VTI 2007b) som i allt väsentligt presenterar samma slutsatser.

⁴² VTI (2007a) s. 111 ff.

En förutsättning för den offentliga sektorns finansiering av OPS-projekt är dock att den måste göras transparent för att riksdag och regering inte ska tappa kontrollen över storleken på framtida finansiella åtaganden.

Rapportens konklusion är att OPS är värt att prövas i Sverige. Försöket bör samtidigt utformas så att det kan utvärderas. Därefter presenteras ett förslag i frågan.⁴³

Regeringens ställningstagande avseende OPS i de två senaste infrastrukturpropositionerna

I 2012 års infrastrukturproposition gör regeringen en bedömning avseende OPS.⁴⁴ Där anges att moderna entreprenadformer såsom funktionsentreprenad har visat goda resultat och kan fortsätta tillämpas för utvecklingen av transportinfrastrukturen. OPS i form av extern lånefinansiering (det vill säga lån utanför Riksgäldskontoret) bör som huvudregel inte användas vid utbyggnaden av transportinfrastrukturen.

Skälen för regeringens bedömning var bl.a. följande. En utökad omfattning av entreprenörens åtagande har visat sig kunna ha goda möjligheter till effektivitetsvinster. OPS avser i detta sammanhang med viss förenkling att ett projektbolag utöver vad som ingår i en funktionsentreprenad med helhetsåtagande även ansvarar för en överbryggande finansiering. Den slutliga kostnaden står antingen användaren och/eller statsbudgeten för. En internationell utveckling är att projektbolagens ersättning från staten är beroende av kvaliteten i den tjänst som levereras. Det finns en osäkerhet i vilken utsträckning OPS generellt kan innebära effektivitetsvinster i förhållande till övriga entreprenadformer, och regeringen bedömer att en mycket stor del av de fördelar som anges för OPS kan uppnås genom funktionsentreprenader och funktionsentreprenader med helhetsåtaganden.

Det är otvivelaktigt att staten lånar billigare än ett privat bolag och att kapitalkostnaderna för staten skulle öka vid ett val av OPS som finansieringsform. Regeringen bedömde därutöver att OPS på samma sätt som intern lånefinansiering kan innebära risk för att budgetdisciplinen försvagas. Vidare såg regeringen det som ett problem

⁴³ VTI (2007a) s. 114 ff.

⁴⁴ Prop. 2012/13:25 s. 67 f.

att OPS under investeringsperioden kan urholka den styrande funktion som utgiftstaket innebär samt medföra risk att inte tillräcklig hänsyn till belastning på finansiellt sparande och ökad bruttoskuld-sättning tas, eftersom utgifterna dyker upp på statsbudgeten först när objektet öppnas för trafik.

I 2016 års infrastrukturproposition anges i fråga om OPS kort att staten har relativt sett mycket förmånliga lånevillkor i Riksgäldskontoret och att det otvivelaktigt är så att staten lånar billigare än privata aktörer. I övrigt hänvisas i frågan till denna kommittés kommande delbetänkande.⁴⁵

2.4.3 Kommittén behandlar inte ägarväxling

Kommittén ska utreda förutsättningarna för att involvera privat kapital i finansieringen av statlig transportinfrastruktur. Jämförelser ska göras med sedvanlig upplåning i Riksgäldskontoret och med olika entreprenadformer. Kommittén har mot bakgrund av direktiven tolkat uppdraget som att det handlar om att privat kapital ska involveras i nyinvesteringar i transportinfrastruktur. Därför behandlar kommittén inte närmare frågan om lämpligheten av *ägarväxling* av redan existerande transportinfrastruktur.

Frågan om att överföra ägandet av befintlig infrastruktur från den offentliga sektorn är relevant och har stor aktualitet. Ägarväxling debatteras också ofta, kanske ännu mer när det gäller annan infrastruktur såsom exempelvis elnät och vatten- och avloppsystem. Privata aktörer har i olika sammanhang också uttryckt intresse för att exempelvis ta över ägandet av Öresundsbron eller få en koncession för brons drift.

Fokus i kommitténs direktiv ligger dock på vad privat kapital kan bidra med vid nyinvesteringar i transportinfrastruktur. Däremot tangerar kommittén frågan eftersom möjligheten till framtida ägarväxling kan påverkas av om investeringsprojektet involverar privat kapital i finansieringen.

⁴⁵ Prop. 2016/17:21. s. 71.

2.4.4 Finansiering är ett tvetydigt begrepp på svenska

Begreppet *finansiering* är tvetydigt i svenska språket när det handlar om offentlig investeringsverksamhet.

Den ena betydelsen av begreppet avser källan för den faktiska slutgiltiga finansieringen av ett infrastrukturprojekt. När det gäller vägar handlar det om någon form av brukaravgifter å ena sidan eller sedvanlig skattefinansiering å den andra. På engelska ligger här begreppet *funding* närmast till hands. Denna betydelse av finansiering väljer kommittén att kalla *slutfinansiering* av ett infrastrukturprojekt, dvs. hur den totala kostnaden för investeringen i slutändan betalas.

Den andra betydelsen av finansiering innebär det kapital (i form av exempelvis lån eller annat kapital) som krävs för att överbrygga tidsmässiga gap mellan de investeringsrelaterade utgifterna och slutfinansieringen. På engelska är termen *financing* den mest adekvata översättningen. I brist på vedertagna begrepp väljer kommittén framöver att använda begreppet *överbrygningsfinansiering* (eller finansiering). Vid sedvanlig finansiering via anslag spelar begreppsdistinktionen inte så stor roll. Vid lånefinansiering av infrastruktur eller olika upplägg för att involvera privat kapital i investeringsfasen är det dock helt centralt att skilja på dessa två betydelser av begreppet finansiering.⁴⁶ I avsnitt 4.1 beskrivs valet mellan anslags- eller lånefinansiering och även involverandet av privat kapital i överbrygningsfinansieringen i form av ett OPS-upplägg. Det är viktigt att framhålla att en viss typ av överbrygningsfinansiering (inomstatlig lånefinansiering eller OPS) kan kombineras med olika former av slutfinansiering (brukaravgifter eller skatter).

Ibland förekommer också en tredje form av slutfinansiering där ökade mark- och fastighetsvärden utgör en del av slutfinansieringen av en infrastrukturinvestering. Exempelvis kan en del av betalningen till den privata OPS-parten bestå av rätten att exploatera mark runt infrastrukturprojektet. Denna form av slutfinansiering är intressant men inte så väldokumenterad. Kommittén kommer därför inte att behandla den ytterligare i framställningen.

Fokus i detta delbetänkande ligger, i enlighet med direktiven, på frågan om privat kapital kan involveras som överbrygningsfinansiering vid transportinfrastrukturinvesteringar, dvs. hur det kapital

⁴⁶ Se EPEC (2015a) s. 9 för en diskussion om begreppen *financing* och *funding*.

anskaffas som behövs för att betala för den initiala investeringskostnaden i ett infrastrukturprojekt. Frågan om slutfinansiering, via skatter eller någon form av brukaravgifter och de därtill angränsande frågeställningarna, kommer inte att behandlas om de inte direkt hänger ihop med frågan om överbrygningsfinansieringen.

2.5 Samhällsekonomisk effektivitet och kostnadseffektivitet

Riksdagen har slagit fast att det övergripande transportpolitiska målet ska vara att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.⁴⁷

Den i Sverige dominerande metoden att analysera den samhällsekonomiska effektiviteten avseende infrastrukturinvesteringar är genom samhällsekonomiska analyser.⁴⁸ Samhällsekonomiska analyser är ett samlingsnamn för alla analyser av samhällsekonomisk karaktär som utförs för att analysera effekterna av olika företeelser och förändringar i samhället. I detta sammanhang kan en tänkbar infrastrukturinvestering utgöra det kalkylobjekt som studeras i den samhällsekonomiska analysen och den samhällsekonomiska kalkylen. Närmare bestämt handlar det i aktuellt sammanhang om att bedöma bl.a. de samhällsekonomiska effekterna av att privat kapital är involverat i finansieringen av statlig transportinfrastruktur.

En samhällsekonomisk kalkyl ska ta hänsyn till samtliga effekter som påverkar ett samhälle under en åtgärds hela livscykel. Detta skiljer en samhällsekonomisk kalkyl från andra typer av kalkyler som ofta har ett mer begränsat perspektiv. I t.ex. en privatekonomisk, företagsekonomisk eller statsfinansiell kalkyl begränsas analysen till effekter som påverkar just den enskilda individen, företaget eller statens finanser.

En samhällsekonomisk kalkyl innehåller samtliga effekter av t.ex. en investering i transportsystemet. Effekterna kan vara såväl monetära som icke-monetära. Schematiskt kan en samhällsekonomisk kalkyl sägas innehålla följande moment:

⁴⁷ Det transportpolitiska målet beslutades av riksdagen år 1998 (prop. 1997/98:56, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:266).

⁴⁸ Avsnittet bygger till del på SNS Konjunkturråd (2016).

- Definition och avgränsning av kalkylobjektet.
- Identifiering och beskrivning av relevanta effekter.
- Monetär värdering av effekterna.
- Nuvärdesberäkning av de kvantifierade effekterna.
- Beräkning av nettonuvärdeskvot (nettonyttan per satsad krona).
- Eventuell känslighetsanalys och beskrivning av icke medräknade effekter.

Genom att analysera de samhällsekonomiska effekterna för ett projekt möjliggörs och underlättas jämförelser mellan olika projekt. Det bör uppmärksammas att de samhällsekonomiska kalkyler som i dag görs avseende transportinfrastruktur inte fångar samtliga effekter eller överväganden både avseende nyttor och kostnader.⁴⁹ Exempel på effekter som saknas i den samhällsekonomiska kalkylen är eventuella agglomerations- och tillväxteffekter samt vissa typer av trängseffekter. I sin grund beaktar heller inte den samhällsekonomiska kalkylen de fördelningseffekter som uppstår på grund av åtgärden. Det gäller fördelningseffekter mellan det privata näringslivet (eventuella företagsekonomiska vinster respektive förluster) och det offentliga (statsfinansiella konsekvenser), olika grupper i samhället eller fördelningen mellan regioner eller generationer. Det kan därför vara relevant att beskriva fördelningseffekterna för att få ett mer fullständigt beslutsunderlag. Det kan i detta sammanhang nämnas att Trafikverket använder en samlad effektbedömning som beskriver en åtgärds effekter ur tre beslutsperspektiv (samhällsekonomisk analys, transportpolitisk målanalys samt fördelningsanalys).⁵⁰

I samband med samhällsekonomiska analyser och offentliga åtgärder används ibland begreppet kostnadseffektivitet. Det mest kostnadseffektiva medlet är det som till lägst kostnad bidrar till att uppnå ett givet mål. Att en åtgärd är kostnadseffektiv innebär alltså inte att den nödvändigtvis är samhällsekonomiskt lönsam utan endast att målet nås till lägsta möjliga kostnad. Att analysera kostnadseffektiviteten är således endast en metod att jämföra olika projekts kostnader för att nå ett givet mål.

⁴⁹ SNS Konjunkturråd (2016) s. 91.

⁵⁰ Den samhällsekonomiska metoden och de kalkylvärden Trafikverket använder i sina samhällsekonomiska analyser finns redovisade i Trafikverket (2016b).

2.5.1 Samhällsekonomisk kalkyl och finansiering

Som framgår ovan ska en samhällsekonomisk kalkyl innehålla samtliga effekter av en åtgärd och att dessa effekter ska värderas. Det innebär att om olika finansieringslösningar för åtgärden är aktuella ska konsekvenserna av dessa olika finansieringslösningar beaktas i den samhällsekonomiska kalkylen. Samtidigt kan det vara praktiskt svårt och omständligt att genomföra helt olika kalkyler med avseende på olika finansieringslösningar. En framkomlig väg kan vara att göra en grundkalkyl för investeringen som inte beaktar samtliga eventuella olika finansieringslösningar utan utgör ett jämförelsealternativ. Denna grundkalkyl kan sedan kompletteras med en jämförelse som innehåller de positiva och/eller negativa effekter olika finansieringsformer innebär avseende såväl överbryggningsfinansiering som slutfinansiering. Det är angeläget att de olika effekterna av finansieringen analyseras och skattas. Detta för att få en bild av de olika finansieringslösningarnas samlade effekt på den samhällsekonomiska effektiviteten och därmed bidra till ett mer fullständigt beslutsunderlag (se vidare avsnitt 6).

3 Entreprenadformer och OPS-modeller

3.1 Inledning

De senaste 20–30 åren har relationen mellan den offentliga sektorn och det privata näringslivet genomgått stora förändringar. I stället för att producera alla offentligt finansierade tjänster i offentlig regi, som till stor del var normen fram till 1980-talet, används i ökande omfattning privata företag för att tillhandahålla tjänsterna på uppdrag av den offentliga sektorn.¹ Utvecklingen har skett på flera områden: från anläggnings- och byggverksamhet till välfärdstjänster som skola, sjukvård och äldreomsorg. Denna process brukar ibland sammanfattas som *konkurrensutsättning av offentlig verksamhet*.

Konkurrensutsättning av offentlig verksamhet sker genom två huvudmodeller: *entreprenadmodellen* och *självvalsmodellen*. Entreprenadmodellen bygger på offentlig upphandling där privata företag lämnar anbud på att leverera en tjänst och den offentliga aktören i ett upphandlingsförfarande väljer leverantör och skriver kontrakt med denne. Självvalsmodellen innebär att brukarna själva har rätt att välja utförare av offentligt finansierade tjänster. Utföraren kompenseras sedan för den utförda tjänsten. Detta är den vanliga modellen inom exempelvis vård- och skolområdet. Olika vårdvalsmodeller inom landstingens sjukvård är exempel på en självvalsmodell.

För offentliga investeringar i transportinfrastruktur är entreprenadmodellen, i form av olika typer av upphandlingar, den relevanta formen för konkurrensutsättning. Det gäller såväl för själva byggandet av infrastrukturen som för dess drift och underhåll. Inom trans-

¹ Nilsson (2009) s. 23.

portinfrastrukturuområdet har trenden att alltmer görs av privata aktörer varit tydlig sedan 1980-talet. Från en situation där staten, dess myndigheter och affärsverk gjorde allt inom området – planering, projektering, byggande samt drift och underhåll – har mer och mer av tjänsterna successivt lagts över på privata företag genom entreprenader.² En milstolpe i utvecklingen från offentligt till privat utförande av infrastrukturtjänster var när produktionsenheterna inom Banverket och Vägverket bolagiserades åren 2009 och 2010. Därmed renodlades statens roll till planering, beställning, upphandling och finansiering under den sammanslagna myndigheten Trafikverket som bildades samtidigt.³

Inför fortsättningen finns skäl att kort nämna att även offentlig-privat samverkan (OPS) är en form av konkurrensutsatt upphandling. I förhållande till entreprenadformerna som behandlas i avsnitt 3.2.1 utmärker sig OPS-modellen främst genom att privat kapital är involverat i överbrygningsfinansieringen, men även genom att det är en infrastrukturtjänst (funktion) som tillhandahålls över lång tid, inte en anläggning.

3.2 Översikt av entreprenadformer inom transportinfrastrukturen

3.2.1 Från utförandeentreprenad till funktionsentreprenad med helhetsansvar

Entreprenadformerna inom transportinfrastrukturen delas normalt in i tre huvudgrupper:

- Utförandeentreprenad.
- Totalentreprenad.
- Funktionsentreprenad.

² Som beskrivs i avsnitt 2.1.2 har relationen mellan privat och offentligt, när det gäller ansvar och finansiering inom transportinfrastrukturuområdet, i ett längre historiskt perspektiv kännetecknats av en pendelrörelse.

³ De statligt helägda och affärsmässigt drivna Svevia AB och Infranord AB är bolagiseringar av Vägverkets respektive Banverkets gamla produktionsenheter, vilka är likställda övriga företag vid upphandlingar.

Utförandeentreprenad

En utförandeentreprenad innebär att den offentlige beställaren utför detaljprojektering, oftast genom upphandling av denna tjänst, och i nästa skede upphandlas en eller flera entreprenörer för att genomföra projektet. Samordningen kan läggas på entreprenören som i sin tur upphandlar underentreprenörer. Alternativt sköter den offentlige beställaren samordningen. Utförandeentreprenaden har länge varit den dominerande entreprenadformen vid investeringar i transportinfrastruktur.

Principen i en utförandeentreprenad är att beställaren efterfrågar en viss mängd insatta resurser utifrån en mycket detaljerad projektbeskrivning. Det betyder att entreprenören ska utföra vissa bestämda arbetsmoment. Förfrågningsunderlaget vid upphandlingen innehåller därmed både uppskattat antal arbetstimmar per arbetsmoment och detaljerat materialbehov. Specifikationen av arbetsuppgifterna är detaljerade och frihetsgraderna för den vinnande budgivaren är oftast små. Antalet arbetstimmar ersätts normalt på löpande räkning upp till vissa tak och inslaget av fastprisersättningar⁴ är inte så vanligt förekommande. Anbud som lämnas under upphandlingen avser därför egentligen varje entreprenörs erbjudande om styckpriser för de aktiviteter som finns listade i den detaljerade projektbeskrivningen.

Mot denna bakgrund är entreprenörens risktagande lågt och incitamenten att hitta nya tekniska, logistiska lösningar och nya arbetssätt är generellt sett låga eftersom eventuella effektiviseringar riskerar att leda till lägre ersättning från beställaren. I en traditionell utförandeentreprenad upphandlas projekteringen, byggandet, drift och underhåll samt reinvesteringar i separata upphandlingsprocesser.

Totalentreprenad

Totalentreprenaden innebär att beställaren upphandlar en entreprenör som genomför såväl projektering som byggande. Inom väg- och järnvägssektorn har totalentreprenader varit mindre vanliga i jämförelse med t.ex. byggande av fastigheter. Entreprenadformen har dock ökat i omfattning under det senaste decenniet. Bland annat har

⁴ Det vill säga att ett fastställt belopp betalas för ett visst arbetsmoment oavsett arbetsinsats från entreprenören.

Trafikverket som en del i sitt produktivitetsarbete formulerat ett mål att andelen totalentreprenader ska vara minst 50 procent år 2018 jämfört med en andel på 20 procent år 2012. Målet på 50 procent nåddes enligt Trafikverket redan år 2015.⁵

Entreprenören blir i en totalentreprenad inblandad i planeringen och kan därför i högre utsträckning än i en utförandeentreprenad påverka utformningen av arbetet som ska utföras. Dessutom är det lättare att inom ramen för en totalentreprenad ställa funktionskrav i upphandlingen i stället för exakta krav på ett visst utförande. För en väg handlar det t.ex. om krav på jämnhet och friktion vilka kan mätas och följas upp. Traditionella utförandekrav innebär snarare detaljerade specifikationer avseende material i varje väglager.

Funktionsentreprenad

Funktionsentreprenaden är en vidareutveckling av totalentreprenaden.⁶ Vanligtvis innehåller den fler funktionskrav och innefattar även ett i sammanhanget väsentligt tillägg, i form av ett kortare eller längre underhållsåtagande som ibland kallas förlängd garantitid. I en funktionsentreprenad slås därigenom tre separata upphandlingar (projektering, byggande samt drift och underhåll) ihop till en. En central skillnad mot utförandeentreprenaden är att fokus tydligt skiftar från insatta resurser (så kallad input) till resultat (så kallad output). Den offentlige beställaren efterfrågar en viss funktion eller tjänst – inte ett detaljerat utförande. Entreprenörens risk blir högre i denna typ av entreprenad samtidigt som denne ges större frihetsgrader.

Gränsen mellan totalentreprenad och funktionsentreprenad är inte knivskarp. En totalentreprenad kan innehålla en del funktionskrav medan det i en funktionsentreprenad är svårt att uteslutande ställa funktionskrav. Även i sistnämnda fall ställs alltså specificerade utförandekrav för vissa delar av upphandlingen, dvs. det saknas frihetsgrader för entreprenören.

⁵ Trafikanalys (2015). Trafikanalys riktar i sin utvärdering av Trafikverkets produktivitetsarbete viss kritik mot detta mål och hur det uppfyllts. Bland annat riktar kritiken in sig på att skillnaden mellan utförande- och totalentreprenader i vissa fall är minimal och att totalentreprenaderna lämnat för lite frihetsgrader åt entreprenörerna.

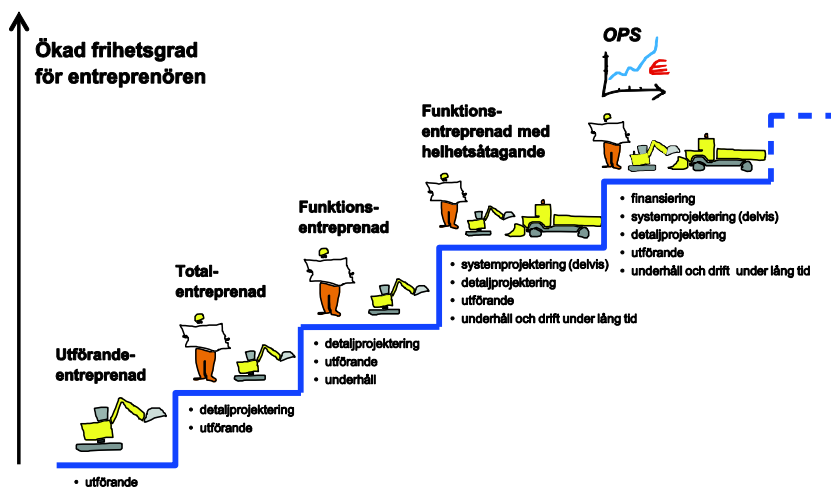
⁶ I viss litteratur används inte funktionsentreprenad som en speciell entreprenadform utan där talas det i stället om funktionskrav inom ramen för en entreprenad.

Funktionsentreprenad med helhetsansvar

I Sverige har Trafikverket det senaste decenniet även kommit att använda en speciell form av funktionsentreprenad benämnd funktionsentreprenad med helhetsansvar (FEHA). Här har entreprenören ett längre åtagande för drift och underhåll och detta är snarare att se som ett åtagande i sig än en förlängd garantitid för infrastrukturen. Drifts- och underhållsåtagandet för en av de första FEHA i Sverige – Norrortsleden norr om Stockholm – har ett åtagande på 15 år för drift och underhåll. En funktionsentreprenad med helhetsansvar har många av de egenskaper som vanligen tillskrivs ett investeringsprojekt som bedrivs som OPS. Skillnaden är dels den privata finansieringen för att bekosta investeringskostnaden, dels den specifika organisationsformen i form av ett projektbolag som är vanlig i ett OPS-projekt. I en FEHA skapas inte ett specifikt projektbolag som utgör motparten i avtalet med det offentliga utan motparten är, som i andra traditionella entreprenadtyper, normalt ett byggföretag.

Det bör framhållas att den entreprenadform som betecknas som FEHA inte är en färdigutvecklad och etablerad entreprenadmodell, utan mer att likna vid ett pågående utvecklingsarbete inom Trafikverket. Kommittén har kunnat identifiera tre FEHA-exempel under det senaste decenniet som uppvisar en del olikheter sinsemellan. Det saknas vidare utvärderingar av projekten.

Figur 3.1 Entreprenadtrappan



Källa: Statens väg- och transportforskningsinstitut, rapport 588: En svensk modell för offentlig-privat samverkan.

3.2.2 Valet mellan olika entreprenadformer

Entreprenadtrappan i figur 3.1 ger en förenklad bild av verkligheten eftersom det är svårt att dra exakta gränser mellan entreprenadformerna. Dessutom fångar bilden inte in alla dimensioner som är viktiga för olika entreprenadformers effektivitet. Exempelvis illustreras inte hur riskfördelningen ser ut.

Trappans utformning kan också signalera att det handlar om en utveckling från sämre till bättre eller från mindre utvecklad till mer utvecklad entreprenadform. Det skulle innebära att det för alla typer av investeringsprojekt är lämpligt att röra sig uppför trappan och närma sig funktionsentreprenaden. Så är dock inte fallet. För vissa investeringsprojekt är utförandeentreprenaden den mest ändamålsenliga upphandlingsformen för att uppnå en god konkurrens och kostnadseffektivitet. Att ha som målsättning att minska andelen utförandeentreprenader kan därför vara problematiskt. Det kan innebära onödigt höga transaktionskostnader i upphandlingen för såväl beställare som utförare och försämrad konkurrens. I vissa situationer finns det inte något att vinna på att genomföra upphandlingen som en totalentreprenad eller funktionsentreprenad. Framför allt gäller detta om frihetsgraderna är små genom att det egentligen bara finns ett sätt att genomföra ett projekt.

Utförandeentreprenaden har historiskt sett varit den vanligaste entreprenadformen för infrastrukturinvesteringar avseende väg och järnväg i Sverige. Trafikverket har dock successivt rört sig upp för entreprenadtrappan och det senaste decenniet finns några få exempel på funktionsentreprenader med helhetsåtagande.⁷ Denna entreprenadmodell förefaller dock relativt ovanlig i omvärlden. Dessutom saknas det utvärderingar av hur väl modellen fungerar i förhållande till å ena sidan traditionella utförandeentreprenader och å andra sidan till projekt som bedrivs som OPS (se vidare avsnitten 3.2.1 och 6.7).

Ytterligare en viktig aspekt vid valet mellan olika entreprenadmodeller är att upphandlingsmodellen kan påverka slutresultatet, dvs. själva investeringsobjektet. Vid en funktionsentreprenad lämnas som sagt, i varierande grad, frihetsgrader åt entreprenören för hur ett projekt ska realiseras. Det innebär att upphandlingsformen kan

⁷ Exempelen omfattar Riksväg 50 mellan Mjölby och Motala, E4 Sundsvall och Norrortsleden norr om Stockholm.

påverka innehållet i den tjänst som upphandlas. En vägsträckning byggd med en traditionell utförandeentreprenad kan därför komma att se annorlunda ut än om samma väg upphandlas som en FEHA.

3.3 Modeller för privat finansiering av infrastrukturinvesteringar

3.3.1 Olika varianter av offentlig-privat samverkan

Kommitténs uppdrag är att undersöka vilka alternativ eller modeller som finns för hur privat kapital kan involveras i finansieringen av statlig transportinfrastruktur. Kommittén har tolkat detta som att olika former av hur privat kapital kan ingå i överbrygningsfinansieringen ska studeras.

När privat kapital involveras i finansiering av investeringar i transportinfrastruktur innebär detta olika varianter av OPS. OPS är visserligen ett begrepp som används på många olika sätt i olika sammanhang. Kommittén utgår från den definition som Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) föreslår och som rymmer olika typer av upplägg avseende ersättningsformer, kontraktsutformning och slutfinansieringsformer av infrastrukturinvesteringen (se avsnitt 2.4.1). Exempelvis ingår koncessioner i VTI:s definition av OPS. VTI:s definition är dock inte lika bred som vissa definitioner där en mängd olika typer av avtal mellan offentliga och privata aktörer betecknas som OPS.

En central egenskap i en OPS-lösning är att det slutgiltiga ansvaret för att tjänsten ska tillhandahållas finns kvar i offentlig sektor. OPS innebär därför inte en privatisering. Relationen mellan offentlig och privat sektor inom ramen för OPS kan dock se ut på olika sätt såväl vad avser organisationsform som ersättningsform.

Ett så kallat kontrakts-OPS är i dagsläget den vanligaste modellen för offentlig-privat samverkan inom transportinfrastrukturområdet. Modellen innebär att en offentlig beställare, exempelvis en stat eller kommun, ingår ett avtal med en privat utförare. Relationerna mellan parterna fastslås i avtalet som innehåller uppdragsbeskrivning, ersättningsformer samt fördelning av ansvar och risk mellan parterna. Ett sådant OPS-upplägg drivs ofta i bolagsform

genom bildandet av ett projektbolag⁸ som vanligen ägs av ett eller flera bygg- och driftbolag samt en eller flera finansiärer, vanligen riskkapitalbolag i någon form. Finansieringen av projektbolaget består normalt av en kombination av eget kapital från ägarna och kapital som lånas upp på marknaden från kommersiella banker och/eller internationella finansiella institutioner som exempelvis Europeiska investeringsbanken. Organisationsformen bestående av ett specialbildat projektbolag för att tillhandahålla en infrastrukturtjänst har viktiga implikationer såväl för finansieringsfrågan som för incitament och effektivitet i genomförandet av infrastrukturprojektet. Kommittén återkommer till finansieringsfrågan i avsnitt 5 och effektivitetsaspekter i avsnitt 6.

När den offentliga sektorn tillsammans med ett privat bolag bildar ett gemensamt bolag – ett så kallat joint venture – med syfte att bygga och förvalta viss infrastruktur under en given tidsperiod kallas detta ibland för ett horisontellt eller institutionellt OPS. Den genomförandeformen ställs då i kontrast till den vanligare formen som betecknas som ett vertikalt OPS eller kontrakts-OPS.⁹

Utöver de renodlade formerna för OPS-upplägg i form av vertikala respektive horisontella OPS-lösningar finns dock flera möjliga varianter i relationen mellan den privata och offentliga OPS-parten. Det är t.ex. möjligt att den offentliga OPS-parten går in och tar en minoritetsägarandel i projektbolaget för att få större kontroll över projektet. Den offentliga parten kan också stå för en del av överbyggningsfinansieringen för projektet genom bidrag eller genom att erbjuda lån till projektbolaget. En annan modell är att projektbolaget erbjuder garantier i någon form.

Kommitténs analys är avgränsad till så kallade kontrakts-OPS utan statligt delägarskap i projektbolaget.

3.3.2 Bevekelsegrunder för OPS har förändrats

När OPS-modeller växte fram under 1980- och 1990-talen var det vanligt att OPS-upplägg i hög grad valdes för att undvika att bokföra investeringarna inom den offentliga sektorn. Därigenom kunde

⁸ I den internationella litteraturen oftast kallad Special Purpose Vehicle (SPV).

⁹ OECD (2008).

vissa länder kortfristig avlasta statsbudgeten genom att investeringarna inte belastade den. EU:s så kallade Maastrichtkriterier, vars uppfyllande krävs för att kunna införa euron som gemensam valuta för ett antal medlemsstater i unionen, bidrog till förfarandet. Genom OPS-upplägg kunde alltså investeringar genomföras utan att bruttoskulden eller det finansiella sparandet påverkades.

I dagsläget är dock situationen en annan. För det första har Eurostat blivit hårdare i sin tillämpning av reglerna för klassificering av investeringar inom eller utanför offentlig sektor i det Europeiska national- och regionalräkenskapssystemet (ENS 2010). OPS-projekt klassificeras därför allt oftare som en del av den offentliga sektorn (se avsnitt 4.2).

För det andra har fokus alltmer flyttats till hur användandet av privat kapital kan bidra till ökad effektivitet vid genomförandet av infrastrukturprojekt. Sådant kapital kan öka produktiviteten och innovationsgraden. Även effektivitetsvinster i form av bättre styrning och utförande av projekt kan komma att uppnås. Därigenom kommer även frågan om hur riskfördelning kan bidra till en bra incitamentsstruktur att ha en central roll. Detta effektivitetsfokus kan numera ses som huvudfrågan i den internationella diskussionen om användningen av privat kapital vid infrastrukturinvesteringarna (se avsnitt 6 för en beskrivning av effektivitetsaspekterna).

3.3.3 OPS – ett internationellt perspektiv

Kort om den globala användningen av OPS

Ett sätt att få en bild av den globala användningen av OPS är Världsbankens sammanställning av ett urval av internationella, regionala och nationella OPS-enheter i världen.¹⁰ Mot den bakgrunden kan konstateras att OPS används i många delar av världen och, vad avser Europa, är det förhållandevis vanligt att staten har inrättat något slags OPS-funktion.

¹⁰ World Bank (2016).

Den europeiska OPS-marknaden

European Expertise PPP Centre (EPEC) samlar varje år in information om den europeiska OPS-marknaden.¹¹ Några iakttagelser angående OPS-marknaden under år 2015 listas nedan:

- 49 avtal slöts under år 2015 till ett värde av sammanlagt 15,6 miljarder euro. Under de senaste tio åren har den sammanlagda storleken på ingångna avtal legat mellan 13–27 miljarder euro.
- Medelstorleken på projekten var 319 miljoner euro.
- 85 procent av projekten slutfinansierades av offentlig sektor främst i form av tillgänglighetsbaserad ersättning.
- Transportinfrastruktur utgjorde 60 procent av marknaden.
- De största marknaderna för ingångna OPS-avtal under 2015 var i fallande ordning Turkiet, Storbritannien, Frankrike och Nederländerna.

3.3.4 Den skotska NPD-modellen för OPS

Non-Profit-Distributing-modellen (NPD) som används i Skottland har funnits i över ett decennium.¹² Från att inledningsvis ha omfattat sjukhus och skolor har modellen på senare tid börjat användas för investeringar i transportinfrastruktur.

Det finns två centrala element i NPD-modellen som gör den speciell. För det första begränsas avkastningen för de privata aktörerna. Rätten till vinstutdelning på investerat kapital är borttagen. I stället upprättas ett skuldebrev med fast ränta mellan den offentliga och den privata OPS-parten. Detta är den privata aktörens avkastning om projektet genomförs i enlighet med avtalet. Om projektet inte genomförs framgångsrikt blir investerarnas avkastning lägre. Skulle det uppstå överskott eller vinster i projektbolaget ska dessa återföras till det offentliga.

¹¹ EPEC (2016b). De 28 EU-länderna, Turkiet och länderna på Västra Balkan ingår i EPEC:s sammanställning.

¹² Avsnittet baseras på Scottish Futures Trust (2011).

För det andra är den offentliga parten minoritetsägare i projektbolaget med möjlighet att lägga in veto mot väsentliga förändringar i projektstrukturen. Staten har också rätt att tillsätta en observatör och en särskild ledamot i projektbolagets styrelse. Ledamoten ska utgöra en oberoende röst i styrelsen och säkerställa transparens.

3.3.5 Norges OPS-modell

Den norska staten beslutade och genomförde under perioden 2001–2009 tre provprojekt för motorvägssträckor med OPS-upplägg. Betalningen till de privata konsortierna görs i Norge huvudsakligen enligt en tillgänglighetsbaserad ersättningsmodell med vissa incitamentsinslag (se avsnitt 3.4.2). Staten finansierar en del av denna ersättning genom brukaravgifter, så kallad bompeng som är relativt vanligt förekommande i det norska vägnätet. Brukaravgifter står därmed för en del av slutfinansieringen av motorvägsbyggena, men pengarna går inte till den privata OPS-parten utan till staten. Vid exceptionellt höga trafikmängder utgår i den norska modellen visserligen extra ersättning till den privata OPS-parten men då handlar det om att ersätta denne för ett ökat underhållsbehov.

Norge kommer under våren 2017 att inleda ett OPS-program för, till att börja med, tre nya motorvägssträckor. I Norges nya OPS-modell, som utgår från erfarenheterna av programmet från 2000-talet, ses OPS främst som en genomförandestrategi. Ett par av de centrala egenskaperna i programmet är:

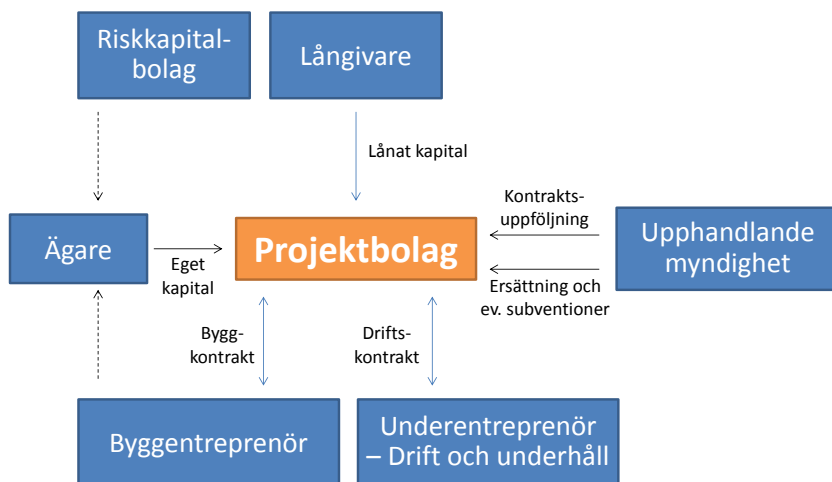
- Utbetalningen från statsbudgeten kopplas till projektets faktiska utgifter. Dessa budgetmedel fonderas för att senare betalas till projektbolaget i enlighet med OPS-kontraktet. Syftet med detta är bl.a. att anslagsbelastningen ska bli mer utgiftsmässig och därmed undvika att OPS-projekt särbehandlas i prioriteringen till följd av att utgifterna på statens budget skjuts framåt i tiden.
- OPS-bolaget får ersättning för en större del av investeringsutgiften direkt efter färdigställandet av infrastrukturobjektet. En mindre del av investeringsutgifterna ersätts under den 25-åriga driftsperioden. Syftet med detta är framför allt att få ner projektbolagets finansieringskostnad.

3.4 Ersättningsmodeller vid OPS-avtal

3.4.1 Inledning

Tillgänglighetsbaserad respektive efterfrågebaserad ersättning, i form av t.ex. brukaravgifter, är de två huvudmodellerna för den privata utförarens ersättning i ett OPS-projekt.¹³ Trenden internationellt förefaller ha gått mot mer tillgänglighetsbaserad ersättning i stället för olika lösningar med brukaravgifter i form av koncessioner.¹⁴ Trots att OPS-upplägg för infrastrukturinvesteringar i den svenska debatten ofta sammankopplas med brukaravgifter saknas allmänt sett en länk mellan användningen av privat kapital i överbrygningsfinansieringen, som en del i OPS-projektet, och brukaravgifter som metod för slutfinansiering av investeringen. OPS-projekt kan slutfinansieras med såväl skatter som brukaravgifter eller kombinationer av dessa. På samma sätt kan projekt som upphandlats på traditionellt vis, och där finansieringen av investeringskostnaderna skett med anslagsmedel, slutfinansieras med brukaravgifter som tillfaller till staten.

