



# En svensk modell för offentlig-privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar

Rapport framtagen av en för Banverket, VTI och Vägverket  
gemensam arbetsgrupp

Magnus Arnek  
Lars Hellsvik  
Magnus Trollius



**Vägverket**





FINDING A BETTER WAY



**BANVERKET**



<p><b>Utgivare:</b></p>  <p>581 95 Linköping</p>	<p><b>Publikation:</b> <b>VTI rapport 588</b></p>		
<p><b>Författare:</b> Magnus Arnek, VTI, Lars Hellsvik, Banverket och Magnus Trollius, Vägverket</p>	<p><b>Utgivningsår:</b> 2007</p>	<p><b>Projektnummer:</b> 12146</p>	<p><b>Dnr:</b> 2007/0236-21</p>
<p><b>Projektnamn:</b> OPS</p>			
<p><b>Uppdragsgivare:</b> VTI</p>			
<p><b>Titel:</b> En svensk modell för offentlig-privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar. Rapport framtagen av en för Banverket, VTI och Vägverket gemensam arbetsgrupp</p>			
<p><b>Referat (bakgrund, syfte, metod, resultat) max 200 ord:</b></p> <p>Banverket, Vägverket och VTI (Statens väg- och transportforskningsinstitut), fick under vintern 2007 i uppdrag av regeringen att utreda de juridiska, ekonomiska och tekniska förutsättningarna för OPS (Offentlig-Privat Samverkan) inom väg- och järnvägssektorn. I uppdraget ingick också att lämna förslag på utformningen av en svensk OPS-modell.</p> <p>Föreliggande VTI-rapport dokumenterar huvuddelen av det material som lämnades till regeringen i mitten av juni 2007. I rapporten ingår inte de förslag till investeringsprojekt som togs fram av Vägverket respektive Banverket. VTI har inte tagit ställning till de föreslagna projekten, vare sig till dess samhälls-ekonomiska lönsamhet eller dess lämplighet som OPS-projekt.</p> <p>Rapporten inleds med en fyllig sammanfattning, redovisad i kapitel 0. Detta försättsblad innehåller därför ingen ytterligare sammanfattning av de slutsatser som drogs.</p>			
<p><b>Nyckelord:</b> Avtalsutformning, kostnadseffektivitet, riskanalys, beställare-utförare, upphandling</p>			
<p><b>ISSN:</b> 0347-6030</p>	<p><b>Språk:</b> Svenska</p>	<p><b>Antal sidor:</b> 120 + 2 bilagor</p>	

<b>Publisher:</b>   SE-581 95 Linköping Sweden	<b>Publication:</b> <b>VTI rapport 588</b>		
	<b>Published:</b> 2007	<b>Project code:</b> 12146	<b>Dnr:</b> 2007/0236-21
	<b>Project:</b> OPS		
<b>Author:</b> Magnus Arnek, VTI, Lars Hellsvik, Banverket (the Swedish rail administration) and Magnus Trollius, Vägverket (Swedish Road Administration)	<b>Sponsor:</b> VTI		
<b>Title:</b> Towards a Swedish model for PPP infrastructure projects			
<b>Abstract (background, aim, method, result) max 200 words:</b> <p>The present report is the result of a joint project between Banverket (the Swedish rail administration), Vägverket (the Swedish Road Administration) and VTI (Swedish National Road and Transport Research Institute). During winter 2007 the agencies were commissioned by the Ministry of Enterprise, Energy and Communications to assess the legal, economic and technical prerequisites for implementing a model for Public Private Partnership (PPP, or OPS which is the domestic acronym) for road and railway infrastructure investments.</p> <p>Focus in the report is on establishing a framework for PPP projects which is footed in an ambition to establish efficiency in infrastructure construction and maintenance. In the proposal for model design, three components of the contract between a public sector representative and a private consortium are focused: The bundling of investment and maintenance for a long – 15 to 30 years or even longer – period of time; the use of stringent and measurable functional or performance requirements; and the private provision of up-front financing, subsequently being repaid over the lifetime of the contract period.</p> <p>The report also addresses risk issues at length. A more precise specification of the sources of risk in infrastructure construction is discussed and the idea of minimising expected costs as a target for allocation of risk between the parties is suggested. The necessity to have actual competition – i.e. at least three bidders – during the procurement process is established.</p>			
<b>Keywords:</b> Contract design, cost efficiency, risk allocation, principal-agent modelling, procurement			
<b>ISSN:</b> 0347-6030	<b>Language:</b> Swedish	<b>No. of pages:</b> 120 + 2 Appendices	

## Förord

Banverket, Vägverket och Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, fick under vintern 2007 i uppdrag av regeringen att utreda de juridiska, ekonomiska och tekniska förutsättningarna för OPS (Offentlig-Privat Samverkan) inom väg- och järnvägssektorn. I uppdraget ingick också att lämna förslag på utformningen av en svensk OPS-modell.

Projektledare VTI: Magnus Arnek

Projektledare Banverket: Lars Hellsvik

Projektledare Vägverket: Magnus Trollius

Från VTI har dessutom Jan-Eric Nilsson och Roger Pyddoke medverkat.

Linköping september 2007

*Magnus Arnek*

## Kvalitetsgranskning

Arbetet med rapportens framtagande har inneburit en rad möten mellan företrädare för de olika parterna. Den slutliga rapporten har tagits fram med syfte att utforma en gemensam uppfattning om de slutsatser och rekommendationer som ges. Det har därför inte varit möjligt att inhämta kompletterande vetenskapliga synpunkter inför publiceringen, vilket innebär att rapporten inte har genomgått den form av kvalitetsgranskning som är normen för VTI-rapporter.

## Quality review

The present report is a result of a consensus seeking process with representatives for the three agencies behind the text. It has not been feasible to submit the document for the final scientific review which is standard for VTI reports, since this would jeopardise the conclusions that have been agreed.

# **En svensk modell för offentlig-privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar. Rapport framtagen av en för Banverket, VTI och Vägverket gemensam arbetsgrupp**

av Magnus Arnek, Lars Hellsvik\* och Magnus Trollius\*\*  
VTI  
581 95 Linköping

## **Sammanfattning**

Banverket, Vägverket och VTI (Statens väg- och transportforskningsinstitut), fick under vintern 2007 i uppdrag av regeringen att utreda de juridiska, ekonomiska och tekniska förutsättningarna för OPS (Offentlig-Privat Samverkan) inom väg- och järnvägssektorn. I uppdraget ingick också att lämna förslag på utformningen av en svensk OPS-modell.

Föreliggande VTI rapport dokumenterar huvuddelen av det material som lämnades till regeringen i mitten av juni 2007. I rapporten ingår inte de förslag till investeringsprojekt som togs fram av Vägverket respektive Banverket. VTI har inte tagit ställning till de föreslagna projekten, vare sig till dess samhällsekonomiska lönsamhet eller dess lämplighet som OPS-projekt.

Rapporten inleds med en fyllig sammanfattning, redovisad i kapitel 0. Detta försättsblad innehåller därför ingen ytterligare sammanfattning av de slutsatser som drogs.

---

\* Banverket, 781 85 Borlänge

\*\* Vägverket, 781 87 Borlänge





## **Towards a Swedish model for PPP infrastructure projects**

by Magnus Arnek, Lars Hellsvik\* and Magnus Trollius\*\*  
VTI (Swedish National Road and Transport Research Institute)  
SE-581 95 Linköping Sweden

### **Summary**

Banverket (the Swedish rail administration), the Swedish Road Administration (Vägverket) and VTI (Swedish National Road and Transport Research Institute) were during winter 2007 commissioned by the Ministry of Enterprise, Energy and Communications to assess the legal, economic and technical prerequisites for implementing a model for Public Private Partnership (PPP, or OPS which is the domestic acronym) for road and railway infrastructure investments. The assignment also included to suggest a design of a Swedish PPP model.

The present VTI report comprises the main part of the material submitted to the government in June 2007. It does not include the road and railway projects that were suggested by the rail and road administrations, respectively. VTI has not taken any stand on the appropriateness of these projects for PPP implementation nor indeed relative to their economic viability.

---

\* Banverket, SE-781 85 Borlänge Sweden

\*\* Swedish Road Administration (Vägverket), SE-781 87 Borlänge Sweden



## Innehållsförteckning

0	Sammanfattning.....	1
1	Inledning .....	17
2	Olika sätt att betala för transportinfrastruktur .....	19
2.1	Skattefinansiering .....	19
2.2	Brukaravgifter .....	20
2.3	Intressentfinansiering.....	21
2.4	Sammanfattande diskussion.....	22
3	Anslagsfinansiering och lån i Riksgäldskontoret .....	24
4	Olika entreprenad- och ersättningsformer.....	26
4.1	Entreprenadformer.....	26
4.2	Ersättningsformer .....	27
4.3	Faktorer som påverkar valet av entreprenad- och ersättningsform.....	28
5	Offentlig-privat samverkan .....	31
5.1	OPS – ett instrument för att modernisera den offentliga sektorn .....	31
5.2	Vad menas med OPS? .....	31
5.3	Argument för och mot OPS.....	33
6	Erfarenheter av OPS .....	37
6.1	Historik och framväxten av OPS inom transportsektorn .....	37
6.2	Förekomsten av OPS i Europa .....	39
6.3	Drivkrafter bakom OPS.....	39
6.4	Några landspecifika erfarenheter av OPS.....	40
6.5	Generella iakttagelser rörande användningen av OPS.....	47
7	Kan en ökad användning av OPS i transportsektorn bidra till ökad samhällsekonomisk effektivitet? .....	53
7.1	Det transportpolitiska målet och samhällsekonomisk effektivitet .....	53
7.2	Rollfördelning mellan privat och offentlig sektor.....	54
7.3	Hur kan OPS påverka den samhällsekonomiska effektiviteten?.....	56
7.4	Sammanfattande bedömning.....	63
8	Konkurrensaspekter på OPS .....	64
8.1	Den svenska anläggningsmarknaden för större projekt.....	64
8.2	Flera faktorer bestämmer konkurrensen på en marknad .....	66
8.3	OPS innebär både möjligheter och hot för konkurrensen .....	66
8.4	Åtgärder för att stärka konkurrensen .....	67
9	Hantering av risk.....	69
9.1	Risker.....	69
9.2	Bör risken föras över på en privat utförare?.....	71
9.3	Mekanismer för att överföra risk .....	74
9.4	Slutsatser om riskfördelningen i en svensk OPS-modell .....	77
10	Finansiella aspekter på OPS .....	78
10.1	Hur påverkar OPS statsbudgeten? .....	78
10.2	Konsekvenser av OPS för statsmakternas styrning och kontroll.....	80
10.3	OPS och kapitalkostnader .....	81
10.4	Sammanfattande bedömning.....	82

11	Några övergripande juridiska aspekter på OPS.....	83
11.1	OPS i förhållande till vägslagstiftningen .....	83
11.2	OPS i förhållande till järnvägslagstiftningen.....	88
11.3	Järnvägslagstiftning .....	90
11.4	OPS i förhållande till Lagen om offentlig upphandling .....	94
11.5	Några svårigheter vid upphandling och koncessioner .....	100
11.6	Sammanfattning.....	101
11.7	Statsstöd.....	102
11.8	Kontraktfrågor .....	103
12	Funktionskrav .....	106
12.1	Utformning av funktionskrav .....	106
12.2	Funktionskrav och/eller krav på anläggningen.....	107
12.3	Vikten av att skapa frihetsgrader och minimera låsningar .....	109
12.4	Sammanfattande bedömning.....	110
13	Slutsatser och förslag .....	111
13.1	Övergripande slutsatser.....	111
13.2	Förslag till svensk OPS-modell .....	114
13.3	Övriga synpunkter.....	118
13.4	Konsekvensanalys.....	118

## Bilagor

Bilaga A Uppdraget

Bilaga B ESV:s Promemoria

## 0 Sammanfattning

### 0.1 Uppdraget

Banverket, Vägverket och Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, har av Regeringen fått i uppdrag att utreda de juridiska, ekonomiska och tekniska förutsättningarna för OPS (Offentlig-Privat Samverkan) inom väg- och järnvägssektorn. I uppdraget ingår att lämna förslag på en svensk OPS-modell.

I utformningen av modellen ska eftersträvas att öka den samhällsekonomiska effektiviteten, stärka konkurrensen på den svenska entreprenadmarknaden samt åstadkomma en optimal riskfördelning mellan den offentliga och den privata sektorn. Specifikt ingår i uppdraget följande delar att:

- identifiera eventuella behov av ny eller förändrad lagstiftning
- analysera och jämföra OPS mot andra entreprenadformer och göra en bedömning av om extern finansiering kan ge effektivitetsvinster som uppväger de högre kapitalkostnaderna
- analysera hur uppdelningen av anslagen 36:2 Vaghållning och statsbidrag och 36:4 Banhållning och sektorsuppgifter i delposterna investeringar i nationell plan, drift och underhåll samt räntor och återbetalning av lån påverkas av OPS samt föreslå förändringar om så anses befogat
- analysera konsekvenserna av föreslagen modell för anslag, utgiftstak, överskottsmål, låneramar och beställningsbemyndiganden samt lämna förslag på åtgärder så att de faktiska budgetrestriktionerna förblir oförändrade
- analysera vilka förändringar modellen kan innebära för den fysiska planeringen enligt Väglagen respektive Lagen om byggande av järnväg
- lämna förslag på vilka förändringar av upphandlingsprocessen som OPS kan innebära, t ex med avseende på statlig upphandlingsorganisation
- tillvarata internationella erfarenheter i uppdraget
- samråda med Ekonomistyrningsverket (ESV).

I uppdraget ingår också att Vägverket och Banverket skall kartlägga och redovisa vilka investeringsprojekt som bedöms mest lämpliga för OPS i de förslag till reviderad Nationell vaghållningsplan och Nationell banhållningsplan som skall redovisas till Regeringen senast den 18 juni 2007 samt i de fastställda Länsplanerna för regional transportinfrastruktur.

### 0.2 Bakgrund

Vägverket och Banverket avsätter varje år betydande belopp för att bygga nya vägar och järnvägar, uppgradera och reparera befintliga vägar och järnvägar samt driva och underhålla desamma.

Det finns i grunden två, i vissa situationer tre, sätt att täcka kostnaderna för transportinfrastruktur:

1) skattebetalarna, dvs. anslag på statsbudgeten, 2) de som använder anläggningarna, trafikanterna och 3) i vissa fall markägare som kan exploatera högre markvärden till följd av att man får tillgång till bättre infrastruktur.

I Sverige finansieras merparten av väg- och järnvägsinvesteringar via anslag på statsbudgeten. Vissa större projekt finansieras också med lån hos Riksgäldskontoret. Merparten av kostnaderna för dessa projekt betalas också slutligen via anslag.

Att ta ut särskilda avgifter av trafikanterna – vägtrafikanter och tågoperatörer – är ett annat sätt att finansiera transportinfrastruktur. Det förekommer, åtminstone när det gäller vägar, ännu så länge i liten utsträckning i Sverige. Samtliga järnvägsföretag betalar dock en särskild tåglägesavgift. För persontrafik betalas dessutom en särskild avgift vars syfte är att bidra till täckningen av de fasta infrastrukturkostnaderna.

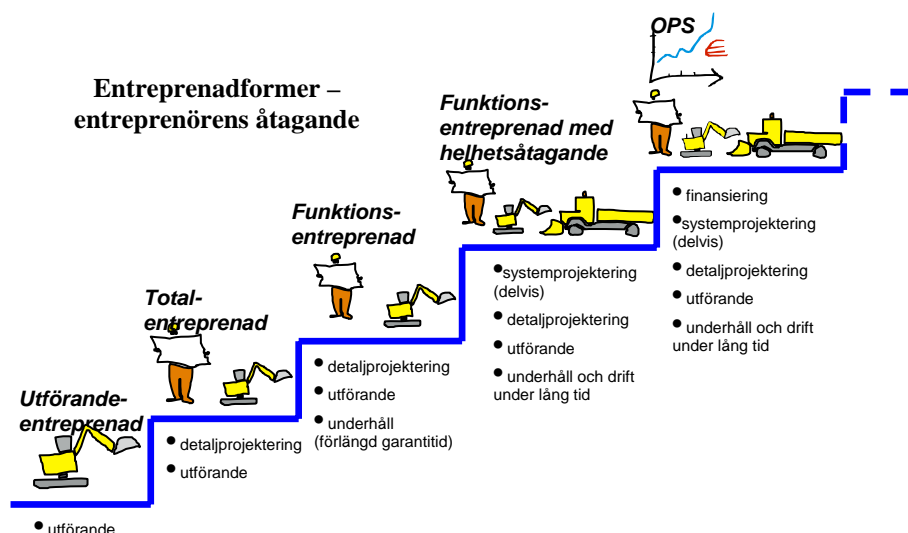
I vissa situationer kan en viss användare ha så stor nytta av en ny väg eller bana att denne kan tänka sig att själv betala för att få investeringen till stånd. Exempel är skogsbilvägar och industrispår. Men det kan också handla om investeringar i det allmänna vägnätet eller järnvägsnätet som delfinansieras av intressenter.

De årliga anslagen för infrastrukturinvesteringar täcker inte fullt ut de fastlagda volymerna i de långsiktiga planerna. Regeringen anser bl.a. därför angeläget att bredda finansieringsbasen för infrastrukturinvesteringar. OPS kan vara ett sätt att genomföra investeringar på ett snabbt och effektivt sätt.

### 0.3 Utveckling av entreprenadformer

#### 0.3.1 Entreprenadformer i anläggningsbranschen

Det finns i grunden två entreprenadformer, utförandeentreprenad och totalentreprenad. Av totalentreprenaden finns dessutom ett flertal varianter. De som vanligtvis används vid anläggningsprojekt i Sverige framgår av bilden nedan. I dagsläget genomförs den största delen som utförandeentreprenader, men en utveckling mot mer funktions- och livscykel-tänkande pågår. Vägverket tillämpar idag alla entreprenadformer förutom OPS. På järnvägssidan tillämpas OPS för Arlandabanan.



Figur 0.1 OPS – nästa logiska steg i ett livscykel-tänkande.

## **Utförandeentreprenad (Generalentreprenad)**

Beställaren ansvarar för detaljprojektering och handlar upp en entreprenör för utförande. Entreprenören kan i sin tur handla upp underentreprenörer.

## **Totalentreprenad**

Beställaren ansvarar för en programhandling och handlar upp en entreprenör som ansvarar för både detaljprojektering och byggande. Inom väg- och järnvägssektorn är renodlade totalentreprenader inte så vanliga. Entreprenörens åtagande vad gäller projektering är ofta begränsat, uttryckt som ”styrd totalentreprenad” och ”utförandeentreprenad med konstruktionsansvar”.

## **Funktionsentreprenad**

I allt väsentligt lika ”renodlad” totalentreprenad men med ett längre underhållsåtagande efter trafiköppning, vanligen uttryckt som förlängd garantitid, vilket kan ses som ett steg mot livscykelänkande.

## **Funktionsentreprenad med helhetsåtagande**

En funktionsentreprenad där entreprenören åtar sig hela processen från projektering (även viss systemprojektering) och byggande till underhåll och drift. Åtagandet omfattar alla teknikområden. Åtaganden om drift och underhåll omfattar en längre tid än en vanlig funktionsentreprenad och är inte en förlängd garantitid utan ett åtagande i sig. Det entreprenören tillhandahåller kan alltså betraktas som en ”tjänst”, dvs. att projektera, bygga och sedan tillhandahålla infrastruktur under överenskommen tid. En del av ersättningen utbetalas under drifttiden och ersättningens storlek beror på kvaliteten på den ”tjänst” som tillhandahålls. Om inte kontrakterade funktionskrav uppfylls, dvs. om anläggningen inte har avsedd tillgänglighet, görs avdrag på ersättningen. En funktionsentreprenad med helhetsåtagande genomförs för närvarande inom projekt Norrortsleden.

Funktionsentreprenad med helhetsåtagande kan alltså sägas ha de flesta av de egenskaper som vanligen tillskrivs ett OPS-projekt men med undantag för den privata finansieringen.

### **0.3.2 Vad är OPS?**

OPS innebär ett långsiktigt avtal mellan den offentliga sektorn (eventuellt tillsammans med andra intressenter) och en privat part, som kan vara ett företag eller ett konsortium, om tillhandahållande av en offentlig tjänst. Tjänsten kan vara att tillhandahålla en väg eller järnväg, ett sjukhus m.m.

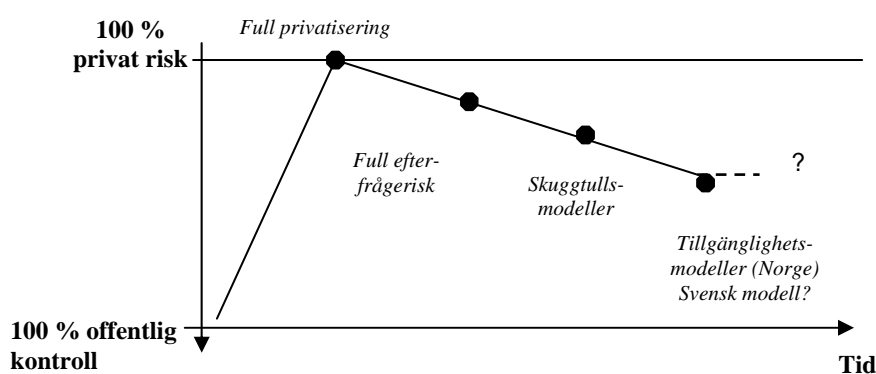
Det privata projektbolaget ansvarar för att finansiera och bygga den infrastruktur som krävs och sedan leverera de efterfrågade tjänsterna under en förutbestämd tidsperiod, ofta 20–30 år. Anläggningen återgår därefter till det offentliga.

Själva betalningen från det offentliga till projektbolaget kan ta sig flera olika former. En variant är att ersättningen utgår med ett i förväg bestämt belopp per år över kontraktstiden, en betalning kopplad till levererad tjänst och dess kvalitet. En annan variant är att

ersättningen tar sig form av en så kallad skuggtull, vilket innebär att ersättningen helt eller delvis görs avhängig antal fordon som trafikerar vägen eller järnvägen. En tredje variant är att ersättningen baseras på någon form av brukaravgift.

Idag utformas de flesta OPS-kontrakt utifrån tillgänglighetsprincipen, dvs. att ersättning utgår till största delen baserat på hur tillgänglig anläggningen är. Historiskt kan utvecklingen beskrivas enligt nedanstående bild. Tillämpningar där projektbolaget bär en intäktsrisk genom att uppbära brukaravgifter eller att ha ersättningen kopplad till skuggtullar har minskat i omfattning. Orsakerna är dels att entreprenörerna har svårt att hantera dessa risker, dels att sådana konstruktioner kan leda till ej avsedd allokering av trafikflöden inom eller mellan trafikslag.

Ett av huvudmålen med OPS är att åstadkomma en ändamålsenlig riskfördelning mellan det offentliga och projektbolaget. Risker ska bäras av den part som har bäst förutsättningar att hantera dem. Utvecklingen har gått mot en mer balanserad riskfördelning mellan det offentliga och det privata.



Figur 0.2 Ersättningsmekanismer i förhållande till riskexponering.

Avslutningsvis kan sägas att vi i Sverige redan tagit flera steg mot OPS i och med att funktionsentreprenader, och särskilt funktionsentreprenad med helhetsåtagande, har testats i verkliga projekt. OPS kan alltså ses som ett logiskt steg mot att ”konkurrensutsätta” traditionella entreprenadformer med målet ökad samhällsekonomisk effektivitet.

### 0.3.3 För- och nackdelar

Följande matris utgör ett försök att jämföra några av de olika entreprenadformernas för- och nackdelar. Matrisen gör varken anspråk på att vara heltäckande eller exakt. Jämförelsen avser stora projekt och utförandeentreprenaden utgör referens.

	vikt	UE	TE	FE	FEH	OPS
Risk för ändrings- och tillägsarbeten	medel	0	+	+	++	++
Incitament för snabb trafiköppning	hög	0	0	0	0	++
Bidra till teknikutveckling	medel	0	0	+	++	++
Transaktionskostnader	medel	0	0	0	-	-
Kapitalkostnader	medel	0	0	0	0	-
Avtalsflexibilitet	medel	0	0	0	-	-
Livscykelänkande	hög	0	0	0	+	++

UE=Utförandeentreprenad, TE=Totalentreprenad, FE= Funktionsentreprenad, FEH=Funktionsentreprenad



Utredningens slutsats är att OPS – under rätt förutsättningar – kan vara en effektiv entreprenadform för väg- och järnvägsinvesteringar.

## 0.4 Internationella erfarenheter

OPS har genomförts i ett stort antal länder världen över och förekommer i ett flertal olika former. Det är av särskilt intresse att beakta erfarenheterna från de OPS-projekt som genomförts och genomförs i Finland och Norge, två länder i en gemensam nordisk anläggningsmarknad där förhållandena liknar Sveriges. I sammanhanget bör poängteras att det än så länge råder brist på utvärderingar av OPS.

Några sammanfattande internationella erfarenheter:

- OPS-projekt bör vara av tillräcklig storlek. Projekten bör också ses som en projektportfölj som förverkligas över tiden så att marknaden kan se att det finns en långsiktighet. Vikten av information och marknadsföring betonas.
- Projekten måste kunna fungera självständigt från drift- och underhållssynpunkt och även här ha tillräcklig storlek. OPS ger goda möjligheter att testa nya idéer inom drift och underhåll.
- Erfarenhet från Norge och Finland visar att upphandling bör ske på fastställd/lagakraftvunnen arbetsplan. Det bör särskilt poängteras vikten av att sätta av tillräckligt med tid för förberedelser inför upphandlingen.
- De projekt som väljs ut som OPS-projekt bör ha så stora frihetsgrader och så få restriktioner som möjligt för att möjliggöra kreativa lösningar från projektbolaget.
- Privat finansiering ökar disciplinen. Generellt sett synes OPS-projekt bidra till väsentligt lägre kostnader för ändrings- och tilläggsarbeten (samtidigt som OPS ger ett högre anbudspris).
- Erfarenheten är att OPS-projekt i väsentligt högre utsträckning än traditionella entreprenader blir klara inom föreskriven tid eller t.o.m. före.
- Utvecklingen går mot tillgänglighetsbaserad ersättning.
- Generellt sett synes kvaliteten på de projekt där OPS använts varit relativt god. En viktig anledning till detta anses vara livscykelkostnadsperspektivet som stimulerat till en god byggkvalitet initialt för att kunna hålla nere drift- och underhållskostnaderna. Kontraktstiden bör därför inte vara för kort.
- OPS-projekt ger sannolikt spridningseffekter och stimulerar utveckling även inom andra entreprenadformer.
- OPS ger goda förutsättningar för gott samarbete med få konflikter.
- Erfarenheten visar i flera fall att omförhandlingar varit vanliga. Tydliga kontrakt är därför eftersträvansvärt.
- Antalet anbudsgivare tenderar att vara lägre vid OPS-projekt än vid traditionella entreprenadformer. Detta kan dock inte påvisa att konkurrensen varit dålig. Ofta kan 3–4 anbudsgivare vara tillräckligt för att erhålla god konkurrens.
- OPS med årlig fast ersättning men där staten tar upp brukaravgifter som en del i finansieringen av ersättningen till projektbolaget, s.k. bompeng, tillämpas i Norge med gott resultat. Däremot är erfarenheterna av brukaravgifter som en del av ersättningen till projektbolaget mer blandade.

De internationella erfarenheterna har beaktats i utformningen av en svensk OPS-modell.

## 0.5 Samhällsekonomisk effektivitet

### 0.5.1 Transportpolitiska utgångspunkter

Ett av målen med OPS är att bidra till ökad samhällsekonomisk effektivitet. De transportpolitiska målen och andra transportpolitiska principer bör tjäna som utgångspunkt för utformningen av ersättningsmodellen i OPS-projekt. För järnvägens del innebär det också att marknadstillträdesregler samt principerna för kapacitetsfördelning och avgiftssättning på järnvägens huvudlinjer enligt järnvägslag och järnvägsförordning bör tillämpas. OPS-avtalens långsiktiga karaktär gör att särskild uppmärksamhet måste ägnas åt riskerna för låsningar i det framtida politiska beslutsfattandet, till exempel vid önskemål om transportpolitiskt motiverade ändringar i infrastrukturen eller vid förändrade villkor för dess nyttjande.