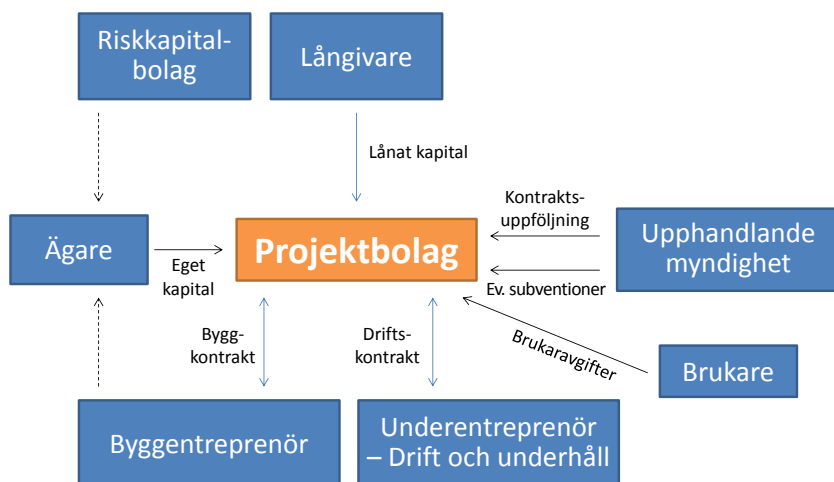
Figur 3.2 OPS med slutfinansiering via skatter



¹³ Avsnittet bygger på Trafikanalys (2016).

¹⁴ Se exempelvis VTI (2007a) s. 38 f. och EPEC (2016b).

Figur 3.3 OPS med slutfinansiering via brukaravgifter



3.4.2 Tillgänglighetsbaserade ersättningsmodeller

En tillgänglighetsbaserad ersättningsmodell kallas också fast prismodell och bygger på att en privat aktör ersätts för en infrastrukturtjänst till avtalad kvalitet oberoende av nyttjandegraden. Ersättningen kan ses som hyran den privata utföraren erhåller från beställaren. Utföraren tar därmed ingen efterfrågerisk. Betalningen sker vanligen från och med färdigställandet och därefter löpande under kontraktstiden. Ersättningen inkluderar samtliga kostnader för projektering, utförande, drift och underhåll samt finansiering. Storleken på betalningsflödena är fastställda på förhand utifrån det anbud som utföraren lämnade och det resulterande avtalet.

Avtalen kan dock vara utformade med incitamentselement. De kan exempelvis innehålla fastställda bonusar och/eller avdrag på ersättningen som beror på tillgänglighet eller upprätthållen funktion av vägen eller järnvägen. Exempel på detta kan vara avdrag om vägen stängs av för underhåll längre tid än förbestämda tidsramar i avtalet eller att vägbanans jämnhet inte når upp till vissa krav. Bonusar kan vara kopplade till trafiksäkerhet såsom minskning av antalet olyckor. Ökad ersättning kan också utgå om trafikmängden överstiger den förväntade, vilket ökar underhållskostnaderna.

3.4.3 Efterfrågebaserade ersättningsmodeller

I den efterfrågebaserade ersättningsmodellen erhåller projektbolaget ersättning från den offentliga infrastrukturbeställaren utifrån infrastrukturens nyttjandegrad. Projektbolaget bär då hela eller delar av efterfrågerisken.

En variant av denna modell är att beställarens betalningar helt eller delvis kopplas till mängden fordon som trafikerar infrastrukturen, men att ersättningen betalas av beställaren och finansieras med skattemedel. Detta kallas ofta *skuggtullar*.

En ytterligare variant av den efterfrågebaserade ersättningsmodellen är att betalningen till utföraren av infrastruktur-tjänsten kommer direkt från brukarna. Det kan t.ex. ske i form av vägtull, biljettintäkter för tågresor eller banavgifter från tågoperatörer som trafikerar en järnväg. I sistnämnda fall talas vanligen om *koncessioner*.

Skuggtullar

Skuggtullar var en populär ersättningsmetod för OPS-projekt under 1990-talet och har bl.a. använts i Finland och Spanien, men framför allt i Portugal. Jämfört med finansiering med brukaravgifter påverkar skuggtullar inte trafikanternas trafikbeteende då det inte är brukarna som betalar ersättningen till utföraren av infrastruktur-tjänsten. Internationellt har utvecklingen dock gått mot att skuggtullar mer och mer ersätts av tillgänglighetsbaserade ersättningsmodeller. Förklaringen till att skuggtullar förlorat i popularitet står sannolikt att finna i att privata projektbolag genom sådana tullar får bära risken för oväntade variationer i trafikmängden, beroende på exempelvis konjunkturen eller alternativa transportmedel. Detta samtidigt som ett företag har svårt att påverka trafikutvecklingen i ett land eller i en region.¹⁵ Den privata utföraren har i ett system med skuggtullar inte heller någon möjlighet att påverka trafikvolymen via en höjning eller sänkning av avgifterna.

Kommittén återkommer till riskfördelningens relation till finansieringskostnaden i avsnitt 5 och riskfördelningens koppling till incitament och effektivitetsaspekter i avsnitt 6.

¹⁵ VTI (2007a) s. 38 f.

Koncessioner

Koncessioner kan ses som en specifik form av avtal mellan en offentlig beställare och en privat utförare vilken ges ensamrätten att driva verksamhet på exempelvis en bro och ta ut avgifter. En koncession är som sådan oberoende av om infrastrukturinvesteringen i sig skett genom t.ex. en OPS-lösning eller om den gjorts på traditionellt sätt.

En koncession kan dock också utgöra en del i ett mer omfattande OPS-avtal där den privata utföraren även ska bygga och stå för överbrygningsfinansieringen, som exempelvis var fallet med Arlandabanan. Generellt sett behandlas koncessioner i detta betänkande som en form av OPS med en efterfrågebaserad ersättningsmodell där 100 procent brukarfinansiering används för slutfinansieringen.

En specialform av koncessioner är ett så kallat present value of revenues-kontrakt, dvs. avtalet slår fast ett belopp på nuvärdet av framtida intäkter. En sådan koncession innebär att den privata entreprenören får inneha koncessionen under så lång tid som det krävs för att de diskonterade intäkterna motsvarar ett bestämt belopp. Det är detta nuvärde av framtida intäkter som anbudsgivarna anger i upphandlingsförfarandet. Är det låg efterfrågan på att använda infrastrukturen blir koncessionen automatiskt längre och vice versa innebär en hög efterfrågan att den blir kortare. En sådan avtalskonstruktion har fördelen att viss efterfrågerisk lyfts bort från den privata entreprenören vilket i sin tur minskar risken för omförhandlingar om efterfrågan på infrastrukturtjänsten skulle ändras. Dessutom förenklar kontraktsformen värderingen av koncessionen om den offentliga parten exempelvis har en option att återköpa koncessionen i förtid.

När det gäller redovisningen i nationalräkenskaperna och därigenom påverkan på de offentliga finanserna skiljer Eurostat på OPS-avtal å ena sidan och rena koncessioner å den andra i sin *Manual on Government Deficit and Debt*.¹⁶ Manualen ger vägledning hur infrastrukturprojekt ska bokföras i EU-ländernas nationalräkenskaper. Kommer intäkterna till den privata entreprenören till mer än 50 procent från brukarna behandlar Eurostat avtalet som en koncession. Det gör att andra regler och riktlinjer gäller för huruvida

¹⁶ Eurostat (2016).

investeringen ska anses belasta de offentliga finanserna eller den privata sektorn. Frågan om den statistiska behandlingen av olika OPS-lösningar i nationalräkenskaperna behandlas närmare i avsnitt 4.2.

3.4.4 Juridiska begränsningar för brukaravgifter på vägar

Möjligheten att ta ut en efterfrågebaserad ersättning (brukaravgifter) på vägar begränsas av lagen (2014:52) om infrastrukturavgifter på väg. Lagen omfattar dels infrastrukturavgifter på allmänna vägar utom färjor, dels infrastrukturavgifter för tunga godsfordon på enskilda vägar som ingår i det så kallade TEN-T-vägnätet¹⁷ i Sverige eller som är motorvägar. Infrastrukturavgifter för godsfordon över tolv ton för färd på vägar som ingår i TEN-T vägnätet eller på motorvägar får endast tas ut på broar, tunnlar eller bergspass. Lagen är ett införlivande av delar av det så kallade Eurovinjettdirektivet.¹⁸

Svensk- respektive utlandsregistrerade tunga lastbilar över 12 ton betalar i dag tidsbaserad vägavgift inom Eurovinjettsamarbetet.¹⁹ Direktivet tillåter som huvudregel inte att avståndsbaserade och tidsbaserade skatter eller avgifter tas ut för samma vägnät med undantag för broar, tunnlar eller bergspass. Direktivets bestämmelser måste följas om vägavgifter eller vägtullar tas ut. Vad gäller den svenska trängselskatten hindrar dock inte direktivet att skatten tas ut. Det beror på att det finns ett undantag som anger att medlemsstaterna, på ett icke diskriminerande sätt, får ta ut avgifter som är särskilt utformade för att minska trängsel eller motverka miljöpåverkan i tätbebyggda områden.

Enligt Eurovinjettdirektivet ska varje fordonsslag i princip stå för sin del av de samhälleliga marginalkostnaderna till följd av utnyttjandet av detta fordonsslag. Direktivet reglerar inte personbilar varför det skulle kunna tas ut finansierande avgifter för personbilar

¹⁷ Exempel på detta är bron i Sundsvall längs väg E4 över Sundsvallsfjärden. Med TEN-T-vägnätet avses det "transeuropeiska transportnätet".

¹⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG av den 17 juni 1999 om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer EUT L 187, 20.7.1999, s. 42 (Celex 31999L0062), senast ändrat genom direktiv 2013/22/EU EUT L 158, 10.6.2013, s. 356 (Celex 32013L0022). Se även prop. 2013/14:25.

¹⁹ Tidsbaserat gemensamt avgiftssystem för tunga lastbilar. Sverige, Danmark, Nederländerna, Belgien och Luxemburg ingår för närvarande i samarbetet. Tyskland ingår också i systemet men tar inte ut någon avgift längre. För svenskregistrerade lastbilar tas avgiften tas ut för ett år i taget. Samtidigt reduceras fordonsskatten för berörda lastbilar.

utan att direktivet hindrar det. Dock får personbilar trots det endast stå för sin del av den samhälleliga marginalkostnaden, vilket grundar sig på principen att en avgift i regel ska motsvara kostnaden för vad som tillhandahålls.

I och med att Sverige i dagsläget är med i Eurovinjettsamarbetet finns det tydliga restriktioner för OPS-modeller med efterfrågebaserad ersättning baserad på brukaravgifter. I sammanhanget bör dock nämnas att Vägslitagekommittén (dir. 2015:47) ska analysera hur en avståndsbaserad vägslitageskatt för tunga lastbilar kan utformas. I uppdraget ingår att analysera och föreslå nödvändiga följdändringar av bestämmelserna om vägavgift och fordonsskatt med anledning av vägslitageskatten. Kommitténs uppdrag ska redovisas senast den 28 februari 2017.

Eventuella framtida förändringar av systemet för beskattning av tunga fordon i form av en övergång till avståndsbaserad skatt för tunga fordon kan komma att påverka förutsättningarna för brukaravgifter i OPS-upplägg för väginvesteringar i Sverige. Det bör också nämnas att det kan finnas ytterligare juridiska begränsningar än vad som behandlas ovan, exempelvis vad som följer om ersättningen ska ses som en skatt eller avgift. En sådan undersökning ligger dock inte, enligt kommitténs mening, inom ramen för aktuellt uppdrag. I sammanhanget kan för övrigt slutligen noteras att det även finns begränsningar i möjligheterna att ta ut finansierande avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen i 7 kap. järnvägslagen (2004:519), vilka har sin grund i EU-rätten.

3.5 Ökat intresse från privata finansiärer

3.5.1 Inledning

Frågan om att involvera privat kapital i finansieringen av transportinfrastruktur står relativt högt på agendan i många länder.²⁰ Det hänger delvis ihop med de långsiktiga effekterna av finanskrisen, med låg tillväxt och nedtryckta investeringsnivåer, samtidigt som avkastningen på exempelvis statsobligationer är historiskt låg. Kapitalplaceringar söker därför högre avkastning genom att ta något högre

²⁰ Se exempelvis Infrastrukturkommissionen (2015).

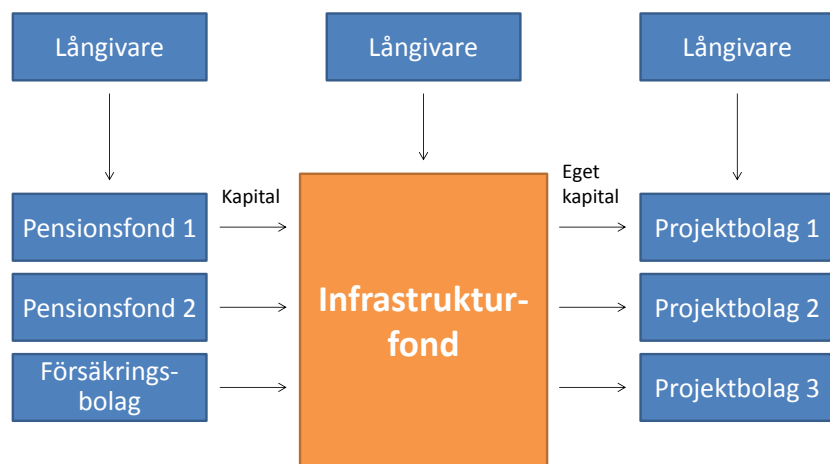
risk och ser på samma gång en möjlighet till diversifiering eftersom infrastrukturprojektens intäktsströmmar i flera fall är svagt relaterade till konjunkturen. Detta gäller speciellt om det offentliga betalar en tillgänglighetsbaserad ersättning för infrastrukturtjänsten.

3.5.2 Olika typer av privata finansiärer

Det finns ett stort antal investerare med långsiktig placeringshorisont som är intresserade av investeringar med lång tidshorisont, relativt låg risk och med en avkastning som ligger över den för statsobligationer. Pensionsfonder är det mest uppenbara exemplet men även riskkapitalbolag är intresserade. Till del avser dock deras intresse olika faser i OPS-projektet där riskkapitalbolagen primärt intresserar sig för att i konstruktionsfasen gå ihop med byggbolag och andra långivare för att bistå med överbrygningsfinansieringen i den mer riskabla byggfasen. Pensionsfonder är vanligtvis mer intresserade av driftsfasen då risknivån normalt är lägre liksom avkastningen på investerat kapital. Det finns dock ett tydligt samspel mellan de olika investerarna. Riskkapitalbolag vill hitta konstruktioner som är attraktiva för pensionsbolag genom att:

1. Sälja vidare projektbolag efter byggfasen när risken är betydligt lägre.
2. Skapa infrastrukturfonder där pensionsbolag kan placera pengar. Riskkapitalbolagen är delägare eller långivare i projektbolagen. Pensionsfonderna behöver inte direkt engagera sig i enskilda projektbolag och kan uppnå differentiering i sin portfölj.

Figur 3.4 Principskiss över en infrastrukturfond



Anm. Infrastrukturfonden går normalt in som ägare i projektbolagen. Bilden tydliggör att de investande pensionsfonderna, infrastrukturfonden och projektbolagen alla kan vara belånade.

Infrastrukturfonder kan spela en viktig roll i att möjliggöra för place-rare att investera direkt i infrastruktur utan att vara aktiva ägare i projektbolag. En egenskap hos infrastrukturfonder är dock att de vid hög belåningsgrad i såväl de enskilda projektbolagen som i själva fonden i sig kan bidra till att den sammantagna belåningen vid en konsolidering blir mycket hög, vilket kan påverka ägarens faktiska kreditvärdighet och eventuellt möjligheten att vara en långsiktigt uthållig ägare.

En hög belåningsgrad hos projektbolagets ägare kan även påverka finansieringskostnaden och bidra till högre risktagande i projektet. Detta är argument för att den offentliga parten, inom ramen för ett OPS-kontrakt, kan vilja ha rätt till någon form av ägarprövning såväl när avtalet initialt ingås med ett projektbolag som när det sker en försäljning av bolaget. Det kan även behövas mekanismer för att garantera den offentliga partens intressen om ägarens finansiella ställning försämras under kontraktstiden.

Ytterligare en slags aktör bland finansiärerna vid OPS-lösningar är bygg- och anläggningsbolagen som i det inledande skedet ofta går in som delägare i projektbolagen. På så sätt kan byggindustrin utveckla sin produktportfölj. I stället för att delta i separata upphandlingar för projektering, byggande samt drift och underhåll ingås långsiktiga avtal med det offentliga som innefattar alla delar i ett projekts livslängd.

3.5.3 Hur ser finansiärernas intresse ut?

Ägarväxling m.m.

De privata aktörerna i debatten om finansiering av infrastruktur argumenterar inte sällan för ägarväxling av befintlig transportinfrastruktur. Det innebär att existerande infrastruktur, som generar stabila och långsiktiga intäctsströmmar, säljs till privata intressenter. Exempelvis har sådana aktörer i kontakter med kommittén framhållit att Öresundsbron är ett lämpligt objekt för ägarväxling. Som nämns i avsnitt 2.4.3 ligger dock frågan om ägarväxling av redan befintlig infrastruktur utanför kommitténs direktiv. Uppdraget är i stället, enligt kommitténs tolkning, att utreda användningen av privat finansiering för själva investeringen i transportinfrastruktur och inte huruvida befintlig transportinfrastruktur ska vara privat eller offentligt ägd.

Den största aktören i världen när det gäller privat ägande av infrastruktur, Macquarie, har vid kontakter med kommittén betonat att bolaget egentligen anser sig mer intresserat av att sköta driften av exempelvis flygplatser eller ta över redan byggda system som exempelvis järnvägens elförsörjning. Bolaget uppgav sig vid kontakterna alltså mindre intresserat av att gå in med kapital i byggfasen, även om det kan ske under vissa förutsättningar. Likväl finns andra aktörer som huvudsakligen är intresserade av att gå in i ny-investeringsprojekt.

Avvägning mellan risk och avkastning

För finansiärerna handlar det vid investeringar i infrastruktur i slutändan om avvägningen mellan den bedömda risken och den potentiella avkastningen (se vidare avsnitt 5.1). Av betydelse är då bl.a. utformningen av projektavtalets riskfördelning, möjligheterna till effektivitetsökningar i projektet samt de olika risknivåerna som är en följd av i vilken fas projektet befinner sig i. Vid avvägningen har finansiärerna delvis olika preferenser beroende på placeringshorisont och riskprofiler.

Med den låga räntenivån globalt har avkastningskravet för privat kapital sänkts de senaste åren. Investerarna accepterar vissa risker utan att kräva alltför hög avkastning eftersom alternativet med placeringar i riskfria räntepapper, exempelvis statsobligationer, innebär ingen, eller till och med negativ, avkastning.²¹

En fördel som framhålls är att ett OPS-avtal innebär en organisationsform, i form av ett projektbolag, som dels begränsar ett byggbolags risk, dels underlättar ägarväxling och försäljning när byggfasen är slutförd och andra ägare kan vara lämpligare. Därmed behöver inte byggbolaget binda kapital under hela OPS-kontraktets längd utan en försäljning frigör kapitalet som då kan användas till nya projekt.

Olika finansiärer i skilda faser av ett OPS-projekt

Kommitténs iakttagelser när det gäller de privata finansiärers intressen i olika faser av ett OPS-projekt kan sammanfattas som följer:

- I den inledande projekterings- och byggfasen är finansiärerna av det egna kapitalet i projektbolaget normalt bygg- och anläggningsföretag samt riskkapitalbolag (i vissa fall genom infrastrukturfonder). Det lånade kapitalet tillhandahålls normalt av banker och internationella finansiella institutioner såsom Europeiska investeringsbanken.
- När byggfasen är över finns det intressenter som är intresserade av att ta en ägarandel och med en 5–10-årig placeringshorisont förädla projektet genom refinansiering och effektiviseringar för att sedan sälja det vidare. Normalt är dessa aktörer riskkapitalbolag eller finansiella intermediärer (exempelvis infrastrukturfonder). Det lånade kapitalet tillhandahålls normalt fortfarande av banker och internationella finansiella institutioner. Ofta genomförs dock en omförhandling av lånevillkoren i denna fas eftersom risknivån sjunkit.

²¹ Detta faktum är den andra sidan av myntet att det för tillfället är väldigt billigt för svenska staten att låna upp kapital på kapitalmarknaden.

- I den mogna fasen av ett OPS-projekt kommer långsiktiga place-rare som t.ex. pensionsfonder och livförsäkringsbolag in. Dessa är vanligtvis intresserade av att driva projektet under hela dess återstående livslängd. Dessa aktörer har normalt en placerings-horisont på 15 år eller längre. OPS-bolag med stabila inkomstflö-den och låg risk kan i detta skede välja marknadsfinansiering av lån. En sådan finansiering föregås av att en extern oberoende be-dömning av projektbolagets kreditvärdighet, så kallad rating.

4 Effekter för statens budget och de offentliga finanserna

4.1 Finansiering av infrastruktur – existerande regelverk

4.1.1 Inledning

I detta avsnitt används begreppet finansiering i betydelsen överbrygningsfinansiering, dvs. anförskaffning av det kapital som krävs för att betala de faktiska investeringsutgifterna vid en infrastrukturinvestering. Slutfinansiering av investeringarna i form av skatter eller brukarfinansiering berörs inte närmare om det inte påverkar frågan om överbrygningsfinansieringen (för en diskussion om finansieringsbegreppets tvetydighet på svenska se avsnitt 2.4.4).

4.1.2 Anslagsfinansiering är huvudregeln

I 7 kap. 5 § budgetlagen (2011:203) anges som en huvudregel att statliga investeringar som har ett samhällsekonomiskt värde, men inte ger någon monetär avkastning till staten som kan bekosta framtida amorteringar och räntor på lån, ska finansieras med anslag. Detta är enligt lagens förarbeten särskilt viktigt när det gäller stora infrastrukturprojekt.¹ Regeln har sin bakgrund i att riksdagen ska ha en god inblick och ges möjlighet att utöva kontroll över den statliga investeringsverksamheten. Det framhålls ofta att anslagsfinansiering av investeringar är positivt ur ett budgetprocessperspektiv, eftersom statens olika utgifter och inkomster årligen kan prioriteras mot varandra utan att processen binds upp av tidigare fattade beslut.

¹ Proposition 1995/96:220, s. 50.

Ett argument mot anslagsfinansiering av infrastruktur är att hela investeringskostnaden bokförs direkt samtidigt som investeringens samhällsekonomiska nytta fördelas över en lång tidsperiod. Detta är en egenskap som skiljer sig från vissa andra statliga utgifter såsom exempelvis transfereringar och myndigheternas förvaltningsanslag. Om det politiska beslutsfattandet å ena sidan präglas av kortsiktighet skulle det kunna leda till att investeringarna blir lägre än vad som är samhällsekonomiskt optimalt. Å andra sidan kan delar av den politiska nyttan av ett infrastrukturprojekt uppstå vid själva beslutet om projektet och vid byggstart.

Samtidigt existerar perspektivet att det utan yttre restriktioner på budgetprocessen i regering och riksdag leder till att utgifterna ökar mer än vad den politiska majoriteten egentligen anser vara önskvärt. En anledning som framhålls är att den ökade upplåningen eller ökade skattebördan fördelas jämnt över hela skattebetalarkollektivet medan det på budgetens utgiftssida ofta finns särintressen som bevakar just sina utgiftsprogram. Detta perspektiv är en av utgångspunkterna för det finanspolitiska ramverket inklusive uppstramningen av den svenska budgetprocessen under 1990-talet. Budgetdisciplinen upprätthålls då det varje år måste ske en prioritering mellan samtliga statliga utgifter, inklusive investeringsutgifterna, och inkomster inom ramen för de finanspolitiska reglerna.

Oavsett om synen på finanspolitikens förutsättningar lägger tonvikten på risk för alltför låga investeringsnivåer eller på tendensen till alltför höga utgifter finns ett mer praktiskt skäl till att ha anslagsfinansiering som huvudregel vid investeringar. Skälet är att i nationalräkenskaperna bokförs investeringsutgifter direkt när de uppkommer. Det innebär att det är lämpligt att samma redovisningsprincip används i statens budget. Om budgeten baseras på en redovisningsprincip där kostnaderna fördelas annorlunda blir de finanspolitiska implikationerna otydliga. Antag att en stor investering försämrar offentlig sektors finansiella sparande kraftigt under ett par år. Samtidigt påverkas statens budgetsaldo och utgifterna under taket endast marginellt under samma år. Det innebär att om finanspolitiken vägleds av överskottsmålet krävs en åtstramning medan en uppföljning av budgetsaldot och de takbegränsade utgifterna inte ger några sådana signaler.

4.1.3 Finansiering via lån i Riksgäldskontoret

Huvudregeln om anslagsfinansiering i budgetlagen har undantag. Enligt 7 kap. 6 § i lagen kan investeringar, om riksdagen så beslutar, även finansieras på annat sätt än via anslag. Den alternativa finansiering som främst använts historiskt är inomstatliga lån som Trafikverket tar upp i Riksgäldskontoret. Riksdagen beslutar då om en särskild låneram för ett projekt eller grupp av projekt. Exempel på investeringar som finansierats på detta sätt är ett antal prioriterade väg- och järnvägsprojekt där låneramen beslutades i samband med 2004 års ekonomiska vårproposition. Ett annat stort investeringsprojekt som lånefinansierats är Botniabanan.² Lånefinansiering av större infrastrukturprojekt har oftast använts när budgetläget, främst avseende marginalen till utgiftstaket, varit ansträngt. Exempelvis beslutades om lånefinansiering av ett antal infrastrukturprojekt i samband med 2004 års ekonomiska vårproposition när de prognostiserade utgifterna för åren 2005 och 2006 låg nära utgiftstaket.

I 2012 års infrastrukturproposition slås dock fast att lånefinansiering i Riksgäldskontoret endast ska användas vid investeringar där slutfinansieringen helt eller delvis kommer från andra källor än anslag. Exempelvis får lånefinansiering ske i projekt med kommunal medfinansiering³ eller där slutfinansieringen ska ske med brukaravgifter eller trängselskatter. Argumentet för detta är att lånefinansiering är rimlig om staten i framtiden erhåller monetära betalningar som kan användas för att betala ränta och amorteringar på lånet.⁴ Lånefinansiering ska inte användas för att minska budgetpåverkan i närtid. Sådan finansiering ska endast användas för att överbrygga gapet mellan investeringsutgifter och inkomster i form av trängselskatter eller brukaravgifter. Samtidigt bör det påpekas att påverkan på statens budgetsaldo och det finansiella sparandet är likadant vid lånefinansiering som vid anslagsfinansiering. Det är endast påverkan på utgifterna under utgiftstaket som skjuts framåt och jämnas ut (se avsnitt 4.3).

² Lån gavs dock inledningsvis till det statliga bolaget Botniabanan AB som sedan togs över av Trafikverket. I nationalräkenskaper har Botniabanan hela tiden legat som en del av staten och påverkat skuld och finansiellt sparande.

³ För en beskrivning av kommunal medfinansiering av statlig transportinfrastruktur se avsnitt 2.2.3.

⁴ Proposition 2012/13:25 s. 65 f.

4.1.4 Privat kapital i överbrygningsfinansieringen

Sverige har inte sjösatt något statligt projekt i form av offentlig-privat samverkan, där privat kapital involverats i överbrygningsfinansieringen, sedan den ursprungliga budgetlagens tillkomst år 1997.⁵ Arlandabanan är det enda exemplet på en investering i statlig transportinfrastruktur som involverat privat överbrygningskapital de senaste decennierna.

Budgetlagens bestämmelser innebär enligt kommitténs bedömning inga juridiska hinder för att involvera privat kapital vid infrastrukturinvesteringar. Lagen kräver endast att riksdagen måste fatta ett särskilt beslut som godkänner att en viss investering finansieras på annat sätt än via anslagsfinansiering. Det innebär att det enligt nuvarande regelverk inte skulle vara möjligt att inleda ett OPS-projekt utan att riksdagen godkänner finansieringsformen. Så sker dock även när en infrastrukturinvestering lånefinansieras via lån hos Riksgäldskontoret (se vidare avsnitt 7.3).

Även om kommittén bedömer att frågan om finansieringen vid eventuella framtida OPS-projekt är relativt oproblematisk ur ett budgetlagsperspektiv finns ett antal andra juridiska aspekter att ta hänsyn till. Några exempel på detta är EU:s statsstödsregler (se avsnitt 4.4), lagstiftning som rör väg- och järnvägsbyggen samt hur OPS-modellens upphandlingsform förhåller sig till lagen om offentlig upphandling.⁶

4.2 Nationalräkenskaperna om OPS

En central fråga angående olika former av OPS-upplägg är om infrastrukturtillgångarna som byggs ska klassificeras som en del av offentlig sektor eller en del av det privata näringslivet. Denna klassificering är avgörande för hur olika offentligfinansiella mått påverkas över tid.

Vilken klassificering som görs styrs av EU:s regelverk för nationalräkenskaperna och EU:s statistikmyndighet Eurostats tillämpning av

⁵ För kommitténs definition av OPS, se avsnitt 2.4.1.

⁶ Att analysera alla juridiska frågeställningar som uppkommer i samband med att eventuella OPS-projekt ska genomföras ligger utanför ramen för kommitténs uppdrag. För en genomgång av juridiska aspekter på eventuella OPS-projekt, se VTI (2007a) s. 83 ff.

detta regelverk.⁷ Eurostat skiljer tydligt på OPS-projekt (PPP) å ena sidan och koncessioner å den andra. Det vanligaste i den internationella litteraturen och bland OPS-aktörer är annars att koncessioner ses som en speciell form OPS-upplägg med efterfrågebaserad ersättning där brukaravgifterna går direkt till den privata utföraren. Det är också så kommittén behandlar koncessioner. Eurostat definierar dock OPS på följande sätt:

- Den privata avtalsparten måste bidra med en betydande del av kapitalet för att bygga eller renovera fast egendom och ska ansvara för att underhålla egendomen under kontraktstiden.
- Det måste ske regelbundna betalningar från den offentliga avtalsparten baserat på tillgänglighet eller efterfrågan. Betalningarna från det offentliga måste utgöra huvuddelen av betalningarna som den privata parten erhåller.
- Den ekonomiska livslängden av infrastrukturobjektet måste vara minst lika lång som kontraktstiden i OPS-avtalet.
- Vid en renovering eller ombyggnad måste värdet av objektet eller tillgången vara mer än dubbelt så högt som före renoveringen.

4.2.1 Klassificering av OPS-projekt i eller utanför offentlig sektor

Den centrala frågan avseende hur OPS-lösningar påverkar de offentliga finanserna, om det bortses från skillnader i finansieringskostnad och effektivitetsaspekter, är om tillgången klassificeras innanför eller utanför offentlig sektor. Eurostat har under de senaste två decennierna successivt utvecklat principer och riktlinjer för hur OPS-projekt bör behandlas statistiskt. Utvecklingen har generellt sett inneburit att tillämpningen skärpts. Det har därför efterhand blivit allt svårare att få en OPS-tillgång, enligt Eurostats definition, klassificerad utanför den offentliga sektorn. Statistiska centralbyrån (SCB) konstaterar, beträffande regelverket för nationalräkenskaperna och Eurostats tillämpning av detta, att sannolikheten för att OPS-upp-

⁷ Regelverket är det Europeiska national- och regionalräkenskapssystemet (ENS 2010) som styrs genom förordning (EU) 549/2013. Eurostats tillämpning av detta för offentlig sektor görs i Eurostat (2016).

lägg klassificeras inom offentlig sektor i nuläget är hög.⁸ I det fallet påverkas den offentliga sektorns finansiella sparande direkt av OPS-bolagets investeringsutgifter.

Ekonomiskt ägarskap centralt

Den viktigaste utgångspunkten för klassificeringen i nationalräkenskaperna är det *ekonomiska ägarskapet* över infrastrukturtillgången. Den ekonomiske ägaren är den part som bär den största delen av risken och får den största delen av avkastningen som är förknippad med tillgången.⁹ Vem som juridiskt äger tillgången spelar alltså ingen roll för Eurostats klassificering.

I Eurostats manual och riktlinjerna för den statistiska behandlingen av OPS-projekt framgår att ett antal villkor behöver uppfyllas för att ett investeringsobjekt ska kunna klassificeras som en del av det privata näringslivet. Dessa är främst kopplade till bedömningen om var det ekonomiska ägarskapet ligger. Till exempel krävs en väl specificerad risköverföring, under hela kontraktperioden, genom på förhand definierade kriterier för hur tänkbara framtida situationer under kontraktet ska hanteras.

De tre mest centrala områden som bedöms utifrån ett riskperspektiv är:

- Konstruktionsrisk, vilket inbegriper kostnadsöverskridanden, kostnader vid förseningar, ej uppfyllda specificerade krav i kontraktet m.m.
- Risk för bristande uppfyllelse av kontraktet, vilket inbegriper risken för merkostnader eller straffavgifter till följd av att volymen eller kvaliteten inte motsvarar det som anges i kontraktet.
- Efterfrågerisk, vilket inbegriper möjligheten att efterfrågan på infrastruktur tjänsten är högre eller lägre än beräknat.

⁸ (SCB 2015) s. 21 ff. OPS-lösningen för Nya Karolinska Solna innebär exempelvis att investeringen helt belastar landstingets balansräkning och påverkar landstingets finansiella sparande.

⁹ Här handlar det om monetära risker och avkastning och inte samhällsekonomiska effekter.

Grundregeln är att det ekonomiska ägarskapet anses ligga utanför den offentliga sektorn om den privata parten står för konstruktionsrisken och minst en av de två andra riskerna listade ovan. Betydande offentligt inflytande i form av finansiering eller garantier från den offentliga OPS-parten medför att riskerna inte anses överförda till den privata parten. Detsamma gäller om huvuddelen av återbetalningen till externa finansiärer görs av den offentliga parten om kontraktet sägs upp av den privata parten.

Utöver de huvudsakliga reglerna finns ytterligare kriterier som behöver bedömas såsom offentligt inflytande i den privata OPS-parten, icke-marknadsmässig kompensation till denne, m.m.

Om den samlade risken inte överförs till den privata OPS-parten ska investeringen bokföras på den offentliga sektorns balansräkning och påverka den offentliga sektorns finansiella sparande. Varje OPS-projekt är unikt och kommer därför att analyseras grundligt för att bedöma om klassificeringen ska vara inom eller utanför offentlig sektor i nationalräkenskaperna.

Gränsvärden för klassificeringen

Det finns också ett antal ytterligare specificerade gränsvärden angivna för att ett OPS-objekt ska kunna klassificeras utanför offentlig sektor:¹⁰

- Ägarandelar, långivning och garantier från det offentliga får inte överskrida 10 procent av värdet på tillgången.
- Det offentliga får inte tillgodogöra sig mer än 10 procent (i undantagsfall 20 procent) av vinsten från tillgången.
- Inte mer än 1/3 av eventuella refinansieringsvinster för den privata parten får tillfalla det offentliga.
- Det får inte förekomma någon form av vinsttak eller förlustgolv för den privata parten.

¹⁰ Eurostat & EPEC (2016).

Finansiering från Europeiska investeringsbanken (utan statliga garantier) och från olika EU-strukturfonder påverkar inte klassificeringen av tillgången. Det är ett intressant avsteg från det generellt restriktiva regelverket. När Eurostat granskar OPS-upplägget bortses helt enkelt från denna finansiering och bedömningen avser den återstående fördelningen mellan den offentliga och privata parten.

Eurostats klassificering av koncessioner

Koncessioner lyder under ett annat EU-regelverk vid klassificeringen av infrastruktur tillgången innanför eller utanför offentlig sektor. En koncession antas av Eurostat som grundregel ligga utanför den offentliga sektorn. Men det finns ett antal faktorer som kan påverka det ekonomiska ägarskapet och därigenom innebär en klassificering inom offentlig sektor:

- Om den offentliga parten står för huvuddelen av byggkostnaderna.
- Om den offentliga parten garanterar mer än 50 procent av koncessionsinnehavarens lån.
- Om koncessionsavtalet garanterar vissa minimiintäkter till koncessionsinnehavaren.

Det krävs vidare tydlig specificering av när den offentliga parten kan gå in med stöd till koncessionsinnehavaren. Annars kan det innebära klassificering inom offentlig sektor. För att kunna klassificeras utanför offentlig sektor krävs att marknads- och konjunkturrisken läggs uteslutande på koncessionsinnehavaren.

Sammanfattningsvis delar kommittén SCB:s syn på EU-regelverket som styr nationalräkenskapernas klassificering av OPS-projekt. De flesta sådana upplägg med privat kapital i överbrygningsfinansieringen och med statlig slutfinansiering kommer med nuvarande regelverk, och med Eurostats OPS-definition, med stor sannolikhet att klassificeras som en del av offentlig sektor. Däremot innebär koncessionslösningar utan någon form av garantier och där koncessionstagaren bär byggkostnaderna och efterfrågerisken sannolikt att klassificeras utanför offentlig sektor.

4.3 Finansieringsformernas påverkan på de offentliga finanserna

I detta avsnitt gör kommittén ett försök att beskriva hur olika finansieringsformer för investeringar i infrastruktur påverkar de offentliga finanserna. Syftet är att se hur finansieringsformen påverkar alla relevanta offentligfinansiella variabler totalt över livscykeln för ett infrastrukturprojekt. Syftet är också att studera hur effekterna på olika variabler fördelar sig över tid. Att försöka reda ut alla effekter på relevanta offentligfinansiella variabler på ett systematiskt sätt anser kommittén vara värdefullt då vissa effekter tenderar att blandas ihop. Effekter på statens budgetsaldo blandas i vissa fall ihop med påverkan på utgifterna under utgiftstaket som i sin tur blandas ihop med effekten på statens finansiella sparande.

Ofta skiljs det inte ordentligt på påverkan på statsskulden enligt den nationella definitionen, respektive den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (även kallad Maastrichtskulden och vars definition styrs av EU-regelverket). Då olika finansieringsformer för investeringar påverkar mått på de offentliga finanserna och de finanspolitiska målen på olika sätt är det viktigt att hålla isär dessa effekter.

4.3.1 Ett illustrerande räkneexempel

Följande förenklade och stiliserade räkneexempel är avsett att försöka reda ut begreppen och illustrera de offentligfinansiella effekterna av ett större infrastrukturprojekt för olika alternativ för överbrygningsfinansiering där staten står för slutfinansieringen. I exemplet antas en investering på tio miljarder kronor ske under ett år (år t). För att förenkla räkneexemplet antas livslängden på investeringen vara endast fem år efter färdigställandet ($t+1$ till och med $t+5$).

Räkneexempels syfte är endast att illustrera en infrastrukturinvesteringens effekt på centrala offentligfinansiella mått totalt och över tid som följer direkt av finansieringsmetoden. Därmed bortser exemplet från skillnader i finansieringskostnader mellan den privata aktören och staten som har påverkan på den förväntade investerings- och livscykelkostnaden för infrastrukturprojektet. Inte heller antas

några eventuella effektivitetsvinster med OPS-upplägget i bygg- och driftsfasen av projektet.¹¹

De offentligfinansiella effekterna beskrivs för varje enskilt år och totalt för sexårsperioden för ett antal olika offentligfinansiella variabler. Fyra olika finansieringsalternativ för infrastrukturinvesteringen redovisas i exemplet:

1. Anslagsfinansiering.
2. Finansiering via interna lån i Riksgäldskontoret.
3. OPS-upplägg som klassificeras inom offentlig sektor.
4. OPS-upplägg som klassificeras utanför offentlig sektor.

Ett antal antaganden och utgångspunkter görs för att exemplet ska bli illustrativt och pedagogiskt:

- Statens finansieringskostnad i form av räntan på statsskulden samt räntan på Trafikverkets inomstatliga lån i Riksgäldskontoret antas vara 4 procent.¹²
- Finansieringskostnaden för den privata OPS-aktören, dvs. det vägda medelvärdet mellan kostnaden för eget kapital och lånat kapital, antas också vara 4 procent.¹³
- Investeringsprojektet är riskfritt.
- Inga skillnader i faktisk byggkostnad förutsätts, utan kostnaden för OPS-upplägget antas vara byggkostnaden plus kapitalkostnaden. Det är denna kostnad som staten betalar till den privata OPS-parten.
- Exemplet bortser från skillnader i drifts- och underhållskostnader vid olika finansieringsformer.
- Statens generella upplåningskostnad antas inte påverkas av att den lånar upp 10 miljarder kronor extra för investeringen.

¹¹ Frågan om finansieringskostnad och risk diskuteras utförligt i avsnitt 5 och potentiella effektivitetsvinster med OPS-upplägg diskuteras i avsnitt 6.

¹² I dagsläget är statens upplåningskostnad snarare mellan 0 och 1 procent. Nivån på 4 procent är vald för att förenkla räkneexemplet.

¹³ Normalt antas att den privata OPS-aktören har en högre finansieringskostnad än staten bl.a. eftersom risken för långgivaren till OPS-aktören att förlora sina pengar är högre (se avsnitt 5 för en diskussion angående finansieringskostnad och risk). I exemplet antas dock att investeringen är riskfri.

- Exemplet bortser från inflation och ingen diskontering görs av framtida intäkter och utgifter.¹⁴
- Slutfinansieringen för projektet utgörs av skatter.
- Ränteutgifterna uppstår med ett års fördröjning.

Tabell 4.1 Effekter på statens budget och finansiellt sparande av en anslagsfinansierad infrastrukturinvestering på 10 mdkr med ränta på 4 procent

Miljarder kronor

	År t	År t+1	År t+2	År t+3	År t+4	År t+5	Summa
Anslagsmedel = utgifter under utgiftstaket	10,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,0
Statsskuldsräntor	0,0	0,40	0,42	0,43	0,45	0,47	2,17
Statens budgetsaldo ¹	-10,0	-0,40	-0,42	-0,43	-0,45	-0,47	-12,17
Förändring av statsskuld	10,0	0,40	0,42	0,43	0,45	0,47	12,17
Finansiellt sparande	-10,0	-0,40	-0,42	-0,43	-0,45	-0,47	-12,17
Förändring av Maastrichtskuld	10,0	0,40	0,42	0,43	0,45	0,47	12,17

¹ Motsvarar statens lånebehov med omvänt tecken. Ett negativt budgetsaldo innebär ett ökat lånebehov och vice versa.

Tabell 4.2 Effekter på statens budget och finansiellt sparande av en lånefinansierad infrastrukturinvestering på 10 mdkr med ränta på 4 procent och amorteringstid på 5 år

Miljarder kronor

	År t	År t+1	År t+2	År t+3	År t+4	År t+5	Summa
Anslagsmedel = utgifter under utgiftstaket	0,00	2,40	2,32	2,24	2,16	2,08	11,20
– varav interna amorteringar till RGK	0,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	10,00
RGK:s nettoutlåning ¹	10,00	-2,00	-2,00	-2,00	-2,00	-2,00	0,00
Statsskuldsräntor		0,40	0,42	0,43	0,45	0,47	2,17
Statens budgetsaldo	-10,00	-0,40	-0,42	-0,43	-0,45	-0,47	-12,17
Förändring av statsskuld	10,00	0,40	0,42	0,43	0,45	0,47	12,17
Finansiellt sparande	-10,00	-0,40	-0,42	-0,43	-0,45	-0,47	-12,17
Förändring av Maastrichtskuld	10,00	0,40	0,42	0,43	0,45	0,47	12,17

¹ Avser nettot av Riksgäldskontorets (RGK) nytulning och emottagna amorteringar under en viss tidsperiod. En ökad nettoutlåning påverkar budgetsaldot och statsskulden negativt.

¹⁴ Detta är självfallet något man skulle göra i en kalkyl som ligger till grund för en samhälls-ekonomisk analys. Detta exempel avser dock endast att visa den faktiska påverkan på olika offentligfinansiella variabler för varje år.

Som framgår av tabellerna 4.1 och 4.2 är den enda skillnaden mellan sedvanlig anslagsfinansiering och lånefinansiering i Riksgäldskontoret hur utgifterna under utgiftstaket fördelas över åren. Vid lånefinansiering sprids de takbegränsade utgifterna ut jämnt över en femårsperiod medan belastningen under taket vid anslagsfinansiering endast sker under ett år. Utgifterna under utgiftstaket blir vid lånefinansiering totalt sett högre sett över hela sexårsperioden – 11,2 miljarder kronor i förhållande till 10 miljarder kronor vid anslagsfinansiering. Skillnaden beror på att en del av ränteutgifterna vid lånefinansiering betalas via anslaget för utveckling av statens transportinfrastruktur och därför hamnar under utgiftstaket. Vid anslagsfinansiering hamnar i stället samtliga ränteutgifter under utgiftsområde 26 *Statsskuldsräntor*, som ligger utanför utgiftstaket.

Det som ibland glöms bort vid lånefinansiering av infrastrukturinvesteringar är att utlåningen från Riksgäldskontoret till Trafikverket innebär en försämring av statens budgetsaldo och att det ökar statens lånebehov och därmed utgifterna för statsskuldsräntor. Det beror på att Riksgäldskontoret lånar upp de medel som i nästa steg lånas ut till Trafikverket.

Lånefinansiering av infrastrukturinvesteringar innebär att utgifterna under taket kan bli lägre för sittande regering samtidigt som den binder upp framtida regeringar och riksdagsmajoriteter med räntor och amorteringar som kan ha beslutats och prioriterats av en annan politisk majoritet. Det kan därför finnas en frestelse att använda lånefinansiering om utrymmet under utgiftstaket är begränsat i närtid. Samtidigt, och detta är centralt, finns ingen skillnad mellan låne- och anslagsfinansiering när det gäller påverkan på offentliga sektorns finansiella sparande. Därmed påverkar inte finansieringsformen hur den övergripande restriktionen för de offentliga finanserna – överskottsmålet – uppnås.

Tabell 4.3 Effekter på statens budget och finansiellt sparande av en infrastrukturinvestering med OPS. Tillgänglighetsbaserad ersättning och betalning över 5 år. Klassificering inom offentlig sektor

Miljarder kronor

	År t	År t+1	År t+2	År t+3	År t+4	År t+5	Summa
Ersättning till privat OPS-part = utgifter under utgiftstaket	0,0	2,40	2,32	2,24	2,16	2,08	11,20
– del av ersättning som går till privat OPS-parts kapitalkostnad	0,0	0,40	0,32	0,24	0,16	0,08	1,20
Statsskuldsräntor	0,0	0,00	0,10	0,19	0,29	0,39	0,97
Statens budgetsaldo	0,0	-2,40	-2,42	-2,43	-2,45	-2,47	-12,17
Förändring av statsskuld	0,0	2,40	2,42	2,43	2,45	2,47	12,17
Finansiellt sparande	-10,0	-0,40	-0,42	-0,43	-0,45	-0,47	-12,17
Förändring av Maastrichtskuld	10,0	0,40	0,42	0,43	0,45	0,47	12,17

Tabell 4.4 Effekter på statens budget och finansiellt sparande av en infrastrukturinvestering med OPS. Tillgänglighetsbaserad ersättning och betalning över 5 år. Klassificering utanför offentlig sektor

Miljarder kronor

	År t	År t+1	År t+2	År t+3	År t+4	År t+5	Summa
Ersättning = utgifter under utgiftstaket	0,0	2,40	2,32	2,24	2,16	2,08	11,20
Statsskuldsräntor	0,0	0,00	0,10	0,19	0,29	0,39	0,97
Statens budgetsaldo	0,0	-2,40	-2,42	-2,43	-2,45	-2,47	-12,17
Ökning av statsskuld	0,0	2,40	2,42	2,43	2,45	2,47	12,17
Finansiellt sparande	0,0	-2,40	-2,42	-2,43	-2,45	-2,47	-12,17
Förändring av Maastrichtskuld	0,0	2,40	2,42	2,43	2,45	2,47	12,17

OPS-modellens påverkan på offentliga finanser

En OPS-lösning har vissa likheter med lånefinansiering i Riksgäldskontoret när det gäller tidsprofilen för effekterna på offentliga finanser. Utgifterna under utgiftstaket påverkas på ungefär samma sätt som vid lånefinansiering genom de årliga betalningarna till den privata OPS-parten. Belastningen blir därmed jämnare utspridd över investeringens livslängd än vid anslagsfinansiering.

I räkneexemplet antas samma amorteringstakt kopplat till investeringens livslängd på fem år vid såväl lånefinansieringen som i OPS-

upplägget. Räntor och amorteringar vid lånefinansiering börjar normalt betalas redan under byggfasen medan de vid ett OPS-upplägg normalt börjar betalas först när infrastrukturobjektet är färdigbyggt. Dessutom sker betalningar normalt under en längre tidsperiod vid OPS-upplägg. Det innebär att OPS som regel innebär betalningar från statens budget under längre tid jämfört med anslagsfinansiering och lånefinansiering.

Enligt regelverket för nationalräkenskaperna och Eurostats nuvarande tillämpning av detta kommer investeringarna i de allra flesta fall att klassificeras som en del av offentlig sektor (se avsnitt 4.2 för en beskrivning av Eurostats klassificering av olika OPS-upplägg). Detta gäller framför allt om OPS-uppläggets ersättningsmodell bygger på en tillgänglighetsbaserad ersättning betalad av staten som i räkneexemplet. En klassificering av OPS-tillgången inom den offentliga sektorn innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande försvagas och Maastrichtskulden ökar under byggfasen med samma belopp som vid anslags- och lånefinansiering trots att det är en privat aktör som genom eget och lånat kapital betalar för investeringen.¹⁵

Efter byggfasen av infrastrukturen är det endast den del av betalningarna som går till att ersätta kapitalkostnaderna hos den privata OPS-parten som påverkar offentliga sektorns finansiella sparande. Till det kommer de ökade utgifterna för statsskuldsräntorna. Eftersom infrastrukturobjektet i nationalräkenskaperna blir en del av offentlig sektor innebär betalningarna från staten till projektbolaget för att täcka amorteringskostnaderna bara en transaktion inom offentlig sektor.

Ett OPS-upplägg klassificerat som en del av offentlig sektor och lånefinansiering i Riksgäldskontoret skiljer sig genom att effekterna på budgetsaldot och statsskulden blir mer jämnt utspridda i OPS-upplägget. Det framgår vid en jämförelse mellan tabellerna 4.2 och 4.3. Anledningen är att staten vid ett OPS-upplägg inte behöver låna upp medel som försämrar saldot år t . Försämringen av budgetsaldot och den statliga upplåningen sker i stället successivt via ersättningen till den privata OPS-parten.

¹⁵ Återigen givet räkneexemplet under antagandet att finansieringskostnaden är densamma för staten som den privata OPS-aktören och att det inte finns några effektivitetsvinster eller förluster vid ett OPS-upplägg.

Om infrastrukturobjektet uppfyller Eurostats kriterier för att klassificeras som en del av näringslivet är det i stället endast betalningarna från staten till den privata parten som påverkar offentliga sektorns finansiella sparande. Investeringskostnaden hamnar då utanför den offentliga sektorn. Som framgår av tabellerna 4.3 och 4.4 är slutresultatet för finansiellt sparande och Maastrichtskuld det samma i slutet av sexårsperioden. Klassificeringen inom eller utanför offentlig sektor förändrar därigenom bara tidsprofilen för påverkan på finansiellt sparande och Maastrichtskulden.¹⁶

4.3.2 Tidsprofilen skiljer sig åt mellan finansieringsformerna

Som räkneexemplet i avsnitt 4.3.1 illustrerar spelar de fyra redovisade formerna för överbrygningsfinansiering ingen roll för effekterna på offentliga finanser sett över infrastrukturens livscykel. Anslags- eller lånefinansiering påverkar bara fördelningen av utgifterna under taket som blir jämnare över investeringens livslängd och något högre totalt sett över perioden vid lånefinansiering. I slutändan innebär dock båda alternativen att statens lånebehov ökar vilket betalas via ökade ränteutgifter.¹⁷ Lånefinansiering skapar därigenom inte något extra offentligfinansiellt utrymme om inte finansieringsformen i sig påverkar effektiviteten.

I förhållande till det fastställda utgiftstaket kan det därför uppstå ett reformutrymme i det korta perspektivet om man väljer att lånefinansiera ett investeringsprojekt. Utrymmet på längre sikt blir i motsvarande grad mindre.

Ett OPS-upplägg klassificerat som en del av offentlig sektor innebär att påverkan på utgifterna under utgiftstaket sprids ut under en ännu längre tid än vid en lånefinansiering. En OPS-modell innebär också att budgetsaldot och ökningen av statsskulden fördelas jämnare över tiden. Detta eftersom det offentliga i form av Riksgäldskontoret inte behöver låna upp pengar initialt. Samtidigt innebär klassificeringen av den OPS-finansierade tillgången inom offentlig

¹⁶ I ett transportinfrastrukturprojekt kan denna skillnad dock vara stor eftersom betalningarna kan löpa uppemot 30 år. Påverkan på finansiellt sparande i ett 3-4-årigt budgetperspektiv kan därför skilja sig avsevärt beroende på om OPS-tillgången klassificeras inom eller utanför offentlig sektor.

¹⁷ Under år med negativt lånebehov eller budgetöverskott innebär det att amorteringen på statsskulden blir lägre.

sektor att påverkan på Maastrichtskulden och det finansiella sparandet blir densamma som vid lånefinansiering och anslagsfinansiering.

Om vi slutligen studerar ett OPS-upplägg, som trots det strikta EU-regelverket för nationalräkenskaperna klassificeras utanför den offentliga sektorn (tabell 4.4), är skillnaden mot ett OPS-upplägg inom offentlig sektor att även effekterna på den offentliga sektorns finansiella sparande och Maastrichtskulden får en jämnare tidsprofil och sprids ut över tiden.

Särkoppla anslagsavräkning från betalning till OPS-bolaget?

I Norges nya OPS-program, som inleds med en första upphandling våren 2017, avses OPS som genomförandestrategi kombineras med en anslagsbelastning på statens budget som är kopplad till själva investeringsutgifterna för projektbolaget. Syftet är att undvika en tidsförskjutning i effekterna på statens budget som vanligtvis uppkommer vid OPS-lösningar. Från det att medlen avräknas från budgeten till dess att den privata OPS-parten får betalt i enlighet med kontraktet fonderas medlen på ett konto i Norges Bank.

Fördelen med denna konstruktion är att modellen, sett till påverkan på statens budget och utgiftstaket, liknar budgetlagens huvudregel om anslagsfinansiering av infrastrukturinvesteringar. Om det bedöms finnas en risk att OPS, i strid med kommitténs bedömningar och rekommendationer, skulle användas för att kringgå det finanspolitiska ramverket och särbehandlas i budgetprocessen, kan den norska modellen vara intressant att överväga även i Sverige.

En motsvarande hantering av OPS i Sverige skulle i praktiken innebära att anslagsmedlen för OPS-projekt avräknas på ett annat sätt än enligt gällande principer i budgetlagen (2011:203) och anslagsförordningen (2011:223). Om en sådan modell för budgethantering övervägs måste effekterna av denna avräkningsprincip utredas närmare i särskild ordning.

4.4 OPS och EU:s statsstödsregler

Inledning

Enligt direktiven ska kommittén undersöka vilka alternativ eller modeller som finns för hur privat kapital kan involveras i finansieringen av statlig transportinfrastruktur. Som framgår ovan har kommittén sammanfattat dessa alternativ under beteckningen OPS. De vidare direktiven att undersöka hur de olika alternativen är förenliga med EU:s statsstödsregler är därmed en fråga OPS förenlighet med dessa bestämmelser. Kommittén konstaterar att denna fråga ytterst måste avgöras i det enskilda fallet mot bakgrund av hur ett visst projektavtal är utformat. Mot denna bakgrund väljer kommittén att ge en allmän beskrivning av hur OPS förhåller sig till statsstödsreglerna.

OPS kan betecknas som en metod för offentlig upphandling av infrastrukturprojekt. OPS skiljer sig dock från vanlig offentlig upphandling i olika avseenden. Som namnet anger innebär OPS att en offentlig part och en privat part samverkar för att tillhandahålla offentliga infrastrukturprojekt. Kännetecknande för sådan samverkan är bl.a. långsiktiga avtal avseende tjänster, inte tillgångar, och att vissa projektrisker överförs till den privata sektorn. Vidare att huvudfokus i avtalet ligger på infrastrukturens funktion, inte dess konstruktion.

Regelverket för statsstöd aktualiseras i detta sammanhang allmänt sett genom att det sätter gränser för utformningen av villkoren i upphandlingsavtalet mellan det allmänna och en privat part. Mer konkret handlar det om att den upphandlande myndigheten inte får gynna en privat part genom priset eller formuleringen av andra avtalsvillkor, t.ex. garantier. Konkurrensen kan snedvridas om en privat part får billig finansiering eller annat stöd från det allmänna, som exempelvis garantier. Statsstödsreglerna ingår kort sagt i EU-rättens regelverk för att förhindra konkurrenssnedvridningar på den inre marknaden.

I sammanhanget bör dock noteras att inte alla infrastrukturprojekt omfattas av regelverket för statsstöd. För det krävs att det ska vara fråga om ekonomisk verksamhet i konkurrensrättslig mening. Europeiska kommissionen (fortsättningsvis kommissionen) har år 2016 i informationssyfte sammanställt några så kallade analytical grids för att underlätta bedömningen av statsstödsfrågan.¹⁸

¹⁸ Europeiska kommissionen (2016).

Regelverket

Reglerna om statligt stöd finns i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, fortsättningsvis kallat fördraget. Reglerna gäller alla typer av stöd. Huvudprincipen är att allt offentligt stöd till näringslivet är förbjudet, men det finns undantag. Ett stöd kan efter prövning av kommissionen bedömas vara förenligt med den gemensamma marknaden. Alternativt kan det omfattas av en kategori av stöd som kommissionen på förhand har förklarat förenlig med den inre marknaden, under förutsättning att det uppfyller vissa villkor, och som därför inte behöver godkännas av kommissionen men som den ska informeras om.

Reglerna om statsstöd finns i artiklarna 107–109 i fördraget. Utgångspunkten för reglerna är, som sagt, ett principiellt förbud mot statsstöd av vilket slag det än är.

Av artikel 107.1 i fördraget framgår att det anses vara fråga om ett statligt stöd om följande fyra kriterier är uppfyllda. Stödet ska:

- ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel,
- snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen,
- gynna vissa företag eller viss produktion, och
- påverka handeln mellan medlemsstaterna.

Enligt artikel 107.2 och 107.3 i fördraget är eller kan statligt stöd dock vara förenligt med den inre marknaden i vissa fall och i så fall vara tillåtet.

Statsstödsreglerna vilar på ett system med förhandsgranskning. Enligt artikel 108.3 i fördraget ska medlemsstaterna anmäla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder till kommissionen. Medlemsstaterna får inte införa detta slag av stödåtgärder förrän kommissionen granskat åtgärderna (genomförandeförbudet). Stöd som kommissionen betraktar som statligt stöd och som har lämnats utan att det har anmälts i förväg eller som har anmälts men genomförts innan det har godkänts, dvs. står i strid med genomförandeförbudet, ska som regel betalas tillbaka med ränta.

Enligt artikel 109 i fördraget får Europeiska unionens råd (fortsättningsvis rådet) fastställa vilka kategorier av stödåtgärder som är undantagna från skyldigheten att anmäla åtgärden till kommissionen.

Vidare får kommissionen anta förordningar avseende dessa kategorier av stöd. Baserat på detta har kommissionen antagit så kallade gruppundantagsförordningar. Den senaste så kallade allmänna gruppundantagsförordningen¹⁹ tillämpas från och med den 1 juli 2014 till och med den 31 december 2020. Den anger ett trettiotal olika typer av stöd som kan beviljas utan föregående anmälan till kommissionen under förutsättning att vissa villkor är uppfyllda. Om så är fallet, räcker det med att medlemsstaterna med hjälp av ett formulär meddelar kommissionen att stödet har beviljats. De olika stöd som omfattas av förordningen är indelade i 13 avsnitt i förordningens kapitel III, som innehåller särskilda bestämmelser för olika slags stöd.

Slutligen bör nämnas att det här inte finns anledning, med tanke på de belopp offentliga infrastrukturinvesteringar avser, att gå närmare in på det undantag från kravet på förhandsgranskning som gäller för stöd av mindre betydelse.²⁰

Närmare om OPS och statsstöd

European PPP Expertise Centre (EPEC), Europeiska investeringsbankens expertorgan för OPS-frågor, har tagit fram en särskild skrift för statsstödsreglernas tillämplighet i samband med OPS-projekt.²¹ I skriften konstateras att det finns ett betydande samspel dem emellan.

EPEC framhåller att OPS-projekt, med tanke på deras långa varaktighet och komplexitet, kan ge upphov till en mängd potentiella statsstödsfrågor. Likväl kan frågorna förenklat och övergripande indelas i tre centrala grupper, vilka behandlas utförligare i skriften. För det första är frågan om storleken på ersättningen den upphandlande myndigheten betalar till den privata parten är marknadsmässig eller ger en otillbörlig fördel. För det andra, i fallet med garantier, är frågan om myndigheten ska ta ut en marknadsmässig ersättning av

¹⁹ Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget, EUT L 187/1, 26.6.2014, s. 1 (Celex 32014R0651).

²⁰ Se vidare kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.

²¹ Detta avsnitt bygger på den skriften, dvs. EPEC (2016a).

den privata parten för en sådan. För det tredje, om mark överförs till den privata parten, är spørgsmålet om transaktionen genomförs till eller under marknadspriset för marken i fråga.

Samtidigt betonar EPEC att det vid förberedelsen av OPS-projekt finns ett antal grundläggande tillvägagångssätt för att uppfylla statsstödsreglernas krav (se vidare skriften, s. 5)²². Exempelvis nämns följande åtgärder som lämpliga för att statsstöd i form av överkompensation inte ska aktualiseras:

- Genomföra en rättvis och transparent offentlig upphandling i enlighet med EU-rätten.
- Säkerställa att eventuella statliga garantier till OPS-projekt följer de relevanta riktlinjerna för vad som är förenligt med statsstödsreglerna, exempelvis genom att kräva en riskjusterad avgift för att ställa ut en garanti.²³
- I beslut av kommersiell karaktär, såsom försäljning, hyra eller arrende av mark, sträva efter att agera som en privat markägare, dvs. försöka få så mycket betalt som möjligt.

Om reglerna om statsstöd ändå blir tillämpliga nämner EPEC följande åtgärder som kan medföra att stödet trots allt inte behöver notifieras hos EU-kommissionen:

- Utforma tjänsterna som ska tillhandahållas enligt OPS-avtalet så att de omfattas av medlemsstatens tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.²⁴
- Använda de undantag som möjliggörs genom kommissionens allmänna gruppundantagsförordning²⁵ för specifika sektorer där OPS-avtal kan användas.

²² Se även Upplysningar från Europeiska unionens institutioner, byråer och organ, Europeiska kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/01), EUT C 262, 19.7.2016, s. 1, (Celex 52016XC0719[05]).

²³ Kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd i form av garantier (2008/C 155/02), EUT C 071, 11.03.2000, s. 14, (Celex 32000Y0311[03]).

²⁴ Kommissionens beslut av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. (2012/21/EU), EUT L 7, 11.1.2012, s. 3, (Celex 32012D0021).

²⁵ Se not 19.

4.5 Slutsatser

Bedömning: Privat överbrygningsfinansiering är inte en metod för att undslippa att de offentliga finanserna belastas. Olika OPS-modeller innebär dock att påverkan på vissa offentlig-finansiella mått skjuts framåt i tiden, speciellt i de fall OPS-projektet klassificeras utanför offentlig sektor. Investeringsutgifterna riskerar dock i ett OPS-upplägg samtidigt att bli mindre transparenta sett ur ett budgetprocessperspektiv.

Den kritik som riktas mot lånefinansiering av infrastruktur-investeringar, dvs. att det kan användas för att i närtid hålla tillbaka utgifter under utgiftstaket, är giltig också för OPS-upplägg. Sett isolerat ur påverkan på de offentliga finanserna, dvs. oaktat eventuella skillnader i finansieringskostnaden och effektivitetsvinster, är därför sedvanlig anslagsfinansiering i linje med budgetlagens huvudregel att föredra. Ett OPS-program i Sverige bör därför motiveras med ökad samhällsekonomisk effektivitet i investeringsverksamheten.

Som framgår av avsnittet, och som också betonas i litteraturen, är argumentet för att OPS-modellen ska lyfta bördan från statens budget och offentliga finanser generellt sett svagt.²⁶ Alla investeringar som genomförs med anslagsfinansiering, lånefinansiering och vid OPS-modeller som slutfinansieras via skattemedel, leder till högre utgifter och ökad statlig upplåning.

Koncessioner som klassificeras utanför offentlig sektor påverkar dock inte de offentliga finanserna.

Även staten har möjlighet att ta ut brukaravgifter i någon form för att slutfinansiera infrastruktur. Frågan om påverkan på de offentliga finanserna på lång sikt beror därmed endast på valet mellan brukarfinansiering eller skattefinansiering som slutfinansieringsform.

Själva OPS-upplägget för överbrygningsfinansieringen skapar därmed inte något offentligfinansiellt utrymme i ett längre perspektiv. Det skjuter dock fram vissa offentligfinansiella effekter i tiden. Normalt är dessa effekter dock främst en fråga om bokföring. Följande punkter sammanfattar analysen i avsnittet avseende effekter på de offentliga finanserna:

²⁶ Se exempelvis Nilsson (2009) s. 92 ff.

- Jämfört med anslagsfinansiering innebär lånefinansiering i Riksgäldskontoret en mer utdragen profil på utgifterna under utgiftstaket. Totalt sett blir dock utgifterna under taket högre sett över hela tidsperioden eftersom en del ränteutgifter vid lånefinansiering bokförs under taket. Effekter på övriga offentligfinansiella mått är identiska.
- Ett OPS-upplägg som klassificeras som en del av offentlig sektor innebär att utgifterna under taket skjuts framåt och sprids ut över en ännu längre tidsperiod än vid lånefinansiering. Upplägget innebär även en mer utjämnad effekt på statsskulden och statens budgetsaldo eftersom staten inte behöver låna upp medel initialt. Effekterna på den offentliga sektorns finansiella sparande och Maastrichtskulden blir dock desamma som vid lånefinansiering och anslagsfinansiering.
- Ett OPS-upplägg som slutfinansieras med skatter men klassificeras som en del av det privata näringslivet har samma effekter över tid på takbegränsade utgifter, budgetsaldot och statsskulden som ett OPS-projekt klassificerat inom offentlig sektor. Till detta kommer en mer framskjuten och utdragen tidsprofil på effekterna på den offentliga sektorns finansiella sparande och Maastrichtskulden.
- OPS-modeller i form av koncessioner med fullständig brukarfinansiering, via exempelvis biljettintäkter eller vägavgifter och utan någon form av statliga garantier eller bidrag kommer sannolikt att klassificeras utanför offentlig sektor och därmed inte påverka de offentliga finanserna överhuvudtaget.

Enligt kommitténs mening är de direkta bokföringseffekterna på offentliga finanser inget relevant skäl för att genomföra OPS-upplägg med privat överbrygningskapital. Här finns en inbyggd risk för att sittande riksdag och regering använder OPS-modeller för att försöka minska budgetpåverkan i närtid genom att skjuta effekterna på de offentliga finanserna framåt i tiden vilket ibland även har skett med lånefinansieringsmodellen i Riksgäldskontoret. Detta riskerar att försvaga utgiftstakets styrande effekt och budgetdisciplinen samt försvåra riksdagens insyn och kontrollmöjligheter över

statens investeringsverksamhet.²⁷ Ett intressant exempel att studera i detta sammanhang är Norges nya OPS-program som syftar till att kombinera sedvanlig anslagsbelastning på statens budget med ett OPS-upplägg.

Det kan finnas vissa fördelar med att investeringarna blir ett långsiktigt åtagande från statens sida. Hackighet i projektgenomförandet till följd av årliga förändringar i budgetbesluten kan undvikas. I ett OPS-projekt är den totala slutkostnaden för infrastrukturprojektet normalt mer synlig än vid traditionell upphandling. Det beror på att drift- och underhållskostnaderna under en 20–40-årsperiod är inbakade i kontraktet och den totala ersättningen till den privata OPS-parten. Därmed kan överraskningar som att kostnaderna skenar och att mer pengar behöver tillföras i ändringsbudgetar undvikas.²⁸ En invändning mot detta är att framtida politikers handlingsutrymme, i förhållande till ett givet utgiftstak av tidigare gjorda åtaganden och möjligheten att använda infrastrukturanslagen för nya prioriteringar eller i stabiliseringspolitiskt syfte, begränsas (se avsnitt 6.3.3).

Anslagsfinansieringsmodellen har inte heller ett så utpräglat ettårigt perspektiv som ibland görs gällande. Vissa delar i systemet för investeringar i transportinfrastruktur innebär en längre planeringshorisont. Bland dessa kan nämnas:

- Infrastrukturpropositionens tolvåriga perspektiv och fastställandet av nationella planer för samma period ger ett mer långsiktigt perspektiv än budgetens ettåriga.
- Trafikverkets frihetsgrader när det gäller det praktiska genomförandet av investeringsprojekt inom ramen för myndighetens anslag är relativt stora.
- Möjligheten för regeringen och myndigheterna att använda beställningsbemyndiganden förenklar långsiktiga åtaganden gentemot tredje part.

²⁷ Här kan det dock invändas att alla utgifter i någon mån bakbinder framtida politiker. Vid anslagsfinansiering lämnas en större statsskuld till framtiden.

²⁸ Detta gäller i fall då det inte sker tilläggsbeställning eller en omfattande omförhandling av OPS-kontraktet.

Sammantaget är kommitténs bedömning att på vilket sätt investeringarna bokförs på statens budget och hur de påverkar offentlig-finansiella variabler inte bör ingå som en faktor i beslutet om vilka investeringsprojekt som ska genomföras som OPS-projekt. Motivet till den skärpning som gjordes i samband med 2012 års infrastrukturproposition²⁹ avseende lånefinansiering av infrastrukturinvesteringar är giltigt också för OPS-upplägg.

OPS-modellen har andra effekter

Till skillnad från lånefinansiering i Riksgäldskontoret, som till syvende och sist väsentligen endast handlar om den inomstatliga bokföringen, kan det för OPS-upplägg finnas effekter som kan påverka den samhällsekonomiska kostnaden och nyttan i ett investeringsprojekt i infrastruktur såväl positivt som negativt. För det första handlar det om finansierings- eller kapitalkostnaden kopplat till vilken risk den offentliga respektive privata parten bär i ett OPS-upplägg. Detta frågekomplex fördjupas i avsnitt 5. För det andra handlar det om möjliga samhällsekonomiska effekter som kan genereras i ett OPS-upplägg genom organisationsformen i sig, den riskfördelning och drivkrater som kan skapas vilket utvecklas i avsnitt 6.

Utvecklingen inom OPS-området internationellt visar att syftet att med hjälp av OPS-lösningar avlasta de offentliga finanserna fått allt mindre vikt. I stället har ambitioner som att förbättra effektiviteten i investeringsverksamheten och åstadkomma mer värde för insatta resurser, stimulera innovationsgraden i anläggningssektorn och komma till rätta med bristande underhåll generellt varit tyngre vägande argument för att genomföra OPS-projekt. Exempel på detta är bl.a. Norges OPS-program med tre vägprojekt under 2000-talet.³⁰

²⁹ Prop. 2012/13:25.

³⁰ Transportøkonomisk Institutt (2007).

5 Finansieringskostnad för staten respektive privata företag

5.1 Finansieringskostnad och avkastningskrav

5.1.1 Inledning

Enligt direktiven ska kommittén göra en analys av privata finansieringskostnader för investering i transportinfrastruktur. Jämförelser ska göras med sedvanlig upplåning i Riksgäldskontoret.

5.1.2 Definitionen av finansieringskostnad och avkastningskrav

Med finansieringskostnad avser kommittén den ränta som låntagaren enligt skuldebrevet betalar till långivaren. Avkastningskravet är spegelbilden av finansieringskostnaden och är följaktligen den ränta på skuldebrevet som en långgivare kräver.

Avkastningskravet på statspapper bestäms på kapitalmarknaden med ett stort antal köpare och säljare. Marknadsräntorna avspeglar placerarnas avkastningskrav på statspapper. Aktieägarnas avkastningskrav vid en offentlig-privat samverkanslösning (OPS) bestäms i en upphandling där det vinnande anbudet kan räknas om till ett avkastningskrav på eget kapital. Är konkurrensen i upphandlingen god kan detta avkastningskrav antas representera det lägsta avkastningskrav som aktörer på marknaden kan acceptera för den risk aktieägarna tar på sig. OPS-bolagets långgivare är i ett initialt skede ofta banker och räntan som bolaget möter på de lån som krävs avspeglar bankernas avkastningskrav.

I detta avsnitt ligger fokus i första hand på långgivares avkastningskrav och kommittén försöker svara på frågan varför långgivares avkastningskrav är högre för lån till OPS-bolag jämfört med lån till staten.

5.1.3 Risk och avkastningskrav

En långgivares avkastningskrav hänger nära samman med den risk som en placering innebär. Är placeringen riskfri kommer avkastningskravet att ligga nära den riskfria räntan och den svenska statens finansieringskostnad. Stiger risken så ökar avkastningskravet.

Anledningen till att avkastningskravet stiger när risken ökar är att högre risk minskar långgivarens *förväntade* avkastning. Den förväntade avkastningen definieras av kommittén som den sannolikhetsvägda avkastningen där skuldebrevets ränta vägs samman med den avkastning långgivaren får i de fall låntagaren inte kan betala den ränta som skuldebrevet stipulerar, t.ex. vid konkurs eller rekonstruktion. Den förväntade avkastningen är, när risk föreligger, alltid lägre än avkastningskravet. På motsvarande sätt är den *förväntade* finansieringskostnaden, när risk föreligger, alltid lägre än finansieringskostnaden.¹

På samma sätt som för en låntagare definieras aktieägars avkastningskrav som den avkastning aktieägarna förväntar sig att få, efter det att långgivaren har fått den ränta som skuldebrevet stipulerar. Aktieägarnas *förväntade* avkastning är den sannolikhetsvägda avkastningen vid en investering. I likhet med långgivarna ökar en aktieägars avkastningskrav med ökad risk. Eftersom aktieägare normalt tar mer risk än långgivare är deras avkastningskrav högre.

Ett OPS-upplägg innebär att projektbolagets utgifter kommer tidigt och att inkomstströmmarna kommer senare, vilket försvagar aktieägarnas incitament att tillåta projektbolaget att gå i konkurs framför allt tidigt i kontraktperioden. I händelse av att ett projektbolag får ekonomiska problem på grund av högre byggkostnader än förväntat kan det därför vara mer fördelaktigt för aktieägarna att skjuta till nytt eget kapital, och för långgivarna att antingen skriva ner befintliga lån eller erbjuda ytterligare lån, i stället för att välja konkursalternativet. Hur konkursrisker hanteras i OPS-avtalet påverkar också sannolikheten för att projektbolagets ägare ska välja konkursalternativet.²

¹ Till finansieringskostnaden bokförs endast de penningflöden som går från låntagare till finansierare. I samband med betalningsinställelse kan exempelvis konkurskostnader tillkomma. Dessa klassificeras inte som finansieringskostnader, men måste givetvis beaktas då upphandlingsformer med olika konkursrisk jämförs (se avsnitt 6.5).