### 0.5.2 Sammanfattande bedömning av sannolika effekter

Det finns drivkrafter i OPS som kan leda till ökad samhällsekonomisk effektivitet. Några av dessa är starkt incitament att hålla överenskommen tid och överenskommet pris, konkurrens från internationella aktörer, effektivare riskfördelning, stärkt tredjepartskontroll över projekten samt incitament för nya tekniska lösningar. OPS tillför dessutom fördelar i form av snabbare förverkligande av samhällsekonomiskt lönsamma projekt, möjligheter till nya kreativa samverkansformer inklusive medfinansiering, benchmarking mellan nya och traditionella entreprenadformer m.m. Det bör samtidigt konstateras att den privata lånefinansieringen samt den riskpremie som det offentliga får betala prissätts av marknaden. Det går inte att dra några entydiga slutsatser men rätt hanterat och i rätt projekt finns förutsättningar för att OPS kan bidra till ökad samhällsekonomisk effektivitet.

En förutsättning för att samhället ska kunna ta del av effektiviseringen är att konkurrensen är god. Det kan antas att entreprenadformen OPS i sig inte kommer att ha någon större effekt på konkurrensen. Om OPS leder till att mindre projekt i stor utsträckning slås samman för att bli ”tillräckligt” stora så leder det till färre svenska anbudslämnare. Å andra sidan kan stora projekt dra till sig utländsk konkurrens, erfarenheterna från bl.a. Norge tyder på det. Vikten av marknadsföring av projekten och en långsiktig OPS-strategi från statens sida är då betydelsefull.

## 0.6 En svensk OPS-modell

Ett OPS-projekt karakteriseras vanligtvis av tre principer: funktionskrav, långt drift- och underhållsåtagande samt privat finansiering. Vägverket har skaffat sig goda erfarenheter av entreprenadformen ”Funktionsentreprenad med helhetsåtagande” som innebär väl utvecklade och systematiserade funktionskrav samt mångårigt drift- och underhållsåtagande. Banverkets erfarenheter baseras framför allt på drifts- och underhålls-entreprenader.

Skillnaden gentemot en funktionsentreprenad med helhetsåtagande är framförallt allt finansieringen. OPS bör ses som ett logiskt steg i en utveckling där flera steg redan tagits i Sverige. I Norge och Finland, som tillhör vår gemensamma nordiska anläggningsmarknad, har flera OPS-projekt upphandlats, byggts och tagits i drift. Att

ytterligare en entreprenadform blir tillgänglig för svenska offentliga beställare förbättrar förutsättningarna för att varje projekt ska kunna genomföras på ett optimalt sätt.

Den norska modellen, i kombination med praktiska erfarenheter från projekt Norrortsleden, har tjänat som förebild för den föreslagna svenska modellen. De norska OPS-projekten har genomförts inom den gemensamma nordiska anläggningsmarknaden och erfarenheterna därifrån är därför särskilt relevanta.

Vägverket, Banverket och VTI föreslår att den OPS-modell som bör tillämpas i Sverige innebär att projektbolaget ska tillhandahålla en tillgänglig infrastruktur. Marknadsrisken och kontakten med dem som använder infrastrukturen bör i normalfallet skötas av Vägverket respektive Banverket. Det innebär att Banverket ansvarar för fördelning av tåglägen och annan kapacitetsfördelning på järnvägsnätet. Banverket bör också ansvara för uttag av banavgifter. På motsvarande sätt bör Vägverket svara för uttag av särskilda avgifter oavsett om dessa är trafikstyrande eller har en finansierande funktion.

Skälet för denna rekommendation är risken för suboptimeringar i samband med kapacitetsfördelningen och nyttjandet av linjenätet om det styckas upp i ett större antal väg- eller banhållare. Kriterier för tilldelning av kapacitet och eventuella avgifter som används i samband med fördelningen bör följa likartade principer och smidigt och samlat kunna anpassas till nya transportpolitiska förutsättningar eller efterfrågemönster om linjenätet ska kunna utnyttjas effektivt.

Banverkets ansvar omfattar även sådana delar som på vägsidan skulle vara kommunala. Dessutom ansvarar verket för rangerbangårdar och terminalinfrastruktur. Framförallt på det senare området ser Banverket möjlighet att tillämpa OPS-projekt där projektbolaget även svarar för intäktsrisken gentemot kund.

Utredningens uppfattning är att bärande principer i en svensk OPS-modell bör vara:

- tillhandahållande av en tjänst
- helhetsåtagande och livscykelperspektiv
- arbets- respektive järnvägsplan som lämplig grund för upphandlingen
- funktionskrav för kreativitet och effektivisering
- finansierings- och ersättningsform för bästa samhällsnytta
- kostnadseffektiv riskfördelning
- nära samverkan för att maximera modellens möjligheter
- effektiv upphandling
- uppföljning och utvärdering.

Det torde vara fullt möjligt att omedelbart upphandla OPS-projekt. Det kan dock finnas en potential till ytterligare effektivitetsvinster genom en fördjupad analys av avtalsformer, riskfördelning samt den ansvarsfördelning som ligger i arbets- och järnvägsplaner. På vägsidan bör detta dock kunna ske utan att processen försenas.

### **Tillhandahållande av tjänst**

Genom projektbolaget tillhandahålls en tjänst i form av en tillgänglig anläggning. Vägverket och Banverket står dock för i princip hela trafikrisken.

## Helhetsåtagande och livscykelperspektiv

Ett helhetsåtagande som omfattar projektering, byggande samt långt drift- och underhållsåtagande är nödvändigt för att ge projektbolaget möjlighet att utforma tekniska lösningar och sin tjänst utifrån ett livscykelperspektiv. Projektets totalkostnad, dvs. summan av kapital- och transaktionskostnader, projekterings-, produktions- samt drift- och underhållskostnader blir då så låg som möjligt vilket är angeläget ur ett samhälls-ekonomiskt perspektiv.

## Arbets- respektive järnvägsplan

Principiellt borde upphandling ske i ett så tidigt skede i planprocessen som möjligt för att maximera kreativa lösningar. Utredningen föreslår dock att upphandling normalt sker baserat på fastställda arbets- respektive järnvägsplaner och inte tidigare. Motiven för detta är att:

- tillstånds- och planprocesserna innehåller stora osäkerheter om såväl kostnad som tid, och en effektiv riskfördelning blir annars svår att uppnå
- riskpåslagen och transaktionskostnaderna riskerar att bli oskäligt höga
- optimal konkurrens endast kan uppnås om beställaren kan garantera att projekten genomförs.

## Funktionskrav för kreativitet och effektivisering

Beställaren definierar krav på anläggningen och dess drift och underhåll i funktionella termer i så stor utsträckning som möjligt. Projektbolaget får då möjlighet att utforma sin tjänst så fritt som möjligt och utan onödiga restriktioner, vilket normalt styr mot kostnadseffektivitet och låg totalkostnad (livscykelkostnad) för projektet.

Kraven bör grovt delas in i:

### – Funktionskrav

Funktionskrav avser både anläggningen och dess drift. Funktionskraven ska vara väldefinierade med tydliga mätmetoder och godkännandekriterier. Uppfyllande av funktionskraven ligger till grund för ersättningen. Funktionskraven bör så långt som möjligt återspegla de transportpolitiska målen men transformeras till en operativ nivå.

### – Krav på anläggningen

Dessa krav är oftast föranledda av överenskommelser i tidiga skeden med kommuner, markägare och andra intressenter och innebär inskränkningar i projektbolagets frihetsgrader. Det gäller framförallt åtgärder som påverkar tredje part. Kraven kan även vara föranledda av att Vägverket/Banverket föreskrivit utförande enligt eget regelverk.

### – Krav på restvärde

Kraven på restvärde säkerställer livslängd och visar vilken status beställaren förväntar sig att anläggningen har när den överlämnas till beställaren efter kontraktstiden slut.

## Finansierings- och ersättningsform för bästa samhällsnytta

I ett OPS-projekt finansieras vanligtvis projektering och byggande genom att projektbolaget tar upp lån. Återbetalning av lån startar när anläggningen öppnas och löper under drifttiden med medel som staten utbetalar som ersättning för tjänsten. Detta för bl.a. med sig två viktiga konsekvenser:

- + incitamentet för tidig trafiköppning är starkt, med samhällsekonomiska vinster som följd
- räntekostnaderna blir högre än vid statlig finansiering.

Man kan tänka sig kombinationer av delvis statlig, delvis privat finansiering. Varje projekt bör genomföras så att det ger största möjliga samhällsnytta och vilken kombination som är att föredra måste avgöras från fall till fall. Den svenska OPS-modellen bör vara så flexibel att den kan hantera olika kombinationer av statlig och privat finansiering.

Modellen bör också vara så flexibel att den kan hantera brukaravgifter och på så sätt uppnå en breddad finansieringsbas. Konstruktioner med brukaravgifter bör utformas omsorgsfullt för att förhindra oönskade trafikstyrningseffekter.

I de fall staten står för slutfinansieringen bör ersättning till projektbolaget utgå som en årlig fast ersättning. I de fall trafikanterna står för hela eller del av slutfinansieringen i form av brukaravgifter kan den norska modellen med ”bompeng” där brukaravgifterna tillfaller staten tjäna som förebild. Inom järnvägsområdet bör utvecklade former av tågläges- och eventuella andra brukaravgifter kunna tillämpas när samhället erbjuder en bättre infrastruktur.

Vägverket har provat en ersättningsmekanism vid projekt Norrortsleden och som modifierad kan fungera i ett OPS-projekt. Den innebär att en fast årlig ersättning utgår förutsatt att kontraktskraven är uppfyllda. Principen har varit att det ska vara billigare för entreprenören att göra rätt från början än att åtgärda fel under drifttiden.

Bärande principer för ersättningsmodellen:

- Den största delen av ersättningen till projektbolaget baseras på tillgänglighet.
- Ersättningen utgår som fast årlig ersättning. Avdrag på ersättningen till projektbolaget utgår vid bristande tillgänglighet eller då funktionskraven inte är uppfyllda.
- Ersättning utgår först sedan anläggningen öppnats för trafik.
- Incitamentskonstruktioner som belönar mervärde och ger projektbolaget möjlighet till ”uppsida”, exempelvis miljö o trafiksäkerhet.
- Det offentliga bär normalt trafikrisken.
- Brukaravgifter bör i tillämpliga fall tillfalla staten och inte vara en del av ersättningen till projektbolaget.
- Livscykelperspektiv ska löna sig.
- Tillgängligheten värderas olika beroende på trafikintensitet.
- Eget kapital återbetalas sist, när alla andra lån är betalda.

### **Kostnadseffektiv riskfördelning**

Riskfördelningen i ett OPS-kontrakt ska utformas för bästa kostnadseffektivitet genom att den part som är bäst lämpad att hantera en risk också ska bära den. Beställaren har i allmänhet bättre förutsättningar att hantera risker förknippade med bl.a. markåtkomst och tillstånd. Exempel på åtaganden och därtill hörande risker som normalt bör bäras av beställaren är:

- Markåtkomst
- Tillstånd
- Arkeologi
- Markföroreningar
- Myndighetsutövning och väg/banhållaransvar
- Gränssnitt mot centrala tekniska system
- Påverkan utanför förvaltningsområde
- Trafikutveckling
- Ändringar i lagar, förordningar, regler och normer m.m.

Övriga risker bör i stort sett bäras av projektbolaget.

### **Nära samverkan för att maximera modellens möjligheter**

Utredningens uppfattning är att projektgenomförande i alla entreprenadformer gynnas av att beställare och entreprenör samverkar och arbetar tillsammans mot gemensamma mål. Detta är en förutsättning i ett OPS-projekt. Både beställare och projektbolag har allt att vinna på att exempelvis beställar- och utförarorganisationer samverkar, att beslutsvägar blir enkla och tydliga och att information och kunskap överförs snabbt och enkelt mellan alla projektdeltagare.

### **Effektiv upphandling**

En av nackdelarna med de OPS-projekt som genomförts utomlands är att kostnaderna för själva upphandlingsförfarandet inklusive kostnader för juridisk och ekonomisk rådgivning varit höga. Upphandlingarna har också genomförts i flera steg och har tagit lång tid att genomföra. Utredningens uppfattning är att man i Sverige, liksom i Norge, bör kunna tillämpa ett betydligt enklare förfarande som bygger på vår tradition av mer standardiserade kontrakt och upphandlingsprocesser. En svensk OPS-modell bör därför utformas så att upphandlingsförfarandet blir effektivare än i exempelvis England.

Kontraktsupplägget bör vara enkelt och tydligt. I Norge har man med framgång tillämpat ett särskilt kontraktupplägg för OPS-projekten. Dessa erfarenheter tyder på att ett eget kontraktupplägg för OPS-projekt ska tas fram, men att det ska bära tydliga drag av de i branschen välkända standardkontrakten för totalentreprenad.

Erfarenheter visar att upphandlingen bör genomföras som förhandlad upphandling. Prekvalificering av anbudsgivare med ett begränsat antal som kvalificeras bör ske.

Kontrakten bör förberedas så att hanteringen av ändrings- och tilläggssarbeten och eventuella omförhandlingar underlättas. En sådan förberedelse är att upprätta en ”meny” av tänkbara ändrings- och tilläggssarbeten i förfrågningsunderlaget som prissätts av anbudsgivaren.

### **Uppföljning och utvärdering**

OPS-projekt bör utvärderas systematiskt eftersom det är en ny genomförandeform. Egenkalkyler och uppföljning bör ske på normalt sätt. Utredningen föreslår att ett centralt kompetenscentrum för OPS-frågor bildas som nära följer och utvärderar projekten.

### **Kriterier för att välja projekt**

För kriterier för val av projekt, se även 0.8. Det viktigaste redskapet för Riksdagen och Regeringen för att styra utbyggnaden av infrastrukturen är den långsiktiga planeringsprocessen. Det framstår därför som naturligt att de projekt som väljs ut för att genomföras som OPS projekt hämtas från de av Regeringen fastslagna långsiktiga planerna. Drivkraften att försöka få olönsamma projekt finansierade ”vid sidan om” minskar om Regeringen binder sig till kravet att en samhällsekonomisk värdering av projektet ska ha gjorts och det är samhällsekonomiskt lönsamt med tillräcklig marginal. Inget bör dock hindra att två eller flera projekt ska kunna genomföras tillsammans som ett OPS om beställaren bedömer att detta kan bli fördelaktigt.

### **Upphandlingsorganisation**

Internationella erfarenheter pekar på att staten måste ha en stark och ytterst kompetent beställarorganisation för att OPS-projekt skall kunna genomföras effektivt och framgångsrikt. Vid upphandling av OPS-projekt är det viktigt att säkerställa att de erfarenheter och kunskaper som finns hos Vägverket och Banverket tas till vara. I Norge och Finland upphandlas OPS-projekten av motsvarigheten till Vägverket. VTI menar att en central funktion bör ta tillvara erfarenheter och på ett effektivt sätt samordna OPS-projekten.

### **Stegen före OPS-upphandlingen**

OPS kan kompletteras med andra inslag av samverkan och finansieringsdiskussioner. Dessa bör ske i ett steg före den direkta OPS-upphandlingen.

Banverket eller Vägverket, kommuner och eventuella privata intressenter bör i ett sådant försteg bl.a. sluta avtal om

- den funktion som ska åstadkommas
- diskussion om hur dessa funktioner kan tillgodoses på mest effektiva sätt
- form för samverkan mellan beställarintressenterna
- fördelning av finansieringsansvar vid investeringstillfället samt principerna för fördelning av ansvar för slutfinansieringen och de tilläggsönskemål som kan komma under projektets genomförande eller senare

- upphandlingsform för byggande, underhåll och drift av järnväg; ska OPS användas för hela den tilltänkta funktionen eller ska delar av den upphandlas och drivas på annat sätt?

Vägverket och Banverket bör tidigt sluta eventuella avtal med trafikintressenter eller andra väghållare respektive banhållare om de särskilda villkor som dessa kan erhålla vid kapacitetstilldelning m.m. om de bidrar till finansieringen med investeringsbidrag eller särskilda avgifter vid nyttjandet av vägen eller järnvägen

## 0.7 Konsekvenser

### 0.7.1 Juridiska konsekvenser för väginvesteringar

Den modell som valts innebär inga större förändringar för den fysiska planeringen. Modellen förordar att arbetsplan ska ligga till grund för OPS-genomförandet, vilket i sig innebär en del restriktioner och inskränkningar i projektbolagets handlingsfrihet. Om projektbolaget skulle få frihet att finna kreativa lösningar utanför vad arbetsplanen medger skulle detta kräva att Vägkungörelsens 26 § punkt 8 tas bort eller mjukas upp. Bedömningen är dock att nackdelarna av detta skulle bli större än fördelarna. Man kan även notera att arbetsplaner ofta utformas mer detaljerat än lagen kräver, och att det därför finns potential att skapa mer utrymme för kreativa lösningar jämfört med dagsläget inom ramen för dagens lagstiftning.

För Vägverkets del finns behov av att upphandla OPS-projekt med förhandlad upphandling. Vägverket kan tänka sig att komplicerade infrastrukturprojekt kan motivera det förhandlade förfarandet. I den norska modellen har förhandlad upphandling tillämpats.

### 0.7.2 Juridiska konsekvenser för järnvägsinvesteringar

Banverket bedömer att det är möjligt att driva de flesta former av OPS-projekt utan att det krävs ändringar i lagen om byggande av järnväg. Däremot finns det för såväl OPS- som andra projekt anledning att se över den lagstiftning som styr planeringsprocesserna så att dessa kan effektiviseras. Samtidigt behövs en utveckling av arbetsformerna så att en ökad samverkan mellan olika intressenter, inkl entreprenörerna, kan åstadkommas.

Inte heller upphandlingen bör innebära något problem. Banverket tillhör försörjningssektorn och kan därför fritt tillämpa förhandlad upphandling, den upphandlingsform som verket liksom Vägverket bedömer mest lämplig i OPS-sammanhang. De tidsmässigt långa kontrakt som inte sällan är vanliga i OPS-sammanhang kan dock medföra vissa upphandlingsjuridiska problem, t.ex. vad avser ett eventuellt byte av partner eller omförhandling av vissa kontraktsvillkor.

Järnvägslagstiftningen gäller lika för staten/Banverket, kommuner eller privata infrastrukturförvaltare. Beträffande trafikeringsrätt bör dock uppmärksammas att det är varje infrastrukturförvaltare som hanterar denna fråga utöver det som stipuleras av EG-regelverket. För OPS-projekt som utgör en del av det nationella järnvägsnätet, inklusive viktiga terminaler och andra noder i detta system, bör genom avtal försäkras att samma trafikeringsrättsregler gäller som på Banverkets nät.

Då såväl ägar- som förvaltarskap har betydelse för tillämpliga regler med åtföljande rättigheter och skyldigheter som även berör tredje man bör ansvarsfördelningen mellan



parterna i ett OPS-projekt noggrant övervägas för att säkra det allmännas tillgång till järnvägsnätet, vilket sannolikt lämpligen sker genom statligt ägande och huvudförvaltare efter byggnation.

### 0.7.3 Ekonomiska konsekvenser

Om projektbolaget helt svarar för finansieringen av investeringsutgiften (dvs. använder eget kapital och lån på kapitalmarknaden) påverkas inte statsbudgeten förrän anläggningen tas i bruk. Budgetsaldot belastas då under avtalstiden med den periodiska ersättningen till projektbolaget.

De ekonomiska och statsfinansiella effekterna av OPS-avtal avser i första hand periodiseringseffekter. En övergång från finansiering av infrastrukturinvesteringar via budgetlagens huvudregel till lånefinansiering (lån i Riksgäldskontoret eller OPS) innebär ett ökat anslagsutrymme idag till priset av ett minskat anslagsutrymme i morgon.

OPS innebär ett ökat utrymme under utgiftstaket vid investeringstillfället jämfört med finansiering via anslag.

Om projektbolaget helt svarar för finansieringen av investeringsutgiften (dvs. tar upp lån på kapitalmarknaden) påverkas inte statsbudgeten förrän anläggningen tas i bruk. Budgetsaldot belastas då under avtalstiden med den periodiska ersättningen till projektbolaget.

Det är viktigt att uppmärksamma vilka upplåsningseffekter som ett medgivande till ett OPS-projekt har för regeringens och riksdagens framtida handlingsutrymme. För varje projekt måste dessa effekter tydliggöras såväl i likviditets- som resultat-termer. Effekterna för belastningen på kommande driftsanslag eller investeringsanslag (beroende på hur statlig hyra/amortering hanteras på statsbudgeten) skall ingå som en del av beslutsunderlaget.

Vägverket och Banverket måste ha ett bemyndigande från statsmakterna för att kunna ikläda sig det åtagande som följer av ett OPS-avtal. Bemyndigandet kan utformas på olika sätt beroende på hur statsmakterna vill styra OPS-projekt. Regeringen kan antingen vända sig till riksdagen för att få ett bemyndigande som kan vara beloppsmässigt bestämt i varje enskild OPS-projekt. Alternativt kan en speciell ram för beställningsbemyndiganden tilldelas på motsvarande sätt som när investeringar utförs på traditionellt sätt via anslag. Beräknad effekt på kommande års anslagsbelastning bör ingå i beslutsunderlaget och redovisas i aktuella planerings- och uppföljningsdokument (budgetproposition, budgetunderlag, årsredovisning etc.). I anslagsredovisningen bör OPS-avtal helst redovisas under en särskild anslagspost inom anslagen för banhållning respektive väghållning. Alternativt måste en fördelning göras mellan nuvarande poster till drift och underhåll respektive ränta och återbetalning av lån.

### 0.7.4 Tekniska konsekvenser

OPS bedöms på sikt leda till ökad teknik- och metodutveckling till gagn för hela branschen. Nya möjligheter ges att utveckla drift- och underhållsmetoder mot bättre kvalitet. Man bör dock vara vaksam på att kontraktens incitament verkligen styr mot rätt kvalitet. Utvecklingen bör följas upp och funktions- och restvärdeskrav utvecklas.

## 0.8 Lämpliga investeringsprojekt

Det finns argument som talar både för och emot att fastställa absoluta gränser för hur stora OPS-projekt bör göras. De jämförelsevis höga transaktionskostnaderna talar för att projekten bör göras stora, även om mycket talar för att förutsättningarna i de nordiska länderna är bättre än i flera andra länder för att hålla nere sådana kostnader. Stora projekt innebär en potential för stora och långa kontrakt och kan därför attrahera anbudsgivare från andra länder. Samtidigt kan stora projekt göra det svårt för annat än några enstaka svenska företag att delta i upphandlingen.

Det är också viktigt att komma ihåg att det kan finnas betydande inlärningskostnader både hos beställare och utförare. Efter en tid bör dessa minska. När de fasta kostnaderna för att teckna ett avtal minskar kan det bli möjligt att tillämpa modellen även på mindre projekt.

Förslagen till projekt har tagits fram av Vägverket respektive Banverket. VTI har inte tagit ställning till projekten, vare sig den samhällsekonomiska lönsamheten eller dess lämplighet som OPS-projekt.

### 0.8.1 Förslag på väginvesteringsprojekt lämpliga som OPS

Nedan redovisas ett antal väginvesteringsprojekt som bedöms vara lämpliga att upphandlas och drivas enligt en svensk OPS-modell redovisad enligt 0.6. Förslagen har tagits fram av Vägverket respektive Banverket.

#### Kriterier

För att så objektivt som möjligt hitta de projekt som bäst lämpar sig för OPS har följande kriterier valts:

Investeringsvolym:	1–3 miljarder kr
– Planeringsläge:	Arbetsplan (lagakraftvunnen)
– Lönsamhet:	Lönsamt projekt (NNK minst 0,5)
– Konkurrens:	Projektet ska attrahera såväl nationellt som internationellt
– Helhetstänkande:	Beaktande av livscykelkostnad
– Avtalstid:	ca 25 år ska medges, dvs. inga ombyggnationer i närtid
– Slutfinansiering:	Medfinansiering alternativt brukaravgifter för att finansiera hela eller delar av investeringen.

#### Projekt lämpliga som OPS

En kortlista och en långlista har arbetats fram.

I den korta listan ingår projekt som väl stämmer överens med de kriterier som lagts fast för att vara ett lämpligt OPS-projekt. Vi bedömer att dessa projekt kan upphandlas och byggstartas i närtid:

Väg	Sträcka	Längd (km)	NNK	Inv.volym (Mkr)	Möjlig byggstart	Möjlighet till medfinansiering/avgifter
Rv 50	Mjölby–Motala	28	1,4	1 330	Sen -09	Bron kan fin. med avgifter. Även medfin.
E 22	Hurva–Kristianstad	41 (57)	0,7	1 100/1 360	2010	Regional medfinansiering diskuteras
E 4	Sundsvall Syd	22	0,9	2 500	2010	Medfin diskuteras/ avgifter bör undersökas
Lv 259	Södertörnsleden	9	0,7	1 300	2009	Medfinansiering bör undersökas

Den långa listan består av, förutom projekten enligt ovan, projekt som kan upphandlas och drivas som OPS, men som inte uppfyller alla kriterierna lika väl. Följande projekt ingår:

Väg	Sträcka	Längd (km)	NNK	Inv.volym (Mkr)	Möjlig byggstart	Möjlighet till medfinansiering/avgifter
E 22	Kristianstad–Karlshamn	53	0,5	1 430	2010	Regional medfinansiering diskuteras
E 22	Karlshamn–Jämjö	69 (74)	0	1 840	2012	Regional medfinansiering diskuteras
E 22	Söderköping	17	0,7–1,9	700	2010	Expl.möjligheter, medfin. diskuteras
E 6/45	Ny Älvförbindelse	1,5	2,2	2 500	2010	Medfinansiering bör undersökas
E 20	Alingsås–Vårgårda	25	0,5	1 550	2011	Stort intresse, medfin bör undersökas
E 4	Hjulsta–Häggvik	7	0,2	4 500	2010	Stort intr, Trängselavgifter, riksintresse
E4	Södertälje–Hallunda	15	u.s	3 300	2013	Medfin bör undersökas
E12	Umepaketet	28	0–2,1	1 100	2009	Regional medfinansiering diskuteras

u.s = uppgift saknas

## 0.8.2 Förslag på järnväginvesteringsprojekt lämpliga som OPS

Nedan redovisas ett antal järnvägsprojekt som Banverket anser vara lämpliga för fortsatta överväganden om OPS-tillämpning eller andra former för utvecklad samverkan mellan stat, kommuner och privata intressenter.

### Kriterier

Vid överväganden om lämpliga projekt har Banverket bl.a. övervägt följande kriterier:

- Samhällsekonomisk lönsamhet
- Nyttoprofil (Externa effekter, regionalekonomiska effekter, stora kommersiella vinster etc.)

- Storlek
- Tillskott viktiga systemegenskaper
- Effektivitet i utformningen av efterfrågad funktion
- Kostnadseffektivitet.

Av de nedan redovisade projekten är det i första hand de i den första gruppen som enligt Banverket kan vara lämpliga att överväga som OPS-projekt enligt den modell som presenterats i rapporten. För kombiterminaler bör det också kunna övervägas att ett OPS-bolag bär intäktsrisk. Den andra gruppen innehåller projekt som i första hand bör aktualisera medfinansiering, i vissa fall till följd av de exploateringsmöjligheter som öppnas om projekten genomförs.

### **OPS-projekt**

- Ostlänken
- Norrbotniabanan
- Mölnlycke–Rävlanda/Bollebygd
- Malmö-Staffanstorps–Dalby (Simrishamnsbanan)
- Kombiterminaler och anslutningar till hamnar (företrädesvis noder som kommer att pekas ut i de särskilda utredningarna)

### **Medfinansieringsprojekt**

- Malmö–Lund (Arlöv-Flackarp)
- Västlänken
- Mälarbanan (Tomtebodavägen–Kallhäll)
- Elektrifieringsprojekt– Klimatpaket
- Karlstad bangård och resecentrum
- Plattformförlängningar i Skåne
- Dalabanan
- Genomfart Sundsvall, del 1 och 2

## 1 Inledning

Den svenska regeringen ser det som angeläget att vidareutveckla formerna för byggande, drift och underhåll av offentligt ägd infrastruktur och ser offentlig-privat samverkan (OPS) som en intressant möjlighet. OPS innebär i korthet att offentlig service tillhandahålls av företrädare för den privata sektorn över hela sin livscykel. Verksamheten utformas på ett sätt som innebär att risker fördelas mellan den privata och offentliga sektorn på ett medvetet sätt. Den privata utföraren ansvarar för att skaffa fram det kapital som krävs för projektets genomförande och den slutliga återbetalningen till den privata parten kan ske på flera sätt. Vanliga alternativ är brukaravgifter, ersättning från statskassan i form av skuggtullar eller någon form av ersättning baserad på tillgänglighet och kvalitet. Om ett objekt byggs med OPS och helt kan betalas genom brukaravgifter kan detta göra det möjligt att öka investeringsvolymen. Alternativt kan de anslagsmedel som annars skulle ha använts för att bygga projektet frigöras för helt andra användningsområden.

Inför regeringens fortsatta ställningstaganden i frågan är det viktigt att belysa förutsättningarna för och konsekvenserna av OPS vid infrastrukturinvesteringar. Banverket, Vägverket och Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) har därför fått i uppdrag att utreda de juridiska, ekonomiska och tekniska förutsättningarna för OPS inom väg- och järnvägssektorn. I uppdraget ingår att lämna förslag på en svensk OPS-modell. Modellen ska utformas med syfte att öka den samhällsekonomiska effektiviteten, stärka konkurrensen på den svenska entreprenadmarknaden samt åstadkomma en optimal riskfördelning mellan den offentliga och den privata sektorn. Specifikt ingår i uppdraget följande delar:

- identifiera eventuella behov av ny eller förändrad lagstiftning
- analysera och jämföra OPS mot andra entreprenadformer och göra en bedömning av om extern finansiering kan ge effektivitetsvinster som uppväger de högre kapitalkostnaderna
- analysera hur uppdelningen av anslagen 36:2 Väghållning och statsbidrag och 36:4 Banhållning och sektorsuppgifter i delposterna investeringar i nationell plan, drift och underhåll samt räntor och återbetalning av lån påverkas av OPS samt föreslå förändringar om så anses befogat
- analysera konsekvenserna av föreslagen modell för anslag, utgiftstak, överskottsmål, låneramar och beställningsbemyndiganden samt lämna förslag på åtgärder så att de faktiska budgetrestriktionerna förblir oförändrade
- analysera vilka förändringar modellen kan innebära för den fysiska planeringen enligt väglagen respektive lagen om byggande av järnväg
- lämna förslag på vilka förändringar av upphandlingsprocessen som OPS kan innebära, t.ex. med avseende på statlig upphandlingsorganisation.

I uppdraget ingår också att Vägverket och Banverket skall kartlägga och redovisa vilka investeringsprojekt som bedöms mest lämpliga för OPS i de förslag till nationell väghållningsplan och nationell banhållningsplan som skall redovisas till regeringen senast den 18 juni 2007 samt i de fastställda länsplanerna för regional transportinfrastruktur (se bilaga 1 för uppdraget i sin helhet).

I den här rapporten redovisas resultatet av Banverkets, Vägverkets och VTI:s utredningsarbete. En arbetsgrupp från de tre myndigheterna har gemensamt arbetat fram

rapporten. Arbetsgruppen har samrått med Ekonomistyrningsverket (ESV) när det gäller statsfinansiella aspekter på OPS.

Rapporten består av två delar: en huvuddel och en del med bilagor. Huvuddelen av rapporten är disponerad enligt följande. Kapitel 2 redogör översiktligt för vilka olika former det finns för att finansiera investeringar i vägar och järnvägar. Kapitel 3 redovisar de två vanligaste finansieringsformerna när den primära betalningskällan är skatter: anslagsfinansiering och lån i Riksgäldskontoret. Kapitel 4 går kortfattat igenom de olika entreprenadmodeller och ersättningsformer som traditionellt används för byggnation och drift av transportinfrastruktur. I kapitel 5 ges en introduktion till OPS. Kapitel 6 redovisar erfarenheter, framför allt internationella sådana, av OPS. Kapitel 7 analyserar och jämför OPS med traditionella entreprenadformer utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv. Kapitel 8 diskuterar konkurrensaspekter av OPS. Den centrala frågan om riskhantering i OPS-projekt tas upp i kapitel 9. Kapitel 10 behandlar statsfinansiella aspekter på OPS. En diskussion av utformningen av funktionskrav i OPS-projekt återfinns i kapitel 11. Kapitel 12 diskuterar juridiska aspekter på OPS. Kapitel 13 redovisar våra övergripande slutsatser och förslaget till svensk OPS-modell. I kapitlet ges också förslag på lämpliga investeringsprojekt.

## 2 Olika sätt att betala för transportinfrastruktur

Regeringen anger i bakgrunden till uppdraget att man finner det angeläget att bredda basen för att finansiera transportinfrastrukturen. Vi börjar därför rapporten med att översiktligt gå igenom vilka olika finansieringsformer det finns och vilka olika egenskaper de olika källorna har utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv. Vi beskriver i tur och ordning skattefinansiering (2.1), brukaravgifter (2.2) samt vad vi kallar intressentfinansiering (2.3).

### 2.1 Skattefinansiering

I Sverige används i runda tal hälften av allt som produceras under ett år för att betala verksamheter som beslutas inom offentlig sektor. Infrastruktur utgör en betydelsefull del av denna kostnads massa.

Användarna av infrastruktur betalar också för sin användning av infrastrukturen. Järnvägsoperatörer erlägger banavgifter för att använda järnvägsinfrastruktur och vägtrafikanter betalar drivmedelsskatter, fordonsskatter och andra avgifter för att få använda vägarna. Intäkterna från väganvändarna är finansiellt väsentligt större än de ostnader som statsmakten lägger ner på väginfrastruktur. Banavgifterna räcker å andra sidan inte till för att betala för de kostnader som läggs ner på att bygga och underhålla infrastruktur. Kopplingen mellan skatteintäkter och kostnader för infrastruktur är därför svag. Det finns exempelvis ingenting i lagstiftningen som kopplar ökade intäkter från drivmedelsskatter till en ökad investeringsvolym eller vice versa.

Detta kan också sägas vara förenligt med vedertagna ekonomiska principer för hur mycket man bör betala för utnyttjandet, respektive hur mycket man bör använda för byggande och underhåll av infrastruktur. Starkt förenklat kan man säga att följande två rekommendationer är giltiga: Ta ut skatter där detta gör minsta möjliga skada; använd intäkterna där dessa gör största möjliga nytta.

Skatteargumentet bygger, återigen starkt förenklat, på att alla skatter gör större eller mindre skada på samhällsekonomin: Ju högre pris (inklusive skatt), desto mindre konsumeras. Minskningen av konsumtion utgör en signal om att resursanvändningen i ekonomin avviker från vad som skulle vara fallet i en ekonomi utan skatter och innebär därför en ineffektivitet.

Konsumtionsminskningen är emellertid inte lika stor för alla varor och tjänster. En viss procentuell ökning av skatten på en vara kan innebära en mindre konsumtionsminskning än motsvarande procentuella ökning av priset på en annan vara. Det kan därför vara lämpligt att beskatta den mindre priskänsliga varan – varan med lägre priselasticitet – högre än den mer priskänsliga, eftersom man på så sätt minimerar störningen på konsumtionen när man behöver ta in en viss intäktsvolym.

Vägtrafiken anses ofta vara en del av ekonomin där priselasticiteten är låg. Detta kan sägas utgöra ett tänkbart argument för att en stor del av kostnaden för att äga och köra bil består av skatter. Ett annat, eller snarare ett kompletterande argument, är att vägtrafiken ger upphov till externa effekter i form av vägslitage, olycksrisker, miljöstörningar, osv.<sup>2</sup> Sådana effekter skulle trafikanterna inte ta hänsyn till om man inte la på en skatt som signalerar kostnadens storlek.

---

<sup>2</sup> Externa effekter behandlas också i kapitel 7.

Av dessa allmänna resonemang kan man dra två slutsatser av direkt betydelse för frågan om hur viss ny infrastruktur ska finansieras. För det första innebär nästan alla skatter att prissignalerna i samhället förvrids och att effektiviteten blir lägre än vad som annars vore fallet. Det finns också ett mått på hur stor denna snedvridning är i Sverige. I de samhällsekonomiska kalkyler som används av Banverket och Vägverket ingår bland annat en ”skattefaktor” om 30 procent. Bakom detta ligger bedömningar som säger att de samhällsekonomiska effektivitetsförlusterna av marginellt högre eller lägre skatteuttag är just så stora.

En andra slutsats har bäring på vilken finansiering som bör tillgripas. Om man för ett visst projekt väljer mellan olika finansieringslösningar så vet man att alternativ som innebär en *lägre* effektivitetsförlust än just 30 procent är att föredra före generell skattefinansiering. Detta är ett samhällsekonomiskt effektivitetsargument för vägtullar.

Det finns avslutningsvis skäl att påpeka att diskussionen så långt utgår från att den infrastruktur som tillhandahålls av Banverket och Vägverket också ska bekostas via statsbudgeten. Det finns därutöver alltid möjlighet att diskutera olika former av gemensamma finansieringslösningar stat-landsting/region-kommun. I synnerhet är detta aktuellt eftersom nyttan av ny infrastruktur mer än någon annan tillfaller de som bor i närheten av en ny väg och delvis också järnväg. Det finns också en stor forskningslitteratur om *fiscal federalism* och en lämplig ansvarsfördelning mellan central och regional/lokal offentlig sektor, en fråga som dessutom fått ny aktualitet i och med ansvarskommitténs betänkande (SOU 2007:10). Det för emellertid för långt att i denna genomgång utveckla en diskussion kring formerna för en eventuell samfinansiering.

## 2.2 Brukaravgifter

Effektiva brukaravgifter innebär att konsumenterna – vägtrafikanter och tågoperatörer – betalar en avgift som motsvarar den kostnad som man ger upphov till när man köper en vara eller tjänst. Som vi tidigare varit inne på så ger den som kör på vägen upphov till slitage, olycksrisker, miljöeffekter etc. som bör vara en del av de avgifter som ska tas ut. På motsvarande sätt beräknas brukaravgifter för bananvändning som baseras på de samhällsekonomiska marginalkostnaderna för slitage och andra effekter. Om dessa kostnader ligger inbakade i den skatt som tas ut på drivmedel kvarstår inga argument för att ta ut separata brukaravgifter i form av vägtullar etc.

Sammantaget innebär detta att argumenten för att låta brukarna av ny infrastruktur – en väg eller järnväg – betala för att den kommer till stånd är svaga. En avgift skulle innebära att det blir dyrare för trafikanten att använda vägen eller banan ifråga och man kanske därför avstår trots att den ”egentliga” kostnaden är låg. Detta ger upphov till ineffektiv resursanvändning.

Men det finns två skäl att ta ut brukaravgifter. Ett argument är de fall där det finns trängsel på vägen eller banan. Avgiften gör i så fall nytta genom att förmå somliga att avstå från att använda infrastrukturen och därmed minska trängseln. Argumentet är emellertid endast i undantagssituationer tillämpligt för nya vägar eller järnvägar eftersom dessa nästan undantagslöst är dimensionerade på ett sådant sätt att kapaciteten mer än väl räcker för att trafiken kan bedrivas utan köbildning.

Det finns emellertid ytterligare ett argument för att i vissa situationer låta brukarna betala för en del av kostnaderna för att bygga ny infrastruktur. Detta har direkt koppling till de resonemang som fördes i skatteavsnittet ovan. Om man tar ut avgifter av användarna så ger detta upphov till önskad undanträngningseffekter. Man kan relativt



väl beräkna hur stora dessa kostnader är. Om det skulle visa sig att dessa undanträngningseffekter är mindre än effektivitetsförlusten av skatter – 30 procent i resonemang ovan – så finns ett effektivitetsargument för avgiftsfinansiering.

Detta mycket principiellt hållna resonemang kan konkretiseras med några exempel. Öresundsbron finansieras med avgifter. Det finns goda skäl att tro att effektivitetsförlusterna av dessa avgifter är relativt begränsade, eftersom trafikanterna har relativt dåliga alternativ, och få torde välja att ta färjan Helsingborg–Helsingör i stället för att betala broavgiften. Den största effektivitetsförlusten torde därför uppstå därför att ett antal resor aldrig blir av. Exempelvis vore sannolikt integrationen mellan regionerna på båda sidor Sundet större om överfarten vore gratis. Detta innebär en effektivitetsförlust.

Sannolikt kan många av de ”bompengaprojekt” som finns i Norge tolkas i liknande termer. Normalt finns dåliga alternativ till att använda en avgiftsbelagd tunnel under en fjord eller en ny väg som sparar tid, jämfört med att köra runt ett fjäll. Förutom att det finns en historiskt betingad vana vid att betala för att använda färjor, kan det därför också finnas effektivitetsskäl för att använda avgiftsfinansiering i dessa situationer.

Om man i stället tänker sig att finansiera en utbyggnad av E6 genom norra Bohuslän med en vägtull vore sannolikt effektivitetsförlusterna avsevärt större. Ett betydande antal resenärer skulle använda andra vägar för att åka i nord-sydlig riktning. Totalt sett kanske detta är billigare för den enskilde resenären, samtidigt som det för samhället skulle innebära att en ny och fin väg används mycket mindre, och existerande vägar mycket mer än vad som är samhällsekonomiskt motiverat.

Det visade sig också i Ungern att en avgiftsfinansierad väg kom att användas av mycket få fordon när den öppnades för trafik i mitten av 1990-talet. I stället gick både personbilar och många yrkesfordon på de gamla och trånga vägarna som var gratis. Man fick därför inom kort tid ändra prissättningen.

Från järnvägssektorn utgör Arlandabanan ett exempel på brukarfinansiering. Det privata konsortium som byggde banan med eget riskkapital, med kommersiella och med statliga lån har för avsikt att betala tillbaka dessa kostnader med hjälp av brukaravgifter. Resenärer får därför betala en avgift på idag 200 kr för en enkelresa. Detta överstiger sannolikt väsentligt marginalkostnaden för en resa. Som en av flera konsekvenser är antalet tågresenärer mindre än förväntat och en stor andel av resenärerna använder buss och bil. Det samhällsekonomiska problemet är därför att man för att privatfinansiera banutbyggnaden har fått ett så högt pris att järnvägsinfrastrukturen utnyttjas mindre än vad som vore möjligt. Som en konsekvens är utsläpp etc. i anslutning till flygplatsen större än vad den behöver vara. Det är emellertid inte uppenbart om värdet av att staten sluppit kostnaden för att bygga anläggningen ändå motiverar denna effektivitetsförlust.

## 2.3 Intressentfinansiering

Merparten av all infrastruktur kännetecknas av att det finns ett stort antal användare. Var och en har nytta av infrastrukturen, men nyttan för den enskilde är liten i relation till helheten. Samhällsnyttan uppstår därför att det finns så många konsumenter att den totala nyttan många gånger är så stor att den uppväger kostnaderna för den infrastruktur som byggs.

I vissa situationer kan emellertid en viss användare ha så stor nytta av en ny väg eller bana att denne kan tänka sig att själv betala för att få investeringen till stånd. Ett uppenbart exempel är skogsbilvägarna. Fastighetsägaren har behov av att få ut sitt virke ur skogen och låter därför på egen bekostnad bygga de vägar som krävs, vägar som seder-

mera kan användas av bärplockare och andra. Andra vägar förvaltas av privata samhälligheter som kan få bidrag av staten. Det är då vägar där några få boende har uppenbar nytta av vägen, samtidigt som det också finns ett samhällsintresse av att vägen hålls öppen för övriga trafikanter. På motsvarande sätt finns också ett antal industrispår etc. som bekostas av den ende intressenten i spåret i fråga.

Det finns också exempel på investeringar i det allmänna vägnätet som delfinansierats av privata intressenter. I slutet av 1980-talet bidrog en fastighetsägare till kostnaderna för att bygga en trafikplats vid Breddens industriområde mellan Stockholm och Arlanda. På så sätt fick vederbörande bättre tillgång till tomtmark som därmed steg i värde. Det var privatekonomiskt motiverat för företagaren att med några miljoner i stöd kunna tidigare lägga en investering som annars hade en relativt låg prioritet i den då gällande investeringsplanen.

Ett exempel av större finansiell dignitet avser utbyggnaden av en ny gren av Köpenhamns tunnelbana. Genom att exploatera ett tidigare militärt övningsområde för bostäder och kontor kunde medel frigöras för att bekosta en tunnelbaneutbyggnad som annars hade inneburit en tung belastning på Köpenhamns ekonomi. På motsvarande sätt har en bussterminal i Helsingfors bekostats av ägaren av den fastighet som byggdes ovanpå terminalen.

Inte minst investeringar i större och expansiva städer torde kunna ha denna typ av egenskaper. Ny infrastruktur kan öppna områden för exploatering som annars inte hade kunnat komma till nytta. Ägaren av denna mark kan göra betydande vinster på markvärdestegringar. En aktiv dialog mellan fastighetsägare och representanter för samhället skulle kunna öka möjligheten att hitta finansieringslösningar som båda parter tjänar på.

I samtliga de exempel som beskrivits har en förhandling mellan olika representanter för samhället och en eller flera privata intressenter lett fram till att infrastruktur har kunnat byggas utan kostnader för vare sig skattebetalare eller användare av den färdiga infrastrukturen. Genom att det avtal som skrivs ingås på frivillig grund så uppstår inte heller några effektivitetsförluster. Slutsatsen är uppenbarligen att man, om det är möjligt, bör söka identifiera projekt som har sådana egenskaper.

## 2.4 Sammanfattande diskussion

Allra bäst ur samhällets synvinkel vore om vägar och järnvägar kunde bekostas av markägare som drar nytta av värdestegringar på sina tillgångar om ny infrastruktur byggs. Skälet är att man i så fall etablerar en finansieringslösning som ingen förlorar på. Det finns också viktiga exempel på att sådana lösningar har tillämpats, och det torde också i Sverige idag finnas situationer där fastighetsägare tillgodogör sig värdestegringar som med en förnuftig planeringsprocess skulle kunna användas för att delfinansiera ny infrastruktur.

Samtidigt är det uppenbarligen endast i somliga speciella situationer som detta kan vara möjligt. Huvudalternativet är då att använda skattefinansiering, en lösning som har mycket som talar för sig. Framför allt kan man på så sätt undvika de snedvridningar som tulllösningar ger upphov till i form av underutnyttjande av infrastrukturen.

Det finns emellertid situationer där tullar ändå är samhällsekonomiskt motiverade. En sådan är att det finns trängsel. En annan att störningen av en tull är mindre än den effektivitetsförlust som uppstår med skatter.

Slutsatsen av dessa resonemang är att det inte finns några enkla rekommendationer att ge. I många situationer i Sverige torde tullar ge upphov till stora effektivitetsförluster. Det går å andra sidan inte att utesluta att det ibland kan vara att föredra att ta de effektivitetsförluster som en tull innebär därför att den ändå är mindre än om man väljer en skattefinansiering. Det är särskilt värdefullt om man kan hitta lösningar där fastighetsägare etc. bidrar till finansieringen av ett OPS-projekt. Frågan om finansieringslösning måste därför prövas från fall till fall.

Det finns avslutningsvis anledning att poängtera att det inte finns någon stark logisk koppling mellan tullar och OPS-projekt. Om man – på grundval av de resonemang som förs ovan – kommer fram till att en väg eller järnväg ska tullfinansieras så kan detta genomföras både med och utan koppling till en OPS-lösning av den typ som här är aktuell. Broarna över Öresund och Svinesund bär syn för sägen.

### 3 Anslagsfinansiering och lån i Riksgäldskontoret

Vägverket och Banverket får varje år anslag över statsbudgeten för att bygga, driva och underhålla vägar och järnvägar. För Vägverkets del rör det sig om anslag 36:2 Vaghållning och statsbidrag och Investeringar i nationell och regional plan, och för Banverkets del om anslag 36:4 Banhållning och sektorsuppgifter och 36.4.1 Investeringar i nationell plan. Anslagen är uppdelade i delposterna investeringar i nationell/regional plan, drift och underhåll samt räntor och återbetalning av lån. Anslagens storlek har varierat med det statsfinansiella läget och med Riksdagens prioritering av respektive sektor.

Som alternativ till anslagsfinansiering förekommer det att Vägverket och Banverket enligt riksdagens beslut lånar till investeringen och att anslagsbelastning görs med amortering och ränta. Då belastas inte anslaget vid investeringstillfället utan med räntor och amorteringar under lånets återbetalningstid. En tillgång förs upp i Vägverkets eller Banverkets balansräkning och som motpost en skuld i Riksgäldskontoret. Skulden skrivs ned under lånets återbetalningstid med årliga amorteringar som i regel motsvarar de årliga avskrivningarna på tillgången.

De lån som tagits upp för investering i vägar samt upplåning för ränta under byggtid, om det har skett, har hittills amorterats genom belastning av anslagsposten räntor och återbetalning av lån. Ränta under byggtid har i de flesta fall direkt belastat samma anslagspost. När anläggningen tagits i bruk belastar räntor på de lån som finns för anläggningen också denna anslagspost

Skillnaden mellan finansiering enligt huvudregeln (22 § lagen om statsbudgeten) och finansiering med lån i Riksgäldskontoret är hur investeringen redovisas mot anslag. I det förra fallet är det redovisningsutgiften som redovisas mot anslag vid investeringstillfället, i det senare fallet räntor och amorteringar under lånets återbetalningstid. Det innebär att med lånefinansiering slås såväl belastningen på anslag som ianspråkstagandet av utrymme under utgiftstaket ut över tid. Det finns dock ingen realekonomisk skillnad mellan de två finansieringsformerna. Effekten av investeringen på statsbudgetens saldo sker i båda fallen vid investeringstillfället då också den realekonomiska uppoffringen görs av skattebetalarna i form av minskade konsumtionsmöjligheter.

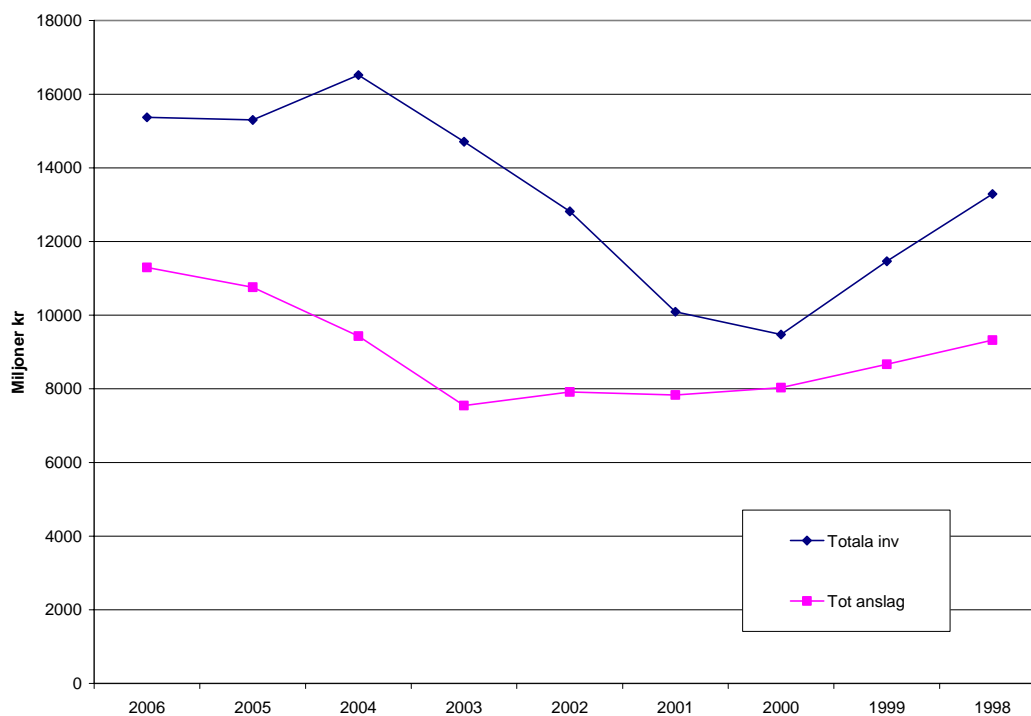
Under perioden 1995–2005 betalade den offentliga sektorn i genomsnitt 23 miljarder kronor per år i väg- och järnvägssektorn, fördelat på 13,4 miljarder kronor på vägarna och 9,5 miljarder kronor på järnvägar. Dessa siffror inkluderar kommunernas investeringar och är därför högre än summan av Vägverkets och Banverkets investeringar som redovisas nedan. De totala investeringarna i infrastruktur avtog under andra halvan av 1990-talet för att sedan tillta kraftigt under 2000-talet.

Merparten av Banverkets och Vägverkets investeringar har finansierats enligt huvudregeln, dvs. med anslag. De totala investeringarna har dock varit större än anslagen. Det gäller både Vägverket och Banverket. Huvudanledningen till detta är att verken lånat från Riksgälden för att kunna finansiera nya investeringar. Med ledning av uppgifter hämtade från 2005 års budgetproposition uppskattas i storleksordningen 20 procent av de planerade investeringarna i vägar och järnvägar under planperioden 2004–2015 att finansieras med lån i Riksgäldskontoret.<sup>3</sup>

Figur 1 visar hur Vägverkets och Banverkets samlande investeringsvolym förhåller sig till anslagen. En första observation är att de totala anslagen till infrastrukturinvesteringar har förändrats i två steg under den senaste tioårsperioden. Anslagen minskade

<sup>3</sup> Alternativ finansiering av vägar och järnvägar, ESV 2006:29, s. 21.

från 1998 till 2003 för att sedan öka kraftigt till år 2006. En andra observation att investeringarna i transportinfrastrukturen genomgående är betydligt större än anslagen till investeringar. En tredje observation är att i tider när statsfinanserna har varit ansträngda så förefaller investeringar i transportinfrastrukturen ha prioriterats ner och lockelsen att köpa infrastruktur på avbetalning genom att låna i Riksgäldskontoret växt. En konsekvens av detta är att en betydande del av de kommande årens anslag är intecknade för betalningar av räntor och amorteringar till Riksgälden.



*Figur 1 Utvecklingen av Vägverkets och Banverkets investeringar respektive anslag för investeringar. Hämtat från Vägverkets och Banverkets årsredovisningar.*

## 4 Olika entreprenad- och ersättningsformer

Investeringar i och drift av transportinfrastrukturanläggningar har sedan länge lagts ut på entreprenad. Det finns ett antal olika former att göra detta på. Eftersom det i uppdraget ingår att analysera och jämföra OPS, som kan ses som en ny form av entreprenad, med andra entreprenadformer beskrivs översiktligt huvuddragen i de entreprenadmodeller som vanligtvis används vid byggnation och drift av vägar och järnvägar. De vanligaste formerna för att ersätta entreprenören för utfört arbete beskrivs också på ett övergripande plan.

### 4.1 Entreprenadformer

Det finns i grund och botten två entreprenadformer, utförandeentreprenad (avsnitt 4.1.1, tidigare också kallad generalentreprenad) och totalentreprenad (4.1.2). Dessa båda entreprenadformer förekommer i några olika varianter och på senare tid har också funktionsentreprenaden tillkommit (4.1.3).

#### 4.1.1 Utförandeentreprenad

Utförandeentreprenaden innebär att beställaren ansvarar för detaljprojektering och handlar upp en entreprenör för utförande. Utförandeentreprenad kan förekomma i ett flertal olika former. En variant är *delad entreprenad*, där beställaren handlar upp de olika delarna var för sig och själv leder och samordnar arbetena. En form av delad entreprenad är Construction Management. En annan variant är *samordnad generalentreprenad*, där beställaren handlar upp de olika delarna var för sig men utser en av entreprenörerna att sköta samordningen. En tredje variant är *utförandeentreprenad*, där beställaren handlar upp en entreprenör som sedan handlar upp underentreprenörer.

Utförandeentreprenaden har varit och är den dominerande entreprenadformen för investeringar i transportinfrastruktur. Ett centralt inslag i utförandeentreprenaden är att beställaren efterfrågar en ”input”, dvs. att entreprenören utför vissa på förhand bestämda arbetsmoment. Egenskapsmässigt utmärks därför denna entreprenadform av att entreprenörens risktagande är lågt och entreprenören har svårt att bidra med teknisk kompetens. Utförandeentreprenaden tenderar av dessa skäl att innebära långsam teknikutveckling, kostnadsöverdrag samt fördyrande och tidskrävande tilläggsbeställningar m.m.

#### 4.1.2 Totalentreprenad

En renodlad totalentreprenad innebär att beställaren ansvarar för en programhandling och handlar upp en entreprenör som ansvarar för både detaljprojektering och byggande. Inom väg- och järnvägssektorn är renodlade totalentreprenader mindre vanliga vilket har att göra med att entreprenörens åtagande vad gäller projektering normalt är begränsat. Man talar då om styrd totalentreprenad och utförandeentreprenad med konstruktionsansvar.