² En vägledning för hur konkurser hos den privata OPS-parten bör hanteras i OPS-avtal ges i EPEC (2013).

5.1.4 Finansieringskostnad för staten respektive ett OPS-projektbolag

Finansieringskostnaden för ett enskilt investeringsprojekt, exempelvis inom infrastrukturuområdet, beror bl.a. på nivån på den riskfria räntan, projektets risk, placerarnas riskaversion och vilka säkerheter låntagaren kan erbjuda långivaren. Eftersom den svenska staten i dagsläget har högsta möjliga kreditvärdighet, som ytterst vilar på stabila offentliga finanser och beskattningsrätten, är statens finansieringskostnad i stort sett densamma som den riskfria räntan.³ Detta gäller oberoende av om enskilda investeringsprojekt som staten lånar upp pengar till visar sig gå enligt plan och budget eller om de leder till kraftiga fördyringar eller till och med havererar. Förklaringen till statens låga finansieringskostnad är således att vad som än händer i ett enskilt statligt finansierat infrastrukturprojekt påverkar det inte långivarens möjligheter att via exempelvis en statsobligation få tillbaka sina pengar till den överenskomna räntan.⁴

För analysens skull bryter vi ut ett enskilt infrastrukturprojekt ur den statliga investeringsportföljen och betraktar finansieringen av just det projektet. Utifrån långivarens utgångspunkt tar staten på sig all risk i projektet och därför behöver staten bara betala den riskfria räntan i finansieringskostnad.⁵ Om den privata aktören på samma sätt kan erbjuda ett i det närmaste riskfritt upplägg till långivaren skulle även denne betala en ränta som ligger nära den riskfria.

Vid ett upplägg med privat finansiering av investeringskostnaden inom ramen för någon form av offentlig-privat-samverkan är det vanligaste upplägget att det bildas ett särskilt projektbolag. Projektbolaget ansvarar sedan för att designa, bygga och underhålla infrastrukturobjektet. För att överbrygga tidsgapet mellan den stora investeringskostnaden och framtida intäkter behöver projektbolaget

³ Här bör nämnas att ett stort antal länder inte har högsta möjliga kreditvärdighet hos de stora ratinginstituten. Österrike, Frankrike och Finland är exempel på länder som i dagsläget inte har högsta möjliga rating.

⁴ Detta gäller i ett läge med stabila statsfinanser och där ett infrastrukturprojekt kan anses vara litet i förhållande till statens totala inkomster och utgifter. I det fallet kan statens riskökning till följd av det enskilda projektet approximeras till noll, vilket betyder att statens finansieringskostnad inte påverkas. I en situation med mindre goda offentliga finanser kan en investering i ett stort osäkert infrastrukturprojekt öka statens finansieringskostnad eftersom fallissemangsriskerna för staten ökar.

⁵ Staten kan givetvis vid en traditionell entreprenad välja att lägga alla risker på entreprenören. Entreprenören kommer i det fallet att kräva ersättning för detta. Den viktiga poängen är emellertid att en långivare till staten aldrig bär projektrisk.

överbrygningskapital. Normalt finansieras projektbolagen dels av ägarna som tillskjuter eget kapital, dels med lånat kapital som bolaget inledningsvis främst lånar upp från kommersiella banker. Projektbolagets ägare backar vanligen inte upp sina lån med säkerheter då en anledning till att bilda ett särskilt projektbolag är just att begränsa ägarnas risktagande i projektet.

Ägarna till projektbolaget begränsar därmed sina risker och endast det egna kapitalet och framtida intäktsströmmar utgör den formella säkerheten för långivarna. Därför kommer bolaget normalt att behöva betala en högre ränta än staten för sin upplåning då långivarnas avkastningskrav avspeglar en högre risknivå.⁶ De som tillskjuter det egna kapitalet till projektbolaget kommer generellt att ha ett ännu högre avkastningskrav till följd av att detta kapital är det som först förloras i en situation när projektet går dåligt.

Om ett stort byggbolag skulle överbrygningsfinansiera ett stort infrastrukturprojekt under ett antal år med att emittera företagsobligationer, som backas upp av hela byggföretagets balansräkning, skulle finansieringskostnaden för det upplånade kapitalet troligtvis bli lägre än när ett specialbildat projektbolag lånar upp medel. Samtidigt, vilket är centralt, är den högre risken i projektbolaget och det faktum att det saknas säkerheter annat än det egna kapitalet och framtida intäktsströmmar, en viktig anledning till att det sker en extra rigorös granskning av själva infrastrukturprojektet från långivarnas sida. Om det inte föreligger andra former av garantier är det projektets kvalitet i sig som utgör "säkerheten" för långivarna.⁷ Denna tillkommande externa granskning av själva infrastrukturprojektet, skapar incitament för projektbolaget att genomföra projektet enligt budget och inom tidsramen, vilket i sig är en fördel ur ett effektivitetsperspektiv (se avsnitten 6.2.3 och 6.2.4). Om upplåningen skulle ske av byggbolaget i sin helhet blir själva projektet bara en mindre del av långivarnas kreditprövning.

⁶ Den lägre kreditvärdigheten gäller normalt också vid ett OPS-upplägg där staten har ett bygg- och anläggningsföretag som privat motpart. Då detta upplägg är ovanligt beskrivs dock endast fallet med ett specifikt projektbolag kopplat till det enskilda investeringsprojektet.

⁷ Samtidigt kan det i kreditbedömningen av projektbolaget eventuellt vägas in hur kreditvärdiga ägarna till projektbolaget är eftersom det kan uppstå en situation där ägarna ställs i valet mellan konkurs i projektbolaget och att skjuta till mer kapital.

5.1.5 Andra faktorer som kan påverka finansieringskostnaden

Det finns utöver den rena kreditriskbedömningen av projektet ett antal huvudsakliga faktorer som kan påverka långivarnas avkastningskrav.

För det första kan det antas att placerare är riskaverta och vill ha extra kompensation, dvs. de vill ha högre förväntad avkastning, för att låna ut till ett projektbolag jämfört med staten. Givet vissa teoretiska förutsättningar kan visas att det endast är den systematiska risken, dvs. den risk som placerare inte kan diversifiera bort, som höjer deras krav på förväntad avkastning. Olika former av marknadsimperfectioner på kapitalmarknaden kan dock innebära att en fullständig riskdiversifiering av portföljen inte går att uppnå för kreditgivarna.

För det andra finansierar staten sin verksamhet genom att emittera stora volymer obligationer som har en mycket hög likviditet då de enkelt kan omsättas på en andrahandsmarknad. Ett projektbolags lån är betydligt mindre likvida, vilket leder till att finansieringskostnaden och avkastningskravet från långivarna normalt blir högre.

För det tredje innebär skillnader i riskviktningen av olika former av utlåning hos långivare att det ställs olika krav på att hålla kapital på balansräkningen. Riskviktningen av utlåningen styrs av såväl regelverk som egenutvecklade riskmodeller hos placerarna. Den generella viktningen skiljer sig åt mellan stater och företag även om kreditvärdigheten (ratingen) är densamma. Om långivare anser det dyrt att tvingas hålla kapital på balansräkningen till följd av regler för riskviktning påverkar detta deras avkastningskrav vid utlåning. Det innebär för låntagare att finansieringskostnaden för ett företag kan bli högre än för staten även om kreditrisken är densamma.

Slutligen bör nämnas att ett projektbolag vid upplåning utöver kostnaden för krediten även betalar för en tjänst i form av den kreditbedömning som görs av projektet. Denna tjänst betalar inte staten för eftersom statsupplåning inte innebär motsvarande tjänst från långivarens sida.

5.2 Hur kan finansieringskostnaden jämföras?

Hur ska då en rättvisande jämförelse göras mellan statens finansieringskostnad och finansieringskostnaden för ett projektbolag i ett OPS-upplägg? Följande förenklade exempel illustrerar sambandet mellan risk, förväntad avkastning och det faktiska avkastningskravet:

Förväntad avkastning, avkastningskrav och risk – ett enkelt exempel

För att illustrera den principiella relationen mellan risk, förväntad avkastning och det faktiska avkastningskravet används ett mycket förenklat räkneexempel. För enkelhetens skull tänker vi oss en relativt riskfylld investering som sker under år 0 där intäkterna kommer under år 1.

Investeringskostnad år 0: 1 mnkr

Projektutfall år 1:

- Bra utfall = 1,2 mnkr (sannolikhet 70 procent)
- Dåligt utfall = 0,8 mnkr (sannolikhet 25 procent)
- Projektet misslyckas 0,0 mnkr (sannolikhet 5 procent)

Projektets förväntade utfall blir i detta fall 1,04 mnkr vilket innebär en förväntad avkastning på 4 procent.⁸ En riskneutral stat genomför projektet om den förväntade finansieringskostnaden är 4 procent eller lägre.

Projektbolag

Antag nu att projektet drivs i ett särskilt projektbolag med 80 procent lånefinansiering och 20 procent eget kapital i projektbolaget som ska genomföra investeringen. Vi antar att såväl aktieägare som långivare är riskneutrala och att den riskfria räntan är 4 procent. Eftersom projektet genererar 4 procent i *förväntad avkastning* är det därmed möjligt att tillgodose långivarnas och aktieägarnas krav på avkastning för att gå in med kapital.

⁸ Här kan man tänka sig både en monetär och samhällsekonomisk avkastning. För enkelhetens skull antar vi en monetär avkastning eftersom det förenklar jämförelsen mellan den privata parten och staten.

Långgivarnas avkastningskrav

Med långgivarnas avkastningskrav menas den ränta på lånet som låntagaren (ägarna till projektbolaget) måste erbjuda. Vid ett bra utfall får långgivarna sin begärda ränta. Vid ett dåligt utfall räcker det egna kapitalet för att täcka förlusterna och långgivarna får pengarna tillbaka utan ränta. Vid ett misslyckat projektutfall förlorar långgivarna hela sitt kapital. Räntan på lånet, dvs. långgivarens avkastningskrav, betecknas X i ekvation 1 nedan

$$\text{Ekvation 1: } (0,7 \times X) + (0,25 \times 1) + (0,05 \times 0) = 1,04$$

Förväntad avkastning = 4 procent

Avkastningskravet = X

$$X \approx 1,13$$

Den begärda räntan eller faktiska avkastningskravet på lånet blir i detta fall alltså cirka 13 procent. Det innebär den ränta som krävs för att uppnå en förväntad avkastning på 4 procent för långgivarna.

Kommentarer:

1. Oavsett projektutfall år 1 betalar staten ut 4 procent i ränta till långgivarna. Vid dåliga utfall (sämre än 1 mnkr) måste staten utnyttja sina "säkerheter" i form av ytterligare upplåning, minskning av andra utgifter eller skatteuppbörd från medborgarna.
2. Vid privat finansiering får långgivarna till projektbolaget med 5 procents sannolikhet inte tillbaka sitt kapital och med 25 procents sannolikhet endast tillbaka sina utlånade pengar utan ränta. Vid riskneutralitet hos långgivarna blir därmed avkastningskravet eller den begärda räntan på lånet 13 procent.
3. Om långgivaren ogillar risk (är riskavert), och om projektet tillför systematisk risk till kreditportföljen, ökar kravet på den förväntade avkastningen och därmed även avkastningskravet (räntan). Ett projekt som genererar ett förväntat utfall på 4 procent, som i exemplet ovan, kommer därmed inte kunna finansieras av ett projektbolag.⁹

⁹ I sammanhanget bör också hänsyn tas till hur staten ser på risk. Det är åtminstone inte självklart att staten är riskneutral utan man kan argumentera för att även staten bör lägga på en riskpremie om den systematiska risken ökar.

Aktieägarnas avkastningskrav

Om aktieägarna ska ha 4 procent i förväntad avkastning kan deras avkastningskrav räknas ut som följer av ekvation 2

$$\textbf{Ekvation 2: } (0,7 \times X) + (0,25 \times 0) + (0,05 \times 0) = 1,04$$

Förväntad avkastning = 4 procent

Avkastningskravet = X

$$X \approx 1,49$$

Aktieägarnas avkastningskrav blir alltså 49 procent för att uppnå en förväntad avkastning om 4 procent. Den stora skillnaden beror självfallet på att det för aktieägarna är en mycket riskfylld investering. Med 30 procents sannolikhet förlorar de sitt kapital.

5.2.1 Riskfördelningen i OPS-kontrakten påverkar avkastningskravet

Riskfördelningen i själva OPS-avtalet mellan den offentliga parten och projektbolaget påverkar även avkastningskravet och därmed finansieringskostnaden. Tar exempelvis staten på sig en stor del av byggriskerna, operativa risker och efterfrågerisker sjunker risknivån i själva projektet och därigenom avkastningskravet från långivarna. Detta ger därmed en lägre finansieringskostnad för projektbolaget.

Det handlar från det offentliga sida om att hitta en lämplig fördelning av risk mellan sig själv och den privata OPS-parten. Här handlar det såväl om den totala riskfördelningen som att hitta de risker som är mest lämpliga att bära för den offentliga respektive privata parten (för mer om riskfördelning i OPS-kontrakt, se avsnitt 6.4).

En del risker är påverkbara, endogena, för den privata parten medan andra risker är att betrakta som exogent givna. Att minska påverkbara risker handlar både om att minska sannolikheten för negativa utfall och att minska effekten av sådana negativa utfall. Ett projekts förväntade avkastning kan därför öka om projektbolaget ges ekonomiska incitament att minska de endogena riskerna.

I samband med upphandlingen av ett OPS-projekt är det viktigt att ta ställning till vilka risker som projektbolaget lämpligen bör

bära och vilka risker som staten ska bära. En incitamentriktig fördelning av risker mellan stat och projektbolag kan, genom att begränsa projekts endogena risker och lyfta bort exogena risker som staten lättare kan bära leda till att finansiärernas avkastningskrav blir lägre och att projektets förväntade lönsamhet ökar (se vidare avsnitt 6.4).

Det är viktigt att påpeka att det inte är gratis för staten att ta över risk. I finanspolitiska ramverk som är fokuserade på bruttoskuld, finansiellt sparande samt faktiska budgetutgifter, såsom exempelvis det svenska ramverket och EU-ramverket, finns incitament för stater att ta på sig risker och göra åtaganden om framtida betalningar eftersom det inte syns på de mått som vanligen används för att utvärdera de offentliga finanserna. Detta gäller såväl åtaganden i form av explicita garantier som övertagande av risker i ett infrastrukturprojekt. Båda dessa typer av åtaganden kan innebära framtida utgifter.

Staten bör därför, som en del i förberedelserna inför en OPS-upphandling, göra en kalkyl där de risker, som innebär att nuvärdet av de förväntade avgifterna till den privata OPS-parten faller mer än det förväntade nuvärdet av det åtagande staten gör genom att ta på sig riskerna, identifieras.

Thames Tideway Tunnel

Det är viktigt att konstatera att en lägre finansieringskostnad vid ett OPS-upplägg inte alltid per definition är bättre än en högre kostnad. Thames Tideway Tunnel-projektet, som innebär byggande och drift av en stor avloppstunnel i London, har handlats upp som ett OPS-projekt. 4,2 miljarder pund är den bedömda kostnaden för projektet. Den genomsnittliga kapitalkostnaden för lånat och eget kapital har i projektet tryckts ner till cirka 2,5 procent i anbudsprocessen. Anledning till att denna nivå är känd är att genomsnittlig kapitalkostnad var en av komponenterna som ingick i anbudsprocessen och skulle användas för att den offentliga beställaren Water Services Regulation Authority (Ofwat) skulle kunna beräkna konsortiets intäkter under projektets första femton år.

En antagen fördelning på 30 procent aktiekapital och 70 procent lånat kapital i konsortiet leder till en beräkning av ett avkastnings-

krav på 1,5 procent för det lånade kapitalet och 2,9 procent på aktiekapitalet.¹⁰ Detta är mycket lågt i en historisk jämförelse.

En av anledningarna till att avkastningskravet är så lågt är att den offentliga parten i projektet utfört mycket av grundarbetet i form av projektering, undersökningar och säkerställt tillstånd. Den offentliga parten går också in som en så kallad "lender of last resort" om kostnaden för bygget blir 30 procent högre än förväntat. Det privata konsortiet har också garanterade intäkter redan under byggfasen vilket är ovanligt vid OPS-upplägg. Dessutom tar den offentliga parten på sig alla stora så kallade "svansrisker"¹¹, exempelvis för situationer som finanskriser och liknande. De riktigt stora riskerna i projektet ligger alltså på det offentligas balansräkning och kan leda till framtida utgifter om någon av riskerna skulle realiseras.

Exemplet Thames Tideway Tunnel illustrerar relationen mellan risk och avkastningskrav. Det låga avkastningskravet från långgivare och aktieägare i projektet är en direkt funktion av att den offentliga parten redan investerat mycket egna medel för att möjliggöra projektet samt via kontraktet tagit bort en stor mängd olika risker från den privata parten. Att det offentliga tagit över så mycket risk innebär att risken för framtida offentliga utgifter ökar betydligt.

5.2.2 Några faktorer som påverkar OPS-bolaget finansieringskostnad

Det finns en stor mängd faktorer som påverkar avkastningskravet för OPS-bolagets långgivare och som därigenom påverkar bolagets finansieringskostnad. Dessa är på ett eller annat sätt kopplade till risken för långgivaren. Några exempel listas nedan:

- Andelen eget kapital som det privata projektbolagets ägare satsar i bolaget.
- Eventuella statliga garantier för upplåningen.
- Huruvida institutioner som exempelvis Europeiska investeringsbanken och Nordiska investeringsbanken ingår som finansiärer.

¹⁰ CEPA (2015).

¹¹ Risker med liten sannolikhet att inträffa men stora kostnader om de realiseras.

- Läget i de offentliga finanserna för den offentliga parten i OPS-projektet.¹²
- Riskfördelningen i kontraktet mellan beställaren och utföraren.
- Om riskerna i projektet är svårbedömda.

5.3 Slutsatser

Bedömning: Eftersom den svenska staten i dagsläget har högsta möjliga kreditvärdighet, som ytterst vilar på stabila offentliga finanser och beskattningsrätten, är statens finansieringskostnad i stort sett densamma som den riskfria räntan. Finansieringskostnaden för privata bolag är högre än för svenska staten vid investeringar i transportinfrastruktur. En del av denna skillnad beror dock på att det vid privat finansiering sker en risköverföring till projektbolagets långgivare och ägare. Långgivare till svenska staten tar däremot inga projektrisker eftersom statens upplåning inte är kopplad till specifika investeringsprojekt.

Det återstår en skillnad i finansieringskostnad även när hänsyn tas till risköverföringen till de privata finansiärerna. Skillnaden består bl.a. i långgivarnas riskaversion, den höga likviditeten för statsobligationer och regler för riskviktning när det gäller långgivarnas utlåning.

Skillnad i finansieringskostnad bör inte vara huvudfrågan vid beslut om investeringar i transportinfrastruktur ska genomföras som OPS. I stället bör finansieringskostnaden, med hänsyn tagen till risköverföring, ses som en av flera faktorer att ta hänsyn till vid en samlad bedömning av potentiella samhällsekonomiska vinster och kostnader av olika entreprenadformer. OPS bör genomföras om de bedömda effektivitetsvinsterna med uppläggget är större än skillnaden i den riskjusterade finansieringskostnaden. Grundfrågan är därför om en adekvat riskfördelning i ett OPS-kontrakt och de incitament som denna ger upphov till kan bidra till ökad samhällsekonomisk effektivitet vid infrastrukturinvesteringar.

¹² Om statens förmåga att betala den privata parten under avtalsperioden kan ifrågasättas innebär det en ökad finansieringskostnad för den privata parten.

Kommitténs ambition i detta avsnitt är att analysera hur statens finansieringskostnad på ett rättvisande sätt kan jämföras med den privata finansieringskostnaden vid investeringar i infrastrukturprojekt. Några centrala slutsatser som dras är:

1. Statens finansieringskostnad är inte direkt jämförbar med ett projektbolags finansieringskostnad. Skillnaden beror huvudsakligen på vem som tar på sig risker i ett investeringsprojekt. Eftersom staten inte kopplar sin upplåning till öronmärkta ändamål tar inte långivaren någon specifik projektrisk. Därför begär långivaren bara den riskfria räntan.
2. Långivarnas avkastningskrav avspeglar placeringens risk. En högre risk medför ett högre avkastningskrav för att uppnå en viss förväntad avkastning. Ett OPS-projekts finansieringskostnad för lån beror på hur riskfyllt ett projekt är och hur risker fördelas mellan staten och OPS-bolagets finansiärer. Långivarnas avkastningskrav för att låna ut till ett OPS-bolag beror i nästa steg på hur risken fördelas mellan aktieägare och långgivare till bolaget. Risken i själva projektet är inte oberoende av finansieringslösningen eftersom riskfördelningen i kontraktet mellan den offentliga och privata OPS-parten också kan påverka den totala risken i projektet. Detta analyseras närmare i avsnitt 6.4.
3. En mer rättvisande jämförelse är därför att jämföra statens *förväntade* finansieringskostnad¹³ med långivarnas krav på *förväntad* avkastning för att låna ut till ett projektbolag snarare än deras faktiska avkastningskrav (räntan på lånet).
4. Statens *förväntade* finansieringskostnad är sannolikt ändå lägre än ett projektbolags *förväntade* finansieringskostnad. Eller med andra ord: Långivarnas krav på förväntad avkastning är något högre för utlåning till ett projektbolag jämfört med utlåning till staten. Detta hänger ihop med ett antal faktorer:

¹³ I svenska statens fall är den förväntade finansieringskostnaden densamma som den faktiska finansieringskostnaden eftersom avkastningskravet från långivarna är detsamma som deras krav på förväntad avkastning.

- Placerare är normalt riskaverta och vill ha extra kompensation för att låna ut till ett projektbolag jämfört med staten bl.a. beroende på att marknadsimperfectioner på kapitalmarknaden gör det svårt att fullständigt diversifiera bort den projektspecifika risken. Det bidrar till att långivare kräver högre förväntad avkastning på utlåning till företag jämfört med till svenska staten.
- Genom att emittera stora volymer obligationer erbjuder staten mycket likvida lån till långivarna som enkelt kan omsättas på en andrahandsmarknad.
- Regelverk för riskviktningskrav som styr långgivares kapitaltäckningskrav kan missgynna utlåning till privata företag i förhållande till stater utöver det som motiveras av kreditrisker. En statsobligation kan trots samma rating ha en lägre riskvikt än en företagsobligation vilket gör statlig upplåning billigare.

6 Potentiella effektivitetsvinster och -förluster av OPS-lösningar

6.1 Inledning

I avsnitt 4 argumenterar kommittén för att effekten på de offentliga finanserna vid olika finansieringsformer av statlig transportinfrastruktur, såsom anslagsfinansiering, lånefinansiering eller upplägg i form av offentlig-privat samverkan (OPS), till viss del handlar om ren bokföring. Vissa offentligfinansiella effekter skjuts också framåt i tiden vid OPS-kontrakt jämfört med anslagsfinansiering. Oavsett hur den ursprungliga investeringskostnaden finansieras måste ändå de totala livscykelkostnaderna för infrastrukturobjektet slutfinansieras med skattemedel, brukaravgifter eller en kombination av dessa.

I avsnitt 5 argumenterar kommittén för att en jämförelse mellan finansieringskostnaden för privata projektbolag och statens finansieringskostnad behöver ta hänsyn till den risköverföring som sker till det privata bolagets finansiärer. När finansieringskostnaden justeras för risköverföringen kvarstår normalt en skillnad mellan finansieringskostnaden för staten och det privata bolaget. Faktorer som styr detta är graden av riskaversion, transaktionskostnader, imperfektioner på kapitalmarknaden samt statsobligationers höga likviditet. Projektbolagets finansieringskostnad är således inte direkt jämförbar med statens finansieringskostnad, eftersom en stor del av skillnaden beror på att långivarna till ett projektbolag tar projektrisker som långivarna till staten inte tar. Finansieringskostnaden för eget kapital och lånat kapital bör vara en av flera faktorer som övervägs inför ett beslut. Finansieringskostnaden kan dock inte ses isolerat då den i hög grad beror på riskfördelningen mellan den offentliga OPS-parten och den privata motparten.

I detta avsnitt övergår kommittén till kärnfrågan. Kan OPS-lösningar öka den samhällsekonomiska effektiviteten och kostnadseffek-

tiviteten vid investeringar i transportinfrastruktur? På vilket sätt kan OPS-lösningar göra detta och under vilka förutsättningar kan den eventuella effektiviseringspotentialen realiseras?

I litteraturen finns gott om sammanställningar över potentiella för- och nackdelar med OPS-lösningar utifrån ett effektivitetsperspektiv. I avsnitten 6.2 och 6.3 görs ett försök att sammanfatta några av de viktigaste argumenten.¹

6.2 Traditionella argument för OPS

6.2.1 Bättre riskhantering

Ett OPS-avtal ger möjligheter att fördela risker mellan avtalsparterna. Genom att fördela risker till den part som är bäst skickad att hantera dem kan dels sannolikheten för att de inträffar minska, dels konsekvenserna mildras om riskerna materialiseras. Den privata sektorn kan antas vara bättre lämpad att identifiera och hantera många av de viktigaste riskerna i stora infrastrukturprojekt.

Syftet med OPS-kontrakt är att föra över vissa risker på den privata parten för att förbättra incitamenten i genomförandet av investeringsprojektet. Däremot är det inte optimalt att flytta över samtliga risker på den privata parten, eftersom denne då troligtvis skulle kräva en mycket hög riskpremie (se avsnitt 6.4.5).

En viss risköverföring från den offentlige beställaren till den privata entreprenören går att uppnå genom så kallad funktionsentreprenad med helhetsansvar, FEHA (se vidare härom avsnitt 3.2.1). Det gäller exempelvis risken för att valda konstruktionslösningar för infrastruktur-anläggningen leder till höga underhållskostnader. Genom att den privata parten i ett OPS-upplägg har satsat mer eget kapital och normalt binder det under längre tid blir det dock normalt en ännu tydligare risköverföring. (I avsnitt 6.4 behandlas riskfrågan ingående utifrån en kontraktsteoretisk utgångspunkt).

¹ Avsnitten 6.2 och 6.3 bygger på VTI (2007) samt EPEC (2015a).

6.2.2 Livscykelperspektivet stärks

Det betonas ofta att livscykelperspektivet för infrastrukturinvesteringen stärks vid ett OPS-upplägg. Detta eftersom avtalet mellan det offentliga och den privata parten normalt löper över en tidsperiod på 25–40 år. Dessutom samlas utformande, byggande samt drift och underhåll av ett infrastrukturobjekt i ett samlat kontrakt. Projektbolaget är ansvarigt för samtliga moment som krävs för att kunna leverera infrastruktur tjänsten enligt avtalet. Val av lösningar i design- och byggnationsfasen påverkar drifts- och underhållskostnaderna. Den privata OPS-parten har därigenom incitament att säkerställa lägsta möjliga totalkostnad för projektet under infrastrukturobjektets livslängd, eller åtminstone under kontraktstiden.

Vidare kan OPS-upplägg medföra att den totala kostnaden för hela projektets livscykel blir synligare än vid traditionell upphandling.² Den sistnämnda innebär nämligen ofta att ett infrastrukturprojekt styckas upp i olika delar som upphandlas separat och totalkostnaden blir följaktligen mindre transparent. Sett i detta perspektiv kan OPS därmed bidra till politiska investeringsbeslut med en längre tidshorisont.

Det bör dock påpekas att det i viss utsträckning även går att uppnå större fokus på livscykelperspektivet och tydliggöra totalkostnaden för ett infrastrukturprojekt i en FEHA. En FEHA innebär nämligen också att detaljprojektering, byggande samt drift och underhåll förs samman i ett kontrakt. Den längre kontraktstiden, den baktunga betalningsprofilen och kapitalet som ägarna binder i projektbolaget innebär dock att livscykelperspektivet normalt är starkare i ett OPS-kontrakt.

6.2.3 Tidigareläggningsvinster

Som betonats i avsnitt 2.4.1 ersätts inte den privata OPS-parten för en produkt, utan för en tjänst. Därmed utgår ersättning först när tjänsten tillhandahålls, vilket normalt innebär att infrastrukturobjektet måste vara färdigbyggt. Detta ger starka incitament för projektbolaget att färdigställa infrastrukturobjektet så fort som möjligt. Om

² Analys av kostnaden för infrastrukturobjekt över hela livscykeln är dock möjligt att uppnå även inom ramen för mer traditionella entreprenadformer.

ersättningen kommer från staten eller från brukaravgifter spelar i detta sammanhang mindre roll. Även de begränsningar som den årliga budgetprocessen och anslagstilldelningen i vissa fall kan innebära försvinner vid ett OPS-projekt.³ Ett tidigare färdigställande av infrastrukturen innebär en potentiell samhällsekonomisk vinst, eftersom den eventuella nyttan av infrastrukturinvesteringen kommer samhället tillgodo tidigare. Just vinster till följd av tidigareläggning vid OPS-upplägg är också något som är förhållandevis välbelagt empiriskt (se avsnitt 6.8). Att projekten blir färdiga i tid kan vara extra viktigt i länder som historiskt inte har lyckas genomföra sina infrastrukturinvesteringar i enlighet med tidplanerna.

I de FEHA som genomförts i Sverige har ersättningen (byggkostnaderna) betalats till utföraren under byggtiden. Detta innebär att drivkraften för utföraren att bli färdig i tid är mindre än vid ett OPS-upplägg.

6.2.4 OPS-projekt håller sin budget

Det framhålls ofta att OPS-projekten i högre utsträckning håller sin budget jämfört projekt som genomförs med andra entreprenadformer. Det anses framför allt bero på att kontrakten regelmässigt har stora inslag av fastprisersättning. Genom risköverföringen som normalt sker i OPS-kontrakten är det generellt sett svårare för entreprenören, att få ersättning om kostnaderna överstiger de budgeterade, jämfört med andra entreprenadformer.

Att OPS-projekten i högre grad håller sin budget betyder dock inte nödvändigtvis att de blir billigare än andra upphandlingsformer. Detta eftersom kostnaden för investeringen beror såväl på nivån på det vinnande anbudet i upphandlingen som på hur mycket beloppet i det ursprungliga anbudet överskrids.

OPS-kontraktens utformning, där det alltså är vanligt med fastprisersättning för en levererad infrastruktur tjänst, innebär också att eventuella kostnadsbesparingar, som är större än förväntade vid

³ Nuvarande process för planering och anslagstilldelning är dock inte så kortsiktig som ibland framförs i debatten (se avsnitt 2.2). Den ökade flexibiliteten som uppstår med OPS bör vidare vägas mot att budgetprocessens styrande effekt för den årliga anslagstilldelningen försvagas. Däremot ingår de nödvändiga beslut om beställningsbemyndiganden som krävs för en OPS-lösning i den årliga budgetprocessen.

kontraktstidpunkten, inte alltid blir synliga utan tillfaller den privata OPS-parten i form av ökad vinst (se avsnitt 6.3.5). På motsvarande sätt innebär oväntade fördyringar att vinsten minskar för OPS-bolaget utan att det påverkar de offentliga finanserna.

6.2.5 Underhållet blir mer kontinuerligt och effektivt

Risken finns att underhållet av befintlig transportinfrastruktur prioriteras ner om de offentliga finanserna är under press. Om det kontinuerliga underhållet uteblir kan det leda till att de totala underhållskostnaderna för ett infrastrukturobjekt ökar genom att akuta underhållsinsatser tvingas fram. I OPS-avtal är incitamenten för att upprätthålla ett kontinuerligt underhåll starkare eftersom fokus ligger på livscykelkostnaden för objektet. Detta gäller speciellt tidigt i drifts- och underhållsfasen medan drivkrafterna kan avta mot slutet av kontraktstiden.⁴ Den möjliga vinsten av ett kontinuerligt underhåll som minskar den totala underhållskostnaden kan dock även uppnås även inom ramen för en FEHA.

6.2.6 OPS-kontrakt stimulerar innovationer

I en klassisk utförandeentreprenad handlar konkurrensen huvudsakligen om att pressa styckkostnaderna för på förhand bestämda arbetsinsatser. I en FEHA och i en OPS-lösning handlar det i betydligt högre utsträckning om att få anbudsgivarna att konkurrera med hjälp av innovationer, såväl organisatoriska och projektrelaterade som tekniska. Dessa innovationsdrivkrafter är delvis en följd av livscykelperspektivet som i högre grad stärker fokus på resultatet, och ger större frihetsgrader för entreprenören i utformningen av ett infrastrukturobjekt och driften av detta. Belöningen för samhällsekonomiskt lönsamma innovationer är helt enkelt potentiellt högre i OPS-kontrakt än i mer traditionella entreprenadformer beroende på kontraktens längd och ersättningsformen till den privata OPS-parten.

⁴ Väl utformade krav på infrastrukturobjektets standard och kvalitet vid överlämnandet till det offentliga kan dock motverka dessa drivkrafter.

6.3 Argument mot OPS

6.3.1 Högre transaktionskostnader

OPS-avtal är normalt mer komplexa än andra entreprenadkontrakt eftersom de löper under längre tid. Avtalen innehåller också fler komponenter och situationer som behöver hanteras i form av exempelvis riskfördelningen. Det innebär att det eventuellt kan krävas mer resurser och delvis annan kompetens, främst juridisk och ekonomisk, hos både den offentliga och den privata OPS-parten än i exempelvis en klassisk utförandeentreprenad. Även det faktum att ett antal olika företag måste samordna sig på den privata sidan inom ramen för det gemensamägda projektbolaget kan bidra till högre transaktionskostnader för att genomföra upphandlingen, förbereda anbud och organisera arbetet.

I länder eller på marknader där OPS är en relativt ny företeelse kan transaktionskostnaderna inledningsvis vara extra höga då det offentliga behöver bygga upp administrativa strukturer med såväl juridisk som ekonomisk kompetens (se avsnitt 7.3.3). En ny upphandlingsprocess behöver också skapas och vissa av de privata parterna behöver, om de inte tidigare deltagit i OPS-upphandlingar, få erfarenhet av samordning sinsemellan och att lösa finansieringsfrågan inom ramen för ett projektbolag.

Vidare innebär kontraktstidens längd att det finns ett behov för såväl den privata som den offentliga sidan att vara en aktiv kontraktspart under lång tid. Det är dock viktigt att komma ihåg att det även i en FEHA och mer traditionella entreprenadformer är viktigt att det offentliga är en kompetent och långsiktigt motpart i upphandlingar, genom kontroller och uppföljningar samt vid eventuella omförhandlingar.

6.3.2 Högre riskjusterad finansieringskostnad

En stat lånar normalt billigare än ett privat bolag eller konsortium. Som kommittén argumenterar för i avsnitt 5 beror skillnaden i finansieringskostnad i ett OPS-projekt delvis på att risker omfördelas till den privata OPS-partens ägare och långgivare, exempelvis oväntade fördyringar eller förseningar i projektet. Det finns dock ett antal faktorer som potentiellt ger en högre finansieringskostnad

för infrastrukturprojektet även efter att hänsyn tagits till risköfverföringen. Se avsnitt 5.1.5 för en genomgång av dessa faktorer.

6.3.3 Avtalsperiodens längd kan begränsa framtida politiskt handlingsutrymme

OPS-avtal kan innebära att framtida politiska beslutsfattare låses in av långsiktiga avtal som kan vara dyra att ta sig ur. Kostnaden för dåliga avtal riskerar därför att bli högre vid OPS-avtal jämfört med andra upphandlingsformer. Sedvanlig finansiering av ny infrastruktur genom anslag innebär dock också att framtida politiker begränsas i sin ekonomiska politik av en högre statsskuld och högre utgifter för statsskuldräntor. I OPS-avtal tillkommer dock en dimension om det offentliga ingått avtal som är oflexibla när det gäller att hantera ändrade förutsättningar och nya prioriteringar. Detta kan i sin tur tvinga fram en omförhandling av ett avtal som kan innebära kostnader för det offentliga om förändrade politiska prioriteringar ska få genomslag i det aktuella projektet.⁵

Ett exempel på omförhandlingsproblematiken är de motsättningar som uppstod då den franska regeringen ville revidera gällande kontrakt för motorvägskoncessioner. Avtalen ansågs av den nyttillträdde regeringen alltför generösa och det bedömdes även behöva skapas en myndighet som övervakade koncessionsinnehavarnas uttag av vägavgifter. De ingångna avtalen saknade emellertid klausuler som möjliggjorde förändringar av detta slag. Koncessionsinnehavarna hade därför rätt till ersättning för de förändringar i avtalen som initierades av den offentliga beställaren. Eftersom kontrakten i vissa fall löper till år 2035 innebar det höga ersättningsbelopp för förändringarna i avtalen.⁶ Samtidigt kan sådana restriktioner på politikerna innebära att de ursprungliga anbuderna från de privata aktörerna hade lägre riskpremier än vad som annars hade varit fallet.

⁵ I detta sammanhang kan dock argumenteras för att vinster kan finnas om vissa former av kortsiktigt politiskt handlande försvåras.

⁶ Athias & Saussier (2016). Ett annat exempel på bindningarna för framtida politiker är RPA-garantierna i Spanien. Dessa innebär att staten vid en konkurs i ett OPS-projektbolag eller motsvarande måste betala de återstående icke avskrivna kapitalkostnaderna för infrastrukturen. Vid omförhandlingar i Spanien har den offentliga parten normalt en dålig förhandlingsposition eftersom en konkurs för projektbolaget slår mot de offentliga finanserna.

Slutligen innebär ett OPS-kontrakt att budgeten för drift och underhåll av infrastrukturobjektet är fastställd på förhand för en lång tidsperiod. Det är därför svårt för staten, att på grund av t.ex. konjunkturpolitiska eller statsfinansiella skäl, omprioritera omfattningen av drift- och underhållsåtgärderna för det specifika infrastrukturobjektet (se även avsnitt 6.2.5).