#### 4.1.3 Funktionsentreprenad

På senare tid har funktionsentreprenad blivit vanligare. Denna entreprenadform påminner i mångt och mycket om renodlad totalentreprenad men med ett längre underhållsåtagande efter det att anläggningen tagits i bruk. Detta uttrycks vanligen som förlängd garantitid, vilket kan ses som ett steg mot livscykelänkande. Den centrala

skillnaden mot utförandeentreprenaden är betoningen på "output" istället för "input". Beställaren efterfrågar inte ett visst utförande utan en viss funktion. Denna entreprenadform utmärks av att entreprenörens risktagande är högt med åtföljande riskpremie i anbudet och att entreprenören bidrar med sin tekniska kompetens. Detta talar för att funktionsentreprenaden kan bidra till bättre teknikutveckling på sikt och att problemen med kostnadsöverdrag minskar.<sup>4</sup>

Man har i Sverige också kommit att utveckla vad som kallas funktionsentreprenad med helhetsåtagande, vilket som namnet antyder innebär en utvidgad funktionsentreprenad. Entreprenören åtar sig här hela processen från projektering (även viss systemprojektering) och byggande till underhåll och drift. Åtagandet omfattar vanligtvis alla teknikområden. Underhålls- och driftåtagandet omfattar en längre tidsperiod än en vanlig funktionsentreprenad och är inte en förlängd garantitid utan ett åtagande i sig. Entreprenören tillhandahåller därför en "tjänst", dvs. projektering, byggande och sedan tillhandahålla infrastruktur under överenskommen tid. En del av ersättningen utbetalas under drifttiden och ersättningens storlek beror på kvaliteten på den "tjänst" som tillhandahålls. Om inte kontrakterade funktionskrav uppfylls, dvs. om anläggningen inte har avsedd tillgänglighet, görs avdrag på ersättningen. Som vi strax kommer att se har en funktionsentreprenad med helhetsåtagande de flesta egenskaper som vanligen tillskrivs ett OPS-projekt med undantag för den privata finansieringen.

Entreprenadformer har provats på Norrortsleden utanför Stockholm och Vägverket menar att erfarenheterna är goda. Man menar att entreprenörens utvidgade åtagande har bidragit till livscykelänkande hos entreprenören. Det finns också indikationer på att kostnaderna kunnat sänkas utan att kvaliteten blivit lidande, tvärtom upplever Vägverket att denna har ökat.

## 4.2 Ersättningsformer

En central del i alla entreprenader är hur entreprenören får betalt för sitt arbete. Det finns två grundläggande ersättningsformer för att fastställa entreprenörens betalning: fast pris och rörligt arvode.

Fastprisersättningen innebär att entreprenören får den ersättning som fastställts vid upphandlingstillfället oavsett hur stora eller små de faktiska kostnaderna är, allt under förutsättning att det underlag beställaren lämnat som underlag för anbudet är korrekt. Om så inte är fallet har entreprenören rätt till ytterligare ersättning.

Ersättningar med rörligt arvode innebär motsatsen, dvs. att det är den faktiskt upplupna kostnaden som utgör grund för ersättningen. Beställaren erlägger betalning till entrepre-

---

<sup>4</sup> I internationella översikter pekas ibland på att stora kostnadsöverdrag. Flyvberg, Holm och Buhl (2002) beräknar kostnadsöverdrag för vägprojekt med i genomsnitt 20 procent och för järnvägsprojekt med i genomsnitt 45 procent. Svenska projekt ligger dock betydligt lägre. VTI har gjort en beräkning av genomsnittliga kostnadsöverdrag vid Vägverket och Banverket under perioden 2000 till 2006. Källan är de kostnadsuppföljningar som verken enligt regleringsbrevens ska göra sedan 1997 av projekt större än 50 Mkr. Vägverket avslutade och efterkalkylerade under perioden 62 projekt. Det genomsnittliga kostnadsöverdraget för dessa projekt var 12 procent. Banverket avslutade och efterkalkylerade under perioden 27 projekt. Det genomsnittliga kostnadsöverdraget för dessa projekt var 28 procent.

nören enligt verifierade självkostnader för arbetstid, materiel, arbetsledning m.m. samt ett entreprenörsarvode.

Det finns även varianter på fast pris och rörligt arvode. En variant av fast pris är mängdkontrakt, där ersättning utgår med fasta à-priser medan kvantiteterna är de verkligt uppmätta. Denna ersättningsform är nära kopplad till utförandeentreprenaden och baseras på att beställaren inför en upphandling gör en bedömning av hur stora mängder som kan komma att bli aktuella. Detta ger anbudsgivarna underlag för att beräkna hur stor ersättning man vill ha för de olika kategorierna av insatsfaktorer.

Det finns också en utveckling i riktning mot incitamentsavtal. Innebörden är att etablera en mellanform mellan avtal med fast pris respektive på löpande räkning. Incitamentsavtalet kan exempelvis innebära att man från början bestämmer sig att dela lika på (eller använder någon annan tumregel som delningsfaktor) på kostnadsöverskridanden respektive -besparingar. Incitamentsavtal innehåller de för- och nackdelar som finns med avtal till fast pris respektive på löpande räkning, men åstadkommer en reduktion av styrkan på respektive incitament.

### 4.3 Faktorer som påverkar valet av entreprenad- och ersättningsform

Det finns således ett flertal olika entreprenad- och ersättningsmodeller att välja på. En generell iakttagelse är att det inte finns en bästa entreprenadform för alla projekt. Olika projekt kräver olika modeller för ett bra resultat. Vilken entreprenadform som ska väljas för ett givet projekt beror på en mängd olika faktorer, varav några av de vanligaste är:

- den tid som står till förfogande för planering och genomförande av projektet
- hur mycket risk beställaren kan tänka sig att lämna över till entreprenören
- utseendet på beställarens organisation och dennes tillgång på resurser
- hur entreprenadmarknaden ser ut och vilken konkurrens som råder vid upphandlingstillfället
- projektets komplexitet
- vilka låsningar och restriktioner som finns i lagstiftning m.m.

Valet av entreprenadform styr i hög grad vilket åtagande som ligger på entreprenören. Det minsta åtagandet från entreprenörens sida görs i utförandeentreprenaden. Åtagandet ökar ju mer som entreprenaden rör sig mot funktionsentreprenad med helhetsåtagande, vilket illustreras grafiskt i figur 2.

Men valet av entreprenadform styr också fördelningen av risk mellan beställare och utförare. Ju större entreprenörens åtagande är desto fler av de risker som alltid finns vid investeringar i infrastrukturprojekt tenderar att flyttas över på entreprenören. Men riskfördelningen styrs också av andra faktorer, till exempel valet av ersättningsform.

I figuren kan vi också tydligt se vad som skiljer den OPS-modell som vi kommer att diskutera ingående i den här rapporten från de traditionella entreprenadformerna.<sup>5</sup> Som framgår av ”entreprenadtrappan” innebär OPS både ett utökat åtagande från entrepre-

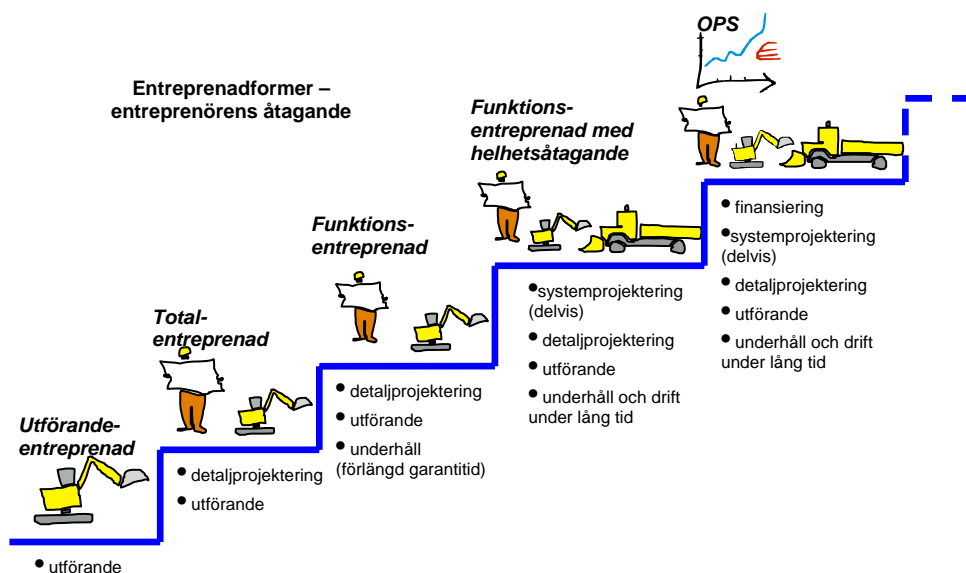
---

<sup>5</sup> Vi förekommer här den mer generella diskussionen om vad OPS egentligen är och i vilka olika former OPS förekommer som återfinns i kapitel 4.



nörens sida och ett väsentligt större bärande av risk. Dessutom tillkommer i OPS privat finansiering av väg- eller järnvägsanläggningen.

Också valet av ersättningsform har stor betydelse för entreprenörens drivkrafter att hushålla med projektets resurser liksom för hur risken fördelas mellan beställare och entreprenör. Båda dessa faktorer påverkar i sin tur beställarens totala kostnader för att genomföra projektet.



Figur 2 OPS sett som en utveckling av de traditionella entreprenadformerna.

Med ett fast pris har entreprenören maximal anledning att anstränga sig för att hålla kostnader på en låg nivå under arbetets genomförande. Alla kostnadsbesparingar kommer per automatik att innebära ett bättre ekonomiskt resultat. Fastprisersättningen ger därför bästa tänkbara kostnadseffektivitet. Baksidan av detta mynt är att entreprenören måste bära risken för alla oväntade händelser (givet att anbudsunderlaget är korrekt). När något inträffar som driver upp kostnaderna måste också utföraren ta de ekonomiska konsekvenserna av detta.

Ersättningar med rörligt arvode har de omvända egenskaperna: Entreprenören fakturerar samtliga verifierade självkostnader som uppstår för att genomföra uppdraget och behöver inte bära någon risk. Utföraren har då svaga skäl att anstränga sig mer än nödvändigt för att hålla nere kostnaderna, dvs. pressen på kostnadseffektivitet minskar. Fördelen är att utföraren inte heller behöver ta någon risk och att man därför inte behöver göra någon riskreservation i det anbud som lämnas.

Ett incitamentsavtal innebär att beställare och entreprenör delar på kostnadsbesparingar och fördyringar. Det finns då en del risk kvar hos utföraren och därmed incitament till kostnadspress, samtidigt som utföraren slipper ta de fulla konsekvenserna av kostnadsöverskridanden. Incitamentsavtal är ett sätt att hantera den inneboende balansgång som hela tiden finns mellan incitament och risk.

Precis som i valet av entreprenadform finns det ingen ersättningsmodell som passar alla situationer. Faktorer som påverkar valet av ersättningsform är:

- graden av osäkerhet i projekts genomförande
- parternas inställning till risk
- graden av förtroende och tillit mellan parterna
- beställarens resurser av följa upp entreprenörens redovisade kostnader m.m.

Sist men inte minst finns det skäl att fundera över relationen mellan kvaliteten på entreprenörens arbete och betalningsmekanismen. Alla som anlitat en hantverkare för något arbete vet att det kan ha betydelse för kvaliteten på det slutliga arbetet om arbetet utförs till fast pris eller till rörligt arvode. Med ett fast pris finns alltid risken att hantverkaren försöker ”runda hörnen” för att bli klar tidigare och göra en större vinst. Med rörligt arvode finns inte det incitamentet på samma sätt. Å andra sidan, har då hantverkaren ingen anledning att skynda på arbetet för att bli klar. I grunden finns samma drivkrafter i stora entreprenader varför valet av ersättningsform även har en kvalitetsdimension.

## 5 Offentlig-privat samverkan

I det här avsnittet beskrivs huvuddragen i OPS. Inledningsvis ges ett kort historiskt perspektiv på OPS (5.1). Avsnitt 5.2 innehåller ett försök att definiera vad OPS är och slutligen redovisas i avsnitt 5.3 ett antal för- och nackdelar med OPS som dessa formuleras av motståndare och anhängare till detta sätt att skriva avtal mellan privat och offentlig sektor.

### 5.1 OPS – ett instrument för att modernisera den offentliga sektorn

De senaste 15–20 åren har en ny entreprenadform för att tillhandahålla infrastruktur utvecklats och använts i många länder. Internationellt brukar avtalsformen gå under beteckningen *Public Private Partnerships* (PPP) och kallas i Sverige och Norge offentlig-privat samverkan (samarbeid). En av drivkrafterna bakom framväxten av OPS har varit ansträngda offentliga budgetar som inte ansetts lämna utrymme för investeringar i ny infrastruktur (se avsnitt 5.3 och avsnitt 6.3). Lösningen på problemet har blivit att i ökad utsträckning vända sig till den privata sektorn som bidragit med finansiering, byggande samt drift av ny infrastruktur.

OPS har föregåtts av andra moderniseringsgrepp som privatisering och konkurrensutsättning av offentlig produktionsverksamhet. Lite slarvigt kan man säga att OPS ligger mellan privatisering och konkurrensutsättning. Det är emellertid inte frågan om en privatisering, som typiskt innebär att det offentliga säljer ut offentliga tillgångar till den privata sektorn. OPS innebär i allmänhet att de offentliga anläggningarna formellt sett fortfarande ägs av det offentliga även om den privata sektorns inflytande, ansvar och kontroll över anläggningarna under kontraktstiden avsevärt ökar. En privatisering innebär också vanligtvis att graden av skattefinansiering av verksamheten minskar radikalt. OPS ligger därför närmare en vanlig konkurrensutsättning som ju oftast innebär att skattefinansieringen av verksamheten kvarstår i oförändrad omfattning men att själva produktionen upphandlas i konkurrens.

På ett övergripande plan bör därför OPS ses som ett av flera olika sätt som står den offentliga sektorn till buds för att åstadkomma ett effektivare resursutnyttjande och därmed kunna få ut mera av de skattemedel som satsas på olika offentliga verksamheter. Det är inte ett sätt privatisera offentliga verksamheter.

### 5.2 Vad menas med OPS?

Hittills i framställningen har OPS karaktäriserats som ett ganska odramatiskt steg i en utveckling av entreprenadformer som huvudsakligen innebär att den mest utvecklade formen av funktionsupphandling kompletteras med privat finansiering. Samtidigt är det viktigt att ha klart för sig att den modell av OPS som hittills behandlats, och som vi kommer att utveckla till en ”svensk OPS-modell”, långt ifrån är det enda sättet att se på OPS eller den enda tänkbara modellen. I själva verket förekommer OPS i ett flertal olika former och varianter. Det är därför svårt att ge någon precis och entydig definition av OPS.

Kärnan i OPS, oavsett vilken modell man talar, kan dock sägas vara ett långsiktigt kontrakt mellan den offentliga sektorn och en privat part, som kan vara ett företag eller

ett konsortium, om tillhandahållande av en offentlig tjänst.<sup>6</sup> 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. Alternativt får projektbolaget rätt att själv ta ut avgifter från brukarna under den stipulerade tidsperioden. Projektbolaget ansvarar för att med egna medel bygga den infrastruktur som kommer att leverera den efterfrågade tjänsten.

Själva betalningen från det offentliga till det privata företaget kan ta sig flera olika former. I OPS-projekt som rör tillhandahållande av en transporttjänst förekommer fast pris, skuggtullar eller brukaravgifter. Fastprisersättningen utgår vanligtvis med ett i förväg bestämt belopp per år över kontraktstiden, en ersättning som det offentliga betalar till den privata parten för rätten att få nyttja anläggningen. Ofta kombineras denna betalningsmekanism med bonus och avdrag. Beställaren kan till exempel betinga betalningen på att vägen eller järnvägen är tillgänglig för trafik.

En annan variant är att ersättningen tar form av en så kallad skuggtull, vilket innebär att ersättningen helt eller delvis görs avhängig trafikmängden. Det finns dock med skuggtullar ingen koppling mellan den enskilda brukaren, användningen av anläggningen och projektbolagets ersättning. Ersättningen kommer helt och hållet från beställaren och finansieringskällan är som i fallet ovan skattemedel. En tredje variant är att betalningen till konsortiet kommer direkt från brukarna, till exempel en väggtull. Idag utformas allt fler OPS-kontrakt inom transportsektorn utifrån tillgänglighetsprincipen av skäl som vi återkommer till.

En annan central variabel för att precisera innebörden av OPS är vilka delar av ett projekt som respektive part ska ansvara för. I princip kan projektbolaget svara för var och en av följande delar i projektet: design, byggnation, finansiering, drift- och underhåll samt ägande. I praktiken är ofta vare sig design eller ägande en del av uppdraget.

Ett ytterligare utmärkande drag för OPS är att fördelningen av risker mellan å ena sidan den offentliga beställaren och å andra sidan det konsortium som ska utföra och finansiera projektet förändras jämfört med andra entreprenadformer. I allmänhet innebär OPS att mer risk förs över på konsortiet än vad som är fallet i de mer traditionella formerna. Som framgick av kapitel 4 ligger med den traditionella utförandeentreprenaden merparten av risktagandet på beställaren. I OPS överförs vissa av dessa risker på den privata utförandeparten, till exempel risken för fördyringar under byggnationsfasen eller problem under driftsfasen.

I vissa OPS-avtal överförs också intäktsrisker på projektbolaget, exempelvis i de fall ersättningen baseras på skuggtullar eller någon form av brukaravgift. Den privata partens ersättning kan då komma att variera beroende på trafikutvecklingen på vägen. En av de viktigaste frågorna i utformandet av en OPS-modell är att få till bra riskhantering. Detta framgår tydligt av såväl de internationella erfarenheterna (se vidare kapitel 6) som de mer principiella diskussionerna i kapitel 7. Vi ägnar också ett helt kapitel (kapitel 9) åt att ingående diskutera frågan om riskfördelning.

Det förtjänar avslutningsvis att poängteras att den exakta utformningen av OPS-avtal varierar starkt mellan och också inom olika länder. Det finns en stor mängd akronymer

---

<sup>6</sup> Fortsättningsvis kommer vi också att använda beteckningarna projektbolaget eller konsortiet för den privata parten.

som betecknar var och en av dessa utformningsalternativ (Build-Operate-Transfer BOT, Design-Build-Finance-Operate, DBFO etc.).

### 5.3 Argument för och mot OPS

OPS är en omdiskuterad entreprenadform och olika aktörer inom såväl transportområdet som mer brett i samhället värderar OPS utifrån delvis skilda perspektiv. För- och nackdelar som förknippas med att genomföra väg- och järnvägsinvesteringar genom OPS beror därför till stor del på vem man frågar. Finansiella investerare på den privata kapitalmarknaden ser fördelar i säker och stabil avkastning på satsat kapital. Entreprenadföretag tror på en utvecklad produktportfölj och på att fler infrastrukturprojekt ska realiseras. Kommuner, regioner och näringsliv förväntar sig att investeringsprojekt som har särskild betydelse för just dem ska komma till stånd eller tidigareläggas. Aktörer som EU-kommissionen anser att det totalt sett investeras för lite i infrastruktur och ser OPS som en möjlig väg mot ökad investeringstakt.

Dessa aktörer har alla legitima argument för OPS, utifrån sina respektive utgångspunkter. Kvarstår gör frågan vilka för- och nackdelar OPS kan tänkas ha för staten och medborgarna ur ett nationellt svenskt perspektiv. De fördelar som brukar framhållas är främst förväntade effektivitetsvinster samt samhällsekonomiska vinster av tidigare-läggning. Till de nackdelar som förs fram står ökade finansiella kostnader, höga transaktionskostnader samt försvårad styrning och kontroll från statsmakternas sida över infrastrukturinvesteringarna i centrum.

I det följande redogörs för de olika argumenten.

#### 5.3.1 Potentiella fördelar med OPS

##### *Effektivitetsvinster i design och utförande av projekt*

Väg- och baninvesteringar är kostsamma och tar årligen en stor del av statsbudgeten i anspråk. Det är statens ansvar att medborgarna får ut mesta möjliga värde per inbetald skattekrona. OPS anses kunna skapa förutsättningar för effektivisering som möjliggör att infrastruktur kan tillhandahållas på bättre sätt och till lägre kostnad än vad som är fallet med t.ex. traditionell anslagsfinansiering eller lånefinansiering. Ofta citerade uppgifter från Storbritannien pekar på kostnadsminskningar på i storleksordningen ca 5–20 procent.

Förutsättningar för effektivitetsvinster anses uppkomma till stor del genom att utformning, byggande, drift och underhåll ses i ett sammanhang när en och samma part är ansvarig för samtliga moment. Man talar populärt om ett livscykelperspektiv. Genom val av lösningar i design- och byggnationsfasen kan projektbolaget hålla nere drifts- och underhållskostnaderna och därigenom optimera kostnader under en längre period. Man får alltså incitament att inte bara kortsiktigt bygga så billigt som möjligt, utan att säkerställa lägsta möjliga totalkostnaden för projektet under hela dess livslängd (eller åtminstone under kontraktstiden).

En del menar att för att kunna ta tillvara effektivitetsvinster i designfasen är det i många fall önskvärt att upphandling kan ske i flera faser. Inledningsvis torde den eller de beställande intressenterna därför lämpligen liksom vid större fastighetsprojekt inbjuda till en form av ”arkitekttävling” innan man övergår till den regelrätta upphandlingen av byggande och drift.

Effektivitetsvinster anses även kunna uppnås med bättre riskhantering. Risker kan sällan elimineras, men genom att fördela ansvaret för risker till den part som bäst är skickad att hantera dem kan de minimeras och dess eventuella konsekvenser mildras. Syftet bör inte vara att enkelspårigt flytta risk från offentlig till privat sektor, utan att optimera fördelningen utifrån parternas respektive styrkor och svagheter. Som vi redan nämnt är frågan om riskhantering central.

OPS-projekt skiljer sig väsentligen från traditionella entreprenadformer såtillvida att projektbolaget inte ersätts för att leverera en produkt, dvs. en väg eller järnväg, utan för att tillhandahålla en tjänst. Ersättning utgår först när tjänsten tillhandahålls, dvs. då vägen eller järnvägen är tillgänglig för trafik. Detta torde ge projektbolaget incitament att färdigställa infrastrukturen så fort som möjligt. För projektbolaget medför ett tidigarelagt öppnande att inkomster flyter in tidigare än beräknat vilket kan ha väsentlig betydelse för bolagets ekonomi. Även samhällsekonomiskt innebär detta en vinst då nyttan av projektet kommer samhället till godo tidigare än vad som annars hade varit fallet. Att det ligger en hel i detta argument framgår tydligt av de internationella erfarenheterna i kapitel 6.

### *Tidigareläggningsvinster*

Infrastrukturinvesteringar beslutas av Riksdagen för en period av 10 till 12 år. Medeltilldelningen sker dock för ett år i taget inom ramen för den ordinarie statsbudgetprocessen. Den årliga anslagstilldelningen medger sällan att investeringar kan genomföras i den takt och utsträckning som anges i planerna. Diskrepansen mellan plan och utfall är stundtals iögonfallande. Denna diskrepanns kan innebära att samhällsekonomiskt nyttiga projekt skjuts på framtiden eller inte alls blir av. Ryckigheten skapar potentiella problem även för kommunal och regional planering, till exempel vad gäller beslut om industri- eller bostadsetableringar som baseras på förväntningar om nya väg- eller järnvägsförbindelser.

När OPS används för ett specifikt projekt försvinner den begränsning den årliga budgeten sätter för investeringstakten i just det projektet. Förutsättningarna för att kunna bygga klart anläggningen på utsatt tid ökar därmed, vilket gör att nyttorna av infrastrukturen, t.ex. i form av minskat antal olyckor, positiva miljöeffekter, ökad tillgänglighet kan räknas hem tidigare än vad som annars hade varit fallet. Det samhällsekonomiska värdet av tidigareläggning kan vara betydande. Att genomföra investeringsprojekt som OPS liknar lånefinansiering på så sätt att byggnationen kan göras utan att ta budgetutrymme i anspråk på kort sikt, utan istället återbetalas över en längre tidsperiod som mer motsvarar infrastrukturens livslängd. Man kan således hävda att betalning sker i relation till nyttan som även den är utspridd över projektets livslängd.

### *Styrning och kontroll*

Genom att övergå från tekniska specifikationer till funktionskrav kan staten tydligare ta ställning till och synliggöra vilken funktion ett investeringsprojekt ska uppfylla, snarare än hur det ska byggas. Detta kan medföra tydligare styrning, men också bättre förutsättningar att i efterhand följa upp om vägen eller järnvägen uppfyller den funktion som det var tänkt.

### 5.3.2 Potentiella nackdelar med OPS

#### *Högre upplåningskostnader*

En stor del av kostnaderna i ett OPS-projekt utgörs av finansiella kostnader. Staten uppfattas av olika skäl, t.ex. på grund av det monopol på skatteuppbörd från invånarna, som mer kreditvärdig än privata aktörer. Därför kan ingen låna på den privata kapitalmarknaden till lägre ränta än staten. Ett OPS-bolag kommer därför tvingas ta lån till högre ränta än vad staten själv hade kunnat göra. Denna räntedifferens kan vara betydande och få stora effekter för projektets lönsamhet. En mängd parametrar påverkar räntedifferensens storlek. Internationella erfarenheter indikerar att räntedifferensen tenderar att avta i takt med att marknaden för investeringsprojekt genom OPS mognar. Frågan om de högre kapitalkostnaderna diskuteras närmare i kapitel 8.

#### *Högre transaktionskostnader*

Transaktionskostnaderna anses vara väsentligt högre vid OPS-projekt än vid andra upphandlingsformer. Detta beror på att flera konkurrerade konsortier måste lägga omfattande resurser på anbud som dels svarar mot uppställda funktionskrav, dels beaktar även drifts- och underhållsaspekterna och optimera detta i ett livscykelperspektiv. Konsortierna ska därutöver sy ihop en finansieringslösning. Transaktionskostnaderna drivs även upp av att flera aktörer, såväl privata som offentliga, är inblandade vilket förutsätter genomarbetade kontraktlösningar. Detta diskuteras närmare i kapitel 6 och 7.

#### *Styrning och kontroll*

Som redan har nämnts kan ersättningen till projektbolaget ske på olika sätt: genom att staten tillsammans med andra eventuella medintressenter (till exempel kommuner eller privata intressenter) bakom beställningen ersätter bolaget under projektets livslängd enligt på förhand överenskomna ersättningsprinciper, genom direkta investeringsbidrag, genom brukaravgifter eller genom kombinationer av dessa. Båda modellerna medför å ena sidan att staten får en tydlig kontroll över de årliga kostnaderna för projektet relaterat till den samhällsnytta som produceras. Å andra sidan kan det faktum att olika finansieringsmodeller används och att budgetlagens huvudregel om anslagsfinansiering kompletteras med alternativa finansieringsformer leda till ökad komplexitet som försvårar Riksdagens totala överblick över investeringarna.

Genom OPS kan möjligheterna till ansvarsutkrävande försvåras om relationerna mellan OPS-bolaget och staten är oklara, särskilt gällande sådana frågor som inte kan regleras i kontrakt.

Sist men inte minst finns det en ytterst viktig aspekt på OPS som har att göra med den demokratiska processen. Ett huvudargument för budgetlagens regel om årlig anslagsfinansiering till myndigheterna att de politiska beslutsfattarna löpande ska kunna styra hur den offentliga sektorns resursanvändning ska se ut. Vid exempelvis politiska maktskiftet ska en tillträdande regering kunna ändra en förd politik för att på så sätt avspegla väljarnas preferenser. OPS innebär att staten låses in i långsiktiga åtaganden som det med all sannolikhet kommer att vara kostsamt att ta sig ur. Denna aspekt behandlas också vidare i kapitel 10.

### *Teknikutveckling och förändrad transportefterfrågan*

Teknologisk utveckling och ständigt förändrade transportbehov är en naturlig del av infrastrukturen, och det är högst sannolikt att förutsättningar och krav förändras under den långa tid ett projektbolag ska tillhandahålla en väg- eller järnvägstjänst. Det är genuint svårt att överblicka oförutsedda händelser 25–30 år in i framtiden. OPS-projekt med alltför rigid utformning riskerar att försämra statens möjlighet till effektiv styrning om förutsättningarna i transportsektorn förändras. OPS-kontrakt får därför inte utformas på ett sätt som omöjliggör eller försvårar nya och flexibla lösningar för att möta näringslivets och medborgarnas framtida transportbehov eller ändrade politiska krav och målsättningar. Om förutsättningarna för ändringar av infrastrukturen eller användningen av den under projektets livscykel är svåra att definiera – och ansvaret mellan beställare och privat part därför är svår att reglera – bör det föranleda att man överväger om OPS är en lämplig lösning i det aktuella fallet. Detta oavsett om risken är begränsad till finansiella konsekvenser eller påverkar möjligheten att vidta förändringar i förhållande till de nya politiska överväganden som stat och kommuner kan ha anledning att göra med hänsyn till nya omvärldsförutsättningar.

Summa summarum visar den översiktliga genomgången ovan av argument för respektive mot OPS på viktiga avvägningsproblem. Det går inte att på förhand säga huruvida de potentiella fördelarna överstiger de potentiella nackdelarna eller vice versa. Det krävs att argumenten noga granskas och vägs av mot varandra. I de följande kapitlen granskas de olika argumenten närmare i syfte att bilda ett beslutsunderlag för regeringen i frågan.



## 6 Erfarenheter av OPS

Exempel på offentlig-privat samverkan i den form som behandlas i den här rapporten finns numera över stora delar av världen. Det finns därmed en betydande erfarenhetsbank att ösa ur. I utformningen av en svensk modell är det viktigt att ta till sig dessa erfarenheter i syfte att undvika att gå i de fallgropar som finns. Syftet med det här kapitlet är att redovisa observationer, iakttagelser, lärdomar etc. som gjorts såväl i andra länder som i Sverige och som kan vara av betydelse för utformningen av en svensk grundmodell för OPS.

Genomgången baseras på erfarenheter som dokumenteras av institutioner som Europeiska Investeringsbanken (EIB), EU-kommissionen, Internationella Valutafonden, Världsbanken, etc., men även andra källor har använts. Vi har också inhämtat erfarenheter genom att delta i olika seminarier, både i Sverige och utomlands.

Inledningsvis ges en kort historisk bakgrund till privat engagemang i transportinfrastruktur (avsnitt 6.1) och av hur OPS kommit att växa fram som en alternativ entreprenad- och finansieringsform för offentligt tillhandahållna tjänster. Därefter beskrivs översiktligt inom vilka länder och vilka områden som OPS används (6.2) liksom viktiga motiv bakom användningen av OPS (6.3). En genomgång görs av vissa av de erfarenheter som finns från några länder som använt OPS (6.4). Avslutningsvis sammanfattas i avsnitt 6.5 i punktform ett antal övergripande iakttagelser av intresse och relevans för en svensk tillämpning av OPS.

### 6.1 Historik och framväxten av OPS inom transportsektorn

Under 1800-talet spelade den privata sektorn en viktig roll för att bygga, driva och finansiera transportinfrastruktur. I slutet av 1800-talet tog den offentliga sektorn allt mer över ansvar och finansiering och i modern tid har tillhandahållande av vägar och i växande omfattning också järnvägar i allt väsentligt varit ett offentligt åtagande.

Den offentliga sektorn finansierar såväl byggande och drift och underhåll av vägar med skattemedel. Privat finansiering i form av tullar och avgifter har använts i mycket begränsad omfattning. Förutom finansieringen har det offentliga många gånger också svarat för själva produktionen av infrastrukturen, det vill säga staten har med egna resurser i form av anställd personal och egna maskiner etc. byggt vägar och järnvägar samt stått för driften och underhållet av densamma.

Under 1980-talet har det privata engagemanget i tillhandahållande av infrastruktur ökat. Framför allt har infrastruktur tjänster kommit att upphandlas från den privata sektorn. Det gäller både byggnation och drift och underhåll. Denna form, som också går under namnet konkurrensutsättning (se också avsnitt 5.1), används sedan många år i Sverige för drift och underhåll av både vägar och järnvägar. Byggandet av vägar på entreprenad har en ännu längre historia.

En annan form är den som kommit att kallas för OPS. Som framgick i kapitel 4 och 5 skiljer sig denna från konkurrensutsättning både till form men framför allt när det gäller omfattningen på den privata sektorns åtagande. Detta är väsentligt större i OPS, åtminstone om man jämför med den traditionella utförandeentreprenaden som dominerat fram tills nu – skillnaden mellan OPS och den entreprenadmodell som använts på till exempel Norrortsleden är klart mindre. En sak som kan vara värd att hålla i minnet när man diskuterar OPS, som ju i en viss mening har klara paralleller till att finansiera infrastrukturinvesteringar med lånande medel, är att Sverige i slutet av 1800-talet och

början av 1900-talet investerade i infrastruktur m.m. med hjälp av lånande pengar. Under en lång rad av år hade Sverige ett stort underskott i bytesbalansen som en följd av detta.

De två länder i Europa som varit pionjärer när det gäller offentlig-privat samverkan i samband med transportinfrastruktur är Frankrike och Spanien. Redan under 1970-talet gav staten i dessa länder koncessioner till ett antal privata konsortier, vanligtvis bestående av byggföretag och banker, för att stödja byggnation och drift av motorvägar. Konsortierna byggde med egna medel vägarna och fick betalt genom rätten att ta vägtullar av trafikanterna. En gräns sattes dock för hur höga tullar som fick tas. Konstruktionen gjorde det möjligt att få till ny infrastruktur utan att belasta de offentliga budgetarna.

De två oljekriserna under 1970-talet skapade emellertid ekonomiska problem för konsortierna. De höjda oljepriserna minskade både intäkterna, genom att trafiken minskade, och ökade företagets kostnader eftersom vitala insatsvaror var oljebaserade. Som en följd av de ekonomiska problemen gick flera av de av de privata konsortierna i konkurs och staten tog över koncessionerna och drev vägarna vidare. Alternativt köptes det förlusttyngda konsortiet upp av något större och finansiellt starkare konsortium mot att de senare fick rätt att höja tullarna.

Även England var tidigt ute med offentlig-privat samverkan på transportområdet. Under 1980-talet och början 1990-talet byggdes flera tunnlar och broar av privata företag som fick betalt av brukarna via tullar. Det var också i England som man först började använda så kallade skuggtullar. Skuggtullar innebär en frikoppling av det privata konsortiets intäkter från de avgifter (tullar) som erlades av trafikanterna. I stället kom betalningen från staten men den gjordes beroende av antalet och typen av fordon som nyttjade konsortiets väg, bro eller tunnel.

Fördelen med skuggtullar anses vara att trafikrisken minskar för konsortiet jämfört med tullarna. Med skuggtullar påverkades de enskilda trafikanternas vägval m.m. inte alls på samma sätt som med traditionella tullar av det enkla skälet att skuggtullarna betalas inte av resenärerna själva utan av staten. I dagsläget har ett tiotal OPS-projekt upphandlats enligt skuggtullskonceptet.

Skuggtullar har också använts vid flera andra OPS-projekt runt om i Europa, bland annat Finland, Spanien men framför allt i Portugal. De portugisiska erfarenheterna, där sju infrastrukturprojekt upphandlats som OPS-projekt med skuggtullar, är särskilt intressanta. Det totala värdet av dessa upphandlingar uppgår till över 27 miljarder svenska kronor. De omfattande finansiella åtaganden i form av skuggtullbetalningar som detta innebär för den portugisiska staten har dock vållat problem. Portugals motsvarighet till Vägverket har svårt att få pengar att räcka till för både de årliga betalningarna för skuggtullsvägarna på ca fem miljarder kronor och till andra angelägna insatser på det portugisiska vägnätet. För att minska belastningen på statsfinanserna finns det planer på att försöka omvandla skuggtullarna till riktiga tullar. Det är dock oklart om detta är möjligt.

Intresset för finansiering av OPS-projekt via skuggtullar tycks ha minskat i Europa. Nya OPS-projekt inom sektorn genomförs i stället med andra betalningsmekanismer. Allt mer vanligt är att ersättningen från staten till OPS-konsortiet utgörs av så kallade tillgänglighetsbetalningar, dvs. en årlig fast ersättning eventuellt med avdrag för bristande tillgänglighet och framkomlighet. Förklaringen att skuggtullar förlorat i popularitet står sannolikt att finna i att privata projektbolag på detta sätt får bära risken

för oväntade variationer i trafikmängden samtidigt som man har svårt att påverka trafik-utvecklingen i ett land.

## 6.2 Förekomsten av OPS i Europa

Det land som kommit längst i användningen av OPS är tveklöst Storbritannien. Den modell som använts går under samlingsnamnet ”the Private Finance Initiative” (PFI). Med denna modell, som först såg dagens ljus i början av 1990-talet, som bas har det i Storbritannien genomförts OPS inom en stor mängd olika områden, såsom hälso- och sjukvård, utbildning, försvar, vägar samt fängelser. Utvecklingen efter millenniumskiftet har varit särskilt snabb. Till dags dato har nära 700 olika projekt upphandlats som OPS. Andelen av de offentliga investeringarna som genomförs som OPS ligger runt 14 procent – en andel som förefaller vara ganska stabil. Noterbart vad gäller OPS i Storbritannien är att andelen projekt som rör transportinfrastruktur är låg. I gengäld är de transportprojekt som genomförs som OPS i genomsnitt väsentligt större än projekt inom andra områden.

Till den kategori av länder i Europa där OPS används relativt mycket hör också Irland, där OPS har blivit en väletablerad upphandlingsform och att det finns en klar uppfattning om vilka sektorer där OPS lämpar sig väl och vilka områden den passar mindre bra. Tyskland har en ny lagstiftning och har också genomfört några OPS-projekt, där man för övrigt har olika grundmodeller beroende på finansieringsform. Spanien, Portugal och Holland har använt OPS inom vissa områden, där typexemplet är transportinfrastruktur. För denna ”mellankategori” av OPS-utövare i Europa har det gått väsentligt mer trögt att utöka användningen av modellen till andra sektorer. Till denna kategori kan man också räkna en del av de nya EU-länderna, som Tjeckien, Polen, Ungern och Slovakien, där flera nya infrastrukturprojekt upphandlats som OPS.

Slutligen finns det en grupp länder som ännu använt OPS endast i begränsad omfattning. Hit hör Österrike, Belgien, Grekland samt de nordiska länderna. I den mån OPS prövats har det varit inom transportsektorn. I Norge har nyligen tre vägprojekt upphandlats som OPS. Finland har hittills genomfört två OPS-projekt. I Sverige begränsar sig erfarenheterna från OPS till Arlandabanan.

## 6.3 Drivkrafter bakom OPS

Det finns flera olika drivkrafter till utvecklingen mot en ökad användning av OPS.

**Ansträngda offentliga budgeter:** Ett problem i flera europeiska länder har varit att skatteintäkterna inte räckt till för att täcka de offentliga utgifterna, varvid budgetunderskott uppstått med följd att en offentlig skuld byggts upp. De dåliga offentliga finanserna har skapat drivkrafter att finna sätt att effektivisera den offentliga tjänsteproduktionen, dvs. att få ut mer av de budgetmedel som finns tillgängliga. OPS är en sådan möjlighet.

Men budgetunderskotten har också gjort det svårt för det offentliga att göra nyinvesteringar i infrastrukturen, projekt som ofta kostar stora pengar. OPS är ett tillvägagångssätt för att åtminstone temporärt finansiera investeringar utan att påverka budgetsaldot.

**Maastricht-reglerna:** En annan viktig drivkraft, som är nära relaterad till den första, är införandet av de s.k. Maastricht-reglerna. Dessa regler, som infördes bland EU:s medlemsländer i mitten av 1990-talet, innebär i korthet att de statliga budgetunderskotten

inte får överstiga tre procent och att offentliga sektorns skuldsättning inte får överstiga 60 procent av BNP.

Införandet av dessa regler skapade drivkrafter att finna alternativa sätt att finansiera stora kapitalintensiva infrastrukturprojekt. Omständigheten att OPS-projekt inte påverkar vare sig statsbudget eller skuldsättning, åtminstone initialt, innebar att det var ett attraktivt alternativ.

**Möjligheten att erhålla fondmedel från EU:** En tredje drivkraft har varit en uppmuntran från EU-kommissionen att pröva OPS. Detta har bland annat skett i samarbete med EIB som är en betydelsefull finansiär i många OPS-projekt. Det har också skett via inrättandet av olika s.k. strukturfonder. Speciellt den så kallade sammanhållningsfonden (Cohesion Fund) vars inriktning är transportsektorn, har spelat en betydelsefull roll och används som finansiering av OPS-projekt i bland annat Spanien, Portugal och Grekland.

**New Public Management:** En fjärde drivkraft av mer ideologisk karaktär är en skola inom förvaltningspolitiken som går under namnet New Public Management. Det är ett samlingsnamn för en rad inslag i förvaltningspolitiska frågor som innebär att det offentliga åtagandet renodlas och där ökad samverkan med den privata sektorn bland annat via konkurrensutsättning är ett centralt inslag. Att åstadkomma en effektivare offentlig sektor är i sin tur en drivkraft för New Public Management. OPS är ett tänkbart instrument i en sådan utveckling.

**Drivkrafterna har förändrats över tid:** Det finns således flera, delvis inbördes beroende skäl, till att OPS växt fram som alternativ till traditionella sätt att finansiera, bygga och driva offentlig infrastruktur. Det är förmodligen korrekt att säga att betydelsen av dessa drivkrafter har ändrats över tid. I mitten av 1990-talet utgjorde möjligheten att komma runt de statsfinansiella budgetrestriktioner som Maastrichtkriterierna innebär genom att använda OPS en stark lockelse. Denna förstärktes i de länder vars statsfinanser var i dåligt skick.

I dagsläget är dessa drivkrafter inte längre lika starka. En viktig anledning till detta är en växande insikt om att de långsiktiga statsfinansiella konsekvenserna av OPS inte får underskattas. Detta gjordes sannolikt under 1990-talets andra hälft när OPS började användas i större skala. Det är lätt att inse varför. I en viss mening påminner OPS om att köpa en vara eller tjänst på avbetalning. Man får tjänsten på en gång och betalar av med små belopp under en lång tidsperiod. Det är då lätt att dra på sig för stora utgifter som sedan blir betungande på grund av att fulla kostnaden underskattas vid investeringstillfället. Portugals erfarenhet – ”silting up” – där en betydande andel av de årliga anslagen till vägsektorn går åt till avbetalningar för OPS-projekten – ger en fingervisning om problematiken.

En annan långsiktig effekt av OPS som växer i betydelse när antalet projekt blir fler är att flexibiliteten för de politiska beslutsfattarna minskar. Skattemedel måste användas för att betala av skulder som ackumulerats av tidigare regeringar, medan utrymmet för nya initiativ begränsas. Idag förefaller OPS-projekt i högre grad än tidigare att drivas av en strävan efter högre effektivitet och bättre transporttjänster.

## 6.4 Några landspecifika erfarenheter av OPS

Nedan redovisar vi kortfattat några erfarenheter av OPS som gjorts i England (6.4.1), Skottland (6.4.2), Irland (6.4.3), Portugal (6.4.4), Norge (6.4.5) samt Finland (6.4.6). Vi väljer att fokusera på erfarenheter som bedöms vara relevanta för utformningen av en svensk OPS-modell.

### 6.4.1 England

England är det land som har störst erfarenhet av OPS. Till dags dato har ca 700 OPS-kontrakt tecknats med den privata sektorn inom en stor mängd olika områden. En viktig lärdom som engelsmännen gjort är vikten av att inte överföra risker på den privata sektorn som den senare inte kan bära. Det har funnits en tendens att göra detta. Men det bör alltså undvikas eftersom det blir dyrt och sannolikt medför problem för det offentliga i ett senare skede.

Vikten av konkurrens för att åstadkomma ”värde för pengarna” betonas starkt. I genomsnitt har antalet anbudsgivare om OPS-kontrakten varit fyra. För att skapa konkurrens har följande faktorer befunnits vara viktiga:

- den offentliga beställaren måste göra tydligt att det upphandlade projektet ska genomföras
- kostnaderna för att lämna anbud bör hållas så låga som möjligt
- ett tydligt förfrågningsunderlag
- det måste finnas en rimlig tid att hinna förbereda anbud
- använda standardiserade kontrakt så långt det går
- inte ha för många pre-kvalifierade företag.

En annan viktig erfarenhet som gjorts i England är att omförhandlingar och tilläggsbeställningar i OPS-kontrakt är mer regel än undantag. Det är därför viktigt att redan från börja bygga in procedurer i kontrakten som gör att omförhandlingar kan ske på ett effektivt och ekonomiskt sätt.

Erfarenheterna från OPS-projektens byggnationsfaser är överlag goda. Projekten blir klara i tid och håller budget i mycket större utsträckning än traditionellt upphandlade projekt. Erfarenheterna från driftsfasen är mindre entydiga. Det finns OPS-projekt som drivs klart bättre än genomsnittligt. Men det finns också OPS-projekt som drivs sämre än de flesta andra jämförbara projekt. Följande faktorer pekas ut som centrala för att få till stånd en väl fungerande drift:

- en kunnig offentlig motpart
- procedurer måste finnas för att kunna utvärdera projekten
- entreprenörens prestationer måste följas upp och sanktioner genomdrivas om funktionskrav inte efterlevs
- det måste finnas ett trovärdigt hot om att bryta avtalet med entreprenören om efterfrågade tjänster inte levereras.

### 6.4.2 Skottland

Även i Skottland finns det en utbredd uppfattning om att genomförda OPS-projekt fungerat bra och skapat ”värde för pengarna”. Kvaliteten på OPS-projekten anses dock inte ha varit märkbart annorlunda än kvaliteten i konventionellt upphandlade projekt.

En av de skotska erfarenheterna av OPS är att upphandling av OPS-projekt tenderar att ta längre tid än upphandlingar av traditionella projekt. Det är en följd av de långa och komplicerade avtalen som kräver noggranna förberedelser från både den offentliga och den privata sidan. Det här gör också att upphandlingsprocessen är dyrare för OPS-projekt.

Även skottarna betonar vikten av tillräcklig konkurrens för att OPS ska kunna skapa värde för pengarna. Det finns indikationer på att konkurrensen är mindre för OPS-projekt än för icke-OPS projekt. Detta kan delvis förklaras att de förra i genomsnitt är större vilket gör att färre företag kan lämna anbud. Konkurrensen om OPS-projekten bedöms dock ha varit tillräcklig. Skottarna anser att två till tre företag som är intresserade av att vinna innebär tillräcklig konkurrens.

Det förefaller också vara viktigt att koordinera OPS-projekten så att det är möjligt för samma anbudsgivare att lämna anbud på flera projekt. Givet att det drar så stora resurser att förbereda ett anbud på ett OPS-projekt satsar företagen på vissa projekt som de verkligen försöker vinna. För att försäkra sig om maximal konkurrens bör därför beställaren upphandla projekt på ett sådant sätt att så många anbudsgivare som möjligt kan vara med. Detta kan innebära att en upphandling måste koordineras även med internationella upphandlingar.

### 6.4.3 Irland

OPS har sedan slutet av 1990-talet fått en viktig roll i Irland. Vägar är den mest prioriterade och mest lyckade delen av denna satsning. Projektens längd varierar mellan 20 och 30 år, därefter övergår de normalt i statligt ägande.

En viktig erfarenhet från Irland är att OPS innebär en läroprocess. Det tar tid att finna väl fungerande och anpassade strukturer för beslutsfattande och urval av projekt. En annan är OPS-satsningar kräver en beslutsam offentlig sektor. OPS kräver nämligen ett näringsliv som är villigt att åta sig projekt. Det är mycket kostsamt för ett företag att bjuda på ett projekt eftersom det kräver så mycket planering. Därför är det bra med ett åtagande om att det enskilda projektet verkligen kommer att genomföras i form av ett OPS-avtal och inte genom konventionell upphandling.

Det underlättar också om staten tillkännager att man har ett långsiktigt program av OPS-projekt. Då kan företag bjuda på projekt i vetskap om att de får en ny chans om de förlorar det första. Bland annat för att det är ett program anses vägbyggena allmänt vara det mest lyckade som OPS.

De irländska erfarenheterna pekar också på vikten av expertis på båda sidor. De privata aktörerna har tillgång till mycket specialiserade konsulter vars expertis måste matchas från offentligt håll. Alltifrån personer som kan prissätta risker och bedöma företagets kalkyler till juridisk expertis. Det förekommer att företag vars anbud avvisas stämmer staten.

Vägtullar används vid flera av vägprojekten och anses ge bra incitament för företagen. Man anser det värdefullt att kunna variera avgiften under ett tak som sätts av beställaren, något som gör det möjligt att sänka priset vid vissa tidpunkter i gengäld mot högre avgifter vid andra tidpunkter. Att företaget får behålla intäkterna, snarare än att samla in dem åt staten tar bort möjligheten till bedrägeri. Skuggtullar har inte använts i Irland.

Irland genomförde och utvärderade först flera pilotprojekt. Därefter utformades fasta riktlinjer för hur urvals- och upphandlingsprocessen ska gå till. Pilotprojekten visade bland annat att den risk som staten genom OPS för över till den privata sektorn behöver vara väl avgränsad. Planrisken, det vill säga den risk för att en väg inte kan dras som planeras är till exempel billigare för staten att behålla eftersom den är så stor och därmed mycket dyr att föra över. Arkeologiska fynd är till exempel mycket vanligt, vilket kan förändra ett vägprojekts budget och tidplan avsevärt. Pilotprojekten visade också att det är viktigt att ha rätt antal projekt. För många projekt leder till administrativa svårigheter.

heter. För få projekt leder till att privata aktörer förlorar intresse om de inte uppfattar en vilja för kontinuitet och tydliga satsningar hos staten.

#### 6.4.4 Portugal

Portugal har skaffat sig en betydande erfarenhet av OPS. Initialt förekom OPS mest inom transportsektorn men modellen har nu spridit sig också till andra delar av den offentliga sektorn. Att OPS har spelat en viktig roll för att bygga ut den portugisiska transportinfrastrukturen råder det inget tvivel om. Det råder också konsensus om att fortsätta använda OPS både inom transportsektorn och inom andra områden.

OPS har i Portugal uppenbarligen varit ett effektivt instrument för att utveckla transportinfrastrukturen och kvaliteten på tjänsterna. Huruvida OPS bidragit till ökad samhällsekonomisk effektivitet totalt sett är ännu för tidigt att säga.

De portugisiska erfarenheterna visar att det är mycket viktigt att beakta de långsiktiga statsfinansiella konsekvenserna av att använda OPS. I Portugal har det fallit sig så att de medel- och långfristiga fiskala konsekvenserna av OPS först underskattades. Ett antal OPS-projekt genomfördes i snabb takt utan att riktigt ha klart för sig hur stora de statsfinansiella bördorna verkligen är. De periodiska ersättningar som staten förbundit sig att betala till de privata konsortierna åter nu upp en betydande del av den portugisiska vägmyndighetens årliga anslag.

Vikten av en genomtänkt riskfördelning är en annan erfarenhet av central betydelse. Vidare har konkurrensen om OPS-projekten har inte alltid varit den bästa. Det hänger i sin tur ihop med att kostnaderna för att lämna anbud är höga, vilket tenderar att minska konkurrensen.

#### 6.4.5 Finland

I Finland byggdes det första privatfinansierade större vägprojektet i Norden då E18 mellan Järvenpää, norr om Helsingfors, och Lahti byggdes ut till motorväg. Utbyggnaden bedömdes av finska vägverket (Finnra) som samhällsekonomiskt mycket lönsam men rymdes inte i det ordinarie budgetanslaget. Trycket var också starkt att snarast förbättra trafiksäkerheten och framkomligheten på denna vägsträcka.

Projektet innefattade utbyggnad av 69 km väg till motorväg inklusive 88 broar. Ersättningsformen utgörs av skuggtullar där projektbolagets betalning till en viss del påverkas av trafikmängd, med en överenskommen maximinivå, men innehåller också krav på tillgänglighet och kvalitet. Utbyggnaden påbörjades 1997 och var färdigställd 1999, ett år före tidplan. Projektbolaget ansvarar för vägen till år 2012 då den ska överlämnas till Finnra.

Finnra har gjort bedömningen att användandet av alternativ finansiering genom OPS vid utbyggnaden av motorväg mellan Lahti–Helsingfors inneburit att vägen har kunnat öppnas för trafik minst fem år tidigare än med traditionell anslagsfinansiering. För framtida projekt rekommenderar Finnra att leverantören ges större frihet att utveckla nya idéer och att avtalsperioden görs längre för att uppnå bättre fokusering på projektens livscykelkostnader.

I Finland har ytterligare ett vägprojekt genomförts som OPS, sträckan Muurla–Lohja en annan del av E18 mellan Helsingfors och Åbo. Projektet inkluderar 51 km ny motorväg, bygget påbörjades hösten 2005 och vägen beräknas tas i drift 2008.

Denna gång har man valt en tillgänglighetsbaserad ersättningsmodell och en längre avtalstid som sträcker sig fram till år 2029. Det vinnande anbudet innehöll ett byggpris på knappt 3 miljarder svenska kronor vilket väsentligen underskred Finnras bedömning på ca 3,5 miljarder kronor för ett konventionellt genomförande. Genomförandet enligt OPS-modell medförde också att byggtiden, enligt Finnras bedömning, kortades med två till tre år jämfört med om det handlats upp traditionellt. Utöver detta kunde projektet genomföras ett par år tidigare på grund av att budgetmedel saknas för ett traditionellt genomförande under de närmaste åren.

#### 6.4.6 Norge

I Norge fattade Stortinget beslut om att genomföra tre vägprojekt enligt OPS-modell. E39 Klett–Bårdshaug var först ut och är nu färdigbyggd. I Norge var inte kapitalbrist drivkraften för alternativt genomförande genom OPS, utan målet var att uppnå ökad effektivitet.

Projektbolaget ansvarar för finansiering, projektering och byggande samt drift och underhåll. Totalt byggdes 22 km ny väg inklusive 10 km tunnlar och 12 broar. På denna väg tas bompengar (vägtullar) in av ett offentligt ägt ”bomselskap” med start år 2002 och maximalt 15 år framåt. Därigenom erhåller staten medel som täcker en del av projektets kostnader.

Projektbolagets intäkter utgörs däremot av en tillgänglighetsersättning, som inte är baserad på antal fordon på vägen, utan på vägens tillgänglighet och drift- och underhållsstandard samt med viss reglering för ökad säkerhet och för extraordinär trafikbelastning. Byggarbetena startade 2003 och vägen öppnades för trafik vid halvårsskiftet 2005, vilket var två månader före kontraktstidplan och väsentligt tidigare än Vegdirektoratets ursprungliga bedömning. Projektbolaget skall stå för drift och underhåll i 25 år varefter vägen år 2030 lämnas över till Vegdirektoratet.

Ett viktigt mål för Vegdirektoratet är att trafiksäkerheten ska vara så god som möjligt. Därför får projektbolaget en bonusbetalning för säkerhet som är relaterad till antal olyckor på vägen och dess art i jämförelse med en genomsnittlig motsvarande väg. Om den faktiska trafiken väsentligt överskrider den av Vegdirektoratet framtagna trafikprognosen har projektbolaget rätt till extra ersättning för ökad trafikmängd för att täcka ökat underhållsbehov på vägen.

En detalj från detta projekt var att man hade en sträcka med en brant bergskärning. Det privata bolaget valde att i stället förlänga en tunnel 400 meter utan någon extra kostnad för Vegdirektoratet. Detta innebar en mera kostsam investering men minskade samtidigt risken för ras. Utförarens avsikt är att på detta sätt minska livscykelkostnaderna genom bättre tillgänglighet, minskat underhållsbehov och inte minst en högre säkerhet för trafikanterna. Detta illustrerar en typisk effekt av livscykelräkningen där det privata bolaget tog en högre initialinvestering för att uppnå en lägre total kostnad över projektets livscykel.

Konkurrensen bedöms ha varit god i de tre OPS-projekten som genomförts. Beställaren prekvalificerade 4 företag i vart och ett av de tre upphandlingarna. De norska erfarenheterna av OPS visar vidare på ett gott samarbete mellan beställare och projektbolag. Antalet konflikter bedöms vara väsentligt färre än vanligt. OPS anses också skapa unika möjligheter inom drift och underhåll att testa nya idéer.

En annan viktig erfarenhet från Norge är vikten av att så tidigt som möjligt utse specifika projekt som ska upphandlas som OPS. Den norska erfarenheten är också att



det är viktigt att utse ett paket av projekt som ska upphandlas och att offensivt marknadsföra dessa utomlands. Man pekar slutligen på vikten att utveckla kontrakt som är specifika för OPS och att upphandla på fastställd arbetsplan/reguleringsplan.

#### 6.4.7 Sverige

Det finns i dagsläget endast ett OPS-projekt i Sverige, nämligen Arlandabanan som i korthet beskrivs nedan. Vidare har Vägverket genomfört en upphandling av den så kallade Norrortsleden där man använt sig av funktionsupphandling. Även om detta inte innefattar privat finansiering finns det vissa generella observationer som kan göras med avseende på erfarenheter med relevans för utformningen av OPS-projekt.

##### **Arlandabanan**

Ett avtal mellan representanter för staten och ett konsortium bestående av svenska, franska och engelska företag tecknades 1993. I detta gavs bolaget rätt att bedriva trafik mellan Arlanda och Stockholms central i 45 år från det att trafiken påbörjades i slutet av 1999. Man har rätt att själv bestämma priset på en resa och att köra sex tåg per timme. Vidare har man rätt att kräva ersättning från andra trafikoperatörer som eventuellt vill bedriva kompletterande eller konkurrerande trafik till och från Arlanda.