6.3.4 Risk att låsa fast befintliga infrastrukturlösningar

Under ett OPS-projekts kontraktstid hinner mycket hända med demografin, transportmönster och den teknologiska utvecklingen. Samtliga dessa faktorer kan ha stor påverkan på transportsystemet. Det är svårt, om inte omöjligt, att bedöma utvecklingen i alla relevanta dimensioner 25–40 år framåt i tiden. OPS-kontrakt med alltför rigid utformning riskerar därför att låsa fast infrastrukturlösningar som i framtiden visar sig vara ineffektiva.

Särskilt problematiskt kan det vara om ett OPS-avtal, av konkurrensskäl, innehåller begränsningar av möjligheterna att bygga alternativ infrastruktur, något som är vanligt vid OPS-projekt med efterfrågebaserad ersättning till den privata parten. Sådana kontrakt bör därför utformas på ett sätt som möjliggör nya lösningar för att möta näringslivets och medborgarnas framtida transportbehov. Samtidigt påverkar dock graden av flexibilitet även riskfördelningen i projektet och projektbolagets finansieringskostnader (se vidare avsnitt 6.4). Vill det offentliga ha valmöjligheter i framtiden innebär det normalt ett högre riskpåslag i anbudet från utföraren.

En specifik nackdel när det gäller OPS med efterfrågebaserade ersättningsmodeller, som koncessioner och skuggtullar, är att OPS-bolaget i ett sådant avtal gärna vill lägga in begränsningar som förhindrar byggandet av ny konkurrerande infrastruktur. En efterfrågebaserad modell kan därför låsa in det offentliga och konservera befintliga infrastrukturlösningar under OPS-avtalets längd, dvs. ofta 30–40 år. Det kan naturligtvis vara en nackdel vid stora demografiska, tekniska eller andra förändringar.

6.3.5 Potentiellt icke-önskvärd fördelning av effektivitetsvinster

Det monetära resultatet av oförutsedda effektivitetsvinster som görs i OPS-projekt tillfaller som regel inte den offentliga OPS-parten utan blir en vinst för det privata projektbolagets ägare. Ett OPS-kontrakt som medför att en privat entreprenör genom innovationer både lyckas hålla nere kostnaderna mer än förväntat och leverera en tjänst av god kvalitet innebär emellertid en samhällsekonomisk vinst. Det kommer dock inte att innebära en offentligfinansiell besparing då hela överskottet vid exempelvis en fast tillgänglighetsbaserad ersättning normalt går till den privata OPS-parten. I detta sammanhang bör nämnas att det finns kritiker som hävdar att aktuella vinster helt eller delvis bör tillfalla det offentliga i stället för projektbolagets ägare. Fördelningen av de samhällsekonomiska vinsterna kan med andra ord sett ur detta perspektiv bli problematisk i ett lyckat OPS-projekt.

Det bör betonas att vinster till följd av effektiviseringar som hamnar hos privata entreprenörer är något som förekommer även i andra entreprenadformer. Detsamma gäller på andra områden där det offentliga upphandlar tjänster från den privata sektorn. Ersättning med fast pris avser just att skapa starka drivkrafter för effektivisering och är inte något unikt för OPS-kontrakt.

En god konkurrens i upphandlingen gör att effektivitetsvinsterna delvis kan komma den offentlige beställaren tillgodo genom lägre anbud. Hur effektivitetsvinster fördelas kan också styras via OPS-avtalet, exempelvis genom någon form av vinstdelningsmekanism mellan den privata och den offentliga avtalsparten eller genom ett vinstbegränsningsarrangemang.⁷ Samtidigt kan ett system med vinstdelning eller vinstbegränsning minska drivkrafterna att effektivisera hos den privata OPS-parten.

6.4 Riskfördelning, incitament och effektivitet

Ett centralt antagande i en diskussion om OPS-kontrakt är att en lämplig fördelning av risk mellan den offentliga beställaren och privata utförare kan ge incitamenteffekter. Vidare antas att dessa

⁷ Vinstbegränsning är en del i Skottlands så kallade NPD-modell för OPS (se avsnitt 3.3.4).

incitament kan bidra till ökad effektivitet över ett infrastruktur-objekts livscykel. Effektiviteten kan ta sig uttryck i kostnadseffektivitet, samhällsekonomisk effektivitet eller en kombination av dessa (se avsnitt 2.5 för en diskussion om dessa två typer av effektivitet).

Många av de argument såväl för som emot OPS som refereras i avsnitt 6.2 och 6.3 leder vidare till frågan om riskfördelningen mellan beställaren och utföraren samt de incitament och potentiella effektivitetsvinster som riskfördelningen ger upphov till. Kommittén bedömer därför att det finns skäl att behandla frågan om riskfördelning och incitament i OPS-kontrakt närmare.

6.4.1 Kontraktsteori – en utgångspunkt för analysen

En lämplig utgångspunkt för att analysera OPS-kontrakt och riskfördelningen i dessa är den kontraktsteoretiska litteraturen.⁸ En central tanke i litteraturen är att merparten av alla kontrakt som ingås, inte minst OPS-avtal, baseras på ofullständig kunskap om vad som kan komma att inträffa under avtalstiden. En vanlig slutsats i både teoretisk och empirisk kontraktslitteratur är därför att de flesta avtal är ofullständiga. Det är därför viktigt att förstå hur en högre eller lägre grad av fullständighet kan påverka riskbeteenden.

Avtalsparter måste vara medvetna om sannolikheten att åtminstone vissa avtalsklausuler kan komma att behöva omförhandlas eller att nya avtalsvillkor införs i framtiden. Inte minst gäller detta i OPS-avtal som normalt löper under längre tidsperioder. Många finansiella avtalskonstruktioner syftar ytterst till att begränsa risken för, eller konsekvenserna av, oväntade förändringar av ett projekts förutsättningar.

En annan central fråga inom kontraktsteorin är att studera metoder för att undvika att låga kostnader uppnås till priset av dålig kvalitet. Valet av utförare bör därför göras utifrån möjligheten att kontrollera de levererade tjänsternas kvalitet. Exempelvis byggs vägar i de flesta länder i världen av privata företag i någon form av kontraktslösning medan skattefinansierad skolverksamhet normalt drivs i offentlig regi. Det är betydligt mindre komplicerat för beställaren att kvalitetskontrollera en väg vid olika tidpunkter än att kontinuerligt

⁸ Avsnittet bygger på VTI (2017).

kontrollera kvaliteten i en skolverksamhet. Detta eftersom skolverksamhet innehåller svåråtgörbara aspekter som exempelvis vissa moraliska värderingar som undervisningen ska förmedla.⁹ Även kvaliteten på undervisningen som sådan är av uppenbara skäl mer svåråtgörbar än kvaliteten på en väg.

6.4.2 Exogena och endogena risker

Professor Jan-Eric Nilsson listar följande potentiella risker i större infrastrukturprojekt:¹⁰

- **Designrisk eller teknisk risk:** Felaktiga bedömningar under utformningen av ett projekt.
- **Byggrisk:** Projekt genomförs på ett skickligt sätt eller inte.
- **Tillgänglighetsrisk:** Koppling till nyttjandet av färdig anläggning. Förseningar eller att objektet är stängt för ombyggnationer etc.
- **Efterfrågerisk:** Hur trafikerad är transportleden. Detta kan innebära samhällsekonomiska nyttorisker eller faktiska intäktsrisker.
- **Operationell risk:** Kostnaderna för drift och underhåll avviker från de ursprungliga bedömningarna.
- **Finansiell risk:** Exempelvis ränteutvecklingen eller inflationen.
- **Politisk risk:** Nya lagar eller övriga bestämmelser som påverkar projektets intäkter eller kostnader.
- **Tillståndsprövningsrisk:** Exempelvis överklaganden.
- **Miljörisk:** Negativa miljökonsekvenser som inte förutsetts när avtalet ingicks.
- **Force majeure:** Naturkatastrofer och krig.

En avgörande kontraktsteoretisk distinktion kan göras mellan å ena sidan risker som ingen avtalspart har någon kontroll över, så kallade exogena risker och å andra sidan risker som beställaren eller utföraren i högre eller lägre utsträckning kan påverka, så kallade endogena

⁹ Engel, Fischer & Galetovic (2014).

¹⁰ Avsnittet följer Nilsson (2009), s. 124 ff.

risker. Typexempel på exogena risker är naturkatastrofer. Det kan dock även vara fråga om överraskande miljöeffekter som uppkommer i projektet eller den generella konjunkturutvecklingen som kan ha effekter på såväl efterfrågan av infrastrukturtjänsten som byggkostnaden. Övriga risker som listas ovan är dock i högre eller lägre utsträckning att betrakta som endogena.

Enligt kontraktsteorin bör risken fördelas till den part som är bäst lämpad att bära den. Vid en yttlig betraktelse innebär detta att staten med sin naturliga riskspridning och avsevärda finansiella resurser i form av beskattningsrätt bör bära i princip alla risker i ett infrastrukturprojekt. Ur ett mer utvecklat incitamentsperspektiv är detta dock problematiskt. Om en entreprenör ska ges incitament att genomföra projektet med riskminimering och maximal effektivitet måste denne bära vissa risker själv.

När det gäller endogena risker är det den part som kan påverka sannolikheten för att risken ska realiseras, eller hantera konsekvensen om risken väl realiseras, som är den naturliga utgångspunkten. Ett bra exempel är att val som utföraren gör i byggskedet påverkar underhållskostnaden. I en traditionell entreprenad bär inte utföraren denna risk på samma sätt som i en funktionsentreprenad eller, i ännu högre utsträckning, i en OPS-lösning. Ur en rent kontraktsteoretisk synvinkel är därför någon av de senare formerna att föredra.

6.4.3 Fördelning av risker

Den kontraktsteoretiska litteraturen utgår från ett idealtillstånd med ett fullständigt kontrakt som reglerar vad som ska göras och vilken ersättning som ska utgå under alla tänkbara omständigheter. I ett fullständigt kontrakt vet båda parter vem som får bära konsekvenserna av olika utfall. Detta gäller såväl för endogena risker (som någon av parterna kan påverka sannolikheten för risken) som för exogena risker (som ingen av parterna kan påverka sannolikheten för). Exempelvis kan avtalet slå fast att samtliga kostnadsökningar för att bygga en anläggning jämfört med kostnaderna i den ursprungliga överenskommelsen måste bäras av en viss part. Alternativt kan ett fullständigt kontrakt stipulera att en viss part står för samtliga fördyringar utom ett antal väldefinierade undantag. Huvud-

frågan vid utformningen av fullständiga kontrakt är att avgöra vem som ska bära risken för varje typ av avvikelse från förväntningen.¹¹

Som betonats i avsnitt 6.4.2 är flertalet risker i stora infrastrukturprojekt inte enbart exogena. Exempelvis påverkar entreprenörens skicklighet och noggrannhet många risker under ett projekts byggfas, såsom risken för eventuella förseningar, fördyringar och undermålig byggkvalitet. Likaså kommer risken för höga underhållskostnader att bero på val som görs redan i byggfasen. De olika parternas möjlighet att påverka sannolikheten för ogynnsamma utfall har därför betydelse för beslutet om vilken part som ska bära risk i det fullständiga kontraktet.

Även möjligheten att hantera konsekvenserna om en risk realiserar bör därför noggrant vägas in i riskfördelningen. Trots att ingen part kan påverka risken för t.ex. extrema vädersituationer är det möjligt att i projektgenomförandet ta på sig kostnader i form av övertäckning av exempelvis byggplatser eller dikning som minskar konsekvenserna av extremt väder. Om den offentlige beställaren tar på sig hela risken för exempelvis översvämningar finns drivkrafter hos utföraren att inte bygga på ett sådant sätt att konsekvenserna minimeras eftersom det är troligt att exempelvis en översvämningssäker väg är dyrare att bygga än en väg som inte är det. Om beställaren tar hela risken för fördyringar vid exempelvis extremt väder finns också möjligheten att utföraren hävdar att fler fördyringar än vad som faktiskt är fallet beror på översvämningen. För beställaren kan det vara svårt att i detalj genomskåda ett sådant agerande.

Så kallad moral hazard¹² är det tydligaste problemet kopplat till riskfördelning i kontrakt. Ett exempel på detta är om ett kontrakt stipulerar att alla kostnadsökningar som beror på de geotekniska förutsättningarna ska bäras av den offentliga parten. Det innebär att det finns incitament för utföraren att vara slarvig med den geotekniska undersökningen eftersom beställaren alltid betalar för eventuella kostnadsöverskridanden som beror på brister i undersökningen. Läggs i stället risken på den privata utföraren innebär detta att denne kommer att göra mer noggranna undersökningar vilket dock troligen gör anbudet högre. Detta kan då liknas vid den

¹¹ Se t.ex. Maskin & Tirole (1999).

¹² Begreppet "moral hazard" saknar vedertagen svensk översättning. I ett infrastrukturprojekt innebär det att utföraren har möjlighet och incitament att genomföra ett projekt på ett ineffektivt sätt om kostnader kan föras över på beställaren.

typ av risköverföring och ökade kostnader som den offentliga parten skulle betala vid en försäkring.

Risker i ett fullständigt kontrakt bör sammanfattningsvis fördelas så att det *förväntade samhällsekonomiska överskottet maximeras*. Det innebär att incitamenten för båda avtalsparterna bör vara sådana att de strävar efter att minska sannolikheten för att riskerna ska realiseras och minimera konsekvenserna om så sker. Samtidigt innebär maximalt samhällsekonomiskt överskott att parterna inte ska vidta riskreducerande åtgärder med hög kostnad som har små förväntade positiva effekter.

Olika risker i olika faser av projektet

En grundregel när det gäller infrastrukturinvesteringar är att ju senare under planeringsprocessen som upphandlingen genomförs desto säkrare kan beställare och utförare vara på förutsättningarna för upphandlingen. Vissa risker försvinner allteftersom projektet skrider framåt. På samma gång minskar utförarens handlingsfrihet ju senare upphandlingen sker och incitament för innovationer och effektivisering i olika former försvagas. När det gäller i vilken fas ett projekt bör upphandlas finns således en inbyggd målkonflikt mellan risknivå å ena sidan och potentiella effektivitetsvinster å den andra.

En vanlig fråga som uppstår vid en upphandling är planlagstiftningens förhållande till infrastrukturprojektets genomförande. Risker för exempelvis överklaganden eller andra förseningar kan vara olika för skilda dragningar och övrig utformning av infrastrukturen. Normalt tar den offentliga parten dessa risker i enlighet med principen att denne har störst möjlighet att minska sannolikheten för problem i processen. Är planprocessen helt klar när upphandlingen görs behöver risker för processrelaterade problem inte behandlas i kontraktet. Samtidigt innebär en färdig planprocess att entreprenörens frihet att hitta alternativa lösningar minskat.

Generellt sett är dock slutsatsen att ju högre potential som finns för effektiviseringar, genom alternativa tekniska lösningar, projektledning eller organisation av arbetet, desto tidigare bör upphandlingen ske. Både FEHA och OPS-upplägg bör därför principiellt sett upphandlas i ett tidigare skede än en traditionell utförandeentreprenad.

Risikfördelning via ersättningsmodellen

Valet mellan ersättningsformer som risikofördelningsmekanism hänger delvis ihop med entreprenadformerna, vilka beskrivs närmare i avsnitt 3.2.1. En utförandeentreprenad ersätts normalt med styckpriser utifrån en detaljerad arbetsbeskrivning med angivna kvantiteter. Risken hamnar därför huvudsakligen på beställaren även om det finns incitament för utföraren att hålla nere styckkostnaden, t.ex. per kvadratmeter väg. När det gäller total-, och i ännu högre grad, funktionsentreprenader kan ersättningen ges till fast pris eller löpande räkning eller en blandning av dessa ersättningsformer.

Med en fastprisersättning har utföraren maximala incitament att eftersträva effektiviseringsmöjligheter eftersom alla kostnadsbesparingar tillfaller utföraren som vinst. Samtidigt tvingas utföraren bära alla risker förknippade med projekterings- och byggprocessen.

Sker ersättningen på löpande räkning fakturerar utföraren alla kostnader och saknar därmed incitament att hålla nere dessa. Utföraren kan till och med ha drivkrafter att genom minskad effektivitet öka ersättningen från den offentliga beställaren. Frånvaron av risk innebär dock att utföraren inte behöver göra någon riskreservation i det anbud som lämnas i upphandlingen.

Ett mellanting mellan fast ersättning och löpande räkning är olika incitamentsinslag där avdrag och bonusar kan justera fastprisersättningen. Bonus kan ges för exempelvis ökad trafiksäkerhet och avdrag göras om en väg stängs av utanför de i avtalet stipulerade tiderna. Detta gör också att riskerna fördelas mer jämnt mellan beställare och utförare.¹³ Ett fastpriskontrakt med vissa incitamentsinslag, dvs. bonusar och avdrag för vissa situationer, är en ersättningsform som de senaste två decennierna blivit allt vanligare när det gäller OPS-projekt avseende väg och järnväg. De tre norska OPS-projekten för motorvägssträckor som genomfördes under 2000-talet använder sig exempelvis av ett sådant ersättningssystem.

En annan dimension av ersättningsformens påverkan på risikofördelningen i ett kontrakt är en eventuell indexering av ersättningen. Beställaren lyfter här av risker från utföraren som denne omöjligen kan påverka, exempelvis kraftiga konjunktur- och prisvariationer. Om utföraren ska bära dessa risker ger detta inga ytterligare incita-

¹³ Nilsson (2009) s. 127.

ment till effektiviseringar och vidare kan påslaget på anbudspriset bli högre än statens motsvarande förväntade besparing till följd av risköverföringen. Detta argument, som talar för en indexering och att staten därigenom tar på sig vissa risker kopplade till den makroekonomiska utvecklingen, är särskilt giltigt för de långsiktiga avtal som är normen vid OPS-upplägg.

6.4.4 Ofullständiga kontrakt och omförhandlingar

Ett ofullständigt kontrakt innebär att alla omständigheter av betydelse för projektets utfall inte regleras när avtalet ingås. Därför vet båda parterna att det troligtvis kommer att krävas en ny förhandling när vissa omständigheter förändras. En framtida omförhandling tar sin utgångspunkt i gällande avtal mellan två parter. Avtalets ursprungliga konstruktion ligger till grund för styrkeförhållandet dem emellan och begränsar handlingsalternativen vid omförhandlingen.

I slutfasen av ett upphandlingsförfarande sker i stället förhandlingar mellan den offentliga parten och två eller fler olika företag som lämnat anbud och konkurrerar om att få kontraktet. Det innebär att förhandlingssituationen är en annan. Den offentliga beställaren har en betydligt sämre förhandlingsposition när ett avtal väl ingåtts.

I praktiken är merparten av alla kontrakt mer eller mindre ofullständiga. Skälet till det är de begränsade möjligheterna att förutsäga framtida händelser och de höga kostnaderna för att komma överens om vad som ska gälla vid alla möjliga framtida scenarier.¹⁴ Detta gäller inte minst i OPS-kontrakt som har långa löptider. En vanlig förändring av förutsättningarna för genomförandet av ett projekt är att beställaren gör en tilläggsbeställning. Dessa är ofta problematiska och kostsamma. Tilläggsbeställningar sker dock i samband med alla entreprenadformer och är även i det fallet ofta kostsamma, men bör inte ses som exempel på omförhandlingar.

Omförhandling är det område som rönt störst akademiskt intresse de senaste åren i OPS-litteraturen. Frekvensen av omförhandlingar förefaller relativt hög. Sammanställningar från USA och Frankrike visar att andelen omförhandlade OPS-kontrakt ligger på

¹⁴ Se Hart (2003).

40–50 procent avseende motorvägar.¹⁵ Att andelen är så hög måste ses mot bakgrund av att det generellt är vanligt med förändrade förutsättningar för entreprenadavtal.

Parterna i ett OPS-avtal kan som sagt inte på förhand reglera alla händelser i avtalet och inte sällan uppkommer en omförhandlingssituation. I det sammanhanget uppstår frågorna i vilken grad det är lämpligt att försöka reglera så många situationer som möjligt i det ursprungliga avtalet eller om det finns argument för att mer ska lämnas öppet. Detta är frågor som behandlas i en uppsats av Iossa & Martimort.¹⁶ Författarna konstaterar att det inte finns någon enhetlig praxis. Olika länder hanterar frågorna på olika sätt. I Storbritannien hanteras riskallokering med hjälp av en omfattande riskmatris med varje specifik risk som kan uppstå och hur den ska fördelas mellan den privata och offentliga OPS-parten. Det innebär relativt fullständiga kontrakt. I Italien är i stället riskallokeringen vag och kontrakt förblir ofullständiga.

I uppsatsen dras slutsatsen att beställaren har skäl att mycket tydligt ta ställning till hur stor osäkerhet (öppenhet) som ett avtal ska innehålla. Ett oflexibelt avtal ökar förutsägbarheten för parterna men kan göra det svårare för dem att genomföra omförhandlingar som annars hade varit till fördel för båda. Det finns alltså en viss målkonflikt. Analysen i uppsatsen pekar också på några mer generella resultat:

- Mer fullständiga kontrakt blir attraktivare ju större den exogena osäkerheten är eller ju mindre en entreprenör vill bära risk.
- Mer fullständiga kontrakt är också att föredra om en marknad där OPS används är mera mogen.
- Ju mer komplext ett projekt är, desto starkare skäl att lämna ett utrymme för framtida omförhandling.

Ett annat belysande exempel när det gäller graden av flexibilitet för omförhandlingar i olika avtal görs i en studie av 71 koncessionsavtal för betalvägar där flexibilitetsgraden i kontrakten analyserades.¹⁷ Koncessionsavtal innehåller normalt högre osäkerhet än många andra

¹⁵ Makovsek et al (2014).

¹⁶ Iossa & Martimort (2016).

¹⁷ Athias & Saussier (2015).

kontrakt eftersom trafikprognoser ofta är osäkra. Denna osäkerhet kan ge upphov till krav på omförhandlingar. För mycket flexibilitet i kontrakten innebär att oönskade opportunistiska omförhandlingar kan inträffa.

Analysen i uppsatsen visar att flexibiliteten och möjlighet till omförhandlingar ökar med osäkerheten om den framtida efterfrågan. Parterna tecknar alltså mer flexibla avtal när osäkerheten är hög. Dessutom tecknas generellt mer flexibla kontrakt i länder med starkare regelverk och institutioner.

Vid en jämförelse mellan en FEHA och en OPS-lösning finns också principiella argument för att mindre rigida avtal kan vara mer attraktivt vid en OPS-lösning än vid en FEHA. OPS-upplägget kan, korrekt utformat, ge en mer jämlik förhandlingsposition jämfört med andra entreprenadformer. Det beror dels på den framskjutna betalningsprofilen, dels på att den privata OPS-parten har ett större ägandeskap i projektet genom att denne binder eget kapital i projektet under en längre tidsperiod. Detta kan ha positiva effekter för den offentliga parten vid en omförhandling i förhållande till andra entreprenadformer (se vidare avsnitt 6.7).¹⁸

6.4.5 Slutsatser om riskfördelning

Rekommendationer om hur risker i infrastrukturprojekt bör fördelas blir ofta mycket allmänt hållna. Ett försök till rekommendation om riskfördelning görs av OECD i enlighet med tabell 6.1. Den enkla principen om att den part som bäst kan hantera risken också ska bära den ger dock ingen fullständig vägledning. Det finns alltid ett projektspecifikt element och riskfördelningen måste därför i hög utsträckning göras från fall till fall i en samlad analys där hänsyn tas till riskfördelningens effekter på finansieringskostnad och drivkrafter för effektivisering.

¹⁸ Nilsson (2009) s. 139 ff.

Tabell 6.1 Olika risker i ett OPS-projekt och OECD-rekommendationer vem som bör bära dem¹

Risktyp	Exempel	Vem bör bära risken?
Force majeure	Förlust till följd av krig och naturkatastrofer	Offentlig beställare
Reglerings- och politisk risk	Politiska beslut som påverkar projektets finansiella avkastning	Offentlig beställare
Intäkts-/efterfrågerisk	Otillräckliga intäkter till följd av att trafiken mindre än planerat	Huvudsakligen offentlig beställare. Eventuellt viss riskdelning med privat utförare
Design- och teknisk risk	Fel i design eller ritningen	Privat utförare
Byggrisk	Kostnader ökar till följd av förseningar eller dåligt utförande	Privat utförare
Driftsrisker	Höga underhållskostnader	Privat utförare
Miljörisker	Skadekostnader till tredje part	Privat utförare
Finansiell risk	Dålig skuldhantering eller försäkring mot låga intäkter	Mest privat men viss del offentlig
Konkursrisk	Konkurs till följd av faktorer ovan	Delat offentligt/privat

¹ OECD (2008) OECD (2008) Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money: OECD Publishing.

Den uppdelning i endogena och exogena risker som görs i avsnitt 6.4.2 kan dock ge viss vägledning. Endogena risker bärs av den part som bäst kan minska sannolikheten av att de realiseras och konsekvenserna om så sker. Exempel på detta är att byggrisken generellt bör läggas på den privata parten och den politiska risken på den offentliga parten.

Det finns också skäl för att huvuddelen av genuint exogena risker (naturkatastrofer, överraskande arkeologiska fynd, finanskriser) bör bäras av den offentliga parten, speciellt gäller det vissa så kallade svansrisker¹⁹ som annars kan ge väldigt höga riskpremier i anbuden. Dessa stora exogena risker bör dock vara tydligt avgränsbara i form av specifika händelser och inte i termer av exempelvis stora kostnadsöverskridanden. Detta för att inte riskera så kallad moral hazard. Det bör med andra ord inte kunna råda något tvivel om att risken har realiserats.

Till följd av den så kallade moral hazard-problematiken bör beställaren noga överväga viss risköverföring till den privata parten

¹⁹ Risker med liten sannolikhet att realiseras men med stora konsekvenser om så sker.

om det finns ett visst mått av endogenitet. Ett exempel på detta är geotekniska risker. Om dessa läggs helt på den offentliga parten ger detta inga incitament för den privata parten att göra en noggrann geoteknisk undersökning eftersom beställaren alltid betalar för eventuella kostnadsöverskridanden. Läggs i stället risken på den privata utföraren kommer denne att göra mer noggranna undersökningar vilket dock troligen gör det ursprungliga anbudet högre.

Ersättningsformen bör nog övervägas och ses som en integrerad del i riskfördelningen. Utifrån en kontraktsteoretisk utgångspunkt talar mycket för att en tillgänglighetsbaserad ersättning som huvudregel är att föredra framför en efterfrågebaserad sådan. Dels är detta en följd av att trafikvolymen i de flesta fall är en risk som den privata parten inte kan påverka via sitt beteende. Dels innebär ersättning baserad på trafikvolymen att det kan uppstå krav på klausuler som begränsar konkurrerande infrastruktur och därigenom framtida förändringar av transportsystemet.

I den svenska kontexten, där erfarenheter saknas av statliga OPS-avtal inom transportinfrastrukturuområdet de senaste två decennier, kan det finnas skäl att så mycket som möjligt av potentiella risker och eventualiteter identifieras och hanteras i OPS-kontrakten. Vidare kan det finnas skäl att inte utesluta omförhandlingar som vid nya förutsättningar skulle kunna gynna projektgenomförandet. Ett sätt att upprätthålla viss flexibilitet kan vara att i kontrakten reglera under vilka förutsättningar eventuella omförhandlingar kan bli aktuella.

6.5 Projektbolagsstrukturens effekt på effektiviteten

En vanlig konsekvens av OPS-upphandlingar är att det skapas en särskild enhet i form av ett projektbolag. Ett sådant bolag ansvarar för ett infrastrukturprojekt från detaljprojekteringen till bygg- och driftsfasen. Oaktat andra faktorer kan denna organisationsform i sig ha vissa positiva effekter genom att det skapas en delvis autonom struktur som har drivkrafter att effektivisera genomförandet av infrastrukturprojektet.

- Fokus i bolagets verksamhet är enbart det specifika infrastrukturprojektet. Bolaget har bara uppgifterna att bygga och driva infrastrukturprojektet. Detta stärkta fokus kan till viss del uppnås inom det offentliga om staten själv skapar en enhet, exempelvis i form av ett bolag med tillräckliga befogenheter, resurser och kompetens, för att genomföra ett större infrastrukturprojekt. Öresundsbrokonsortiet är ett exempel på ett statligt finansierat projektbolag som ofta framhålls som välfungerande i detta avseende.²⁰
- Möjlighet för bolagsägarna att begränsa sitt risktagande till det insatta kapitalet i projektbolaget. Det kan öka viljan att delta i ett riskfyllt infrastrukturprojekt jämfört med om projektet genomfördes som ett vanligt uppdrag inom ett bygg- och anläggningsbolag.
- Möjlighet till olika former för fördelning av risk, incitament och ersättning mellan bolagets olika ägare, långivare och underentreprenörer. Fördelningen av risk kan också, genom projektbolagsstrukturen, relativt enkelt förändras över tiden genom utbyte av ägare och långivare när projekten övergår från bygg- till driftsfas. De ägare och långivare som är specialiserade på en viss projektfas deltar i just denna. Projektbolaget kan byta ägare från ett konsortium bestående av exempelvis ett byggbolag och riskkapitalbolag under byggfasen till mer långsiktiga ägare som exempelvis en pensionsfond under driftsfasen.
- Projektbolaget lämpar sig väl för att attrahera det intresse som finns på kapitalmarknaden för att specifikt investera i infrastruktur. Att köpa aktier i stora bygg- och anläggningsbolag eller att låna ut pengar till dessa ger som placeringsalternativ inte samma direktexponering mot infrastruktur.

Det bör dock också påpekas att organisationsformen i form av ett projektbolag i sig troligen innebär att finansieringskostnaden blir högre än om ett stort bygg- och anläggningsbolag skulle låna samma belopp. Detta beror dock till viss del på den risköverföring som sker

²⁰ Denna syn på Öresundsbrokonsortiet och på Öresundsbron som infrastrukturprojekt har framkommit bland de finansiärer inom infrastrukturuområdet som kommittén har haft kontakter med.

från den offentliga OPS-parten till projektbolagets finansärer som är mer omfattande än vid andra entreprenadformer (se avsnitt 5.2).

Själva organisationsformen som följer av ett OPS-upplägg innebär slutligen att om infrastrukturprojektet är för litet lämpar det sig troligen mindre väl för ett OPS-upplägg. Detta eftersom den kompetens och resurser som krävs för att ett projektbolag ska fungera och uteslutande ägna sig åt ett infrastrukturobjekt innebär vissa minimikostnader. Infrastrukturobjektet i ett OPS-upplägg kan därför inte vara för litet.

Konkursrisken för ett projektbolag

En aspekt hur projektbolagsstrukturen kan påverka genomförandet av projektet är att själva konstruktionen med ett projektbolag, allt annat lika, ökar risken för en konkurs i förhållande till andra entreprenadformer där motparten vanligtvis är ett bygg- och anläggningsbolag. Ett projektbolag har normalt mindre eget kapital och tillgångar än stora byggbolag. Den ökade konkursrisken är troligtvis mest aktuell i byggfasen av ett projekt eftersom driftsfasen regelmässigt innebär låga kostnader och höga intäkter beroende på den normalt baktunga betalningsprofilen i ett OPS-kontrakt. Även i byggfasen kan det dock finnas ett intresse från ägarnas sida att skjuta till mer kapital till projektbolaget om analysen vid den tidpunkten visar att framtida intäkter överstiger kostnaden för det kapital som behöver tillskjutas.

OPS-kontraktet bör reglera frågan om vad som sker vid en eventuell konkurs och säkerställa att projektet, beroende på situationen drivs vidare av konkursboet, långivarna eller staten. Kapitalförstörelse, där t.ex. ett halvfärdigt infrastrukturobjekt blir stående under lång tid, bör undvikas. Hur eventuella konkurssituationer regleras i OPS-avtalet påverkar riskfördelningen i projektet och påverkar därigenom finansieringskostnaden.²¹

²¹ I EPEC (2013) finns en beskrivning av europeiska system för hur kontraktsavslut vid exempelvis konkurser vid OPS hanteras i olika länder. Detta kompletteras med rekommendationer för hur detta bör hanteras.

6.6 Konkurrensspekter i OPS-upphandlingar

På en upphandlingsmarknad har det stor betydelse att det finns många tänkbara leverantörer för att marknadspriser ska kunna etableras. Hög konkurrens bidrar i sin tur till prispress och effektiv användning av samhällets resurser. Upphandlingen av projekt på den svenska anläggningsmarknaden kännetecknas dock av relativt få lämnade anbud, ofta av två till fyra dominerande entreprenörföretag. Under perioden 2012–2016 var det vid upphandlingar för projekt större än 500 miljoner kronor 3,9 anbud i snitt per upphandling för järnväg och 3,5 anbud per upphandling för väg.²² Sverige har större marknadskoncentration än exempelvis Norge och Danmark.

I litteraturen om OPS-projekt saknas i många fall uppgifter om antalet lämnade anbud i varje upphandling varför det är svårt att göra bedömningar av marknaden för sådana projekt. En rörelse från utförandeentreprenader mot mer avancerade entreprenadformer innebär att storleken och komplexiteten i projekten ökar. Om OPS betraktas som ytterligare ökad komplexitet i förhållande till funktionsentreprenad med helhetsansvar, så innebär det troligtvis att vissa medelstora svenska företag kan få svårt att åtminstone initialt kunna delta anbudprocessen för sådana projekt.²³

OPS-upphandlingar tillför även ytterligare dimensioner jämfört med andra entreprenadformer. Normalt är det förenat med högre kostnader att delta i en OPS-upphandling. Det krävs längre tid för att ta fram anbud och förhandla fram avtal med beställaren. Vidare behöver en entreprenör också binda eget kapital i projektbolaget under ett antal år. Slutligen innebär en OPS-upphandling att det behöver ske omfattande kontakter och förhandlingar med finansiärer som är intresserade av att gå in som ägare i projektbolaget eller vara långivare.

Ju större och mer komplexa projekt som upphandlas desto större företag eller konsortium krävs för att de ska kunna delta i upphandlingen. Hur konkurrensen skulle utvecklas är dock en empirisk fråga som är svår att svara på utifrån i dag tillgänglig litteratur. Olika synsätt har framförts av skilda aktörer vid kontakter med kommittén. Å ena sidan kan storleken på projekten, den långa tidshorison-

²² VTI (2017) s. 37 f.

²³ Däremot är det möjligt och till och med troligt att de kommer att fungera som underleverantörer till ett projektbolag.

ten och de högre transaktionskostnaderna för att lägga ett anbud eventuellt bidra till färre anbud från svenska entreprenörer. Å andra sidan är OPS en i omvärlden väl etablerad entreprenadform för att genomföra infrastrukturprojekt. Det finns färdigformerade konsortier och aktörer med färdiga finansieringslösningar och kapacitet att lägga anbud på en europeisk eller global marknad.

Hur en framtida konkurrenssituation kommer att se ut vid en OPS-upphandling i Sverige är en öppen fråga. Den eventuella förlusten av inhemska anbudsgivare på den nordiska anläggningsmarknaden kan komma att kompenseras av att fler större internationella aktörer börjar intressera sig för Sverige som en marknad för finansiering och genomförande av infrastrukturprojekt. Det kan dock antas att det krävs ett åtagande från statens sida med ett förutsebart program innehållande fler än ett objekt som ska upphandlas i form av OPS för att attrahera de stora internationella bolagen. Att enbart genomföra ett enstaka OPS-projekt kan därför antas vara negativt ur konkurrenshänseende. Ett mer långsiktigt åtagande från staten om att börja använda OPS som upphandlingsmetod innebär troligtvis även att svenska anläggningsföretag som i dag saknar kompetens att delta i OPS-upphandlingar efterhand kommer att skaffa sig detta.

Inom transportinfrastrukturuområdet kan det vara relevant att titta på de norska och finska projekten eftersom anläggningsmarknaden delvis är gemensam för de nordiska länderna. I det norska OPS-programmet som genomfördes under 2000-talet var det mellan 4 och 5 anbud per upphandling. Slutsatsen i den utvärdering som gjorts av programmet var att det var en tillfredsställande upphandlingsprocess och god konkurrens. Det var tre olika konsortier som vann respektive upphandling. De ingående anläggningsbolagen i konsortierna var ett svenskt, ett norskt och i det sista konsortiet ingick såväl ett tyskt som ett danskt anläggningsbolag.²⁴

Slutligen bör det betonas att utifrån litteraturen är det tydligt att OPS-kontrakt bör upphandlas och inte förhandlas fram.²⁵ Detta kan dock ske på olika sätt, exempelvis genom en konkurrenspräglad dialog mellan beställaren och två anbudsgivare i slutet av upphandlingsprocessen. Upphandlingens konkurrensmekanism bidrar till att projektkostnaderna kan hållas nere. Upphandlingsformen säkerstäl-

²⁴ Transportøkonomisk Institutt (2007).

²⁵ VTI (2017).

ler också i högre grad transparensen vid olika beslutstillfällen. Det bör i efterhand kunna klargöras vilka överväganden som låg bakom ett beslut. Detta begränsar risken för såväl omedvetna som medvetna felaktigheter i de beslut som fattas.

6.7 Funktionsentreprenad med helhetsansvar eller OPS?

I kommitténs direktiv anges att en lösning med privat kapital ska jämföras med en FEHA. Inledningsvis bör det dock nämnas att en FEHA inte är en etablerad entreprenadmodell i Sverige. Kommittén har hittat tre exempel på FEHA som uppvisar olikheter sinsemellan. Det saknas också utvärderingar av dessa projekt. OPS är visserligen oprövat i Sverige inom transportinfrastrukturuområdet de senaste två decennierna men alternativet FEHA är inte en modell som automatiskt utgör ett alternativ. Det är en modell som fortfarande är att betrakta som ett pågående utvecklingsarbete inom Trafikverket.

Jämförelsen i avsnitt 6.7 görs mellan en FEHA så som den sett ut i de få exempel som finns i Sverige det senaste decenniet och ett klassiskt OPS-upplägg inom transportinfrastrukturuområdet.

6.7.1 En del av OPS-vinsterna går att uppnå med FEHA

Som framhållits i avsnitt 6.2 går vissa av de potentiella effektivitets-effekterna i OPS-upplägg att uppnå även med en FEHA.²⁶ Såväl en FEHA som en OPS-lösning kan bidra till att stärka livscykelperspektivet vid en infrastrukturinvestering. Entreprenören är, vid en FEHA, med i projekteringen, byggandet och underhållet av infrastrukturen vilket gör att denne försöker optimera, dvs. minimera kostnaden, över livscykeln eller i alla fall under kontraktstiden. Besparingar på material i byggfasen kan resultera i kännbara högre kostnader i drifts- och underhållsfasen. Likaså kan entreprenören, i en FEHA, få god utdelning för innovationer, som ökar byggkostnaderna något, men samtidigt sänker de långsiktiga drifts- och underhållskostnaderna.

²⁶ Det bör påpekas att det inte är vattentäta skott mellan upphandlingsformerna utan det finns möjliga hybridvarianter, exempelvis avseende betalningsprofil, statlig delfinansiering etc. Vilken exakt utformning som är lämplig beror på det infrastrukturprojekt som ska genomföras.

6.7.2 Kortare kontraktstid ger svagare livscykelperspektiv

En skillnad mellan de FEHA som genomförts i Sverige det senaste decenniet och OPS-projekt är längden på kontraktstiden. Internationellt jämförbara OPS-kontrakt för motorvägsbyggen har normalt en längre löptid än de hittills genomförda svenska FEHA som har driftstid på 10–15 år. En kortare avtalstid innebär allt annat lika en viss försvagning av livscykelperspektivet. Däremot har det vid kommitténs externa kontakter inte framkommit argument för att det skulle vara omöjligt att närma sig den normalt längre kontraktstiden i OPS-avtal vid en FEHA.

6.7.3 Starkare incitament att hålla tidplanen i kontraktet

Ersättningen i ett OPS-kontrakt är normalt utformad så att den privata OPS-parten erhåller betalningar först när denne kan leverera infrastrukturtjänsten till den offentliga OPS-parten. I de FEHA som genomförts i Sverige har i stället betalningen för byggandet gjorts löpande under byggfasen. Det innebär att funktionsentreprenaderna med helhetsansvar har svagare incitament att bli färdiga i tid.

6.7.4 Vad tillför det privata överbrygningskapitalet?

Den främsta skillnaden mellan FEHA och OPS är som tidigare nämnts att projektbolaget i ett OPS-kontrakt behöver ordna överbrygningsfinansiering för att täcka investeringsutgifterna. I normalfallet sker finansieringen i form av både eget kapital från ägarna till projektbolaget och lånat kapital. Förutom den rena organisationsformen med ett projektbolag, och riskfördelningen mellan olika privata intressenter som bolagsformen möjliggör, finns det två egenskaper som uppnås med privat finansiering som kan påverka effektiviteten positivt. Det är dels det *förstärkta ägandeskapet* i projektet hos den privata OPS-parten, dels den *externa granskningen* av infrastrukturprojektet som görs av projektbolagets långivare.

Eget kapital bundet i projektbolaget ger förstärkt ägandeskap

En viktig effekt av att ett privat projektbolag står för överbrygningsfinansieringen är att den offentliga OPS-parten, via den privata finansieringen, binder den privata utföraren starkare till det ingångna avtalet. Om den offentliga parten utan avtalsgrund t.ex. vill förändra kraven på drift och underhåll vid extremt väder, på grund av ändrade förutsättningar i det avseendet, aktualiseras en omförhandling. I en FEHA har den offentliga parten en svagare förhandlingsposition, eftersom den privata utföraren redan erhållit den största delen av sina betalningar och inte har lika starka incitament att omförhandla avtalet de sista fem–tio åren.

I ett OPS-upplägg har normalt ingen ersättning betalats ut under byggfasen och avtalet har normalt också en längre löptid under driftsfasen. Vid samma tidpunkt har entreprenören i ett infrastrukturprojekt som upphandlats via FEHA därmed normalt erhållit väsentligt mer av de totala betalningarna från det offentliga än projektbolaget i ett OPS-upplägg. Vid en omförhandling där den offentliga parten vill utöka drift- och underhållsåtgärderna vid extremt väder har den offentliga respektive privata OPS-parten mer jämbördiga intressen av att avtalet ska omförhandlas under rimliga villkor för båda parter. I detta exempel skulle resultatet kunna bli att det offentliga inte behöver betala den fulla kostnaden för de ökade underhållsåtgärderna. I en funktionsentreprenad är entreprenörens intresse betydligt lägre och denne skulle kunna kräva hög ersättning för det ökade underhållsåtagandet.

En OPS-lösning innebär enligt detta resonemang en fördel vid omförhandling. Det innebär i sin tur att den privata OPS-parten har starkare incitament att välja en långsiktigt hållbar konstruktion sett över hela avtalsperioden jämfört med en FEHA. OPS-konstruktionen binder entreprenören tydligare vid projektet under drifts- och underhållsfasen i jämförelse med en FEHA. I OPS-kontraktet kommer riskkapitalet inte att betalas tillbaka med mindre än att infrastruktur tjänsten levereras enligt kontraktet. I en FEHA har entreprenören fått betalt för investeringen efter byggfasen. På grund av den starkare bindning som uppnås med hjälp av det privata riskkapitalet uppstår skillnader i incitament såväl i byggfasen som i

driftsfasen vilka stärker drivkrafterna för den privata OPS-parten att utforma projektet i enlighet med avtalskraven.²⁷

Extern upplåning förstärker granskningen av projektet

Långivarna till projektbolaget kan vid en rekonstruktion eller konkurs riskera att förlora hela eller delar av sitt utlånade kapital. Det finns därför starka drivkrafter för långivarna att kontrollera och bedöma projektbolagets kreditvärdighet. För att kunna göra en sådan granskning behöver långivarna bedöma infrastrukturprojektets genomförbarhet eftersom det är den säkerhet, utöver projektbolagets egna kapital, som finns.²⁸ Därför behöver långivarna noggrant granska planerna för projektering, byggande och drift av infrastrukturobjektet inför ett beslut om att låna ut pengar. Långivarna kommer även att kontinuerligt behöva följa projektgenomförandet för att kunna göra riskanalyser och delta i eventuell refinansiering av bolaget.

Organisationsformen i sig har gynnsamma effekter

I ett OPS-upplägg bildas normalt ett specifikt projektbolag vars enda uppgift är att projektera, bygga och driva ett infrastrukturobjekt. I de FEHA som genomförts i Sverige hittills har motparten i stället varit ett bygg- och anläggningsbolag. Organisationsformen i sig kan, som beskrivs i avsnitt 6.5, ha potentiella effektivitetsvinster genom det starka fokus som hamnar på själva infrastrukturprojektet. Dessutom möjliggör organisationsformen riskfördelning mellan de olika ägarna som relativt enkelt kan förändras om förutsättningarna förändras eller när projektet går från bygg- till driftsfas.

²⁷ Teoretiskt kan denna försvagade förhandlingsposition vid framtida omförhandlingar leda till högre anbudspriser i OPS jämfört med en FEHA.

²⁸ Kreditvärdigheten hos de bolag som äger projektbolaget kommer troligen att spela viss roll i kreditbedömningen. Skapandet av projektbolaget har dock samtidigt gjorts just för att lyfta av projektrisken från ägarbolagens balansräkningar.

6.8 Att utvärdera OPS-projekt

6.8.1 Generella utmaningar

Det finns begränsad tillgång till vetenskapliga uppföljningar av helt genomförda OPS-projekt. En förklaring till det är OPS-projektens långa avtalstider. Få eller inga OPS-projekt har avslutats i termer av att avtalen löpt ut, med undantag från projektbolag som faktiskt eller nästan gått i konkurs.²⁹

Det finns dock ett ytterligare problem med att följa upp och utvärdera OPS-projekt. En utmaning är att kunna identifiera en rättvisande norm för jämförelsen av kostnaderna under en lång avtalsperiod. För att utvärdera ett OPS-projekt måste någon form av beskrivning ges av hur utfallet av projektet skulle ha blivit om det *inte* genomförts som ett OPS-projekt. Av naturliga skäl saknas dock sådan kontrafaktisk information.³⁰ En möjlighet skulle då kunna vara att jämföra två eller flera relativt lika projekt med varandra. Detta är emellertid en stor utmaning för OPS-projekt som inte sällan är stora och komplexa och som därför ofta saknar relevanta jämförelseobjekt.

I brist på jämförelseobjekt kan ett alternativ vara att genomföra en mindre strukturerad bedömning av hur det "i stället hade kunnat gå". Detta pekar emellertid på en ytterligare utmaning för analysen. Det uppdrag som upphandlas kan komma att konstrueras på helt olika sätt beroende på vilken entreprenadform som väljs. Ett syfte med OPS är just att det skapar incitament att genom innovationer hitta andra mer effektiva lösningar än vad som annars skulle ha skett (se vidare avsnitt 6.2.6). Uppgiften för en uppföljning blir då att fastställa vilket förfarande som sannolikt hade använts om projektet *inte* genomförts som ett OPS och att bedöma vad detta hade inneburit. Ett sådant hypotetiskt fall jämförs då med faktiskt genomförd verksamhet. Vilket är utfallet av en sådan jämförelse i termer av samhällsekonomisk effektivitet?

²⁹ Se t.ex. Ortega et al (2016) avseende Spanien.

³⁰ Detta är samma principproblem som måste hanteras i ex ante-bedömningar. Kostnaderna för, och nyttan av en tänkbar nyinvestering måste jämföras med kostnaderna för, och nyttan av det bästa alternativet till denna investering. Endast om nyttan av det studerade projektet (utredningsalternativet) är större än nyttan av dess alternativ (jämförelsealternativet) bör projektet genomföras.

En aspekt som ytterligare försvårar möjligheterna till jämförelser är att den vinnande anbudsgivarens slutkostnad för ett projekt normalt är okänd. På en marknad med tillräckligt god konkurrens kommer anbudspriset att hamna på en nivå som inte i genomsnitt avviker från slutkostnaden. Inte minst med tanke på de osäkerheter som är förenade med upphandlingar av stora och komplexa projekt är det dock vågat att generellt likställa det belopp som regleras i avtalet mellan parterna med den faktiska slutkostnaden för ett projekt. Det är en siffra som ofta inte finns offentligt tillgänglig.

En ytterligare försvårande omständighet är att OPS-projekt, som tidigare noterats, konstrueras med i huvudsak de egenskaper som kännetecknar en fastprislösning. Så länge kvaliteten i den framtida verksamheten som ska bedrivas inte äventyras har den vinnande anbudsgivaren därför starka skäl att hålla byggkostnaderna på en så låg nivå som möjligt efter det att avtalet tecknats. Efter hand som ursprungliga osäkerheter avtar öppnas också möjligheter att anpassa genomförandeprocessen till delvis förändrade förutsättningar. Sammantaget kan detta både öka och minska kostnaderna jämfört med den ursprungliga bedömningen.

6.8.2 Utvärdering av OPS-projekt

Det är svårt att identifiera systematiskt genomförda utvärderingar av OPS-projekt. Statens väg- och transportforskningsinstitut redovisar i en granskning av OPS-projekt, som åtminstone till viss del baseras på kvantitativa analyser, en grund för vissa slutsatser. De mest relevanta rapporterna är gjorda i England och Skottland liksom en preliminär bedömning som gjordes av fyra OPS-projekt som prövades i Norge.³¹

En återkommande observation från dessa och andra studier är att OPS-projekt i allmänhet genomförs i tid eller snabbare än tidsplanen. Därutöver finns en tendens att kostnadsöverskridanden för projektens första del är mindre vanligt förekommande jämfört med traditionella entreprenadformer. Det finns också exempel på att OPS-projekt genomförts med andra tekniska lösningar än ursprung-

³¹ VTI (2007a).

ligt planerat. Exempelvis kom stationerna under Arlanda att byggas på ett annat sätt än i de preliminära planer som Banverket upprättat.

Därutöver finns en stor mängd rapporter som beskriver både potentialen som ligger i att genomföra OPS-projekt och de utmaningar som följer för den offentlige beställaren. Ett exempel på denna litteratur är en rapport från EPEC.³² Rapporten innehåller även hänvisningar till ett antal underlagsrapporter och en av dessa³³ innehåller en del kvantitativ information. Analysen baseras på offentligt tillgängliga uppgifter om 21 OPS-projekt och 33 projekt upphandlade på traditionellt sätt. Projekten avser åtgärder inom den sociala sektorn, transportsektorn, vatten och IT. Det noteras att det varit lättare att få tillgång till information om OPS-projekten än projekten som genomförs på traditionellt sätt.

I tabell 6.2 redovisas en av de kvantitativa observationerna som görs. De två första raderna i tabell 6.2 visar att kostnadsökning för de olika investeringarna, räknat från ursprungligt beslutstillfälle till kostnaden efter det att investeringen slutförts, är 35 procent för traditionella projekt medan kostnaden för OPS-projekt under motsvarande period ökar med 12 procent. De två därpå följande raderna jämför kostnaden vid kontraktstillfället med slutkostnaden och visar att traditionella projekt ökar med 15 procent under denna period medan kostnaden för OPS-projekt knappt förändras alls. Jämförelsen avser enbart bygfasen av projekten.

Tabell 6.2 Jämförelse av kostnadsutvecklingen från beslutstillfället till dess att respektive anläggning färdigställts (miljoner AU\$)¹

		Förväntad kostnad	Slutlig kostnad	Kostnadsökning, procent
Hela processen, från beslut till färdigställande	Traditionella kontrakt	3 082	4 169	35
	OPS-kontrakt	4 484	5 004	12
Kontraktskostnad till färdigställande	Traditionella kontrakt	4 533	5 205	15
	OPS-kontrakt	4 946	5 004	1

¹ The Allen Consulting Group (2007), tabell 1.

³² EPEC (2015a).

³³ The Allen Consulting Group (2007).

Vid en utvärdering i Frankrike³⁴ konstaterades att det visserligen var överskridanden av ursprungliga kontraktsbelopp i knappt 50 procent av alla studerade OPS-projekt. Huvuddelen av överskridandena i förhållande till de ursprungliga kontrakten berodde dock på den offentliga parten, exempelvis på grund av tilläggsbeställningar. Dessutom visade utvärderingen att överskridandena i regel var små – majoriteten var klart under 10 procent. Detta skulle tentativt kunna ställas i relation till de genomsnittliga kostnadsöverskridandena i ett urval av Trafikverkets projekt som avslutats åren 2013–2015.³⁵ Genomgången av dessa projekt visar överskridanden i förhållande till ursprungligt kontrakt på i genomsnitt 20 procent.

Även om de ovan nämnda utvärderingarna inte kan svara på frågan om OPS-projektens samhällsekonomiska effektivitet relativt andra entreprenadformer finns i dessa rapporter erfarenheter som kan beaktas i utformningen av OPS-program. Genom att undvika misstag som gjorts tidigare kan förutsättningarna för att ett svenskt eventuellt OPS-program lyckas förbättras.

6.9 Slutsatser

Bedömning: Kommittén bedömer att det finns potentiella effektivitetsvinster att realisera med hjälp av OPS-modeller inom investeringar i statlig transportinfrastruktur. Vissa av dessa effektivitetsvinster är delvis möjliga att uppnå genom mer utvecklade entreprenadformer såsom funktionsentreprenader med helhetsansvar (FEHA). Andra effekter är dock svåra att uppnå utan att involvera privat kapital i överbrygningsfinansieringen. Det gäller framför allt de förstärkta drivkrafter som följer av projektbolagsformen, det bundna kapitalet i projektet och en väl anpassad riskfördelning.

Ett OPS-upplägg kan underlätta omförhandlingar för staten av ingångna avtal till följd av förändrade förutsättningar för projektet. De externa lånen som OPS-projektbolaget normalt tar upp innebär vidare att projektet granskas mer ingående än vid andra entreprenadmodeller.

³⁴ PWC France (2011).

³⁵ Trafikverket (2015).

I förhållande till nu existerande FEHA-exempel i Sverige innebär en OPS-modell även att drivkrafterna att hålla tidsram och budget stärks, liksom livscykelperspektivet.

Kommittén anser att staten ska fortsätta att pröva och utveckla användningen av funktionsentreprenader och FEHA. Väl genomförda FEHA kan uppnå flera av de potentiella vinster som finns med OPS-upplägg och har troligen något lägre transaktions- och finansieringskostnader. Vilken upphandlingsform som är mest lämplig måste avgöras från fall till fall.

För att de potentiella effektivitetsvinster som bedöms finnas med OPS-modellen ska vara möjliga att uppnå ställs höga krav på det offentligas organisation samt upphandlings- och förhandlingskompetens.

I avsnitt 6.8 konstaterade kommittén att det av flera anledningar råder brist på säkra empiriska slutsatser om effektivitetseffekterna av OPS sett över ett infrastrukturprojekts livscykel. Det tydligaste empiriska stödet rör projektens byggfas. Här finns evidens för att infrastrukturprojekt som bedrivs i någon form av OPS i högre utsträckning håller tidplanen och att kostnadsöverskridandena i förhållande till ursprunglig kontraktssumma i regel är mindre.

Det finns också stöd för att OPS-upplägg medför ökade transaktionskostnader i själva upphandlingsförfarandet och upprättande av avtal.³⁶ Vidare har stater med god kreditvärdighet en lägre riskjusterad finansieringskostnad för att genomföra investeringen än ett projektbolag i en OPS-lösning.

Utöver detta bedömer kommittén att den empiriska evidensen är svag när det gäller effektivitetsaspekter. En bedömning av huruvida OPS-lösningar leder till högre effektivitet jämfört med andra entreprenadformer måste därför baseras på en kombination av teoretiska argument och den empiriska evidens som berör delar av den samhällsekonomiska effektiviteten.

Kommittén bedömer att det finns starka argument för att livscykelperspektivet stärks vid OPS-upphandlingar, till följd av att alla faser i ett infrastrukturprojekt omfattas. Detta kan i sin tur leda till effektivitetsvinster i form av innovationer och nya lösningar som

³⁶ Transaktionskostnaderna är dock högst i början av ett OPS-program och kan antas sjunka efterhand.

kan bidra till lägre bygg- och underhållskostnader alternativt högre kvalitet på infrastrukturtjänsten. För att dessa potentiella vinster ska kunna realiseras är dock en nödvändig förutsättning att kontraktet ger frihetsgrader till den privata OPS-parten i hur infrastrukturtjänsten ska levereras. Med OPS-avtal är det också möjligt med en riskfördelning som stärker effektiviteten.

Rätt utformade OPS-avtal är alltså en förutsättning för att effektivitetsvinster ska kunna realiseras. Analogt kan även rätt utformade avtal begränsa de effektivitetsförluster som finns med OPS-lösningar. Bland annat kan rätt utformade avtal undvika en riskfördelning som leder till så kallad moral hazard eller att avtalen innehåller klausuler som begränsar statens frihet att i framtiden göra förändringar i transportsystemet. Avtalen kan också hantera hur eventuella vinster som uppstår i ett OPS-projekt fördelas mellan den privata och offentliga OPS-parten. Slutligen kan avtalen reglera hur en eventuell framtida konkurs för den privata OPS-parten ska hanteras.

Kommittén bedömer också att det är svårt att dra några säkra slutsatser om hur konkurrenssituationen i upphandlingen av ett projekt som genomförs som OPS påverkas. Å ena sidan finns det internationella bygg- och anläggningsbolag som är vana vid OPS-projekt som skulle kunna lägga anbud i en svensk OPS-upphandling. Å andra sidan har flera av de stora svenska bygg- och anläggningsbolagen liten eller mycket begränsad erfarenhet av OPS-projekt. I dagsläget bedöms dock intresset från olika typer av finansörer att delta som ägare eller långgivare till OPS-projektbolag vara stort. För att stärka konkurrensen på den svenska anläggningsmarknaden är det en fördel om utländska bygg- och anläggningsbolag kan lockas att delta i upphandlingarna.

Kommittén konstaterar vidare att en del, men inte alla potentiella effektivitetsvinster kan uppnås med hjälp av en väl utformad FEHA. Samtidigt kan FEHA innebära fördelar i form av en lägre riskjusterad finansieringskostnad och troligtvis lägre transaktionskostnader. Det privata kapitalet som binds i projektbolaget stärker statens förhandlingsposition, vilket kan underlätta omförhandlingar och bidra till ett effektivt projektgenomförande. Dessutom har projektbolaget, som organisationsform vissa fördelar genom att för-

stärka såväl fokus som möjligheterna till extern granskning av ett infrastrukturprojekt.³⁷

Kommittén bedömer att det finns skäl att tro att effektivitetsvinsterna i ett väl utformat OPS-projekt överväger effektivitetsförlusterna. Bedömningen baseras på den empiri som finns avseende OPS-modellens förmåga att hålla tidplan och budget, de högre transaktionskostnader och finansieringskostnaderna, samt de mer teoretiskt motiverade potentiella fördelarna att via en väl avvägd riskfördelning och organisationsformen ge rätt drivkrafter till den privata aktören. En förutsättning för att effektivitetsvinsterna ska väga över är dock tillräcklig beställarkompetens hos staten, rätt utformade kontrakt, god konkurrens i upphandlingen och gäller endast för vissa typer av projekt (se avsnitt 8.3 för kriterier för lämpliga OPS-projekt).

Det bör dock betonas att riskerna med dåliga OPS-avtal kan vara större än för andra avtal eftersom kontrakten normalt är så långa. Väl utformade OPS-avtal kan å andra sidan ge staten en starkare förhandlingsposition vid framtida omförhandlingar jämfört med FEHA-avtal. Detta understryker vikten av ett väl utfört förberedelsearbete och en hög beställarkompetens.

Under alla förutsättningar måste det vid övervägandena göras troligt att potentiella effektivitetsvinster för ett specifikt projekt, sett över infrastrukturobjektets livscykel, uppväger de normalt högre transaktionskostnaderna och den högre riskjusterade finansieringskostnaden som alltid kommer att finnas vid OPS-upphandlingar.

Mot bakgrund av den svaga produktivitetsutvecklingen i den svenska bygg- och anläggningsbranschen finns det ett värde i att pröva nya arbetssätt. Om OPS-projekt leder till innovationer och nytänkande i projektgenomförandet är detta något som gynnar de specifika infrastrukturprojekten och dessa vinster kan förhoppningsvis tas tillvara och överföras till andra projekt. Såväl tekniska som projektrelaterade innovationer skulle därmed, om de skulle uppstå, kunna ge ett värdefullt bidrag till att förbättra produktiviteten på den svenska bygg- och anläggningsmarknaden.

³⁷ Här bör dock poängteras att även FEHA är relativt ny entreprenadform och att alla möjligheter till effektivitetsvinster ännu inte kunnat uppnås. Det finns därmed inget helt färdigt och beprövat alternativ till OPS-upplägg.

Ett sista argument för att det finns skäl att genomföra ett antal OPS-projekt inom transportinfrastrukturuområdet är att det bidrar till att lösa problemet med den begränsade empirin. Ett väl förberett OPS-program, som konstrueras så att det är möjligt att utvärdera i samtliga projektsteg kommer, tillsammans med att resurser avsätts för en gedigen utvärdering, leda närmare ett svar på frågan om involverandet av privat kapital i OPS-projekt är något som staten bör ha i verktygslådan eller inte.

Sammanfattningsvis bedömer kommittén att teoretiska argument och viss empirisk evidens tyder på att rätt utformade kontrakt kan öka effektiviteten. Hur konkurrensen och innovationstakten påverkas är oklart. Sammantaget bedömer kommittén att det finns potentiella effektivitetsvinster att hämta hem med hjälp av OPS-modeller för statliga transportinfrastrukturinvesteringar.

6.9.1 Förutsättningar för att uppnå ökad effektivitet vid OPS

De potentiella effektivitetsvinsterna med OPS-upplägg för investeringar i transportinfrastruktur bygger enligt kommitténs bedömning på att ett antal villkor är uppfyllda:

- Konkurrensen på anläggningsmarknaden för stora komplexa infrastrukturprojekt bör vara tillräcklig.
- Staten behöver binda sig politiskt till målsättningen att genomföra ett antal OPS-projekt i form av ett samlat OPS-program.
- Det är centralt att staten bygger upp en beställarkompetens med adekvata resurser och rätt kompetens som kan matcha den privata motparten, inte minst när det gäller juridisk och ekonomisk expertis (se avsnitt 7.3.3).
- Det behövs ett omfattande förberedande arbete för att analysera lämplig riskfördelning och ersättningsform i OPS-kontrakten. Detta för att kunna skapa rätt incitament utan att för den skull öka riskpåslagen i den privata sidans anbud mer än nödvändigt.

Är ovanstående förutsättningar uppfyllda ökar sannolikheten för att ett OPS-program kan genomföras på ett effektivt sätt.

7 Institutionella förutsättningar för att inleda ett svenskt OPS-program

7.1 Inledning

I detta avsnitt diskuteras institutionella förutsättningar som ökar sannolikheten för att ett eventuellt svenskt program för offentlig-privat samverkan (OPS) blir framgångsrikt. Infrastrukturprojekt som genomförs genom OPS innebär ofta komplicerade avtal med långa avtalsperioder och förhållandevis höga belopp. Detta medför i sin tur att konsekvenserna kan bli mycket påtagliga om projekten genomförs utan goda förberedelser och rätt förutsättningar. Dessutom bör konsekvenserna av de olika valen som görs inom ramen för OPS-programmet nog analyseras och utvärderas i olika scenarier. Analyserna bör även omfatta en riskanalys.

Avsnittet beskriver inledningsvis hur två olika internationella aktörer ser på ovannämnda frågor inklusive en översiktlig beskrivning av den vägledning Skottland tillämpar rörande OPS. Avslutningsvis behandlas några av de specifikt svenska omständigheterna i detta sammanhang. Det är viktigt att notera att de internationella erfarenheterna och rekommendationerna inte nödvändigtvis är direkt tillämpliga för svenska förhållanden. Hur Sverige väljer att utforma och organisera ett eventuellt OPS-program måste anpassas till de svenska förhållandena.

7.2 Vissa internationella erfarenheter och rekommendationer

Såväl Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) som European PPP Expertise Centre (EPEC)¹ har rekommendationer avseende hur den offentliga sektorn bör organisera sig, och studier om hur den har organiserat sig, för att hantera OPS-frågor.

7.2.1 OECD:s rekommendationer

OECD noterar bl.a. att de tidigare inte tillräckligt väl uppmärksammat behovet av att säkerställa att OPS-projekt hanteras av starka offentliga institutioner för att uppnå samhällsekonomisk effektivitet, kostnadseffektivitet och en transparent behandling i budgetprocessen.² Vidare anser de att ramverket för OPS bör slås fast politiskt för att borgen för just en sund och effektiv hantering av OPS.

De rekommendationer som OECD ger är:

- Upprätta ett tydligt, förutsägbart och legitimt institutionellt ramverk som stöds av relevant kompetens och erforderliga resurser.

Kunskapen om relativa kostnader, fördelar och risker med OPS i förhållande till mer konventionella entreprenadformer bör öka. Allmänhetens förståelse för och kunskap om OPS kräver engagemang och samverkan med intressenterna. Detta avser såväl i budget- och beslutsprocessen som i gransknings- och revisionsprocessen.

- Utgångspunkten vid val och utformning av entreprenadform ska vara den samhällsekonomiska effektiviteten.

Prioriteringen av investeringsprojekten bör ske på hög politisk nivå. Beslut bör baseras på en helhetssyn rörande statsbudgeten och de statsfinansiella konsekvenserna och inte vara beroende av överbygg-

¹ Ett europeiskt expertcentrum för offentlig-privata partnerskap inom EIB (Europeiska Investeringsbanken). Medlemmarna är Albanien, Österrike, Belgien, Bulgarien, Kroatien, Cypern, Tjeckien, Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Grekland, Ungern, Irland, Israel, Italien, Kosovo, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Montenegro, Nederländerna, Polen, Portugal, Rumänien, Serbien, Slovakien, Slovenien, Spanien, Storbritannien och Turkiet.

² Avsnittet bygger till stora delar på OECD (2012).

ningsfinansieringen. Det ska även provas om OPS är en lämplig genomförandeform. Risker ska definieras, identifieras och värderas och en väsentlig utgångspunkt ska vara att den som är bäst lämpad att bära en viss risk även ska göra det. Om projektet ska genomföras som OPS ska avtalen säkerställa god effektivitet och endast om förhållandena ändras på grund av diskretionära politiska beslut bör regeringen överväga att kompensera den privata motparten. All eventuell omförhandling av avtalen bör ske öppet och transparent och tvistlösning bör vara tydligt reglerad. Vid upphandling bör regeringen se till att det råder tillräcklig konkurrens genom anbudsförfarande. Såväl själva OPS-projektet som processen kan behöva anpassas för att öka konkurrensen.

- En transparent budgetprocess minimerar finansiella risker och säkerställer ett korrekt och ändamålsenligt upphandlingsförfarande.

Projektet bör hanteras inom ramen för gängse finans- och budgetpolitiskt ramverk och samtliga kostnader och åtaganden ska redovisas öppet. OECD rekommenderar även att centrala institutionella roller och ansvar bör bibehållas. Regeringen bör vidare vidta relevanta åtgärder för att säkerställa en effektiv upphandlingsprocess utan risk för oegentligheter och korruption. De berörda myndigheterna och aktörerna bör ha tillgång till relevant kompetens samt ha erforderliga befogenheter.

7.2.2 Erfarenheter från EPEC

De flesta europeiska länder har infört någon form av central OPS-funktion som en del av en institutionell hantering vid genomförandet av OPS.³ I syfte att stärka respektive regerings förmåga att välja, utforma och hantera ett OPS-projekt har dessa länder funnit att upprättandet av en expertfunktion (OPS-enhet) varit effektiv. Det ska dock påpekas att en sådan central OPS-enhet inte per automatik leder till en stärkt förmåga. Olika investeringsprojekt har naturligen olika förutsättningar och innehåller olika frågeställningar vilket innebär att kraven på kompetens och förmågor varierar mellan olika tänkbara investeringsprojekt.

³ Avsnittet bygger till stora delar på EPEC (2014).

En översyn av EPEC-ländernas OPS-enheter ger vid handen att de utgör en eller en kombination av tre huvudfunktioner, policy-stöd och relaterad verksamhet, program- och projektstöd samt godkännande och kvalitetskontroll. Att kombinera dessa funktioner inom ramen för en och samma funktion kan innebära såväl fördelar som nackdelar. Å ena sidan kan effektivitetsvinster uppstå när flera huvudfunktioner kombineras medan det å andra sidan kan uppstå intresse- och målkonflikter i andra situationer.

Det är inte ovanligt att dessa OPS-enheter är en del av en vidare offentlig infrastrukturplanering. EPEC noterar att detta är en intressant trend som återspeglar det faktum att funktioner och frågor som ingår i OPS ofta är relevanta i andra offentliga infrastruktursammanhang samt att OPS endast utgör en begränsad del i ett vidare sammanhang när det gäller offentlig infrastruktur. I några fall har OPS-enheterna dessutom uppgifter kopplade till andra frågor rörande finansiering och överbrygningsfinansiering.

Policystöd och relaterad verksamhet

EPEC:s analys visar att så gott som samtliga granskade OPS-enheter har en policystödande roll inklusive stöd till relaterad verksamhet. Erfarenheter visar att behovet inte enbart gäller den initiala policystödande verksamheten utan att det även finns ett kontinuerligt behov av stöd under hela OPS-programmets fortskridande. Detta stöd kan vara relativt brett och förutom rent policystöd även bl.a. omfatta att främja medvetenhet, kommunikation, marknadsinteragerande och samordning avseende OPS.

Program- och projektstöd

Denna funktion innebär att tillhandahålla tekniskt stöd i projektet i samband med urval, förberedelser, upphandling och hantering av OPS-projekt. Ofta sker detta inte genom OPS-enheten själv utan snarare genom att stödja och bistå ansvariga myndigheter eller annan ansvarig offentlig aktör i frågor om behovet av resurser och expertis för att skapa goda förutsättningar för lyckade projekt. Lika viktig är funktionen att sprida erfarenheter av OPS till andra statliga aktörer.

Ett antal länders OPS-enheter⁴ anser att deltagandet i tillsynsorgan eller annat övervakande organ som skapats för att följa och övervaka ett visst projekt eller program är ett effektivt och ändamålsenligt sätt att ge projektet löpande stöd. Den mer konkreta utformningen och organisatoriska placeringen för dessa OPS-enheter varierar mellan de olika EPEC-länderna.

En OPS-enhet med program- och projektstödjande ansvar förväntas bl.a. bidra till:

- Att den upphandlande myndigheten är bättre rustad för att identifiera, fastställa och hantera en lämplig kombination av kompetenser, såväl från offentlig som privat sektor, som krävs för att förbereda och hantera sina OPS-projekt.
- Snabb tillgång till tekniskt stöd för att bistå OPS-projektet.
- Regeringens förmåga att samla och lära av OPS-projekterfarenheter.
- Bättre förberedda och förvalta OPS-projekt.

Godkännande och kvalitetskontroll

Ungefär hälften av EPEC-medlemmarnas OPS-enheter har en godkännande och kvalitetskontrollerande funktion. När i processen de har denna roll varierar dock. För att OPS-enheten ska kunna vara effektiv i sitt arbete med godkännande och kvalitetskontroll krävs att den har adekvata befogenheter och behörigheter. För att undvika interna mål- och intressekonflikter har vissa OPS-enheter inte befogenheten att godkänna OPS-projekt. De OPS-enheter som inte har denna befogenhet att själva godkänna OPS-projekt kan trots allt fylla en policyfrämjande och stödjande funktion. Erfarenheter från vissa EPEC-medlemmar visar att det är viktigt att undvika osunda incitament rörande OPS-enheternas stödjande respektive godkännande roll.

⁴ EPEC (2014) s. 7.

EPEC:s lärdomar

Baserat på medlemsländernas erfarenheter av att organisera OPS-arbetet drar EPEC några väsentliga lärdomar. Till att börja med bör de krav som ställs på en OPS-enhet analyseras. Detta inkluderar även att identifiera de viktigaste politiska drivkrafterna för att utveckla ett OPS-program och vad som krävs för att programmet ska bli framgångsrikt. Även andra aktörer, och OPS-enhetens förhållande till dessa, som förväntas vara involverade i programmet ska identifieras. Det behöver dessutom klargöras vilket förhållande OPS-programmet har till eventuellt befintliga infrastrukturplaner. Vidare anser EPEC att OPS-enheten och dess funktion löpande och regelbundet ska granskas med avseende på policy, administration och marknads-situation. Granskningen ska även omfatta OPS-enhetens förmåga att anpassa sig till förändringar.

När det gäller policyrelaterade frågor anser EPEC att en viktig aspekt är hur väl OPS-enheten kan ge specifikt OPS-relaterat stöd för att kontinuerligt understödja utvecklingen. Även de krav som ställs på att samordna andra berörda aktörer i syfte att uppnå en konsekvent och konsistent hantering bör beaktas. EPEC betonar även behovet av specialistkompetens och stöd för att samarbetet med marknadsaktörerna ska kunna ske med goda förutsättningar. Detta specialiststöd bidrar även till att säkerställa en tydlig information och kommunikation, inklusive dokumentation, rörande OPS-programmet och de enskilda projekten. Ytterligare en aspekt att beakta är vilken roll OPS-enheten ska ha i samband med utvärdering av OPS-programmet och vidareutvecklingen av policy och principer.

I samband med den program- och projektstödande funktionen betonar EPEC att det bör beaktas hur upphandlande myndigheter kommer att utvecklas och hur tillgång på specialiststöd och den roll som OPS-enheten har bidrar till utvecklingen. I OPS-enhetens roll och funktion ligger också att uppmärksamma att det kan finnas expertis och kompetens hos andra statliga aktörer som kan bidra i OPS-programmet. Det kan röra sig om t.ex. teknisk kompetens eller kunskap och erfarenhet inom upphandlingsområdet. Förekomsten och tillgängligheten av sådan relevant kompetens kan mycket väl påverka vilken roll och funktion OPS-enheten bör ha. EPEC anser även att det bör beaktas om och hur OPS-enheten kan initiera och stödja upphandlande myndigheter att utveckla metoder inom olika

sektorer som kan involvera ett antal olika upphandlande myndigheter som arbetar tillsammans.

Avseende den godkännande och kvalitetskontrollerande funktionen anser EPEC att en viktig fråga är hur kontroll och granskning av regelefterlevnad och kvalitet kommer att ske, inklusive OPS-enhetens tänkbara roll i detta sammanhang. OPS-enhetens roll skulle, beroende på hur frågorna besvaras, kunna vara mer eller mindre stödjande eller granskande och godkännande. Likaså är utformningen av det bemyndigandet OPS-enheten har i en eventuellt godkännande roll av stor betydelse för möjligheten att fullgöra uppgifterna. Det är även värt att uppmärksamma den risk för oönskade incitament som kan föreligga i OPS-enhetens olika roller. Det kan t.ex. röra den potentiella intressekonflikt som finns i den stödjande rollen i förhållande till en godkännande roll.

Avslutningsvis lyfter EPEC fram att det finns potentiella effektivitetsvinster med att kombinera olika roller inom OPS-enheten givet att de potentiella riskerna som nämns ovan beaktas. På samma sätt bör det beaktas om OPS-funktionerna kan bidra i ett vidare infrastruktursammanhang. Det kan t.ex. röra sig om att OPS-enheten kan bidra i den mer grundläggande infrastrukturplaneringen.

7.2.3 Vägledning för OPS i Skottland

Skottland har publicerat en vägledning rörande val, styrning och revision av investeringsprojekt som kan tänkas finansieras och upphandlas genom OPS.⁵ Vägledningen riktar sig till de offentliga aktörer som kan tänkas vara inblandade i OPS-projekt.