Konsortiet bekostade ca två tredjedelar av anläggningskostnaderna med en blandning av eget kapital och kommersiella banklån. Man har också finansierat leasingen av de tågsätt som används. Den återstående tredjedelen av investeringskostnaden bekostas av ett så kallat villkorslån från staten. Lånet har lägre prioritet än de kommersiella lånen men är placerat före konsortiets riskkapital i prioriteringshänseende. Konsortiet betalar ingen ränta förrän de kommersiella lånen har slutbetalats.

Avtalskonstruktionen innebär att det privata konsortiet bär all intäktsrisk och merparten av kostnadsrisken i projektet. Den kraftiga nedgång av resandet som inträffat i början av 2000-talet har också slagit mycket hårt mot dess resultat. Först från 2005 har man visat ett positivt resultat i de löpande betalningarna och kunnat påbörja avbetalningen av de lån som tagits upp.

Det finns flera värdefulla samhällsekonomiska slutsatser att dra av projektet. En sådan är att den finansieringskonstruktion som valts innebär att statens risk begränsas till det villkorslån som lämnats. Man har också lyft över en stor kostnadsbörda från offentlig till privat sektor, vilket betyder en minskning av de samhällsekonomiska kostnaderna för skattefinansiering. En baksida av avtalskonstruktionen är att det tycks vara svårt att få till stånd samhällsmotiverad trafik till Arlanda, trots att det fortfarande torde finnas en betydande överkapacitet på infrastrukturen.

Erfarenheterna från den processmässiga hanteringen av Arlandabanan är också ett exempel på hur man kan organisera verksamheten för att få en fungerande implementeringsprocess. I det fallet etablerades en styrgrupp bestående av centralt placerade statssekreterare från samtliga partier i den dåvarande borgerliga regeringen. Man använde sig vidare av en särskilt utsedd förhandlare med lång erfarenhet av komplicerade avtal kring långsiktiga projekt. Denne hade också ett litet kansli till förfogande. Ett sådant kansli kan i sin tur använda sig av trafikverken och av konsulter för att hantera många av de rutinfrågor som dyker upp.

Vad som också var betydelsefullt var att man hade ett starkt mandat i genomförandet av de olika förhandlingssteg som upphandlingsprocessen innebär. Den dåvarande regeringen hade endast förbehållit sig rätten att ta ställning i en enda fråga: Att som ett

sista steg säga ja eller nej till det färdiga förslag som kommer fram från upphandlings- och förhandlingsprocessen. I frånvaro av ett sådant mandat vet aldrig de kommersiella företagen om man slutförhandlar eller bara diskuterar designfrågor på ett principiellt plan.

Den centrala styrningen av genomförandeprocessen har flera viktiga motiv. Ett är att skapa tydliga mandat för politiskt stöd i en politiskt känslig fråga, något som illustreras av Arlandabaneexemplet. Man kan på detta sätt också etablera och behålla kunskap på politiskt central nivå, något som ökar möjligheterna för enhetlighet i statliga åtaganden om liknande modeller prövas inom andra sektorer. Det är också lätt att påbörja en standardiseringsprocess av förfarandet som när tillräckliga erfarenheter vunnits kan överföras till den ansvariga sektorsmyndigheten.

Man ska inte heller underskatta den centrala politiska nivåns betydelse för att genomföra genomgripande förändringar av förvaltningskulturen. Många aspekter på upphandlingsproblematiken går tillbaka på förfaranden som förfinats under år av vunna erfarenheter. De principiella förändringar av angreppssätt etc. som OPS innebär att många sådana erfarenheter kan behöva omprövas i grunden, något som kan vara svårt i en förvaltande organisation.

### **Funktionsentreprenad Norrortsleden**

Vägverket har för utbyggnaden av den så kallade Norrortsleden mellan Täby kyrkby och Rosenkälla norr om Stockholm prövat vad som går under beteckningen funktionsentreprenad med ett helhetsåtagande. Med detta avses ett avtal som avser nykonstruktion under en treårsperiod och ett drift- och underhållsåtagande under ytterligare 15 år. Funktionskraven avser dels funktionen i den färdiga anläggningen, dels anläggningens restvärde vid entreprenadens slut. Utföraren ersätts till fast pris som är indexreglerat till följd av den långa avtalsperioden. Man har ägnat särskild uppmärksamhet åt fördelningen av risk mellan beställare och utförare i utformningen av det avtal som tecknats.

Man har också arbetat med samverkan. Med detta avses en samverkansform eller ett förhållningssätt mellan parterna som bygger på gemensamma mål men där parternas roller och ansvarstagande som beställare och entreprenör bibehålls under genomförandet. Parterna har därför överenskommit om gemensamma mål för entreprenaden och om ett tillvägagångssätt för att lösa eventuella konflikter.

Projektet omfattar en 7 km lång mötesfri motortrafikled, så kallad 2+1-väg. En km av sträckan är förlagd i en tunnel. Upphandlingen påbörjades i mars 2003 med kvalificering och avtal tecknades med NCC i mars 2005. Man har i uppföljningen av upphandlingen noterat att det i anbudsfasen inte förekommit några stora nya tekniska lösningar, men att det finns olikheter mellan inkomna anbud vad gäller utnyttjande av dagens teknik. Både beställare och utförare har önskat större frihet när det gäller utformningen av vägen.

De övergripande målen har varit att etablera en entreprenadform som leder till samhälls-ekonomiskt kostnadseffektiva och kreativa lösningar. Man har också velat få ett bättre samarbete till stånd mellan parterna, man har velat utveckla branschen genom att etablera en ny genomförandeform och man har velat samla kunskap för att fortsätta utvecklingen av funktionsentreprenader.

Det är svårt att utvärdera dessa mål innan ens byggfasen avslutats. En övergripande slutsats är emellertid att parterna anser att värdefulla erfarenheter har samlats inför kommande entreprenader och att entreprenadformen är utvecklande för branschen.

Norrortsleden är därför ett intressant exempel på att man från branschens sida har stort intresse av att utveckla formerna för avtalsskrivning. Det faktum att beställare och utförare är överens om att de erfarenheter som vunnits är värdefulla ger också en signal om att det finns goda skäl att fortsätta med utvecklingen av denna form av avtal. Det återstår emellertid att göra en uppföljning av hur faktiska byggkostnader ser ut i förhållande till Vägverkets förhandsbedömning liksom i förhållande till det vinnande anbudet. Likaså finns det behov av att följa upp hur det utvidgade drift- och underhållsansvaret kommer att fungera när väl vägen tagits i drift.

## 6.5 Generella iakttagelser rörande användningen av OPS

Det finns vissa generella iakttagelser som kan göras från användningen av OPS, och som härrör såväl från de exempel som redovisas ovan, från de muntliga presentationer som gjorts och från litteraturen i övrigt.

### **Det råder brist på utvärderingar varför inga säkra slutsatser av entreprenadformens effekter på samhällsekonomisk effektivitet kan dras**

Även om det idag finns länder som använt OPS ganska länge och mycket är det vanskligt att dra långtgående slutsatser på basis av deras erfarenheter. Det finns två primära skäl till varför det är så.

För det första måste en övergripande bedömning av OPS göras utifrån ett livscykel-perspektiv. Det är först när ett tillräckligt stort antal OPS-projekt gått i mål som det är möjligt att slutligt bedöma om dess fördelar överväger nackdelarna. Det är också först då som det är möjligt att utvärdera OPS mot traditionella upphandlingsformer. Eftersom OPS-projekt vanligtvis innebär avtalstider på mellan 15–30 år och därför flertalet projekt ännu inte löpt linan ut är det här kriteriet inte uppfyllt.

Det andra skälet är bristen på utvärderingar eller kvaliteten på de få utvärderingar som genomförts. Med undantag för två stora studier som genomförts av det brittiska finansdepartementet finns det för närvarande få sådana utvärderingar av OPS-projekt att tillgå. Detta gör det givetvis svårt att uttala sig om effekterna av OPS.

Det är också bekymmersamt att de få utvärderingar som gjorts är svåra att använda för att kunna svara på frågan huruvida OPS är bättre eller sämre än traditionella upphandlingar. Ett fundamentalt kriterium i en utvärdering är att konstruera det kontrafaktiska utfallet. Så vitt vi kan bedöma har inga försök i den riktningen gjorts i de brittiska utvärderingarna. Denna brist gör att alla utsagor om effekter av OPS måste behandlas med försiktighet.

Det är också viktigt att slå fast att centrala delar av en utvärdering kan utgöra kommersiella hemligheter. Det har exempelvis inte varit möjligt att slå fast om de faktiska byggkostnaderna för Arlandabanan har varit större eller mindre än beräknat vid anbudstidpunkten eller om byggkostnaderna kunnat sänkas genom att hitta nya tekniska lösningar, exempelvis i form av den annorlunda tunnelkonstruktion som valdes. Däremot är det möjligt att i efterhand slå fast att projektet har inneburit en avsevärd anslagsbesparing.

## **Påståenden om att OPS inneburit minskade kostnader för staten vilar på svag grund**

De florerar i olika sammanhang uppgifter om att OPS blir billigare för det offentliga jämfört med traditionella upphandlingsmetoder. Siffror som nämnts är 5–20 procents minskning av beställarens kostnader jämfört med traditionella entreprenadmodeller.

Till grund för flertalet av dessa uppskattningar ligger en skuggkalkyl – i anglo-saxisk litteratur kallad *the public sector comparator* (PSC) – som typiskt sett föregår en upphandling av ett OPS-projekt. Beställaren gör då en kvalificerad uppskattning av vad det tilltänkta projektet skulle kosta att upphandla på traditionellt vis och jämför denna antingen med uppskattade kostnader för projektet som OPS eller med faktiskt inkomna anbud. Kritik har riktats mot den PSC som använts i Storbritannien för att bedöma om OPS-projekt är samhällsekonomiskt lönsamma – skapar värde för pengarna. Kritiken har bl.a. riktat in sig på att kostnadsuppskattningarna gjorts utan tillgång till kritiska data, att optimistiska antaganden använts, och att de utförts av personer som saknar den expertkunskap som krävs för uppgiften.

Ett fundamentalt problem är också att en PSC till skillnad från faktiska anbud är hypotetisk. En budgetkalkyl är något helt annat än ett skarpt anbud, och risken är betydande att kalkylen färgas av vilken uppfattning som ansvariga tjänstemän har om det önskvärda med att använda OPS-formen för avtal. Samtidigt är viktigt att komma ihåg att bara för att utvärderingsmetodikerna är tveksam så innebär det inte att de uppskattade besparingarna är felaktiga. De kan vara korrekta men det finns ingen grund för att säga det ena eller det andra.

## **Det finns en studie som indikerar att OPS innebär väsentligt högre byggkostnader än traditionella entreprenadformer**

Vi har funnit en välgjord studie som systematiskt jämfört kostnadsutfallet för projekt som genomförts som OPS med projekt som genomförts som traditionell entreprenad. Ekonomer på EIB har jämfört över 200 vägprojekt som under perioden 1990–2005 genomförts med hjälp av finansiering från den europeiska investeringsbanken. Ungefär 1/3 av projekten genomfördes som OPS och övriga på traditionellt vis.

Seriösa försök att konstanthålla faktorer som kunde tänkas påverka kostnaderna men som inte kan härröras till entreprenadformen har gjorts. Analysen visar att anbudspriserna är 24 procent *högre* för OPS-projekt än för traditionellt upphandlade projekt. Man pekar på flera möjliga skäl till de högre priserna: högre byggkvalitet, riskpremier, samt högre transaktionskostnader. De högre priserna för OPS motsvarar också storleken på de kostnadsöverdrag som traditionella entreprenader ofta drabbas av. Man drar därför slutsatsen att det högre priset för OPS-projekt kan avspegla det pris den offentliga sektorn får betala för att undvika kostnads- och byggtidsöverskridanden.

En alternativ förklaring är att högre anbudspriserna beror på att man bygger med högre och därmed dyrare kvalitet än i projekt som upphandlats på traditionellt sätt. Detta skulle i så fall kunna reducera de framtida drift- och underhållskostnaderna. Man finner inga belägg för en sådan hypotes. Det är samtidigt viktigt att framhålla att studien inte säger någonting om vilken metod som kommer att generera lägre livscykelkostnader.

Analysen pekar dock på vikten av att studera både investerings *och* drift- och underhållskostnader för olika entreprenadmodeller. Bland annat indikerar resultaten av

studien att besparingen i framtida kostnader måste vara betydande för att högre kostnader i byggfasen av ett OPS-projekt ska vara motiverat i ett livscykelperspektiv.

### **OPS bidrar till kortare byggtider och minskade kostnadsöverdrag**

En generell iakttagelse från genomförda OPS-projekt är att byggtiden, dvs. den tid det tar från det att man börjar bygga en anläggning till det att anläggningen är klar att tas i drift, minskar betydligt med OPS jämfört med traditionella entreprenadformer. Därmed förefaller OPS hantera ett notoriskt sorgebarn i bygg- och anläggningsbranschen världen över, nämligen att byggnationer inte blir klara inom föreskriven tid. Att anläggningar inte blir klara i tid kan medföra betydande problem. Det kan innebära ökade kostnader jämfört med budget. I värsta fall innebär kostnadsöverdrag att ett bygge temporärt måste avbrytas i brist på pengar.

### **Antalet anbudsgivare tenderar att vara lägre vid OPS-projekt än vid traditionella entreprenader**

En annan generell iakttagelse är att antalet anbudsgivare förefaller vara lägre i OPS-projekt än i projekt upphandlade på traditionell vis. En förklaring är de relativt högra transaktionskostnader som följer med OPS. De långa avtalen, det mer omfattande privata åtagandet, finansieringsupplägg m.m. är exempel på faktorer som bidrar till att öka kostnaderna för att förbereda ett anbud. Om antalet anbudsgivare minskar med OPS kan detta inverka negativt på konkurrensen, eftersom det är en viktig medverkande kraft till tillräcklig konkurrens så kan det pressa upp priset det offentliga får betala för den tjänst de köper av det vinnande konsortiet.

Även om antalet anbudsgivare är lägre med OPS än med traditionella upphandlingsmodeller innebär detta inte med nödvändighet att konkurrensen varit dålig. Ofta kan 3–4 anbudsgivare vara tillräckligt för att få till bra konkurrens.

### **OPS har sannolikt bidragit till stärkt entreprenörskap inom transportinfrastruktursektorn**

Det finns tecken på att den växande användningen av OPS inom transportsektorn världen över har skapat en ny typ av företag och konsortier som använder sina kunskaper för att vinna nya affärer i andra länder. Den franska motorvägsoperatören, Cofiroute, är inblandad i OPS-projekt i Tyskland, Grekland, Storbritannien, USA och Chile. Det spanska företaget Cintra genomför OPS-projekt i Portugal, Irland, Italien, Chile, Canada och USA. Andra exempel på företag som genomför OPS-projekt utanför det egna landets gränser är det spanska företaget Dragados, de tyska företagen German Hochtief och Billfinger Berger, Bouygues och Balfour Beatty från Frankrike respektive Storbritannien. Till denna grupp hör även de svenska företagen Skanska och NCC. En konsekvens av denna utveckling är att nya OPS-specialister tenderar att dyka upp på nya marknader.

Ytterligare en aspekt på denna utveckling är framväxten av företag vars huvudsakliga verksamhet tycks vara att äga och driva OPS-koncessioner. En stor aktör är den australienägda Macquarie Bank, som idag bland annat äger Arlandabanan. Man är också storägare av infrastruktur runt om i Europa. I USA har man bland annat ingått ett avtal

som innebär att man kontrollerar Chicago Skyway och har rätt att ta ut tullavgifter för en period av 99 år; för detta har man betalat en engångssumma.

Framväxten av den senare typen av företag är sannolikt en konsekvens av ett omfattande pensionssparande i många utvecklade länder. De fonder som skapas har behov av att placera medlen i former som garanterar en rimligt säker om än låg avkastning under en lång följd av år.

### **OPS innebär långa avtalstider**

Generellt innebär OPS långa avtalstider. Det förekommer internationellt avtalstider på mellan 15–45 år. Såvitt vi kan bedöma finns det ingen exakt formel för hur lång avtalstid som är optimalt. Avtalstiden bör utgöra en avvägning mellan flera olika aspekter.

Det finns endast några få empiriska studier av vilka effekter som variationer i kontraktperiodens längd har för utfallet av ett avtal. Dessa studier ger inte heller någon säker grund för att ge rekommendationer om anläggningskontrakt. Det finns dock två huvudfrågor som kan vägleda ett principiellt resonemang. Den första är att många bedömare menar att det finns betydande vinster att hämta redan i nya sätt att genomföra byggstadiet. Detta innebär i så fall att kortare avtalsperioder kan vara att föredra eftersom man redan då kan hämta hem vinster. Den andra hypotesen är att det finns stora vinster även i ett livscyelperspektiv. Om den andra hypotesen är riktig bör en kontraktperiod täcka åtminstone två underhållsperioder. Skälet är att eventuella konstruktionsfel då hinner utvecklas till underhålls- eller reinvesteringsbehov.

Vår preliminära bedömning är mot denna bakgrund att en kontraktperiod kan behöva ligga i intervallet 15 till 25 år. Detta intervall täcker också de flesta kontraktslängder som valts i olika länder. Vi bedömer inte att det är önskvärt att teckna längre kontrakt än så.

### **En väl avvägd riskfördelning är viktig men inte så lätt att få till**

En central fråga i utformningen av en OPS-modell är att få till en ändamålsenlig riskfördelning mellan den offentlige beställaren och den privata utföraren av ett uppdrag. En insikt som förefaller ha vuxit fram successivt i takt med att användning av OPS ökat är det inte är någon mening att lägga risker på den privata sektorn som man inte kan påverka. Tvärtom är det direkt kontraproduktivt. Det har uppenbarligen funnits en tendens att det offentliga velat lägga för mycket risk på den privata parten utan närmare granska vilka konsekvenser detta får. En konsekvens är att den privata sektorn kompenserar sig för den högre risken genom att begära ett högre pris. Detta fördyrar givetvis OPS.

Till syvende och sist har staten ansvar för att en infrastrukturtjänst levereras, dvs. att en byggd väg eller järnväg inte stängs för trafik. Man hamnar därför i en svår situation där det handlar om att välja mellan pest – att förhandla om kontraktet och kompensera den privata parten – och kolera – att avbryta avtalet och finna en annan lösning. En annan insikt är att det ibland är svårt att i förväg avgöra vilka risker som det offentliga respektive den privata ska ta. Detta har bland annat att göra med att oväntade saker inträffar som skapar problem för entreprenören på ett sätt som denne inte har möjlighet att påverka.

## **Omförhandlingar av kontraktsvillkoren är vanliga**

Det ligger nära till hands att tro att OPS inte innebär några omförhandlingar och tillägg. Det ligger så att säga i konceptet att om man ingår ett långsiktigt avtal efter noggranna förhandlingar om var ansvaret för olika saker ska ligga, vad som förväntas av parterna, vilka villkor som gäller etc. så har därmed kursen tagits ut och ska i princip inte ändras under resans gång. Lika fullt visar genomgången av erfarenheter från länder som använder OPS att omförhandling av avtalen är vanliga.

En generell fråga i denna diskussion är att göra en åtskillnad mellan omförhandlingar som berör verksamheten kanske flera år efter det att ett projekt färdigställts, respektive de omförhandlingar som sker under byggfasen och som då ofta kallas tilläggsbeställningar. Det tycks vara generellt att omförhandlingar för OPS-avtal avser den senare kategorin medan tilläggsbeställningar är vanliga för traditionella upphandlingar.

Det finns flera skäl till att OPS-avtal omförhandlas i många länder. Ett motiv är att produktionskostnaderna blivit högre än förväntat, vilket försätter entreprenören i ekonomiska problem. Ett annat vanligt skäl är att det offentliga efterfrågan på den tjänst som ska tillhandahållas förändras över tid. Ett tredje skäl är att fastlagda förutsättningar för exempelvis intäkter i efterhand visar sig vara gravt felaktiga. Ett fjärde skäl är helt enkelt de långa avtalstiderna som i sig innebär att viktiga förutsättningar av relevans för avtalet kommer att förändras.

Omförhandlingar av villkoren för koncessionerna är problematiska eftersom de förfelar hela idén med privat drift, nämligen att det privata företaget genom att ta på sig risken för fördyringar, mindre intäkter m.m. får starka drivkrafter att vara effektiv för att maximera lönsamheten. Vetskapen om att det går att förhandla om villkoren med staten om det visar sig gå sämre än vanligt försvagar naturligtvis incitamenten och ökar sannolikheten för att det faktiskt ska gå dåligt.

Omförhandlingar är också problematiska av det skälet att de kan flytta över kostnaden för dåliga utfall på skattebetalarna: Går det bra tjänar det privata konsortier pengar, går det dåligt får skattebetalarna betala. Men de är också problematiska av ett annat skäl – parternas relativa förhandlingsposition kan ha förändrats till förmån för det privata konsortiet. Skälet till detta är att omförhandlingen till skillnad från den initiala förhandlingen inte längre sker i konkurrens. Eftersom en av de viktigaste källorna till förhandlingsstyrka är att ha flera alternativ att välja så finns det en risk att det offentliga kommer att befinna sig i en svag position i omförhandlingarna. Insikten om att man kommer att förhandla med en monopolist om det blir fråga om omförhandlingar bör leda till att man i möjligaste mån försöker förutse vilka förändringar som kan bli aktuella och att man tar höjd för dessa.

## **Projektrealism**

När det uppstår problem i samband med OPS-projekt beror detta ofta på att de getts en mindre lyckad utformning. Projekten måste därför vara realistiska, ett begrepp som omfattar flera dimensioner.

En aspekt är att projektet måste baseras på en rigorös analys av den samhällsekonomiska lönsamheten, inte minst med avseende på hur efterfrågan på de tjänster som vägen eller banan kommer att realisera påverkar den samhällsnytta som beräknas i kalkylen. Det måste också göras ett grundligt förberedelsearbete inför upphandlingen för att klargöra funktionskrav, uppföljningsrutiner och andra frågor som behandlas i denna rapport.

En annan aspekt är att beslut om vilka projekt som ska väljas inte bör baseras på vad som för tillfället är mest politiskt gångbart, men som i övrigt har svårt att uppfylla rimliga krav på lämpliga projekt.



## 7 Kan en ökad användning av OPS i transportsektorn bidra till ökad samhällsekonomisk effektivitet?

I uppdraget ingår att analysera och jämföra OPS med alternativa entreprenadformer samt i utformningen av en svensk OPS-modell sträva efter att främja samhällsekonomisk effektivitet. Som framgår av kapitel 6 finns det en hel del som talar för att OPS kan åstadkomma ett effektivare resursutnyttjande. I det här kapitlet förs med utgångspunkt från ekonomisk teori en fördjupad diskussion om möjliga kopplingar mellan olika entreprenadformer, inklusive OPS och samhällsekonomisk effektivitet. Syftet är dels att studera på vilket sätt OPS kan förväntas bidra till effektivitet i relationen till de traditionella entreprenadformerna. Men syftet är också att identifiera faktorer att beakta i utformningen av en OPS-modell för att åstadkomma så hög samhällsekonomisk effektivitet som möjligt.

Vi börjar med att översiktligt redogöra för vad som menas med samhällsekonomisk effektivitet (avsnitt 7.1). I ett nästa steg diskuteras i vilka situationer effektivitet kan förväntas uppstå spontant i samhällsekonomin respektive när offentliga ingrepp kan behövas för att förbättra effektiviteten (7.2). I avsnitt 7.3 förs ett resonemang om hur OPS kan förväntas påverka den samhällsekonomiska effektiviteten jämfört med traditionella entreprenadformer. Kapitlet avslutas i avsnitt 7.4 med en övergripande bedömning av i vilken utsträckning och på vilka sätt OPS kan tänkas påverka den samhällsekonomiska effektiviteten.

### 7.1 Det transportpolitiska målet och samhällsekonomisk effektivitet

Riksdagen har under de senaste 10 åren hållit fast vid en övergripande målformulering för transportpolitiken som lyder ”att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet” (prop. 2005/06:160 s. 26). En central dimension i det övergripande målet är samhällsekonomisk effektivitet. Vad menas då egentligen med detta begrepp?

I ett modernt samhälle som det svenska finns det en uppsjö av resurser av olika slag – arbetskraft, maskiner, materiel, råvaror, energi, teknologi, know-how m.m. Det här är resurser som potentiellt kan användas för att producera en mycket stor mängd varor och tjänster som sedan kan konsumeras av individer, företag eller offentlig sektor. Vid varje given tidpunkt fördelas, eller allokeras, de tillgängliga resurserna mellan ett otal ekonomiska aktiviteter och individer. Det finns många olika sätt att fördela de tillgängliga resurserna. Ett sätt att jämföra dessa olika allokeringar av resurser med varandra är utifrån samhällsekonomisk effektivitet.

Den mest generella definitionen av samhällsekonomisk effektivitet säger att en resursallokering är effektiv om den har egenskapen att ingen individ i samhället kan få det bättre utan att någon annan individ får det sämre. Effektiva resursallokeringar omöjliggör således så kallade vinna-vinna situationer där alla vinner på att gå från en allokering till en annan: Alla sådana åtgärder är redan uttömda.

Det här är ett abstrakt koncept som i praktiken är svårt att använda. Man kan emellertid operationalisera det generella effektivitetsbegreppet i följande tre dimensioner.

**Effektivitet i allokeringen av resurser mellan olika ändamål:** Denna aspekt på samhällsekonomisk effektivitet innebär att en aktivitet ska genomföras om den samlade värderingen, nyttan eller vinsten av att få till stånd aktiviteten är större än värdet av de

resurser som går åt i denna process. Effektivitet i denna bemärkelse är uppnådd när marginalnyttan som genereras av aktiviteten ifråga är lika som marginalkostnaden för att producera aktiviteten. Det är till exempel effektivitetshöjande att genomföra en investering i en väg eller järnväg om de samlade vinsterna eller nyttorna överstiger värdet av de resurser som tas i anspråk för att bygga och driva järnvägen och vice versa.

**Effektivitet i produktionen av varor och tjänster:** Denna andra aspekt på samhälls-ekonomisk effektivitet säger i princip att effektivitet i en produktionsprocess är uppnådd när kostnaden för att producera en given volym av en vara eller tjänst är minimerad.

**Dynamisk effektivitet:** Gemensamt för dessa två aspekter på samhälls-ekonomisk effektivitet är att de är statiska till sin natur. Med det menas att de rör fördelningen av resurser som finns tillgängliga vid en given punkt i tiden. Det finns dock en ytterst viktig intertemporal aspekt på samhälls-ekonomisk effektivitet, nämligen dynamisk effektivitet. Denna tredje aspekt på begreppet samhälls-ekonomisk effektivitet har att göra med i vilken utsträckning de tillgängliga resurserna i samhället används för att utveckla nya och bättre produkter och tjänster (s.k. produktinnovationer) eller nya former för att organisera produktionen av varor och tjänster (s.k. processinnovationer). Dynamisk effektivitet är nära kopplad till ekonomisk tillväxt som i hög grad är innovationsdriven.

## 7.2 Rollfördelning mellan privat och offentlig sektor

Ett system med privat ägande och med marknader där det råder konkurrens tenderar att vara effektivt både i en statisk och i en dynamisk mening. För det första är den privata marknaden bra på att skapa och ta vara på vinna-vinna situationer. Om det finns en betalningsvilja för en produkt som är lägre än produktionskostnaderna så tenderar vinstinriktade entreprenörer att exploatera detta genom att tillhandahålla produkten i fråga samtidigt som konkurrensen från andra entreprenören gör att priset på produkten hålls nere – effektivitet i konsumtionen uppnås med andra ord.

För det andra främjar konkurrensen på privata marknader effektivitet i produktionen. Dels gör konkurrens att företag och organisationer fungerar bättre internt eftersom incitamenten att eliminera onödigt slack och undvika maskning stärks, dels genom att konkurrens leder till en positiv selektion då det gynnar kostnadseffektiva företag på bekostnad av ineffektiva. För det tredje främjar konkurrens den dynamiska effektiviteten. Argumentet är att företag som verkar på konkurrensutsatta marknader i allmänhet inte gör några stora vinster. Den potentiella förtjänsten av att lansera en ny och mer värdefull produkt eller kunna producera till en väsentligt lägre kostnad är därför stor, vilket skapar ett starkt incitament till utveckling.

Från ett samhälls-ekonomiskt perspektiv finns det emellertid tydliga effektivitetsskäl till att den privata sektorn inte klarar av att tillhandahålla infrastruktur på ett effektivt sätt. Vi ska här i korthet redovisa dessa argument.