Utgångspunkterna för denna vägledning är att OPS endast ska övervägas om det är sannolikt att det ger bättre effektivitet än en mer konventionell entreprenadform. Det är därför viktigt att noga analysera konsekvenserna av olika entreprenadformer i de aktuella projekten och även löpande följa upp dessa konsekvenser under hela den inledande analysfasen. Vid samtliga större investeringsprojekt ska OPS övervägas men för att sortera bort uppenbart olämpliga projekt ska projekten granskas av experter. De vägval som görs ska motiveras och dokumenteras av relevant beslutsfattare. I allt väsentligt ska

⁵ Scottish Government (2009).

upphandlingsförfarandet följa gängse praxis och externa revisorer bör konsulteras i frågor rörande redovisning redan i projektets inledningsskede.

7.3 Organisation och hantering av OPS ur ett svenskt perspektiv

Skulle det fattas beslut om att sjösätta ett OPS-program i Sverige finns en del lärdomar att dra från de studier som gjorts internationellt. Det är dock nödvändigt att analysera dessa lärdomar utifrån de specifikt svenska förutsättningar som råder. Det gäller inte enbart de specifikt svenska infrastrukturbehoven och den svenska marknadssituationen utan även de institutionella förutsättningarna som t.ex. rör det kommunala självstyret samt de regler och förutsättningar som rör den svenska statsförvaltningen. En central utgångspunkt är att ett svenskt OPS-projekt eller program ska kunna hanteras inom ramen för ordinarie system för investeringar i transportinfrastruktur respektive ordinarie besluts- och budgetprocess (se avsnitt 2.2–2.2.4).

7.3.1 OPS i budgetbeslut och budgetprocessen

Enligt 7 kap. 5 § budgetlagen (2011:203) är anslagsfinansiering huvudregeln vid investering i infrastruktur. För att involvera privat kapital krävs därför enligt 7 kap. 6 § samma lag ett särskilt riksdagsbeslut. Detta innebär att det inom ramen för de möjligheter som redan finns i dag är fullt möjligt att fatta beslut om att involvera privat kapital när det gäller investering i infrastruktur. För att inte urholka en väl fungerande budgetprocess är det snarare viktigt att säkerställa en samlad prövning av statens budget.

Det är även fullt möjligt att inom ramen för det befintliga regelverket och processen bereda och besluta om eventuellt andra beställningsbemyndiganden. Det gäller såväl andra ändamål och belopp som andra tider avseende dessa beställningsbemyndiganden.

Även om det befintliga ramverket möjliggör beredning och beslut rörande privat kapital kan naturligtvis beredningsprocessen påverkas av behovet av att få nödvändiga riksdagsbeslut för den fortsatta processen. Information och underlag kan behöva tas fram vid olika tid-

punkter beroende på vilka beslut som behöver tas av vilken instans vid olika tidpunkter. Detta kan dock hanteras inom ramen för de befintliga processerna.

För att illustrera de olika behoven av riksdags- och regeringsbeslut kan en principiell jämförelse göras med en investering som hanteras på två olika sätt. I det första fallet antas investeringen göras enligt huvudregeln vilket innebär att investeringsutgiften anslagsfinansieras. Det krävs då ett traditionellt beställningsbemyndigande från riksdag och regering för att ansvarig myndighet ska ha rätten att ingå de avtal, vilka har framtida budgetkonsekvenser, som krävs. De år då anslagen ska belastas med utgiften krävs gängse anslagsbeslut.

Om denna procedur jämförs med samma investering som genomförs som OPS krävs delvis andra beslut. Till att börja med krävs ett beställningsbemyndigande från riksdag och regering för att ansvarig myndighet ska kunna ingå OPS-avtalen. Förutsatt att OPS-avtalet innebär en tillgänglighetsbaserad ersättning behövs ett beställningsbemyndigande som rymmer det framtida anslagsbehovet under avtalen. Dessutom krävs årliga anslagsbeslut för de år anslagen ska avräknas och den tillgänglighetsbaserade ersättningen betalas. Under normala omständigheter kommer det beställningsbemyndigande som krävs vid anslagsfinansiering omfatta en kortare tid och den årliga anslagsbelastningen vara högre men under en kortare tid. OPS-alternativet kräver normalt ett beställningsbemyndigande som sträcker sig en längre tid medan det årliga anslagsbehovet uppstår senare men kvarstår en längre tid.

7.3.2 Organisation av OPS i Sverige

Det finns i dag ingen särskild organisation eller funktion som har ett utpekat ansvar rörande OPS i Sverige. De fall av OPS som genomförts har hanterats inom ramen för den ordinarie verksamheten. Samtidigt, vilket framgår ovan, finns inget tydligt behov att anpassa den gällande ordningen vad avser budgetbeslut och budgetprocess. Då kvarstår frågan om det av andra skäl finns anledning att pröva frågan om hur arbetet med OPS ska hanteras och organiseras.

OPS och funktionsupphandling med helhetsansvar

Vid en jämförelse mellan OPS och funktionsupphandling med helhetsansvar (FEHA) är de väsentligaste skillnaderna dels den privata finansieringen för att bekosta investeringskostnaden vid OPS, dels den specifika organisationsformen i form av ett projektbolag som är vanlig i ett OPS-projekt. I en FEHA skapas inte ett specifikt projektbolag som utgör motparten i avtalet med det offentliga utan motparten är, som i andra traditionella entreprenadtyper, normalt ett byggföretag. Dessutom finns det anledning att anta att avtalen i samband med OPS-projekt är tidsmässigt längre än vid FEHA (se avsnitt 6.7).

Vidare kommer de olika avtalen som tecknas vid OPS respektive FEHA att skilja sig åt eftersom inslaget av privat kapital påverkar utförarens ekonomiska incitament. Hur incitamenten påverkas beror på hur avtalet mellan parterna ser ut. Olika ersättningsmodeller (se avsnitt 3.4) kan t.ex. ge olika fördelning av risker mellan parterna vilket i sin tur påverkar parternas incitament och därmed agerande (se avsnitt 6.4).

Det faktum att det finns potentiellt viktiga och stora skillnader mellan OPS och andra entreprenadformer innebär att det även krävs förutsättningar och förmåga att hantera frågorna om valet och utformningen av entreprenadform. En viktig aspekt i detta sammanhang är att analysera vilka konsekvenserna är för beställaren och det ansvar som denne har.

7.3.3 Beställarkompetens

En upphandling i form av OPS är mer komplex och arbetskrävande än en traditionell entreprenad. Den kräver också högre och delvis annan kompetens hos beställaren jämfört med andra entreprenadformer. Vidare kräver en sådan upphandling kontinuitet i beställarrollen under hela projektets livslängd. Beställaren bör mot den bakgrunden alltid ta ansvar för följande frågor:

- Inom de ramar riksdag och regering beslutat närmare precisera utformningen av projekt som ska finansieras genom OPS.
- Ange egenskaperna i den tjänst som ska levereras. Ju mer detta sker utifrån infrastrukturens funktion i stället för att specificera anläggningen som ska byggas, desto bättre får förutsättningarna anses vara för att utföraren kommer att hitta innovativa lösningar. Vissa restriktioner för att möta minimikrav kan dock behöva göras på bekostnad av utförarens frihetsgrader.
- Beställaren bör genomföra en väl strukturerad upphandlingsprocess baserad på en utlysningssprocess som uppmuntrar potentiella budgivare att lämna anbud.
- Förfrågningsunderlaget, som utgör ett första steg i upphandlingen, bör baserat på ett genomarbetat förslag till avtal med vinnande anbudsgivare.
- Beställaren bör trygga avtalets genomförande, dvs. säkerställa och löpande kontrollera att samtliga aspekter av betydelse i avtalet följs av utföraren.

En återkommande slutsats i OPS-litteraturen är att ju lägre grad av politisk inblandning, och ju bättre teknisk och administrativ förståelse beställaren har om hur privata aktörer som arbetar med globala kontraktsbundna investeringar, desto större är sannolikheten att OPS-projekt kan bidra till effektivitetsförbättringar.⁶ Lämpligheten av att begränsa den politiska inblandningen i projekt handlar väsentligen om en gränsdragning mellan beställarens politiska respektive administrativa överväganden. Huruvida OPS ska användas eller inte är ett politiskt beslut, i synnerhet innan OPS-upplägg funnit en form och visat att de kan bidra till förbättrad produktivitet. Hur projekten ska genomföras, exempelvis när det gäller utformning och funktion, är en fråga som normalt inte lämpar sig för den politiska nivån.

⁶ VTI (2017) s. 21.

7.4 Slutsatser

Bedömning: Ett framtida OPS-program bör föregås av att staten försäkrar sig om att möta de nya förutsättningarna som ett OPS-program innebär med tillräckliga institutionella resurser och erforderlig kompetens.

En förutsättning för ett lyckat OPS-program är att beställar-kompetensen i termer av resurser, kompetens och långsiktighet är tillräcklig och ändamålsenlig.

Det är troligt att den organisation och kompetens som byggs upp även kan bidra inom andra områden än transportinfrastruktur där OPS är eller kan vara aktuellt.

Kommittén bedömer att ett OPS-program kan genomföras inom ramen för nu gällande regelverk och befintliga processer.

Det är även kommitténs bedömning att det är angeläget att riktlinjer och policy fastställs för att ett svenskt OPS-program ska kunna genomföras effektivt. Det bör övervägas om det är möjligt att ta fram ett standardavtal som kan användas som en gemensam utgångspunkt vid olika OPS-projekt.

Ett eventuellt svenskt OPS-program bör utformas så att utvärdering av projekten underlättas och stöds.

Effekterna av varje OPS-projekt bör beskrivas och hanteras på ett transparent sätt så att det bidrar till ett fullständigt beslutsunderlag.

Om ett OPS-program beslutas och genomförs i Sverige finns viktiga lärdomar att dra från internationella erfarenheter. För att öka kompetensen och aktivt delta i erfarenhetsutbyte bör Sverige därför vara medlem i EPEC.

Det offentliga behöver ha en struktur som utgör motpart till OPS-konsortierna och har tillräckliga resurser och tillräcklig juridisk och ekonomisk expertis för att jämbördigt kunna förhandla och omförhandla avtal med de privata intressenterna. Dessutom finns det argument för att det kan behövas en grindvaks- eller granskningsfunktion som godkänner avtal innan de skrivs under.

Då OPS är förknippat med andra och delvis nya frågor jämfört med mer traditionella entreprenadformer är det angeläget att skapa institutionella förutsättningar som ökar sannolikheten för att ett svenskt OPS-program blir framgångsrikt. Infrastrukturprojekt som

genomförs i form av OPS innebär ofta mycket komplicerade civilrättsliga avtal med långa avtalsperioder och förhållandevis höga belopp. Detta innebär i sin tur att konsekvenserna kan bli påtagliga om dessa projekt genomförs utan goda förberedelser och rätt förutsättningar. Dessutom bör konsekvenserna av de olika valen som görs inom ramen för OPS-programmet nogt analyseras och utvärderas i olika scenarier. Dessa analyser bör även omfatta en riskanalys.

Ett framtida OPS-program ställer därför höga krav på det offentliga organisation samt upphandlings- och förhandlingskompetens för att effektivitetsvinster ska vara möjliga att uppnå. Är regering och riksdag inte beredd att binda beställarkompetensen i termer av resurser, kompetens och långsiktighet avråder kommittén från att inleda ett OPS-program eftersom det då kan bli såväl dyrt som ineffektivt.

Det offentliga måste således bygga upp en långsiktig beställarkompetens med adekvata resurser och rätt kompetens som kan matcha den privata motparten i kompetens, inte minst när det gäller juridisk och ekonomisk expertis.

8 Samlade slutsatser

8.1 Inledning

Kommittén har i tidigare avsnitt belyst olika aspekter av att involvera privat kapital i investeringar i transportinfrastruktur i form av offentlig-privat samverkan (OPS). I avsnitt 8.2 sammanfattas de viktigaste slutsatserna som dras i avsnitten 4–7 avseende frågan om att involvera privat kapital. I avsnitt 8.3 identifierar kommittén ett antal kriterier för att välja ut projekt som lämpar sig för OPS-projekt. I avsnitt 8.4 gör kommittén en samlad bedömning om och i så fall på vilket sätt det kan vara lämpligt att involvera privat kapital vid statliga investeringar i transportinfrastruktur. Utgångspunkten för den samlade bedömningen är det övergripande transportpolitiska målet att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.¹

8.2 De viktigaste slutsatserna

8.2.1 OPS innebär inte att någon annan betalar

I avsnitt 4 konstaterar kommittén att det avgörande för hur en investering påverkar de offentliga finanserna är om den slutfinansieras med skatter eller brukaravgifter. Privat överbryggningsfinansiering av en investering som är slutfinansierad med skatter innebär endast att effekterna på vissa offentligfinansiella mått kommer senare i tiden jämfört med anslags- eller lånefinansiering. Privat finansiering, i form av OPS, är därför inte en fungerande metod för att undslippa att de offentliga finanserna belastas sett i ett längre tidsperspektiv. Dessutom innebär en OPS-modell, liksom lånefinansiering via in-

¹ Se exempelvis prop. 2016/17:21 s. 10 f.

terna lån i Riksgäldskontoret, att utgiftstakets styrande effekt försvagas vilket kan öka risken för att OPS-projekt såväl som lånefinansierade projekt särbehandlas i förhållande till andra utgifter i budgetprocessen.

Det är ingen skillnad i hur anslags- och lånefinansierade investeringar bokförs i nationalräkenskaperna och därför blir påverkan på det finansiella sparandet, och därigenom påverkan på överskottsmålet exakt detsamma. Däremot leder anslagsfinansiering till att utgifterna under utgiftstaket på kort sikt ökar mer än vid lånefinansiering och OPS-lösningar. Vid OPS-upplägg som klassificeras utanför offentlig sektor blir även belastningen på det finansiella sparandet framskjuten och mer utdragen. Kommittén bedömer dock att det, vid statlig slutfinansiering, endast i undantagsfall kan bli aktuellt med en klassificering av transportinfrastrukturprojekt utanför offentlig sektor.

Kommittén anser därför att hur ett OPS-projekt påverkar statens budget eller det finansiella sparandet bokföringsmässigt inte är en faktor som ska styra valet av entreprenadform. Att ange kortsiktiga offentligfinansiella effekter som skäl för att genomföra transportinfrastrukturprojekt i OPS-form kan snarast ha skadliga effekter på statsfinanserna vilket bl.a. visats i länder i södra Europa.² Frågan om OPS bör användas som upphandlingsmodell bör därför avgöras på andra grunder, i första hand en samhällsekonomisk bedömning.

Om det bedöms nödvändigt att skapa offentligfinansiellt utrymme för ny infrastruktur bör detta i stället ske genom omprioriteringar i statens utgifter, höjda skatter eller genom att infrastrukturinvesteringarna i högre grad än i dag slutfinansieras via någon form av brukaravgifter.

8.2.2 Finansieringskostnad måste ses i samband med risk

I avsnitt 5 konstateras att den privata OPS-partens finansieringskostnad är högre än statens upplåningskostnad och att detta behöver vägas in i en samlad analys av den samhällsekonomiska effektiviteten. Finansieringskostnaden för statens upplåning och finansieringskostnaden för den privata OPS-parten är dock inte direkt jämförbara.

² Se de Sousa (2011) för en beskrivning av Portugals OPS-program inom transportinfrastrukturområdet.

En del av skillnaden i finansieringskostnad jämfört med privat finansiering beror på att det privata OPS-bolagets ägare och långivare bär projektrisker som statliga långivare undslipper eftersom statens upplåning inte är kopplad till specifika investeringsprojekt. En rättvisande jämförelse innebär därför att finansieringskostnaden behöver riskjusteras.

Finansieringskostnaden bedöms dock, även efter en riskjustering, vara högre för det privata OPS-bolaget beroende bl.a. på långivarnas riskaversion, imperfektioner på kapitalmarknaden som försvårar fullständig riskdiversifiering och den högre likviditeten i statsobligationer jämfört med lån till projektbolag.

Avkastningskravet, dvs. spegelbilden av finansieringskostnaden, för den privata OPS-partens långivare och aktieägare är en funktion av risken i infrastrukturprojektet. Ju mer risker staten tar på sig i ett givet OPS-kontrakt, desto lägre kommer finansieringskostnaden för den privata OPS-parten att vara. Detta är inte nödvändigtvis något enbart positivt. Samhällsekonomiskt kan en mer ändamålsenlig riskfördelning kombinerat med en något högre finansieringskostnad för den privata parten vara att föredra.

Mot denna bakgrund krävs en samlad analys av hur risker ska fördelas som tar sin utgångspunkt i att maximera det förväntade samhällsekonomiska överskottet. Detta sker genom att risker fördelas så att den som har möjlighet att minska sannolikheten för att risken realiseras, och för att mildra konsekvenserna av om så sker, bär dessa risker. Samtidigt ska hänsyn tas till hur finansieringskostnaden för projektet påverkas av riskfördelningen.

Denna samlade analys bör göras såväl vid ett eventuellt urval av vilka infrastrukturprojekt som är lämpliga att genomföra som OPS-projekt som när riskfördelning ska ske i ett specifikt kontrakt mellan den offentliga och privata OPS-parten.

8.2.3 Potentiella effektivitetsvinster med OPS i förhållande till andra upphandlingsformer

Kommittén har konstaterat att huvuddelen av potentiella effektivitetsvinster i förhållande till andra upphandlingsformer ligger i:

- Tydligare incitament att hålla tidplan och budget. Detta baseras på utformningen av ersättningsmodellen och betalningsprofilen i OPS-kontrakt jämfört med andra entreprenadformer. Denna effekt har även visst empiriskt stöd.
- Ett tydligt livscykelperspektiv på infrastrukturinvesteringen uppnås genom att detaljprojektering, byggande, samt drift och underhåll sammanförs i ett gemensamt kontrakt som sträcker sig över en lång tidsperiod.
- Det faktum att privat kapital är bundet i projektbolaget, och att statens ersättning till projektbolaget kommer senare ger starkare drivkrafter till effektivisering än i andra entreprenadformer. Detta förhållande stärker också statens förhandlingsposition vid omförhandlingar vilket påverkar drivkrafterna för den privata OPS-parten redan vid utformningen av anläggningen.
- Organisationsformen i form av ett särskilt projektbolag som enbart fokuserar på ett specifikt infrastrukturobjekt innebär att det, vid en väl avvägd fördelning av risker, finns ekonomiska drivkrafter att driva projektet effektivt i jämförelse med andra organisationsformer. Långivarna till projektbolaget gör en kreditbedömning av själva projektet snarare än av kreditvärdigheten hos projektbolagets ägare. Denna extra externa granskning bedöms gagna projektets effektivitet och är normalt svårare att uppnå vid andra entreprenadformer.

8.2.4 Funktionsentreprenader med helhetsansvar kan inte fånga alla effektivitetsvinster

I Sverige har Trafikverket successivt kommit att utveckla upphandlings- och entreprenadformerna i riktning mot större inslag av total- och funktionsentreprenader. Det senaste decenniet har Trafikverket också genomfört några upphandlingar som betecknas som funktionsentreprenad med helhetsansvar (FEHA). Det finns dock begränsad dokumentation som rör dessa entreprenader och vad de faktiskt inneburit. De förefaller också haft relativt stora olikheter sinsemellan. FEHA är således en entreprenadform under utveckling vilket försvårar jämförelsen med OPS.

Kommittén bedömer, utifrån existerande underlag avseende FEHA, att vissa men inte alla potentiella effektivitetsvinster med ett OPS-upplägg kan realiseras via en FEHA. Detta beror på att frånavaror av eget kapital bundet i ett speciellt projektbolag, med tillkommande extern finansiering, ger svagare ekonomiska drivkrafter. Det beror också på kortare kontrakt och den mer framtunga betalningsprofilen till entreprenören som innebär att ersättningen för projektets anläggningskostnader huvudsakligen betalats ut under själva byggfasen i de FEHA som genomförts i Sverige. FEHA ger inte samma möjligheter till riskdelning jämfört med en OPS mellan staten och den privata entreprenören. Därigenom är de potentiella effektivitetsvinsterna också lägre. Samtidigt kan såväl transaktions- som finansieringskostnaderna potentiellt vara lägre i en FEHA än i en OPS-lösning.

Slutsatsen är inte att ett eventuellt OPS-program ska innebära att FEHA utmönstras. Denna entreprenadform bör i stället fortsätta att vidareutvecklas. OPS bör snarare ses som ytterligare en möjlighet i upphandlande myndigheters verktygslåda. En analys av varje specifikt projekt bör svara på frågan om OPS eller FEHA (eller någon mer traditionell entreprenadform) är mest ändamålsenlig.

8.2.5 Omfattande internationella erfarenheter att lära sig av

Om Sverige ska inleda ett OPS-program inom det statliga transportinfrastrukturiområdet finns stora fördelar i form av många andra länders erfarenheter med OPS-program för investeringar i transportinfrastruktur. En indikation på att Sverige skiljer ut sig på området är att vi som enda EU-land, tillsammans med Estland, inte är medlemmar i European PPP Expertise Centre (EPEC), Europeiska investeringsbankens expertorgan för OPS-frågor.

Kommittén bedömer att inte minst Norges och Nederländernas erfarenheter är relevanta att studera noggrant. Dessa länder har startat OPS-program inom transportinfrastrukturiområdet relativt sent. De har också genomfört OPS-projekt med det övergripande syftet att öka effektiviteten i investeringsverksamheten. Även Storbritanniens reformering av sitt omfattande och långvariga OPS-program (PFI) 2011 är värt att studera och dra lärdomar utifrån. I likhet med Sverige omfattas också Norge, Nederländerna och Stor-

britannien av de regler som styr EU:s inre marknad, exempelvis avseende offentlig upphandling och statsstöd.

De nya norska OPS-projekt som utannonseras 2017 kombinerar utgiftsmässig anslagsavräkning vid investeringstidpunkten med OPS som genomförandeform. Denna modell är värd att studera närmare.³ Norge och Sverige har också erfarenheter från en delvis gemensam nordisk anläggningsmarknad och är därför extra intressant att studera ur ett konkurrensperspektiv.

Utöver de landspecifika erfarenheterna finns också mycket kunskap och erfarenheter samlade inom organisationer som EPEC, Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) och Världsbanken.

8.2.6 Tidiga och kontinuerliga utvärderingar viktiga

Eftersom statliga OPS-upphandlingar inom infrastrukturområdet inte har prövats i Sverige under den senaste 20-årsperioden måste det ske en tidig, noggrann och kontinuerlig utvärdering, särskilt av de första OPS-projekt som genomförs. Detta för att erfarenheter ska kunna ligga till grund för kommande projekt och därigenom utveckla OPS-programmet. Det innebär dels att projekten utformas så att de är möjliga att utvärdera genom adekvat dokumentation, dels att det avsätts resurser för att kontinuerligt utvärdera de enskilda projekten. Motsvarande krav bör dock också ställas också på andra upphandlingsformer.

8.2.7 En statlig OPS-funktion med hög kompetens

I ett inledande skede i ett svenskt OPS-program bör en särskild funktion ges i uppdrag att i detalj förbereda ett svenskt program avseende upphandlingsprocess, ersättningsform, riskfördelning utifrån internationella erfarenheter och forsknings- och utvärderingslitteraturen inom området. Sverige bör bli medlem i och delta i EPEC:s arbete och dra nytta av andra länders erfarenheter inom

³ Den 19 januari 2017 informerade norska Statens Vegvesen på ett marknadsmöte om planerna för tre nya OPS-projekt för motorvägsbyggen i storleksordningen 3 till 9 miljarder norska kronor. Upphandlingarna inleds under åren 2017 och 2018.

OPS-området och därigenom tillgodogöra sig vad som har visat sig fungera eller inte.

Funktionen bör utifrån dessa erfarenheter ta fram ett standardavtal som bl.a. noga överväger lämplig riskfördelning i ett OPS-avtal. Detta avtal ska vara utgångspunkt i alla OPS-upphandlingar som genomförs och de avtal som tecknas inom området statlig transportinfrastruktur.

För att staten ska vara en stabil och jämbördig avtalspart med den privata OPS-parten krävs en god beställarkompetens med adekvata resurser, rätt kompetens samt förmåga att agera som en långsiktig motpart.

8.2.8 Uppnå tillräcklig konkurrens i anbudsprocessen

För att uppnå en god konkurrens i upphandlingarna genom att attrahera utländska aktörer är det en fördel om regering och riksdag binder sig till ett program med minst tre projekt. Få eller små OPS-projekt riskerar att minska intresset på marknaden och att skapa bristande konkurrens då transaktionskostnaderna är höga i OPS-upphandlingar. På motsvarande sätt skapar alltför få OPS-projekt höga transaktionskostnader för staten eftersom de fasta kostnaderna för att inleda ett OPS-program är höga.

8.2.9 Ersättningsmodellen beror på projektet

Kommitténs bedömning är att en tillgänglighetsbaserad ersättning till den privata OPS-parten normalt torde vara att föredra framför system som innebär att ersättningen baseras på trafikvolymer.

Att gå från efterfrågebaserad till tillgänglighetsbaserad ersättning har varit en internationell trend det senaste decenniet.⁴ Det finns goda skäl till detta. Trafikvolymer är normalt svårt för den privata OPS-parten att påverka varför det troligtvis är svårt att uppnå effektivitetsvinster om den privata parten tar denna risk. Dessutom innebär det faktum att den privata OPS-parten tar efterfrågerisken att det kan uppstå krav på att införa begränsningar av olika slag som försvårar framtida förändringar i transportsystemet. För-

⁴ EPEC (2015b).

ändringarna kan vara samhällsekonomiskt välmotiverade men samtidigt påverka efterfrågan på en viss infrastruktur som drivs som OPS. Det innebär att en befintlig infrastrukturlösning riskerar att låsas fast under lång tid.

Slutligen innebär de legala begränsningar som följer av det så kallade Eurovinjettdirektivet m.m. att det inte finns fullständig frihet att utforma brukaravgifter på vägar.

Kommittén bedömer dock att efterfrågebaserad ersättning till den privata OPS-parten baserad på trafikvolymen kan övervägas vid väl avgränsade projekt utan näraliggande konkurrerande infrastruktur och där inga juridiska restriktioner föreligger vid eventuella brukaravgifter. Exempel på sådana projekt är broar eller tunnlar där det tidigare inte funnits någon fast förbindelse.

I slutändan måste emellertid valet av ersättningsmodell bero på förutsättningarna i det specifika infrastrukturprojektet.

8.3 Kriterier för urval av OPS-projekt

- **Risk:** Ju svårare riskerna är att identifiera och att bedöma desto mer talar detta mot OPS. Skälet är att en sådan osäkerhet kan försvåra en lämplig fördelning och värdering av riskerna. OPS-bolagets riskpremie riskerar också att bli hög. Det kan utlösa krav på villkor så som garantier, lån eller dylikt som kan skada incitamenten. Osäkerheten kan också skapa utrymme för att någon av parterna utnyttjar luckor i avtalet på ett sätt som inte står i samklang med dess underliggande, men ofullständigt specificerade, avsikter.
- **Flexibilitet:** Entreprenören måste ges möjligheter att välja alternativa lösningar för att leverera den beställda infrastrukturtjänsten. Ju mer detaljerade kraven är på exakt utformning av infrastrukturobjektet desto mer talar mot OPS eftersom eventuellt utrymme för effektivitetsvinster genom innovativa lösningar begränsas. Om projektet måste uppfylla detaljerade krav och också kräver långtgående samordning med andra angränsande projekt talar detta mot OPS.

- **Möjlighet att mäta resultat:** Eftersom entreprenören har större frihetsgrader vid en OPS-upphandling är det centralt att det är möjligt att mäta kvaliteten på den tjänst eller funktionalitet som OPS-leverantören ska leverera. Att projektet är avgränsbart i så måtto att det i så hög utsträckning som möjligt endast är den privata OPS-partens agerande som påverkar kvaliteten talar för OPS.
- **Konkurrenssituation:** Leder en OPS-upphandling till att konkurrenssituationen (antalet anbud) försämrats talar detta mot OPS.
- **Vikten av att tidplanen håller:** Att infrastrukturobjekt vid OPS-upplägg blir färdigställda i tid eller till och med före tidplanen är en av de mest välbelagda effekterna, utifrån den empiri som finns. Det innebär i sin tur att det finns argument för att två typer av objekt är mer lämpade än andra för OPS-upplägg.
 - Projekt med hög bedömd samhällsekonomisk nytta. En förseening av dessa projekt minskar den totala nyttan i samhället mer än projekt med lägre bedömd nytta.
 - Projekt där tidpunkten för färdigställandet är kritisk för att nyttan ska realiseras, exempelvis när nyttan av andra investeringar i fastigheter och övrig infrastruktur är helt beroende av att objektet är färdigt i tid.⁵
- **Storlek:** OPS-projekt kan inte vara alltför små eftersom kontrakts- och upphandlingskostnader är relativt sett högre än i andra upphandlingsformer. Detta gäller inte minst i inledningsskedet av ett OPS-program. Kommittén bedömer därför att en total kontraktsstorlek om 2 miljarder kronor normalt bör vara en nedre beloppsgräns för att OPS ska övervägas i ett infrastrukturprojekt.⁶

⁵ Detta förutsätter att själva upphandlingsprocessen inte tar avsevärt längre tid än andra upphandlingar av andra entreprenadformer. Detta har identifierats som ett problem med OPS, bl.a. i Storbritanniens OPS-program PFI.

⁶ 2–10 miljarder kronor är det intervall olika aktörer nämnt som en lämplig storleksordning för OPS-projekt vid kontakter med kommittén. De tre norska OPS-projekt som planeras för 2017 och framåt ligger alla inom detta storleksintervall.

8.4 Kommitténs ställningstagande

Bedömning: Kommittén bedömer att det finns potentiella effektivitetsvinster att realisera med hjälp av OPS-modeller inom investeringar i statlig transportinfrastruktur. Dessa effektivitetsvinster har emellertid inte kunnat beläggas vetenskapligt på ett systematiskt sätt i empiriska studier.

Kommittén förordar därför att ett försöksprogram som består av minst tre OPS-projekt startas inom transportinfrastrukturuområdet. Projekten bör ligga inom den beslutade ramen för utveckling av transportsystemet och därmed vara en del av nationell transportplan.

I ett första steg bör en särskild funktion med hög expertkompetens inrättas. Funktionens uppgift är att utifrån forskningsresultat och internationella erfarenheter på bästa sätt förbereda och identifiera lämpliga OPS-projekt och säkerställa att dessa projekt i efterhand kan utvärderas.

Försöksprogrammet bör i ett senare skede utvärderas i sin helhet och då bör tas ställning till om det finns skäl att fortsätta med OPS-upphandlingar på permanent basis.

Kommittén tar inte ställning till om, och i så fall i vilken utsträckning som, infrastrukturinvesteringar bör finansieras med brukaravgifter i högre utsträckning än i dag. Utgångspunkten är i stället att frågan om användningen av privat kapital i överbrygningsfinansieringen inte ska bero på eventuella bokföringsmässiga effekter på statens budget eller de offentliga finanserna. OPS ska endast användas om det kan öka den samhällsekonomiska effektiviteten vid investeringar i statlig transportinfrastruktur. Detta är i enlighet med det övergripande transportpolitiska målet att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning. Bedöms inga vinster avseende den samhällsekonomiska effektiviteten uppkomma med OPS är traditionella entreprenadformer kombinerat med sedvanlig anslagsfinansiering, i linje med budgetlagens huvudregel, att föredra.

Kommittén bedömer att det finns potentiella effektivitetsvinster att hämta hem genom att använda OPS-lösningar för väl valda och korrekt utformade projekt inom transportinfrastrukturuområdet. Vid en bedömning av finansieringskostnaden måste den risköverföring

till privata finansiärer som privat finansiering innebär beaktas. Kommittén bedömer att det dock återstår en skillnad och att statens förväntade finansieringskostnad är lägre än den jämförbara kostnaden för en privat finansiär för ett givet finansieringsbelopp. Denna skillnad bör ingå som en faktor i en samlad samhällsekonomisk bedömning av OPS-modellen jämfört med andra entreprenadformer. Om privat finansiering leder till omfattande effektivisering och därmed lägre bygg- och driftskostnader minskar dock också behovet att ta upp lån för investeringen. Det är i sådana fall inte självklart att den *totala* finansieringskostnaden vid en OPS-lösning blir högre.

Kommitténs bedömning är att det utifrån empirisk forskning inte är möjligt att avgöra om OPS-lösningar ger ett *totalt sett* bättre eller sämre samhällsekonomiskt utfall jämfört med andra entreprenadformer. Bristen på samhällsekonomiskt underlag beror bl.a. på de metodproblem som följer av mycket långa kontraktstider och de generella svårigheter som kontrafaktiska utvärderingar innebär. Den samlade bedömningen vilar därför på de principiella argument som redovisas i avsnitt 8.2 och den begränsade empiri som visar att OPS-projekt oftare blir klara i tid och att budgetöverskridandena i genomsnitt är mindre.

Sammantaget bedömer kommittén att rätt valda och väl förberedda OPS-projekt kan bidra till högre samhällsekonomisk effektivitet. Denna bedömning vilar på principiella överväganden och vissa empiriska resultat som berör delar av den samhällsekonomiska analysen.

Osäkerheten i bedömningen är stor. Men osäkerheten är i många avseenden lika stor avseende den samhällsekonomiska effektiviteten vid andra upphandlingsformer. Mot denna bakgrund rekommenderar kommittén att regeringen startar ett försöksprogram bestående av minst tre OPS-projekt. I ett första steg bör en funktion med hög expertkompetens inrättas för att utifrån forskningsresultat och internationella erfarenheter på bästa sätt förbereda programmet. Förberedelserna bör inkludera att identifiera en lämplig upphandlingsprocess, analysera hur riskfördelningen och ersättningsform i kontrakten bör se ut samt identifiera lämpliga OPS-projekt som kan ingå i försöksprogrammet. Expertfunktionen bör också säkerställa att OPS-projekten bedrivs på ett sätt som gör det möjligt att utvärdera dem i samtliga projektfaser.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av Per Sonnerby

Utredningen har gjort ett omfattande och intellektuellt krävande arbete under en snäv tidsrymd. Utredningen har visat stor öppenhet för olika argument.

Utredningen visar på ett tydligt sätt att användandet av OPS inte skulle lyfta bördan från statens budget och de offentliga finanserna. Denna analys är förtjänstfull. Det är också välkommet att utredningen diskuterar en modell där anslagsfinansiering gäller även för projekt som genomförs som OPS, i syfte att upprätthålla det finanspolitiska ramverkets styrande funktion.

Utredningen drar slutsatsen att de fördelar staten har i fråga om finansieringskostnader utgör en referenspunkt mot vilken eventuella effektivitetsvinster i projektgenomförandet ska mätas. Denna slutsats är mycket rimlig, och jag instämmer i den.

Utredningens bedömning är ”att rätt valda och väl förberedda OPS-projekt kan bidra till högre samhällsekonomisk effektivitet”. Utredningen menar att denna bedömning är osäker, men att ”det utifrån empirisk forskning inte är möjligt att avgöra om OPS-lösningar ger ett *totalt sett* bättre eller sämre samhällsekonomiskt utfall jämfört med andra entreprenadformer” [kursivering i original]. I frånvaro av empiriska resultat gör utredningen en teoretisk analys.

Denna teoretiska analys har stora förtjänster. Dock gör jag en annan bedömning än utredningen. Jag menar att den analys som ligger bakom bedömningen inte tillräckligt noggrant fördjupar sig i vissa faktorer som kan tala emot förtjänsterna med OPS från ett samhällsekonomiskt och offentligfinansiellt perspektiv. Till dessa faktorer hör exempelvis hur konkurs och omförhandling ska hantearas och de konsekvenser detta kan ha.

Mot bakgrund av att utredningen inte kunnat finna någon användbar kvantitativ empirisk information finner jag det motiverat att söka mer kunskap om för- och nackdelar med OPS i förhållande till alternativen. Särskilt gäller det de faktorer som nämns i föregående stycke. Det skulle också varit välkommet med ett djupare resonemang kring hur staten skulle kunna bygga och långsiktigt behålla den kompetens utredningen ser som en nödvändig förutsättning för framgångsrika försök med OPS.

Utredningen föreslår att ett svenskt OPS-program utformas som avgränsad försöks-verksamhet med en helhetlig utvärdering i ett senare skede. Om ett OPS-program alls ska genomföras är det synnerligen rimligt att det utformas på så sätt.

Mot bakgrund av vad jag här anfört finner jag att det mest rimliga nästa steget efter denna förtjänstfulla utredning vore en fortsatt studie för att täppa till kunskapsluckor och konkretisera den mest ändamålsenliga modellen för ett eventuellt svenskt OPS-program, snarare än att fatta beslut om att starta ett sådant program.

Referenser

- Athias, L. & S. Saussier (2015). *Are Public Private Partnerships that Rigid? And Why? Evidence from Toll Road Concession Contracts*. Working Paper. Chaire Economie des Partenariats Public-Privé, Instituts d'Administration des Entreprises.
- Brännlund, R. G-H. Volden, L. Hultkrantz, U. Karlström, J. Nyström, J-O. Jansson, & A. Vredin (2013). *Investeringar in blanco? En ESO-rapport om behovet av infrastruktur*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2013:5.
- CEPA (2015). *Thames Tideway Tunnel – Cost of capital*. CEPA briefing note – 25th August 2015.
- De Sousa, M-A. (2011). *Managing PPPs for Budget Sustainability The Case of PPPs in Portugal, from Problems to Solutions*. Association for European Transport and Contributors 2011.
- Ds 2000:65 *Alternativ finansiering genom partnerskap*.
- Engel, E., R. Fischer och A. Galetovic (2014). "Finance and Public-Private Partnerships" i E. Engel; R. Fischer and A. Galetovic (red.), *RBA Annual Conference Volume*, Reserve Bank of Australia.
- EPEC (2013). *Termination and Force Majeure Provisions in PPP Contracts. Review of current European practice and guidance*.
- EPEC (2014). *Establishing and Reforming PPP Units. Analysis of EPEC Member PPP Units and Lessons Learnt*.
- EPEC (2015a). *PPP Motivations and Challenges for the Public Sector. Why (not) and how*.
- EPEC (2015b). *The EPEC PPP Guide*.
<http://www.eib.org/epec/g2g/intro2-ppp.htm>.
- EPEC (2016a). *PPPs and State Aid*.