För det första har vägar men framför allt järnvägar karaktären av *naturliga monopol*, vilket innebär att det varken är önskvärt eller möjligt med konkurrens i tillhandahållandet. De höga fasta kostnaderna som är förknippade med byggnation av vägar och järnvägar gör det onödigt dyrt att ha parallella vägar och konkurrerande anläggningar. Ett givet transportbehov tillgodoses billigast med en lämpligt dimensionerad väg eller järnväg. Å andra sidan lämnar det tillhandahållaren av den enda vägen eller järnvägen i en monopolställning. Det är väl känt att ett vinstdrivande företag i monopolställning kommer att pressa upp priset på sin produkt – i det här fallet rätten att nyttja vägen eller

järnvägen – till en samhällsekonomiskt ineffektivt hög nivå, som resulterar att den effektiva efterfrågan blir för liten. Följden av det vinstmaximerade beteendet blir att brukare som har en relativt liten men ändå positiv värdering av att kunna använda vägen eller järnvägen avstår eller använder den mindre än de skulle vilja. Lösningen på detta problem har hittills varit att det offentliga tar på sig rollen av väghållare och avstår från att ta ut några avgifter av brukarna eller avgifter som endast täcker marginalkostnaden.

För det andra ger transporter upphov till så kallade *externa effekter*, till exempel i form av utsläpp av miljöskadliga partiklar, buller eller trängsel. Detta är negativa effekter som den enskilde brukaren av en väg eller järnväg inte beaktar i tillräckligt stor utsträckning när de fattar sina transportbeslut. Följden är att en oreglerad privat transportmarknad kan förväntas ge upphov till för mycket utsläpp, buller samt trängsel. Kort sagt marknadsmekanismen fungerar dåligt i en miljö där de ekonomiska besluten är förknippade med externa effekter. Det offentliga svar på problem med externa effekter är vanligtvis en mix av skatter, krav och regleringar.

För det tredje har transportinfrastruktur, i synnerhet vägar, karaktären av en *kollektiv vara*. Det beror på att en persons användning av en väg inte nämnvärt påverkar en annan persons möjlighet att använda samma väg. Annorlunda uttryckt är marginalkostnaden av ytterligare en användare nära noll. Men det har också med att göra att det är svårt att exkludera någon från att använda en väg som är byggd<sup>7</sup>.

En privat marknad kan inte förväntas producera och tillhandahålla en kollektiv vara i en samhällsekonomiskt önskvärd omfattning. En privat väghållare som bygger och driver en väg i syfte att skapa en vinst ställs nämligen inför ett dilemma. Å ena sidan krävs för finansiering av byggande och drift och underhåll vägen att någon form av avgift för nyttjande tas ut. Detta kommer att innebära ett ineffektivt lågt nyttjande av vägen när den väl är byggd på grund av vägens karaktär av kollektiv vara där marginalkostnaden för nyttjande är noll. Samhällsekonomisk effektivitet i användningen kräver med andra ord att inga eller mycket låga nyttjandavgifter tas ut. Om å andra sidan det kommer vara gratis att nyttja vägen när den väl är byggd kommer en privat väghållare inte kunna finansiera byggande och drift av vägen. En lösning på detta dilemma är att det offentliga åtar sig att bygga och driva vägar med skattefinansiering och låta vägarna vara öppna för alla.

Det är till exempel därför järnvägslagen, som i detta avseende sammanfattar såväl sedan länge etablerad svensk transportpolitik och EG:s regelverk begränsar eller kräver särskilda motiv för sådana avgifter som innebär att den samhällsekonomiska effektiviteten eftersätts. Uttag utöver marginalkostnad får ske men inte om det innebär att trafik därmed överförs till annat trafikslag. Större kostnadstäckning för transportinfrastrukturen som helhet – väg, järnväg, luft- och sjöfart – kan, om den samhällsekonomiska effektiviteten ska beaktas, alltså endast åstadkommas genom att avgifter utöver marginalkostnader sätts så att balansen mellan trafikslagen hålls förenlig med den samhällsekonomiska effektiviteten.

---

<sup>7</sup> Idag finns förvisso teknik som gör det väsentligt lättare än tidigare att på ett smidigt sätt exkludera någon från att använda en väg genom att använda vägavgifter och för järnväg är det inte heller kostsamt.

### 7.3 Hur kan OPS påverka den samhällsekonomiska effektiviteten?

Att lämna över det övergripande ansvaret för samhällets infrastruktur till den privata sektorn skulle med all sannolikt innebära betydande samhällsekonomiska ineffektiviteter. Det finns därför starka samhällsekonomiska argument för att det offentliga bör ha ett övergripande ansvar för att tillhandahålla transportinfrastruktur och att slutbetalningen i stor utsträckning går via skattsedeln. Det är betydelsefullt att inte glömma bort detta grundläggande förhållande när man diskuterar ett utökat ansvar för den privata sektorn i tillhandahållandet av transportinfrastruktur, till exempel i form av OPS, eftersom det finns en gräns för hur stort det privata åtagandet kan bli utan att nackdelarna börjar överstiga fördelarna.

Exakt var denna gräns går är dock svårt att fastställa. Det beror bland annat på vilka slags aktiviteter som det offentliga lämnar över. Men var gränsen går för det privata är också i viss utsträckning endogen i meningen att det beror på hur tillhandahållandet organiseras. Många var till exempel kritiska till planerna på att konkurrensutsätta drift och underhåll av de statliga vägarna när denna reform genomfördes i stor skala under 1990-talet.

Farhågor om att detta skulle leda till dålig och ojämn vägstandard har dock kommit på skam och idag är det få som är kritiska mot att dessa tjänster bedrivs på entreprenad. Tvärtom visar erfarenheterna att effektiviteten i produktionen ökat till följd av konkurrensutsättningen. Det finns studier som pekar på kostnadsminskningar för den offentliga beställaren Vägverket på nästan 25 procent. Det finns heller inga tecken på att kostnadsbesparingarna skett till priset av lägre kvalitet på driften och underhållet av vägarna. Konkurrensutsättningen av skötseln av det statliga vägnätet utgör därför ett praktiskt exempel på att det offentliga med fördel kan överlämna vissa produktionsaktiviteter till det privata. Det handlar om att organisera en verksamhet så att den privata sektorns strävan efter vinst kan åstadkomma en vinst för staten.

Frågan är nu hur OPS kan påverka den samhällsekonomiska effektiviteten, dvs. hur allokerings effektiviteten, effektiviteten i produktionen samt den dynamiska effektiviteten påverkas av en övergång från de traditionella entreprenadformerna till OPS. Som en utgångspunkt är det emellertid på sin plats att klargöra vilka aspekter som *inte* kommer att analyseras.

Som framgick i kapitel 5 brukar en potentiell fördel med OPS sägas vara att tidigare lägga investeringar i vägar och järnvägar. Så är fallet om den privata sektorn ordnar fram finansiering för att kunna bygga en ny anläggning och vinsterna av att kunna bygga klart en väg i ett svep utan att göra stopp på grund av brist på budgetmedel. Att det kan ligga betydande samhällsekonomiska effektivitetsvinster i att kunna tidigare lägga angelägna investeringar och slippa avbrott i byggandet torde vara ett okontroversiellt påstående. Dessa vinster har emellertid inte mycket med OPS som upphandlingsform att göra. Det är fullt möjligt att genom ökad lånefinansiering både tidigarelägga angelägna projekt och åstadkomma större stabilitet i finansieringen av byggandet. Av det skälet kommer vi inte i det följande att analysera sådana aspekter på OPS.

Diskussionen är kvalitativ och i hög grad baserad på modern ekonomisk forskning. Den absoluta merparten av forskningen på området är teoretisk och tar sin utgångspunkt i teoribildningen om ofullständiga kontrakt eller avtal med asymmetrisk information<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Den empiriska forskningen lyser fortfarande i stor utsträckning med sin frånvaro.

Detta är teoribildningar som bland analyserar konsekvenserna för effektiviteten i olika typer av avtalsförhållanden mellan två eller flera parter av att de kontrakt som skrivs inte är heltäckande utan innehåller oklarheter, tolkningsutrymme, kryphål m.m. Sådana aspekter innebär att någon av parterna kan komma att agera opportunistisk genom att försöka få till stånd en omförhandling av villkoren eller få mer betalt etc. Många entreprenader rörande investeringar i vägar eller järnvägar tenderar att präglas av tvister, krav om förhandlingar, tillägg, extra ersättning m.m. Detta kan ses vara ett tydligt uttryckt för att verkliga kontrakt inom dessa områden i hög grad är ofullständiga, vilket gör teorin relevant.

### **Iakttagelse 1: Genom att öka entreprenörens kontroll och inflytande över vägen eller järnvägen bidrar OPS till högre effektivitet i produktionen**

OPS förser entreprenören med väsentligt *större grad av inflytande och kontroll* över anläggningen än vad som är fallet med den traditionella utförandeentreprenaden. Överföringen av kontroll sker genom kontraktets längd och genom att kraven ställs på funktion istället för på konstruktion och process. Detta kan i sin tur medföra att entreprenören blir mer benägen att investera i anläggningen eller i teknik för att åstadkomma ett mer rationellt drift- och underhållsarbete så att kostnaderna för detta minskar. I många avtalsrelationer kan produktiviteten och därmed det ekonomiska värde som skapas påverkas av vilken utsträckning relationsspecifika investeringar kommer till stånd. Viljan att investera i en relationsspecifik tillgång påverkas av graden av kontroll över tillgångens användning.

Det underliggande problemet är att vissa avtalsrelationer resulterar i att för få investeringar i relationsspecifika investeringar görs på grund av svårigheter att skriva tillräckligt detaljerade och heltäckande avtal. Ofullständiga kontrakt öppnar upp för opportunistiskt beteende när väl investeringen gjorts och kan förse motparten, i det här fallet den offentliga beställaren, med ett incitament att vilja omförhandla kontraktet i syfte att tillskansa sig en större andel av det värde som skapats till följd av investeringen än vad som det initiala avtalet föreskriver. Den investerande parten har, å sin sida, inte något bra alternativ till omförhandling, eftersom mycket av avkastningen på investeringen då går förlorad, utan tvingas gå med på försämrade villkor. Farhågan om att hamna i en rävsax och tvingas omförhandla avtalet kan göra att vederbörande helt avstår från att investera eller investeringar i en allt för liten omfattning. I den kontraktsteoretiska litteraturen går problemet med underinvesteringar under namnet *hold-up* problemet.

En andra viktig insikt från den kontraktsteoretiska litteraturen är att en förändrad kontroll över anläggningen kan vara ett sätt att hantera *hold-up* problematiken och därmed viljan att investera. Det spelar nämligen stor roll för investeringsviljan vem som i slutändan bestämmer och har störst inflytande och kontroll över hur anläggningen ska användas. Genom att förse den investerande parten med större inflytande över anläggningens användning förstärks incitamenten att investera. Man kan hävda att OPS är ett sätt att förskjuta inflytande och kontroll över en infrastrukturanläggning från den offentliga sektorn till den privata sektorn. Därigenom ökar viljan att göra produktiva investeringar av olika slag i anläggningen och dess skötsel, vilket i sin tur kan förväntas bidra till en högre effektivitet i produktionen.

Slutsatsen är med andra ord att OPS sannolikt stärker entreprenörens drivkraft att göra relationsspecifika och produktivitetshöjande investeringar under bygg- och driftsfaserna. Detta kan förväntas bidra till ökad effektivitet i produktionen.

## **Iakttagelse 2: OPS innebär ett livscykel-tänkande som bidrar till högre effektivitet i produktionen**

En annan viktig källa till att OPS bidrar till högre effektivitet i produktionen är att en och samma entreprenör ansvarar för både att bygga anläggningen och att driva och underhålla densamma. Fördelen med detta är att det företag som ingår ett långsiktigt avtal med det offentliga om att tillhandahålla en infrastruktur-tjänst kan göra investeringar i byggfasen som gör det möjligt att minska drift- och underhållskostnaderna och därigenom öka effektiviteten i produktionen. Detta kan i sin tur innebära *lägre livscykelkostnader*.

En entreprenör som bara ansvarar för att bygga anläggningen har inte samma incitament att investera eller bygga smart i syfte att minska drift- och underhållskostnaderna eftersom detta bara innebär merkostnader eller andra uppoffringar utan att ge något tillbaka då vinsterna av ansträngningarna tillfaller beställaren eller en framtida entreprenör ansvarig för att driva vägen. Det traditionella sättet att organisera byggnation, drift och underhåll av en infrastruktur-anläggning skapar därför inget livscykel-tänkande.

Det är emellertid inte givet att den samhällsekonomiska effektiviteten totalt sett ökar bara för att produktionseffektiviteten ökar till följd av investeringar under byggnadsfasen. I den kontraktsteoretiska litteraturen har man studerat de samhällsekonomiska effekterna av två olika typer av investeringar som görs under byggnationsfasen, investeringar som båda innebär lägre livscykelkostnader genom att minska drift- och underhållskostnaderna. Den ena typen av investering är bara av "godo" i den meningen att den också höjer kvaliteten på den tjänst som levereras via den byggda infrastrukturen under driftsfasen. Det kan till exempel vara en investering i ett tjockare slitlager som innebär både en starkare väg och en bättre komfort på vägen.

Den andra typen av investering är däremot delvis av "ondo" i den meningen att det kan innebära en lägre servicekvalitet. Det kan till exempel vara ett materialval som är väldigt starkt och tåligt men som innebär att vägen blir hal vid nederbörd. I den mån det är svårt att skriva ett fullständigt kontrakt rörande kvaliteten under driftsfasen kan man visa att ett OPS kan innebära för stora investeringar av den "onda" typen. Utförande-entreprenaden kan då vara att föredra även om den innebär högre kostnader totalt sett. Alltså – man måste bevaka kvalitén i avtalet.

Slutsatsen är därför att när det föreligger en positiv koppling mellan byggnationsfasen och driftsfasen kommer OPS att innebära en högre effektivitet i produktionen och lägre livscykelkostnader. Detta faktum innebär dock inte med nödvändighet att OPS är överlägsen den traditionella entreprenadformen där byggnation och drift- och underhåll upphandlas var för sig. De lägre kostnaderna måste vägas mot risken för att de lägre kostnaderna uppnås till priset av lägre servicekvalitet som kan bli fallet när kvalitetsnivån är svår att kontraktera och upprätthålla och drivkrafterna att minska kostnaderna är starka för att därigenom maximera vinsten.

Mycket talar för att de risker för dålig kvalitét som påtalats går att hantera vad gäller byggande och underhåll av vägar och järnvägar, samtidigt som de kan vara svårare att hantera vid OPS-avtal inom "mjuka" områden som byggande och drift av sjukhus. Skälet är att det sannolikt är möjligt att mäta och följa upp kvalitén på den produkt – den funktion – som beställaren vill köpa av en kommersiell byggare.

### **Iakttagelse 3: OPS innebär genom införandet av funktionskrav en större fokus på prestation, vilket kan förväntas bidra till både ökad kreativitet i genomförandet och ökad kvalitet på transporttjänsten**

Den traditionella utförandeentreprenaden utmärks av en fokusering på input i produktionsprocessen. Entreprenören utför ett antal på förhand bestämda arbetsmoment, som tillsammans skapar kvaliteten på den slutliga produkten. I ett OPS-projekt ligger i stället fokus på slutresultatet och inte på utförandet.

Detta har två effektivitetspåverkande effekter. För det första har entreprenören ett större utrymme att tänka nytt med följd att förutsättningar för att få till stånd nya innovativa lösningar ökar. Detta kan både innebära högre effektivitet i produktionen och högre dynamisk effektivitet. För det andra innebär uppställda funktionskrav att ansvaret för att tjänsten ska vara av en viss kvalitet flyttas över till entreprenören. Genom att ersättningen kopplas till huruvida funktionskraven nås kan kvaliteten på tjänsten antas förbättras. Vi återkommer i kapitel 12 till den viktiga frågan om hur funktionskrav bör utformas i en praktiskt OPS-modell.

### **Iakttagelse 4: OPS innebär ett ökat risktagande för entreprenören, vilket allt annat lika ökar beställarens kostnader**

Som vi redan har varit inne på så framförs en mer ändamålsenlig fördelning av risk ofta som den kanske främsta fördelen med OPS jämfört med en traditionell utförandeentreprenad. Stora infrastrukturprojekt, som byggandet av en ny motorväg, en stor bro eller tunnel, är förknippade med flera olika typer av risker. Det finns risk för att byggnationskostnaderna och drift- och underhållskostnaderna blir högre än beräknat, risk för att efterfrågan på infrastruktur tjänsterna blir högre eller lägre än förväntat, risk för ändrade lagar och regler som påverkar produktionen eller användningen av infrastruktur etc.

Ett centralt resultat från ekonomisk teori är att risker bör fördelas mellan beställare och utförare på ett sätt som minimerar de förväntade kostnaderna för att genomföra en verksamhet. En del av detta övervägande är att den part som är minst riskavert bör bära all risk. Vanligtvis utgår man från att staten är mindre riskavert än den privata sektorn. Det har att göra med att staten är involverad i ett mycket stort antal olika aktiviteter, vilket innebär en god riskspridning. Det är utifrån ett sådant perspektiv lämpligt att staten tar på sig så mycket risk som möjligt. Från detta perspektiv innebär OPS en samhällsekonomiskt ineffektiv fördelning av risk eftersom den privata sidan inte bär risk gratis utan kommer att kräva en högre ersättning för att tvingas bära risk.

### **Iakttagelse 5: För att skapa drivkrafter hos entreprenören att anstränga sig för att minimera riskerna och hålla nere kostnaderna måste risk föras över på entreprenören**

Det finns emellertid en viktig kvalifikation till argumentet att staten bör bära så mycket risk som möjligt och det är att man måste skilja på exogena och endogena risker och på möjligheten att påverka den förväntade kostnaden. En exogen risk är en risk som entreprenören inte kan påverka överhuvudtaget. En endogen risk däremot är en risk vars utfall entreprenören genom sitt eget agerande kan påverka.

Den centrala frågan har att göra med möjligheten att påverka kostnaderna. Ju mer risk som läggs på utföraren desto starkare incitament ges utföraren att se till att begränsa risken och minimera kostnaderna. Å andra sidan, ju mindre risk som läggs på

entreprenören desto mindre anledning för utföraren att begränsa risken och kostnaderna. Svårigheten ligger att finna den fördelning av risk som optimalt väger av risk och incitament mot varandra. Se fortsättning i kapitel 9.

### **Iakttagelse 6: OPS skapar förutsättningar för högre dynamisk effektivitet**

OPS innebär att entreprenören svarar för design, byggande samt drift och underhåll. Just friheten att välja lösningar kan vara en källa till ökad dynamisk effektivitet. I den ekonomiska litteraturen som rör drivkrafter för utveckling av nya och överlägsna varor och tjänster samt sättet organisera produktionen brukar man tala om två nödvändiga villkor för att få till stånd nytänkande och innovationer. Det ena är utrymmet att experimentera och kunna prova nya sätt att göra saker och ting. Ju större handlingsutrymme är desto större är chanserna att hitta en ny och smartare lösning på ett problem. OPS innebär definitivt mer av den varan jämfört med utförandeentreprenaden både genom den större designfriheten och genom betoningen på funktionskrav. Det andra villkoret är att det måste finnas en vilja, en anledning att finna de nya och smartare lösningarna. Det räcker alltså inte med att det finns ett utrymme att välja en innovativ lösning på ett problem. Förvisso händer det då och då att personer snubblar över geniala idéer. Sannolikheten att det ska ske är dock mycket större när det finns ett incitament att hitta en ny lösning. OPS har denna egenskap. De långa avtalstiderna och den fasta ersättningen gör att det finns klara ekonomiska vinster att hämta på att finna ut ett sätt att göra någonting billigare.

### **Iakttagelse 7: OPS innebär högre dynamisk effektivitet genom att korta byggtiderna**

Två utmärkande drag för projekt som genomförs på utförandeentreprenad är att byggtiderna ofta drar ut på tiden och att kostnadsöverdrag är vanliga. Båda egenskaperna kan härledas till kombinationen av svårigheten att skriva kontrakt som täcker alla eventualiteter och att ersättningen baseras på uppgivna mängder och kvantiteter utfört arbete till fasta a-priser. Det ligger i entreprenörens intresse att få utföra mer arbete för att på så sätt få mer betalt. Så länge det finns en vinstmarginal i a-priserna ökar vinsten ju mer arbete som kan faktureras.

Detsamma gäller tilläggsbeställningar. Ju mer tilläggsbeställningar det blir desto bättre är det för entreprenörens ekonomi. Tilläggsbeställningar kan uppstå av en mängd olika, ofta helt legitima skäl, men det finns helt klart ett spelrum för entreprenören att verka för att tilläggsbeställningar kommer till stånd. Det här gäller i synnerhet om entreprenörens lämnade ett lågt anbud för att vara säker på att vinna uppdraget. Resultatet blir inte sällan förseningar och fördyringar gentemot budget och tidplan.

Med OPS finns det inte längre samma intresse från entreprenörens sida att få till stånd omförhandlingar, tilläggsbeställningar och dra ut på byggtiderna. Tvärtom finns ett starkt intresse att bygga klart så snabbt som möjligt så att intäkterna börjar strömma in. Det har visat sig att i praktiken är det här incitamentet så starkt att projekten blir klara före utsatt tid. Som nämdes i avsnitt 5.3 kan det finnas ett betydande värde i att anläggningarna blir klara så fort som möjligt och kan börja användas: Värdet ligger i tidsvinster, trafiksäkerhetsvinster, tillgänglighetsvinster etc.

Det faktum att man specificerar funktion/resultat i stället för *hur* ett arbete ska genomföras innebär att man inte längre löper risken att göra felbedömningar eftersom några



sådana bedömningar inte längre behöver göras. Detta innebär i sig en potential för att antalen kostnadsöverskridanden minskar i antal och omfattning.

OPS skapar genom sin betalningsprofil en drivkraft för entreprenören att bli klar tidigare. Detta är en viktig egenskap som innebär att OPS-projekt har en större potential än funktionsentreprenaden att skapa samhällsekonomiska besparingar. I flera andra avseenden är de två entreprenadformerna likvärdiga. Denna innebär också högre effektivitet i produktionen och högre dynamisk effektivitet än vad utförandeentreprenaden gör. Det är precis därför utvecklingen går mot allt större inslag av funktionsentreprenader med ett utökat ansvar för entreprenören. I funktionsentreprenad saknas den privata finansieringen under byggnationsfasen. Detta gör att det inte finns någon tydlig drivkraft att skynda på färdigställandet, vilket det ju finns i OPS.

### **Iakttagelse 8. Ägarnas och de externa långgivarnas bevakning av sin investering kan förväntas bidra till ökad kostnadseffektivitet och kvalitet på transporttjänsten**

En central komponent i OPS, som nämndes i avsnitt 5.3, är ägarnas och de externa finansiärernas roll visavi projektbolaget. De som riskerar sina pengar i projektet kommer att utöva kontroll över projektet för att inte riskera sina pengar. Krav ställs på effektivitet i projektorganisation och projektstyrning i en utsträckning som kanske inte är lika kraftfull i ett alternativ med anslag eller lån i Riksgäldskontoret. Denna effekt finns inte i vare sig en traditionell utförandeentreprenad eller i en funktionsentreprenad. Den extra press som sätts på projektbolaget kan förväntas stärka drivkrafterna att hålla byggtider och uppfylla funktionskrav, vilket i sin tur kan förväntas till ökad effektivitet i produktionen.

Ägarnas och finansiärernas inflytande i ett OPS-projekt kan också förväntas bidra till ett ökat intresse för kvalitet. Denna effekt kan härledas till att ett företag månar om sitt rykte och sitt varumärke. För ägarna och finansiärerna vore det en olycklig badwill om ”deras” väg eller järnväg skulle förknippas med dålig service, olyckor m.m. Om detta skulle hända skulle det förmodligen försvåra nya affärer på området. Rykteseffekten finns givetvis också när det offentliga ansvarar för vägen men effekten är sannolikt inte lika stark.

### **Iakttagelse 9: Privat finansiering binder utföraren hårdare vid avtalet och kan därmed förväntas innebära att projektet utformas och genomförs på ett mer effektivt sätt**

Det finns ytterligare ett starkt argument för att en funktionsentreprenad bör kombineras med privat finansiering för att åstadkomma ett OPS-kontrakt. Argumentet har att göra med att man på ett starkare sätt binder utföraren till det avtal som ingåtts, man skapar vad som på engelska brukar kallas *commitment*. Följande exempel illustrerar detta. En entreprenör kan välja mellan att bygga en väg ”tjock” eller ”tunn”, där den tjockare är dyrare än den billigare vägen. En tjock väg innebär dock att de framtida drift- och underhållskostnaderna blir lägre än en tunn väg och någonstans finns en optimal lösning som balanserar dessa motverkande aspekter. Hur den enskilde budgivaren agerar manifesteras av anbudet som utgör ett diskonterat nuvärde av både bygg- och underhållskostnader.

Låt oss nu anta att en budgivare drar ner på anläggningskostnaden i medvetande om att detta kommer att öka underhållskostnaderna. Man lägger emellertid avsiktligt inte in

detta i nuvärdesberäkningen utan denna görs som om en tjock väg byggts. Därmed blir anbudet lägre och sannolikheten ökar för att vederbörande vinner upphandlingen.

Låt oss vidare anta att vägen efter 10 år har brutits ner så mycket att en icke planerad rehabilitering blir nödvändig. Med en traditionell lösning har då byggherren fått betalt för investeringen och får en löpande ersättning för sitt underhållsarbete baserat på det ursprungliga anbudet. När kostnaderna skenar påkallas en omförhandling med hänvisning till att marken i realiteten visat sig vara sämre än vad som framgick vid avtalstidpunkten, att trafiken ökat snabbare än beräknat eller till något annat förhållande som inte går att belägga vid den framtida tidpunkten.

Utföraren har i denna situation ett fördelaktigt förhandlingsläge eftersom det alltid är kostsamt för beställaren att upphandla en annan entreprenör. Utföraren har också lite att förlora eftersom projektbolaget sitter med mycket små resurser. Oavsett exakt hur förhandlingarna genomförs är risken stor att beställaren åker på större kostnader än om en optimal lösning hade valts redan från början.

Också med en OPS-lösning kan motsvarande situation uppstå. Läget vid omförhandlingstidpunkten är emellertid då annorlunda. Projektbolaget har fortfarande en fordran på beställaren, dvs. staten. I denna fordran ligger en del av den vinst som man hoppas göra på att gå in i konsortiebildningen. Man befinner sig därmed inte i samma utpressningssituation gentemot beställaren som med den traditionella lösningen. Konsekvensen är att sannolikheten är större att utföraren från början väljer tekniskt lämpliga lösningar med en OPS-konstruktion.

Man kan också återkoppla detta resonemang till det avtal som skrevs för Arlandabanan. När trafikprognoserna under de första åren av 2000-talet kom på skam, kom också Arlanda Express i ett besvärligt läge med mycket dålig intjänandeförmåga. Sannolikt var under en period konkursen nära. Läget har sedan dess förbättrats avsevärt och framtidsutsikterna ser väsentligt ljusare ut. Vad som är betydelsefullt för våra resonemang här är emellertid att om Arlanda Express hade gått i konkurs så hade detta inte medfört några extra kostnader för staten. Investeraren skulle förlora sitt egna kapital på kanske SEK 600 miljoner kronor och banker och staten skulle sitta på en fordran. Trafiken skulle kunna fortsätta oavsett en konkurs och en förhandling mellan fordringsägarna skulle äga rum. Det avtal som skrevs innebär att utföraren tvingas bära de fulla konsekvenserna av det åtagande man gjort.

### **Iakttagelse 10: OPS innebär initialt högre transaktionskostnader än traditionella entreprenader men i ett livscykelkostnadsperspektiv jämnas skillnaderna sannolikt ut**

En faktor som kan motverka den potential som OPS har att skapa lägre livscykelkostnader är det faktum att OPS innebär högre transaktionskostnader än traditionella entreprenader. Att transaktionskostnaderna blir högre med OPS har att göra med de långa avtalstiderna, de mer komplicerade finansieringsstrukturerna samt den annorlunda riskfördelningen. Det finns uppskattningar från Storbritannien som pekar på att transaktionskostnaderna vid OPS kan vara upp till tre gånger högre än vid traditionella entreprenadformer.

Samtidigt finns det anledning att hålla i minnet att vid OPS görs bara en enda upphandling under en lång period medan man i en traditionell utförandeentreprenad under samma tid genomför kanske fyra till sex upphandlingar. I ett livscykelperspektiv är därför troligtvis skillnaderna i transaktionskostnader inte så stora mellan OPS och

traditionella entreprenadformer. Därtill kommer att OPS kan förväntas innebära långt mindre krav på omförhandlingar och tillägg än de traditionella entreprenadformerna.