- EPEC (2016b). *Market Update Review of the European PPP Market in 2015*.
- Europeiska kommissionen (2016). *Guidance on the Notion of State Aid*. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/notice_aid_en.html.
- Eurostat (2016). *Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010*.
- Eurostat & EPEC (2016). *A Guide to the Statistical Treatment of PPPs*.
- Finanspolitiska rådet (2015). *Svensk finanspolitik – Finanspolitiska rådets rapport 2015*.
- Hart, O. (2003). "Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships." *Economic Journal*, vol. 113(486), s. C69–C76. Royal Economic Society.
- Hasselgren, B. (2013). *Transportinfrastrukturens framtida organiser- ing och finansiering*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2013:4.
- Infrastrukturkommissionen (2015). *Infrastruktur i utveckling: Slutrapport från Infrastrukturkommissionen*.
- Iossa, E. & D. Martimort (2016). "Corruption in PPPs, Incentives and Contract Incompleteness." i *International Journal of Industrial Organization* 44 (2016) s. 85–100.
- Konjunkturinstitutet (2012). *Konjunkturläget mars 2012*.
- Konjunkturinstitutet (2013). *Tillväxt- och sysselsättnings effekter av infrastrukturinvesteringar, FoU och utbildning – En litteratur- översikt*. KI:s specialstudier, nr 37.
- Lind, H. & H-S. Song (2012). *Dålig produktivitetsutveckling i bygg- industrin: Ett faktum eller ett mätfel*. Sveriges Byggindustrier 2012.
- Maskin, E. & J. Tirole (1999). "Unforeseen Contingencies and Incomplete Contracts" i *Review of Economic Studies*, 66, s. 83–114.
- Makovsek, D., S. Perkins & B. Hasselgren (2014). *Public Private Partnerships for Transport Infrastructure: Renegotiations, How to Approach Them and Economic Outcomes. Roundtable Summary and Conclusions*. ITF Discussion Paper 2014:25.
- Nilsson, J-E. (2009). *Nya vägar för infrastruktur – Offentlig-privat samverkan*.

- OECD (2008). *Transport Infrastructure Investment: Options for Efficiency*.
- OECD (2012). *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*.
- OECD (2013). *Spending on Transport Infrastructure 1995–2011: Trends, Policies, Data*. International Transport Forum, Paris.
- Ortega, A., M. de los Angeles Baeza & J M. Vassallo (2016). "Contractual PPPs for Transport Infrastructure in Spain: Lessons from the Economic Recession." i *Transport Reviews*, Volume 36, 2016.
- Proposition 1995/96:220. *Lag om statsbudgeten*.
- Proposition 1997/98:56. *Transportpolitik för en hållbar utveckling*.
- Proposition 2008/09:35. *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt*.
- Proposition 2008/09:93. *Mål för framtidens resor och transporter*.
- Proposition 2011/12:118. *Planeringssystem för transportinfrastruktur*.
- Proposition 2012/13:25. *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem*.
- Proposition 2013/14:25. *Infrastrukturavgifter på väg och elektroniska vägtullssystem*.
- Proposition 2015/16:100. *2016 års ekonomiska vårproposition*.
- Proposition 2016/17:21. *Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling*.
- PWC (2011). *Etude sur le performance des contrats de partenariat*.
- Riksrevisionen (2011). *Medfinansiering av statlig infrastruktur*. RiR 2011:28.
- Scottish Futures Trust (2011). *NPD Model Explanatory Note*.
- Scottish Government (2009). *Non-profit Distributing Public Private Partnerships*.
<http://www.gov.scot/Topics/Government/Finance/spfm/pfipp>
- SNS Konjunkturråd (2016). *Vart är vi på väg? Systemfel i transportpolitiken*.
- SOU 1973:32. *Vägrafiken – Kostnader och avgifter*.
- SOU 1975:85. *Vägplanering*.
- SOU 2002:15. *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn*.

- SOU 2012:39. *Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen.*
- Statistiska centralbyrån (2015). *Sveriges ekonomi – Statistiskt perspektiv nr 4 2015.*
- Statskontoret (2014). *Kommunal medfinansiering av statlig infrastruktur och högskoleverksamhet.* Rapport 2014:8.
- The Allen Consulting Group (2007). *Performance of PPPs and Traditional Procurement in Australia.*
- Trafikanalys (2015). *Trafikverkets arbete för ökad produktivitet och innovation i anläggningsbranschen.* Rapport 2015:5.
- Trafikanalys (2016). *Alternativ finansiering av infrastruktur.* PM 2016:13.
- Trafikverket (2011). *Järnvägens behov av ökad kapacitet – förslag på lösningar för åren 2012–2021.* Rapport 2011:139.
- Trafikverket (2013). *PM om underhåll och säkerhet.*
http://www.trafikverket.se/contentassets/12159ac7648d482386eb8b437e613dff/pm_om_underhall_o_sakerhet.pdf.
- Trafikverket (2015). *Rapport: Uppföljning av entreprenadkontrakt. Regeringsuppdrag.* (Regeringskansliets dnr N2015/07113/SUBT).
- Trafikverket (2016a). *Rapport till årsredovisning för 2015. Medfinansiering av statlig transportinfrastruktur.* (Regeringskansliets dnr N2016/01505/TIF).
- Trafikverket (2016b). *Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn ASEK 6.0.*
- Transportøkonomisk Institutt (2007). *Evaluerings av OPS i Vegsektoren.* TØI Rapport 890/2007.
- VTI (2007a). *En svensk modell för offentlig-privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar.* VTI-rapport 588.
- VTI (2007b). *Offentlig-privat samverkan kring infrastruktur – En forskningsöversikt.* VTI-rapport 601.
- VTI (2017). *Erfarenheter av privat finansiering av offentlig infrastruktur.* (Regeringskansliets dnr Komm2017/00166/Fi 2016:05).
- World Bank (2016). <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/international-ppp-units>.

Kommittédirektiv 2016:59

Finansiering av offentliga infrastrukturinvesteringar via skatter, avgifter och privat kapital

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2016

Sammanfattning

En kommitté ska utreda om större offentliga infrastrukturinvesteringar kan finansieras genom uttag av en särskild skatt eller avgift. I utformningen av skatten eller avgiften ska det beaktas i vilken utsträckning fastigheter har ökat i värde till följd av en infrastrukturinvestering samt den direkta nytta olika grupper kan anses dra av den aktuella åtgärden.

Kommittén ska bl.a. utreda vilka fastighetsägare och typer av fastigheter som ska träffas av skatten eller avgiften och vilka typer av infrastrukturinvesteringar som ska kunna utlösa skatt eller avgiftsskyldighet.

Uppdraget omfattar inte förändrad beskattning av eller uttag av avgift på sådana fastigheter eller delar av fastigheter som i dag omfattas av systemet med kommunal fastighetsavgift.

I uppdraget ingår även att utreda förutsättningarna för att involvera privat kapital i finansieringen av statlig transportinfrastruktur. Kommittén ska bl.a. analysera vilka alternativ eller modeller som finns för sådan finansiering. Kommittén ska redogöra för för- och nackdelar på kort och på lång sikt för staten och potentiella finansörer med de olika alternativen. Alternativen ska även jämföras med upplåning i Riksgäldskontoret och användning av olika upphandlingsformer.

Ett delbetänkande ska lämnas senast den 28 februari 2017 och det slutliga uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2018.

Bakgrund

En väl fungerande infrastruktur gynnar såväl det allmänna som privata fastighetsägare och båda parter kan därför ha ett intresse av att infrastruktursatsningar snabbare realiseras. Det kan således finnas skäl för att de gemensamt bidrar till infrastrukturens finansiering. Investeringar i infrastruktur kan leda till att närliggande fastigheter ökar i värde och det kan därför vara rimligt att ägarna till sådana fastigheter på något sätt bidrar till finansieringen av investeringarna. Värdestegringar på fastigheter till följd av infrastrukturinvesteringar fångas redan i dag upp av fastighetstaxeringen och ligger till grund för uttag av fastighetsskatt och fastighetsavgift. Det kan dock diskuteras om värdestegringar fångas upp tillräckligt snabbt av dagens fastighetstaxeringssystem.

Regeringen har höga ambitioner när det gäller att säkerställa kvaliteten på befintlig transportinfrastruktur och utveckla transportsystemet i stort. Samtidigt ska statens budgetpolitiska mål syftande till sunda offentliga finanser värnas på både kort och lång sikt. Regeringen bedömer att det finns ett intresse från privata investerare, t.ex. pensionsfonder, att investera i svensk statlig infrastruktur eftersom sådana investeringar anses vara stabila och långsiktiga med staten som motpart. De matchar därmed också de åtaganden som pensions- och livbolagen har gentemot sina förmånstagare, både när det gäller löptider och valuta. Den här formen av privat finansiering förutsätter att den privata intressenten får avkastning på avsatt kapital och ska inte förväxlas med privat medfinansiering till statlig transportinfrastruktur där den privata aktören inte får någon monetär avkastning.

Gällande rätt

Nedan följer en beskrivning av befintliga regelverk som kommittén ska ta hänsyn till och om lämpligt hämta vägledning från vid utformningen av förslagen enligt utredningsuppdraget.

Fastighetstaxering

Fastighetstaxering sker vid allmän, förenklad och särskild fastighetstaxering. Allmän fastighetstaxering sker vartannat år enligt ett särskilt schema som innebär att olika taxeringsenheter taxeras vart sjätte år. Mitt emellan de allmänna fastighetstaxeringarna görs för vissa typer av taxeringsenheter – hyreshusenheter, småhusenheter, lantbruksenheter och ägarlägenhetsenheter – en förenklad fastighetstaxering. En särskild fastighetstaxering görs varje år för de taxeringsenhetstyper som inte är föremål för allmän eller förenklad fastighetstaxering det året. Vid särskild fastighetstaxering fastställs föregående års taxeringsvärde såvida inte det finns grund för en ny taxering. Taxeringsintervallet är alltså i dag sex år eller tre år beroende på vilket slags fastighet det är fråga om.

En fastighets taxeringsvärde ska bestämmas till det belopp som motsvarar 75 procent av taxeringsenhetens marknadsvärde. Marknadsvärdet bestäms med utgångspunkt i det genomsnittliga prisläget under andra året före det år då allmän eller förenklad fastighetstaxering sker. För exempelvis den förenklade fastighetstaxeringen av hyreshusenheter som sker under 2016 är det alltså 2014 års prisläge som avgör värdet.

Kommunal fastighetsavgift

Från och med den 1 januari 2008 har den statliga fastighetsskatten på bostäder avskaffats och ersatts av en kommunal fastighetsavgift. Den kommunala fastighetsavgiften är en statlig skatt (prop. 2007/08:27 s. 69) men medlen betalas ut månadsvis till varje kommun enligt vad som närmare föreskrivs i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Fastighetsavgift tas ut för småhus och ägarlägenheter, för bostäder i hyreshusenheter som är uppförda och för värderingsenhet för tillhörande tomtmark. En nybyggd fastighet är befriad från kommunal fastighetsavgift under de första 15 åren efter byggnadens färdigställande.

Fastighetsavgiften för småhus och ägarlägenheter utgörs av ett fast belopp för småhus eller ägarlägenhet, dock högst 0,75 procent av taxeringsvärdet för byggnad och mark. Fastighetsavgiften för bostadsdelen av hyreshusenheter utgörs av ett fast belopp per bo-

stadslägenhet, dock högst 0,3 procent av taxeringsvärdet för byggnad och mark. Det fasta beloppet indexeras med inkomstbasbeloppets förändring och är för 2016 7 412 kronor för ett småhus.

Fastighetsskatt

Statlig fastighetsskatt tas ut för obebyggd tomtmark, småhus, ägarlägenhet och bostadshyreshus under uppförande, tomtmark som är bebyggd med enbart ägarlägenhet eller bostadshyreshus som har annan ägare (t.ex. arrendetomter), tomtmark som är bebyggd med enbart ägarlägenhet eller bostadshyreshus som saknar byggnadsvärde, hyreshus med lokaler, industrifastigheter, täktmark och elproduktionsenheter.

För obebyggd tomtmark och bostäder under uppförande tas statlig fastighetsskatt ut med taxeringsvärdet som grund. Först när en nyuppförd bostadsbyggnad är färdigställd och har fått ett värdeår vid fastighetstaxeringen, övergår byggnaden och tillhörande tomtmark till systemet med kommunal fastighetsavgift. Småhus, ägarlägenheter och bostadsdelen i hyreshus, uppförda 2011 eller tidigare, är helt befriade från kommunal fastighetsavgift de första fem åren och får därefter halv avgift i fem år. Bostäder uppförda 2012 eller senare befrias helt från fastighetsavgift de första femton åren.

Trängselskatt

Med stöd av lagen (2004:629) om trängselskatt kan tids- och platsrelaterade skatter tas ut i Stockholm och Göteborg. Lagen är utformad så att gemensamma bestämmelser som gäller för samtliga områden i Sverige redovisas i lagens paragrafer, medan de lokala förutsättningarna och förhållandena framgår av bilagor till lagen, en för varje ort. Eventuella justeringar av skattebelagda passager, områden, skattenivåer i de skilda orterna, maximibelopp per dygn och andra mer lokala justeringar görs, efter riksdagsbeslut, genom ändring i den bilaga som särskilt hör till det aktuella området. Medel motsvarande intäkterna för trängselskatten används för att delfinansiera investeringar i infrastruktur som t.ex. investeringar i vägnätet och utbyggnad av tunnelbanan i Stockholm (se prop. 2006/07:109 s. 27, prop. 2009/10:189 s. 16 och prop. 2013/14:76 s. 16 f.).

Värdestegringsexpropriation

Om staten eller en kommun ska vidta t.ex. en infrastrukturåtgärd som i sig kan föranleda expropriation, får under vissa förutsättningar intilliggande fastigheter, vars värden ökar med anledning av detta, exproprieras (värdestegringsexpropriation, se 2 kap. 11 § expropriationslagen [1972:719]). Möjligheterna att genom värdestegringsexpropriation låta en ökning av en fastighets marknadsvärde tillfalla det allmänna ska ses i ljuset av bestämmelserna om expropriationsersättningen, t.ex. den s.k. influensregeln (4 kap. 2 § expropriationslagen) samt det påslag om 25 procent som ska göras på en del av expropriationsersättningen (4 kap. 1 § expropriationslagen).

Avgifter inom va-området

En kommun kan under vissa förutsättningar ta ut avgifter enligt fastställda taxor för allmänna va-anläggningar (anläggningar för vattenförsörjning och avlopp) av fastighetsägare vars fastigheter finns inom anläggningarnas verksamhetsområde. Den kommunala va-taxan består av anläggningsavgift och bruksavgift. Avgifterna får inte överskrida det som behövs för att täcka de kostnader som är nödvändiga för att ordna och driva va-anläggningen. Avgifterna ska vidare bestämmas så att kostnaderna fördelas på de avgiftsskyldiga enligt vad som är skäligt och rättvist.

Finansierande brukaravgifter

Möjligheten att ta ut finansierande avgifter av brukarna för väg- och järnvägsinvesteringar är begränsad genom lagen (2014:52) om infrastrukturavgifter på väg samt järnvägslagen (2004:519). Den svenska regleringen är i sin tur baserad på EU-reglering.

Gatukostnadsersättning

En kommun kan med stöd av bestämmelserna om gatukostnader i 6 kap. 24 § plan- och bygglagen (2010:900) besluta att ägarna av fastigheter inom ett område med detaljplan ska betala kostnaderna för åtgärder som kommunen i egenskap av huvudman för allmänna

platser har skyldighet att vidta inom området, t.ex. anlägga eller förbättra en gata eller annan allmän plats eller vidta en annan åtgärd som är avsedd att tillgodose områdets behov av allmänna platser. Kommunen ska besluta om avgränsningen av det område som ska omfattas av fördelningen, vilka kostnader som ska fördelas och grunderna för fördelningen.

Exploateringsavtal

Bestämmelser om exploateringsavtal finns i 6 kap. plan- och bygglagen. Med exploateringsavtal avses ett avtal om genomförande av en detaljplan mellan en kommun å ena sidan och en byggherre eller en fastighetsägare å andra sidan avseende mark som inte ägs av kommunen. Avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur omfattas dock inte. Ett exploateringsavtal får avse åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser och av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder. Åtgärderna ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. De åtgärder som ingår i byggherrens eller fastighetsägarens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen.

Budgetlagen

Finansiering av investeringar regleras i 7 kap. 5 och 6 §§ budgetlagen (2011:203). Av förarbetena till lagen framgår att investeringar som har ett samhällsekonomiskt värde men inte ger någon monetär avkastning till staten som kan bekosta framtida amorteringar och räntor på lån ska finansieras med anslag. Denna princip är särskilt viktig när det gäller stora infrastrukturprojekt. När investeringar finansieras med anslag får riksdagen bättre överblick och större inflytande än vid lånefinansiering (prop. 1995/96:220 s. 50).

I 7 kap. 6 § budgetlagen ges en möjlighet för riksdagen att besluta om annan finansiering. Detta innebär att riksdagen i enskilda fall t.ex. kan besluta att infrastrukturinvesteringar finansieras med lån eller att större anläggningstillgångar som används i statens verksamhet finansieras med anslag (prop. 1995/96:220 s. 99).

Privat finansiering och den offentliga sektorns sparande och skuld

Investeringar där privat kapital är involverat kan påverka den offentliga förvaltningens finansiella sparande och skuld, beroende på risknivån i det statliga åtagandet inklusive eventuella garantier. Detta framgår av Eurostats manual för nationalräkenskaperna (ESA 2010, Official Journal Annex A of Regulation [EU] No 549/2013). Det är Eurostat som avgör hur regelverket ska tillämpas och den tolkning organisationen gör är restriktiv. Detta har fått till följd att investeringsutgifter i OPSprojekt (offentlig-privat samverkan) ofta bokförs som offentliga utgifter i nationalräkenskaperna.

Uppdraget om finansiering av offentliga infrastrukturinvesteringar via skatt eller avgift

Typiskt sett bidrar offentliga infrastrukturinvesteringar, dvs. investeringar av stat, kommun eller landsting, till att värdet på vissa fastigheter höjs eller att deras ägare på andra sätt kan dra nytta av investeringen. På grund av detta är det rimligt att fastighetsägarna bidrar till finansieringen av sådana investeringar.

Kommittén ska därför

- utreda möjligheten att införa en skatt eller en avgift eller båda som syftar till att bidra till finansieringen av offentliga infrastrukturinvesteringar,
- redogöra för för- och nackdelar med ett skatte- respektive avgiftssystem,
- ta ställning till vilket system som är mest lämpligt att införa, och
- lämna de författningsförslag som den finner lämpliga för det system som förordas.

Kommittén är oförhindrad att lämna ett förslag som kombinerar dessa system.

En central utgångspunkt för uppdraget är att det inte omfattar förändrad beskattning av eller uttag av avgift på sådana fastigheter eller delar av fastigheter som i dag omfattas av systemet med kommunal fastighetsavgift. Vad som i det följande sägs om fastigheter avser därför inte sådan egendom.

En annan central utgångspunkt för uppdraget är att skatten eller avgiften ska vara förenlig med EU:s statsstödsregler och unionsrätten i övrigt.

Vidare ska kommittén analysera hur förslagen förhåller sig till bestämmelserna om egendomsskydd i regeringsformen samt europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Kommitténs förslag till skatte- eller avgiftsregler bör så långt möjligt samspela med befintliga möjligheter för det allmänna att ta del av värdeökningen på enskilda fastigheter. Kommittén ska särskilt se till att förslagen inte kan leda till att en fastighetsägare kan bli föremål för flera riktade tvingande åtgärder som tillsammans medför att det allmänna tillgodogör sig ett belopp som överstiger värdeökningen med anledning av en infrastrukturinvestering.

Regeringen beslutade den 1 juli 2014 att en särskild utredare, som ska fungera som förhandlingsperson, ska ta fram förslag till principer för finansiering samt förslag till en utbyggnadsstrategi för nya stambanor för höghastighetståg mellan Stockholm och Göteborg/Malmö (dir. 2014:106). Utredningen, som har tagit namnet Sverigeförhandlingen, lämnade i juni 2015 en delrapport med författningsförslag om värdeåterföring avseende transportinfrastruktur (SOU 2015:60). Förslagen i delrapporten innebär att en kommun och en fastighetsägare med hjälp av ett frivilligt och förhandlingsbaserat verktyg ska kunna ingå avtal om återföring av värdeökning för fastigheter som uppstår genom en kommuns finansiering av transportinfrastruktur. Sverigeförhandlingen lämnade den 12 januari 2016 sin andra delrapport, som behandlar höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar (SOU 2016:3). Förslaget om värdeåterföring bereds inom Regeringskansliet och resultatet av beredningen är en av de utgångspunkter kommittén har för sitt arbete. Sverigeförhandlingen lämnade den 1 juni 2016 en delrapport i form av en lägesrapport avseende förhandling om åtgärder i storstäder och järnväg i norra Sverige. Kommittén ska följa Sverigeförhandlingens fortsatta arbete och ta ställning till hur dess förslag bör beaktas vid utformningen av förslagen i denna utredning.

Finansiering av offentliga infrastrukturinvesteringar via skatt

Värdestegringar på fastigheter till följd av infrastrukturinvesteringar fångas redan i dag upp av fastighetstaxeringen och ligger till grund för uttag av fastighetsskatt. Det kan dock diskuteras om värdestegringar fångas upp tillräckligt snabbt av dagens fastighetstaxeringssystem.

Kommittén ska därför utreda möjligheterna att införa en särskild statlig skatt som på ett mer effektivt sätt fångar upp dessa värdeökningar och lämna förslag om hur en sådan skatt kan utformas. Syftet med skatten är att fastighetsägare vars fastigheter ökar i värde till följd av en större offentlig infrastrukturinvestering ska bidra till finansiering av investeringen som ledde till värdeökningen.

Inom ramen för sin analys ska kommittén ta ställning till vilka fastigheter och fastighetsägare som bör omfattas av skatten och vid vilken tidpunkt skattskyldigheten ska inträda. Kommittén ska även bedöma vilka slags infrastrukturinvesteringar som ska kunna leda till skattskyldighet.

Om kommittén förordar att en skatt ska införas, ska den lämna de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Underlaget för skatt

Kommittén ska utreda när en eventuell skatt ska tas ut och på vilket underlag.

Om det är möjligt att fastställa de faktiska värdeökningar på fastigheter som en infrastrukturinvestering många gånger leder till, skulle en skatt kunna utformas så att den har en direkt koppling till dessa värdeökningar. Kommittén ska analysera om det går att fastställa värdeökningar som uppkommer vid infrastrukturinvesteringar och om sådana värdeökningar kan utgöra underlag för en skatt.

Om det inte är möjligt att fastställa faktiska värdeökningar på grund av en infrastrukturinvestering eller om det är olämpligt med sådana värdeökningar som grund för en skatt, skulle en skatt i stället kunna utformas så att den tas ut på ett schabloniserat underlag. Underlaget bör i så fall så långt som det är möjligt återspegla värdeökningar på grund av en infrastrukturinvestering.

Kommittén ska bedöma vilken av dessa modeller som är lämpligast för en eventuell skatt.

Avgränsning av skatten till vissa fastigheter

En utgångspunkt för uppdraget är att en eventuell skatt ska tas ut vid infrastrukturinvesteringar och ta sikte på fastigheter vars värde ökar genom en sådan investering. Kommittén ska analysera hur en lämplig avgränsning av de fastigheter som ska omfattas av en skatt kan ske. En tänkbar avgränsning är att knyta skattskyldigheten till värdeökningar i viss minsta omfattning som kan hänföras till en infrastrukturinvestering. Ett annat sätt att göra en avgränsning kan vara att knyta skattskyldigheten till fastigheter som ligger inom ett visst område från den tänkta eller genomförda infrastrukturåtgärden. Man kan också tänka sig en kombination av värdeökningar och avstånd från en genomförd infrastrukturåtgärd.

Avgränsning av skatten till vissa infrastrukturinvesteringar

En utgångspunkt för uppdraget är att skatten ska träffa värdeökningar på fastigheter som beror på större offentliga infrastrukturinvesteringar. Kommittén ska bedöma vilka slags infrastrukturinvesteringar som ska kunna omfattas av en eventuell skatt. Tankbara avgränsningar skulle kunna vara att skatten bara blir aktuell vid infrastrukturinvesteringar av en viss minsta omfattning eller om investeringen till en viss minsta andel har finansierats av staten eller en kombination av de båda.

Beskattning av underlaget

Kommittén ska utreda hur underlaget för en skatt lämpligen kan beskattas. En modell skulle kunna vara att en fastighet dels beskattas med nuvarande fastighetsskatt, dels genom att ökningen i taxeringsvärde från ett valt taxeringsår beskattas särskilt med en skatt. Ett annat alternativ är att bara ta ut sådan skatt på värden som överstiger en viss "normal" värdeökning, dvs. som träffar mer onormala värdeökningar som helt eller delvis kan anses bero på en infrastrukturinvestering. Ytterligare ett alternativ skulle kunna vara att en sådan skatt på övervärdet av en värdeökning görs progressiv, dvs. skatteuttaget görs högre på värdeökningar som överstiger en viss nivå.

En infrastrukturinvestering behöver inte medföra en värdeökning för alla fastighetsägare i ett område utan kan tvärtom medföra att fastighetens värde sjunker. Kommittén ska analysera hur värdesänkningar ska bedömas och hanteras inom ett eventuellt system för en särskild skatt.

Vid utformningen av ett eventuellt förslag om skatt ska kommittén beakta att värdeökningar på fastigheter till följd av infrastrukturinvesteringar redan i dag fångas upp av fastighetstaxeringen och ligger till grund för uttag av fastighetsskatt.

Kommittén ska bedöma om en eventuell skatt bör vara löpande, eventuellt under en viss period, eller av engångskaraktär.

Finansiering av infrastrukturinvesteringar via avgift

Kommittén ska utreda möjligheterna att införa en särskild statlig eller kommunal avgift som syftar till att finansiera större offentliga investeringar i infrastruktur.

Inom ramen för sin analys ska kommittén ta ställning till vilka fastighetsägare som bör omfattas av en eventuell avgift och vid vilken tidpunkt avgiftsskyldigheten ska inträda. Kommittén ska även bedöma vilka slags infrastrukturinvesteringar som kan leda till avgiftsskyldighet, vilka kostnader som ska kunna ingå i kostnadsunderlaget för avgiften och hur dessa ska fördelas mellan dem som ska betala avgiften. I kommitténs uppdrag ingår att analysera om det är möjligt att utforma en avgift som står i rimlig proportion till de kostnader som uppkommer för det allmänna.

Skatt har karaktären av ett tvångsmässigt bidrag till det allmänna utan direkt motprestation. En avgift är däremot vanligen en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna. Kommittén ska identifiera vilka motprestationer som skulle kunna komma i fråga för att säkerställa att pålagan inte förlorar sin karaktär av avgift.

Kommittén ska bedöma om en eventuell avgift ska betalas genom ett engångsuttag eller om avgiften bör tas ut löpande.

Om kommittén förordar att en avgift ska införas, ska kommittén lämna de författningsändringar som bedöms nödvändiga. Eventuella förslag får inte konstrueras på ett oproportionerligt ingripande sätt utifrån den kommunala självstyrelsen.

Förutsättningar för statligt avgiftsuttag

Staten kan ta ut avgifter för att finansiera sin verksamhet. Om avgiften innebär ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden är det riksdagen som ska fatta beslut om att införa en sådan avgift (ofta kallad offentligrättslig eller tvingande avgift). Riksdagen kan delegera rätten att meddela föreskrifter om offentligrättsliga avgifter till regeringen eller till kommunerna. Statliga avgifter ska beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader (full kostnadstäckning) om inte regeringen har föreskrivit något annat (5 § andra stycket avgiftsförordningen [1992:191]).

Förutsättningar för kommunalt avgiftsuttag

Kommuner och landsting får ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller med stöd av sin allmänna kompetens. För obligatoriska tjänster och nyttigheter får de dock bara ta ut avgifter om det är särskilt föreskrivet (8 kap. 3 b § kommunallagen [1991:900]). Enligt den s.k. självkostnadsprincipen i 8 kap. 3 c § kommunallagen får kommuner och landsting inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstingen tillhandahåller (självkostnaden). Självkostnadsprincipen gäller för all verksamhet som kommuner och landsting bedriver, om det inte finns särskilda bestämmelser som begränsar eller utökar avgiftsuttaget.

Kommittén ska utreda hur en eventuell kommunal avgift förhåller sig till befintliga avgifter för t.ex. gator, va-anläggningar m.m. Dagens möjlighet till kostnadstäckning genom exploateringsavtal ska även beaktas. En eventuell avgift ska utformas så att den inte utgör ett parallellt system till redan befintlig lagstiftning. Kommittén ska vidare undersöka hur en sådan avgift bör förhålla sig till självkostnadsprincipen.

Regeringen gav i februari 2015 Lantmäteriet i uppdrag att i linje med förslaget till gatuavgifter i lagrådsremissen Nya bestämmelser om gatukostnader (dnr S2013/7787/PBB) ta fram ett förslag till normaltaxa för kommunala gatuavgifter. I uppdraget ingick även att ta fram alternativa förslag till en sådan maxtaxa. Lantmäteriet redovisade den 21 augusti 2015 sitt uppdrag i rapporten Förslag till normaltaxa för kommunala gatuavgifter (dnr 403-2015/1277). Förslaget bereds

inom Regeringskansliet (N2015/06012/PUB). Kommittén ska analysera eventuella förslag som lämnas med anledning av lagrådsremissen och Lantmäteriets rapport och ta ställning till om dessa bör beaktas vid utformningen av en eventuell avgift.

Finansieringsmodeller i andra länder

Det finns olika utländska finansieringsmodeller, t.ex. i Norge, Danmark, Finland, Nederländerna och Storbritannien, som innebär att fastighetsägare via uttag av olika fastighetsanknutna avgifter eller skatter ska bidra till att täcka offentliga kostnader för infrastruktur.

Kommittén ska analysera och redogöra för finansieringsmodeller av detta slag som används vid större infrastruktursatsningar i andra länder. Kommittén ska särskilt beakta om det finns något system som möjliggör för staten att ta del av värdestegringar på fastigheter som uppkommer till följd av infrastrukturinvesteringar. Kommittén ska även överväga om liknande system helt eller delvis kan införas i Sverige. När det gäller jämförelser med andra länder måste dock hänsyn tas till de skillnader som finns mellan det svenska systemet och systemet i det land man jämför med när det gäller konstitutionella regler och regler i övrigt samt övriga relevanta förutsättningar.

Uppdraget om finansiering av statliga infrastrukturinvesteringar genom privat kapital

För att på bästa sätt värna statens intressen behöver valet av finansieringsform av infrastrukturinvesteringar värderas noggrant. Hur påverkas statens kostnader under och efter byggfasen? Finns det andra mervärden som kan motivera val av finansieringsform och som inte kan uppnås med offentliga upphandlingsformer som totalentreprenader med funktionskrav? Hur påverkas direkt och indirekt samt kort- och långsiktigt utrymme för hela det offentliga åtagandet?

Ökade statliga utgifter för investeringar i transportinfrastruktur påverkar statens lånebehov oavsett om finansieringen sker via anslag eller lån i Riksgäldskontoret. I båda fallen försämras statens budgetsaldo och ökar därmed den inomstatliga upplåningen via Riksgäldskontoret. Användning av privat finansiering behöver således jämföras med de normalt relativt fördelaktiga villkor som följer av statlig

upplåning i Riksgäldskontoret samtidigt som Riksgäldskontorets roll som statens internbank ska värnas.

En viktig utgångspunkt för uppdraget är att investeringar i statlig transportinfrastruktur ska ses som en verksamhet som erfarenhetsmässigt är relativt konstant eller ökande över tid. En ökad grad av investeringar i närtid behöver inte nödvändigtvis minska behovet av eller förväntningar på investeringar i transportinfrastruktur på lång sikt. I slutändan behöver riksdagen på både kort och lång sikt bedöma nivån på de statliga transportinfrastrukturinvesteringarna i ett sammanhang där övriga offentligfinansierade behov provas.

Uppdraget

Kommittén ska undersöka vilka alternativ eller modeller som finns för hur privat kapital kan involveras i finansieringen av statlig transportinfrastruktur. Kommittén ska redogöra för för- och nackdelar på kort och lång sikt för staten och potentiella finansiärer med de olika alternativen.

Kommittén ska undersöka de olika alternativens kort- och långsiktiga effekt på offentliga finanser. Kommittén ska vidare undersöka hur de olika alternativen är förenliga med och vilken påverkan de har i förhållande till EU:s statsstödsregler, budgetlagen och Eurostats manual för nationalräkenskaperna.

I utredningsuppdraget ingår även att göra en analys om privata finansiärers avkastningskrav för investering i transportinfrastruktur.

Kommittén ska göra en samlad bedömning av om och i så fall på vilket sätt, i vilken omfattning och för vilken typ av transportinfrastrukturprojekt det kan vara lämpligt att involvera privat kapital. I bedömningen ska jämförelser göras med alternativ som innebär sedvanlig upplåning i Riksgäldskontoret eller som innebär att olika upphandlingsformer används, exempelvis totalentreprenader med funktionskrav.

Konsekvensbeskrivningar

Kommittén ska redovisa offentligfinansiella, samhällsekonomiska och övriga konsekvenser av förslagen enligt kommittéförordningen (1998:1474).

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen påverkar det kommunala självstyret ska därför, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas.

Konsekvensanalysen ska påbörjas i kommitténs inledande skede och löpa parallellt med det övriga arbetet. En redovisning och motivering ska göras av vilka förslag som har övervägts, men avfärdats.

Kommuner och landsting får enligt 2 kap. 1 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter lämna bidrag till byggande av statlig väg och järnväg samt lämna bidrag till anläggande av allmän farled som staten ansvarar för. Den kommunala medfinansieringen av statlig infrastruktur förväntas öka under de kommande åren. I en rapport från Trafikverket som lämnades i februari 2016, Medfinansiering och förskottering av statlig infrastruktur från avtalsparter (N2016/01505/TIF), görs en sammanställning av den totala medfinansieringen av statlig infrastruktur från kommuner, landsting och övriga avtalsparter. År 2015 uppgick medfinansieringen till cirka 1 747 miljoner kronor. Förväntad medfinansiering under åren 2016–2018 uppgår till cirka 1 712, 1 859 respektive 1 806 miljoner kronor. Kommittén ska analysera förslagets inverkan på kommunernas medfinansiering av transportinfrastruktur.

De administrativa konsekvenserna av förslagen för Skatteverket, andra myndigheter, kommuner, landsting, företag och fastighetsägare ska belysas, liksom eventuella kostnadsökningar och finansiering av dessa. Vidare ska kommittén bedöma vilka effekter förslagen kan få på företagens investerings- och lokaliseringsbeslut.

Samråd och redovisning av uppdraget

Kommittén ska senast den 28 februari 2017 lämna ett delbetänkande som ska innehålla en analys av under vilka förutsättningar privat kapital kan involveras i finansieringen av statlig transportinfrastruktur. I denna del av utredningsuppdraget bör samråd ske med Trafikanalys, Riksgäldskontoret, Statistiska centralbyrån, Trafikverket, Sverigeförhandlingen och Statens väg- och transportforskningsinstitut.

Kommittén ska redovisa det slutliga uppdraget om större infrastrukturinvesteringar kan finansieras genom uttag av en särskild skatt eller avgift senast den 28 februari 2018.

(Finansdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2017

Kronologisk förteckning

1. För Sveriges landsbygder
– en sammanhållen politik för
arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare.
Fi.
4. För en god och jämlik hälsa.
En utveckling av det
folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en
globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.
7. Straffprocessens ramar och
domstolens beslutsunderlag
i brottmål – en bättre hantering av
stora mål. Ju.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017.
Kärnavfallet – en fråga i ständig
förändring. M.
9. Det handlar om oss.
– unga som varken arbetar eller studerar. U.
10. Ny ordning för att främja god sed
och hantera oredlighet i forskning. U.
11. Vägs katt. Volym 1 och 2. Fi.
12. Att ta emot människor på flykt.
Sverige hösten 2015. Ju.
13. Finansiering av infrastruktur med
privat kapital? Fi.

Statens offentliga utredningar 2017

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Karens för statsråd och statssekreterare. [3]

Vägs katt. Volym 1 och 2. [11]

Finansiering av infrastruktur med
privat kapital? [13]

Justitiedepartementet

Se barnet! [6]

Straffprocessens ramar och domstolens
beslutsunderlag i brottmål
– en bättre hantering av stora mål. [7]

Att ta emot människor på flykt.
Sverige hösten 2015. [12]

Miljö- och energidepartementet

Kraftsamling för framtidens energi. [2]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017.
Kärnavfallet – en fråga i ständigt
förändring. [8]

Näringsdepartementet

För Sveriges landsbygder
– en sammanhållen politik för
arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]

Socialdepartementet

För en god och jämlik hälsa.
En utveckling av det
folkhälsopolitiska ramverket. [4]

Svensk social trygghet i en globaliserad
värld. Del 1 och 2. [5]

Utbildningsdepartementet

Det handlar om oss.
– unga som varken arbetar eller studerar. [9]

Ny ordning för att främja god sed
och hantera oredlighet i forskning. [10]