## 7.4 Sammanfattande bedömning

OPS skapar av flera skäl mycket starkare drivkrafter att reducera kostnaderna än vad traditionella entreprenadformer gör. Detta ger starka argument för uppfattningen att effektiviteten i produktionen kommer att öka. Incitamenten att minska kostnader skulle kunna bli så starka att de sker på bekostnad av servicekvaliteten. Det finns dock goda skäl att tro att detta kommer att kunna hanteras och kanske till och med innebära en ökad kvalitet via lämpliga utformningar av funktionskraven.

Den överföring av risk från den offentliga beställaren till den privata entreprenören som OPS innebär har en prislapp som sannolikt inte är obetydlig. Allt annat lika, innebär detta en merkostnad för det offentliga med OPS visavis traditionella modeller. En central fråga är därför att finna en optimal fördelning av risk mellan parterna.

En ytterligare effektivitetsvinst av OPS är att byggtiderna förkortas och anläggningarna kan börja nyttjas tidigare. OPS innebär också en möjlighet till ökad dynamisk effektivitet. Både produkt- och processinnovationer kan förväntas öka. Potentialen för detta är dock sannolikt avhängig hur mycket designfrihet som lämnats åt entreprenören och utformningen av funktionskrav. Av detta följer att designfrihet och funktionskrav är en viktig fråga i utformningen av en praktisk OPS-modell.

## 8 Konkurrensaspekter på OPS

I uppdraget ingår att föreslå hur modellen för OPS kan utformas så att konkurrensen på den svenska entreprenadmarknaden kan stärkas. Därför analyseras i detta kapitel förutsättningarna för att med OPS främja konkurrensen på den svenska entreprenadmarknaden.

Det finns åtminstone två centrala skäl till att konkurrensfrågan är viktig för OPS-projekt. Den primära anledningen är att hårdare konkurrens i en upphandling tvingar företagen att pressa ned sina anbud mot de förväntade kostnaderna, dvs. att utrymmet för att göra vinster begränsas.<sup>9</sup> Om man inte håller nere sitt anbud är risken stor för att en konkurrent vinner upphandlingen. Med samma logik ger en stark konkurrens också en viktig drivkraft för teknisk utveckling. Nya och billigare lösningar gör att sannolikheten att vinna upphandlingen förbättras.

Ett andra motiv är att graden av konkurrens avgör i vilken utsträckning en ökad samhällsekonomisk effektivitet till följd av väl genomförda OPS-projekt kommer det offentliga och skattebetalarna till del. Om ett företag vinner en upphandling i en situation där få konkurrerar kan vinsten för vinnaren komma att bli stor. Detta signalerar i sig att man lyckas genomföra en kostnadseffektiv åtgärd, dvs. att kostnaderna för infrastrukturinvesteringen minskat. Beställaren, dvs. i slutänden skattebetalarna, kommer emellertid inte att få del av besparingen.

Fortsättningsvis beskrivs i avsnitt 8.1 i korthet den svenska anläggningsmarknaden. I avsnitt 8.2 redovisas några av de aspekter som avgör konkurrensläget på en marknad, avsnitt 8.3 identifierar de tillkommande problem som OPS kan skapa i konkurrenshänseende medan avsnitt 8.4 behandlar några möjligheter att stärka konkurrensen.

### 8.1 Den svenska anläggningsmarknaden för större projekt

Konkurrensen på den svenska entreprenadmarknaden för transportinfrastruktur skulle behöva förbättras. Både Konkurrensverket och utredningen ”Skärpning gubbar!” (SOU 2002:115) konstaterar att marknaden har haft och har konkurrensproblem. Den svenska anläggningsmarknaden består närmare bestämt av en stor mängd små företag, få medelstora företag och fyra stora företag. För stora entreprenader är marknaden därför koncentrerad till fyra stora aktörer.

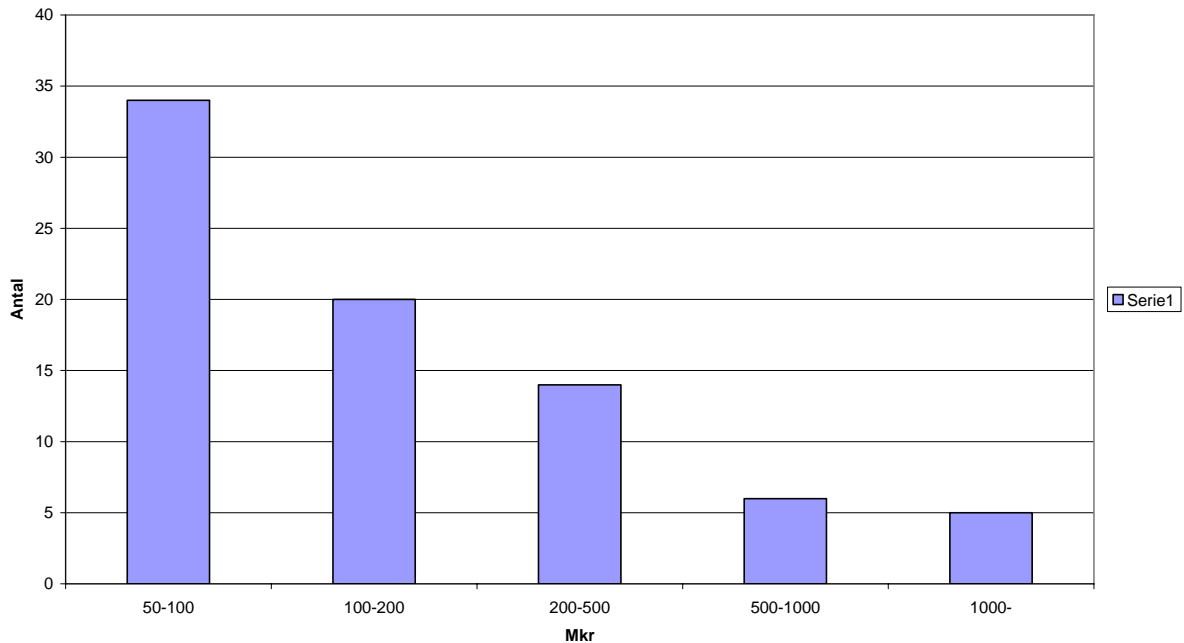
Som bakgrund till detta kan vi titta på storleksfördelningen för avslutade projekt i Vägverket under åren 2000 till 2006 (se figur 3). Vi kan då se att Vägverket under denna period avslutat 79 projekt som kostat mer än 50 miljoner kronor. Av dessa är 11 procent större än 500 miljoner kronor. Kostnaderna för dessa 14 projekt motsvarar 50 procent av kostnaderna för samtliga 79 projekt.

Omständigheten att marknaden för större entreprenader i praktiken är begränsad till mindre än en handfull företag i kombination med att graden av produktdifferentiering är låg skapar en miljö som gynnar kartellbildningar. Konkurrensverket har också vid flera tillfällen undersökt misstänkta karteller och har också väckt åtal bl.a. mot en asfaltkartell.

---

<sup>9</sup> En heltäckande argumentation skulle också inkludera hänsyn till kvalitetsaspekter på infrastrukturbyggandet. Detta påverkar emellertid inte karaktären på de argument som används i texten.

Vägverket Projekt storleksfördelning 2000-2006



Figur 3 Storleksfördelningen för avslutade projekt i Vägverket 2000–2006.

Utländska anläggningsföretag har vid flera tillfällen lämnat anbud på svenska anläggningar och även vunnit kontrakt. Överlag är deras närvaro på den svenska entreprenadmarknaden dock liten och det kan bero på svårigheten att konkurrera med de stora inhemska företagen. Det har också förekommit att utländska företag som vinner kontrakt på den svenska marknaden köps upp av svenska konkurrenter.

En förklaring till den låga etableringsgraden kan vara att en förutsättning för att kunna konkurrera på anläggningsmarknaden för vägar och järnvägar är att ha tillgång till insatsvaror som grus, bergkross, betong och asfalt. Dessa insatsprodukter måste i stor utsträckning produceras lokalt eftersom de är kostsamma att transportera (i förhållande till varans värde). Många av de produktionsställen där dessa nödvändiga insatsvaror produceras ägs av de fyra stora aktörerna på marknaden. Denna omständighet fungerar som en inträdesbarriär till den svenska entreprenadmarknaden och begränsar möjligheterna för nya företag att tjäna pengar på en etablering på den svenska marknaden.

Detta tillstånd är inte heller något nytt. Anläggningsbranschen har karaktäriserats av svag konkurrens i åtminstone 40 år. I Grennberg (1998) ges en färgstark beskrivning av kartellsamarbete i anläggningsbranschen från början av 1960-talet. Det beskrivs hur det tiotal större företag som då var verksamma inom anläggningsbranschen koordinerade priser och delade upp marknader. Sedan dess har antalet stora privata företag minskat. De senaste tio åren har antalet stora privata företag varit tre. Det finns inte några indikationer på att konkurrensläget skulle förändras i någon positiv riktning. Detta är nu inte heller särskilt förvånande med tanke på den avgörande betydelse som insatsvarorna har. Man kan snarare tänka sig att tillgängligheten till sådana insatsvaror försvårats i takt med att det ställs allt strängare miljökrav på uttag av naturresurser.

Sammanfattningsvis finns det skäl att vara bekymrad över konkurrensen på den svenska entreprenadmarknaden för transportinfrastruktur.

## 8.2 Flera faktorer bestämmer konkurrensen på en marknad

Det finns flera omständigheter som påverkar konkurrensen på en marknad:

- *Antalet företag.* Såväl teori som empiri pekar på att det krävs 4–6 företag på en marknad för att konkurrensen skall fungera bra. Det finns också indikationer på att det på marknader med höga fasta kostnader kanske kan räcka med färre konkurrenter.<sup>10</sup> Samtidigt har marknadens historia och föränderlighet betydelse för om det uppstått en samarbetsanda där karteller lättare uppstår. En indirekt effekt på priskonkurrensen av att öka antalet företag är att företagets möjlighet och benägenhet att samarbeta i syfte att kunna höja priserna minskar.
- *Många små kontrakt.* Den mest generella iakttagelsen är att små företag bara kan göra mindre åtaganden. Beställaren kan därför öka konkurrensen genom att dela upp stora arbeten i flera mindre.
- *Stagnation.* Om branschen befinner sig i ett läge av stagnation är det svårt för företagen att öka produktionen utan att samtidigt stjåla kunder från konkurrenterna. Varje försök i den riktningen leder sannolikt till en aggressiv motreaktion vilket tenderar att öka priskonkurrensen. Det omvända gäller också, dvs. i ett läge där bygg- och anläggningsbranschen befinner sig i stark tillväxt och efterfrågan är hög minskar konkurrensen och företagen kan göra stora vinster.
- *Stora eller sällsynta kontrakt.* En omständighet som kan påverka konkurrensen är värdet på den affär som rivaliteten gäller. Ju större affär desto hårdare kommer företagen att strida för att vinna eftersom förtjänsten då kan bli stor. Värdet på affären har också en indirekt effekt på konkurrensen genom att stimulera till inträde från nya och stora aktörer vars intresse fångas av en stor vinstmöjlighet.

En generell slutsats från diskussion ovan är att även om antalet företag är betydelsefullt för konkurrensen i en bransch så finns det fler faktorer som påverkar det faktiska konkurrensläget. Det är, med andra ord, inte alltid nödvändigt med många företag för att rivaliteten skall bli hård. Vidare visar diskussionen att eftersom konkurrensen påverkas av så många olika omständigheter så måste varje bedömning av konkurrenssituationen på en marknad göras utifrån de speciella förutsättningar som råder på just den marknaden.

## 8.3 OPS innebär både möjligheter och hot för konkurrensen

OPS kan vara en möjlighet att få in nya stora utländska aktörer på den svenska entreprenadmarknaden. Karaktären på OPS-projekt, storleken, helhetsåtagandet och de mer komplicerade finansiella uppläggen kan locka aktörer som annars inte skulle vara intresserade. En iakttagelse från den internationella översikten i kapitel 6 var att OPS sannolikt bidragit till stärkt entreprenörskap i anläggningsbranschen där företag med specialistkompetens på OPS söker nya affärer utanför de egna landsgränserna. De norska erfarenheterna från de tre projekt som genomförts är att flera internationella aktörer lämnade seriösa anbud och även blev prekvalificerade och vann kontrakt. Ett

---

<sup>10</sup> Man anser exempelvis att konkurrensen på marknaden för stora trafikflygplan är skarp trots att det endast finns två tillverkare i form av Boeing och Airbus.

sådant scenario är möjligt även i svenska upphandlingar av OPS-projekt. Om en eller flera utländska aktörer etablerar sig på den svenska marknaden som en följd av OPS är förmodligen tröskeln mindre att konkurrera på även andra projekt. På så vis skulle konkurrensen kunna stärkas på sikt.

OPS innebär även hot mot konkurrensen. För det första kommer högst sannolikt inte Vägverkets och Banverkets egna produktionsenheter kunna vara med och konkurrera om OPS-projekt.<sup>11</sup> En uppenbar konsekvens av detta är att den potentiella inhemska konkurrensen minskar med åtminstone en aktör. För det andra kan OPS innebära en minskad konkurrens på sikt om det skulle leda till att den genomsnittliga storleken på infrastrukturprojekt i Sverige ökar.

Sammanfattningsvis är det svårt att säga någonting precist om effekterna av OPS på konkurrensen. Det kanske mest rimliga slutsatsen är att OPS inte kommer att påverka konkurrensen vare sig positivt eller negativt i någon nämnvärd omfattning.

## 8.4 Åtgärder för att stärka konkurrensen

Potentialen för att OPS ska kunna bidra till stärkt konkurrens på den svenska entreprenadmarknaden ligger i att få in nya aktörer på den svenska marknaden. Det är då viktigt att projekten och OPS-samarbetet utformas på sätt som stimulerar internationella byggföretag att lämna anbud. Följande faktorer bör beaktas och noga övervägas:

### *Internationell marknadsföring*

För att skapa förutsättningar för en framgångsrik upphandling av beslutade projekt bör upphandlingen inledas med en internationell marknadsföring och avstämning mot marknaden.

### *Förankring av den svenska OPS-modellen hos marknaden*

”Modellavtalet” bör utformas och stämmas av med olika aktörer för att i så stor utsträckning som möjligt vinna acceptans hos marknaden. Detta skapar förtroende hos marknaden, underlättar upphandlingar samt sänker de s.k. transaktionskostnaderna. Eftersom en stor del av det mervärde som skapas i OPS-projekt kan tillskrivas en mer effektiv fördelning och hantering av risker är det viktigt med en väl utvecklad och transparant riskfördelning.

### *Många handlingar bör finnas tillgängliga på engelska*

Förfrågningsunderlaget och alla andra handlingar bör finnas på engelska för att markera att man önskar attrahera även utländska anbudsgivare.

---

<sup>11</sup> En bolagisering av Vägverket Produktion och Banverket Produktion skulle kunna ändra på detta.

### *Undvika krav i förfrågningsunderlaget som begränsar den potentiella konkurrensen*

En annan viktig aspekt är att i förfrågningsunderlaget inte formulera krav som i onödan begränsar antalet potentiella anbudsgivare till ett fåtal. Företagen måste också ges tillräckligt med tid att förbereda seriösa anbud.

### *Prekvalifiering av ett begränsat antal företag*

Dessutom bör upphandlingen drivas så att relativt få antal byggföretag prekvalificeras och att det övervägs att ersätta dessa för medverkan i anbudsskedet. Att inte prekvalificera för många företag är viktigt eftersom komplexiteten i ett OPS-projekt innebär att kostnaderna för att förbereda ett anbud är höga. För att företagen ska vara villiga att dra på sig dessa kostnader måste de uppleva att det finns en reell chans att vinna. Ett för stort antal prekvalificerade företag motverkar detta.

### *Stora projekt*

För att stora internationella byggbolag ska finna det lönt att försöka etablera sig i Sverige måste OPS-projekten vara stora. Ju större de är desto större är chanserna att utländska företag ska vara intresserade av att lämna anbud.

### *Ett flertal projekt*

Det är sannolikt betydelsefullt för benägenheten hos utländska aktörer att det genomförs fler än ett OPS-projekt. Dels ökar chanserna att vinna ett kontrakt ju fler det finns att slåss om, dels skickar det en signal om att Sverige satsar på OPS.

### *Tydligt commitment*

En synpunkt som framkommit både i samtal med företrädare för potentiella anbudsgivare och som återfinns bland de internationella erfarenheterna är vikten av att staten tydligt visar att man bestämt sig för att genomföra ett eller flera projekt.

### *Underlätta tillgång till nödvändiga insatsresurser (som bergkross, grus, betong och asfalt) och tippningsplatser*

Som framgått ovan fungerar knappheten till vitala insatsresurser som en inträdesbarriär. Beställaren kan därför verka för att utländska aktörer ska kunna få tillgång till sådana resurser på konkurrensneutrala villkor. Det kan också vara viktigt att förbereda platser vid det aktuella upphandlingsobjektet där schacktmassor kan tippas m.m.



## 9 Hantering av risk

Ny infrastruktur ger möjlighet att åstadkomma bättre tillgänglighet, trafiksäkerhet och bättre miljö. Bättre tillgänglighet ger i sin tur förbättrade förutsättningar för tillväxt. Infrastrukturen kan också i viss utsträckning påverka var tillväxten sker och vilka former den tar. Hur utvecklingen går är dock svårt att bedöma. Därför kan det visa sig att man byggt för mycket eller för litet infrastruktur för den trafik som faktiskt uppstår. Ur ett samhällsperspektiv kan det dock vara lönsamt att ta chansen att ha tillräcklig infrastrukturkapacitet för de möjliga utvecklingsbanor som kräver mera kapacitet. Därför bör samhällsplaneraren välja infrastrukturkapacitet som maximerar den förväntade netto nyttan av att bygga kapacitet. Bedömningar av detta slag av aspekter ligger till grund för bedömningen av om och var ny infrastruktur bör byggas.

Men infrastrukturbyggande innebär också risker. En är att den nytta man hoppas få av infrastrukturen inte realiserar i den utsträckning som man hoppats. En annan är att kostnaderna kan bli högre än förväntat. Kostnadsöverskridanden kan bero på en rad olika skäl: Oväntade markförhållanden, högre kostnader för byggmaterial, en högkonjunktur som driver upp löner och hyror för entreprenadmaskiner osv. Den anläggning som byggs kan vara felaktigt konstruerad eller ha dålig standard. Som en följd av sådana problem uppkommer behov att reparera anläggningen mera ofta än planerat och att den därför inte kan användas på avsett sätt. Finansiella aspekter, exempelvis vad gäller inflationstakt eller växelkursförändringar, kan också vara av betydelse, i synnerhet om en ny avtalsform utvecklas. Den politiska situationen kan förändras och sist och slutligen finns alltid risken för *force majeure*, dvs. helt okontrollerbara yttre källor till avvikelse, exempelvis i form av sällsynta väderfenomen.

Utgångspunkten för detta kapitel är att vi vill finna risker som det är rationellt för staten att betala en privat utförare för att överta. Kriteriet för att det ska vara rationellt för staten bör vara att de förväntade kostnaderna för staten minskar jämfört med om staten hade gjort på ett annat sätt.

Ett tänkbart skäl till att staten skulle kunna sänka sina förväntade kostnader är om en privat utförare har bättre kompetens eller starkare incitament att lösa problem som skulle kunna leda till lägre förväntade kostnader. Detta förutsätter i sin tur att den privata utföraren faktiskt kan vidta de lönsammaste åtgärderna för att antingen minska sannolikheten att en kostsam händelse inträffar eller för att minska de negativa konsekvenserna (kostnaderna) om händelsen inträffar. Implicit i denna utgångspunkt är därför att det kan finnas väldefinierade risker som staten inte bör överlåta och följaktligen därför bör bära självt.

I detta kapitel diskuteras inledningsvis ett antal av de risker som är förenade med byggande, drift och underhåll av infrastruktur (9.1). Därefter behandlas om dessa risker bör föras över till ett projektbolag (9.2). De mekanismer som används för att fördela risk mellan parterna, och som identifierades i kapitel 3, behandlas i avsnitt 9.3 i ljuset av dessa överväganden innan diskussionen sammanfattas i avsnitt 9.4.

### 9.1 Risker

#### **Efterfrågan på infrastruktur tjänster**

Inledningsvis konstaterade vi att samhället bör ta väl avvägda chanser genom att bygga infrastruktur som ger största förväntad nytta. Den realiserade nyttan av infrastrukturen i form av efterfrågad användning påverkas av en lång rad omständigheter som en privat

utförare knappast kan påverka, allt ifrån konjunkturutveckling och tillväxt i omvärlden liksom prisutveckling av olika råvaror, industrivaror och tjänster. Nyttan påverkas också av utveckling och politik, nationellt och regionalt, såsom utformning av styrmedel och ny lagstiftning.

Det är naturligt att klargöra att helheten i infrastrukturen och villkoren för tillträde till infrastrukturen t.ex. i form av prissättning/beskattning bör utformas för att eftersträva övergripande samhällsmål och de transportpolitiska målen. Det görs dels genom en demokratiskt förankrad infrastrukturplanering, dels genom att utforma helheten av prissättning/beskattning av infrastrukturanvändningen för att eftersträva måluppfyllelse.

Den efterfrågade användningen av anläggningen påverkas dock också av det sätt på vilket anläggningen utformas, underhålls och drivs. Därmed finns också risken att bristande skötsel leder till att anläggningen används mindre än vad som vore önskvärt.

### **Konsekvenser av förändrade politiska önskemål**

Förutom att förändrad politik kan förändra efterfrågan på trafik så kan förändrad politik också påverka önskemålen om hur en anläggning bör vara utformad. Ett sådant exempel ges av vägar med vajerräcken. Önskemålet om att utrusta 13 meter breda vägar för 2+1 lösningen tillkom långt efter att många av dessa vägar byggdes. Om staten av likartade skäl vill ändra utformningen av ett existerande OPS-projekt leder detta till nya kostnader som svårligen kan förutses när anläggningen beställs.

### **Risker som följer av bristande planering och förberedelse av upphandling eller svårutredda omständigheter**

Så länge det yttersta ansvaret för att planera, tillhandahålla och betala för infrastrukturen är ett offentligt åtagande följer också att det är ett offentligt åtagande att utforma anbudsunderlagen och att genomföra upphandlingarna av den infrastruktur som behöver byggas. Detta gäller naturligtvis oavsett entreprenadform.

Ur ett samhällsperspektiv så finns det övergripande uppgifter som kräver ett myndighetsansvar. Det är därför viktigt att avtal mellan beställaren och projektbolaget tar höjd för att sådana beslut kan behöva tas. Myndighetsutövning och väg- och banhållaransvar kan t.ex. inte överlåtas till ett projektbolag, även om själva utförandet av många sådana arbetsuppgifter kan upphandlas. Det förtjänar därför att påpekas att exempelvis beslut om dispenstrafik även i ett OPS-projekt måste kunna tas av Vägverket.

Detta innebär också att beställaren bör definiera ett tydligt gränssnitt för de centrala tekniska systemen för trafikövervakning och ta ansvaret för att upprätthålla detta gränssnitt mot projektbolaget. Driftövervakning av anläggningens tekniska system kan däremot ligga på projektbolaget. Projektets påverkan utanför förvaltningsområde på exempelvis vägvisning och omledningsvägnät utanför det vägnät som förvaltas av projektbolaget bör hanteras av beställaren. Projektbolaget har små möjligheter att kalkylera och genomföra åtgärder på övriga delar av väg- och bannätet.

Därmed följer att en hel rad uppgifter som är förknippade med att ge förutsättningar för att starta ett infrastrukturprojekt. Hit hör markförvärv, tillståndprocesser, undersökningar av mark med avseende på geologiska förutsättningar, föroreningar och fornyfynd. Arbetet med att bereda ett infrastrukturbygge i dessa dimensioner föregår normalt byggstart. I viss utsträckning kan dock arbetet överlappa en upphandling. Det leder i så

fall till risker för att en avtalad tidpunkt för byggstart måste skjutas upp för att man finner omständigheter som kräver att ytterligare undersökningar eller åtgärder måste vidtas. Detta kan i sin tur leda till oförutsedda fördyringar som det i praktiken inte är möjligt att undvika med detaljerade förundersökningar. På motsvarande sätt kan förändrad trafikplanering också leda till ett behov av ändrade eller tillagda beställningar som ofta leder till ökade kostnader.

### **Trafiksäkerhet**

Trafiksäkerheten i ett nytt infrastrukturobjekt påverkas i stor utsträckning både av övergripande politik och förvaltningsåtgärder för trafiksäkerhet och av utformningen av det enskilda objektet. Dessa kan ha flera olika orsaker t.ex. en ökad alkoholkonsumtion i samhället till följd av sänkta alkoholskatter kan t.ex. leda till att antalet olyckor ökar i trafiken. Ökade inkomster kan leda till att motorstarkare och snabbare fordon köps och att dessa körs snabbare med fler olyckor som följd. Därutöver påverkas trafiksäkerheten också av utformningen, underhållet och driften av anläggningen.

### **Miljörisker**

Liksom trafiksäkerheten i ett nytt infrastrukturobjekt så påverkas också miljöeffekterna från det i stor utsträckning både av övergripande politik och av utformningen av det enskilda objektet. En miljörisk kan exempelvis vara att en vald konstruktion leder till mer buller än vad utföraren räknat med. Miljöriskerna påverkas således också av utformningen, underhållet och driften av anläggningen.

### **Risker för ökade livscykelkostnader för byggande, underhåll och drift**

Byggkostnaderna kan påverkas av en mängd omständigheter som är knutna till utformning och genomförande av bygget. En väl genomtänkt plan och en bra kalkyl kan kullkastas av ett dåligt genomförande som leder till högre kostnader. En helt central del är de bedömningar som görs av markförhållanden där en ny anläggning ska byggas. Dessa är i praktiken ytterst sällan helt uttömmande innan projektet börjar. Därmed skapas en betydande risk i form av att kostnader för markarbeten kan avvika från vad som planerats. Olämpliga tekniska lösningar kan visa sig bli mer kostsamma än väntat etc. En för liten konstruktion dessutom kan leda till onödigt höga reinvesterings- eller underhållskostnader.

Om projektbolaget är intresserat av att pröva nya organisatoriska eller tekniska lösningar så kan det visa sig att dessa istället för att leda till lägre kostnader, leder till högre kostnader. Om man å andra sidan väljer rätt dimension eller rätt ny lösning så får man behålla vinsterna av dessa strävanden om avtalet är rätt utformat.

Kostnaderna för att bygga, underhålla och driva påverkas naturligtvis i stor utsträckning av prisutveckling för insatsvaror. Därmed kan man konstatera att det finns betydande risker för fördyring.

## **9.2 Bör risken föras över på en privat utförare?**

I detta avsnitt behandlas argument för och emot att lägga ansvaret för osäkra utfall på beställare eller utförare. I detta finns det skäl att komma ihåg att det inte är risken i sig, eller om den är extern eller intern till sin natur, som är avgörande för hur risken ska

fördelas. I stället handlar det om hur stor kostnaden blir om en negativ händelse inträffar. Det finns därför anledning att hålla isär följande aspekter:

1. Åtgärder för att eliminera källan till risk, till exempel genom att välja särskilt hållbara tunnelloseringar för att minska risken för ras eller bygga två separata tunnlar i stället för en enda för att eliminera risken för mötandeolyckor.
2. Åtgärder för att reducera risken för ett negativt utfall, till exempel genom att underhålla vägmarkeringar för att öka synbarhet och minska risken för olyckor.
3. Åtgärder för att minska de negativa konsekvenserna av ett negativt utfall, exempelvis genom att prefabricera byggelement eller bygga in arbetsplatser för att minska konsekvenserna av dåligt väder.
4. Överföring av konsekvenserna av dåligt utfall till försäkringsbolag.

### **Efterfrågad användning av infrastrukturen**

Risken för att kapaciteten antingen blir för stor eller för liten till följd av trafikutvecklingen avviker från prognostiserad efterfrågan är sådan att den oftast svårligen kan kontrolleras eller påverkas av ett projektbolag. Därför bör ansvaret för trafikutvecklingen oftast inte ligga på projektbolaget. Den bör istället bäras av staten/beställaren eftersom staten har bättre förutsättningar att påverka och bära denna risk. Insikten om att en privat utförare inte kan påverka flera av källorna till efterfrågevariation och att det därför är kostsamt för staten att låta en privat utförare bära denna risk, är huvudskälet till tendensen att man mer och mer går ifrån brukaravgifter som metod för att betala av den privata utföraren.

I den mån som ökad trafik leder till ökade underhållskostnader finns också skäl att låta dessa bäras av beställaren. Det finns flera exempel från de avtal som tecknats i våra grannländer att detta skett.

Det är dock så att även utformning, underhåll och drift påverkar efterfrågan. I de fall dessa effekter kan väntas vara betydelsefulla, och en god ansvarsform kan utformas, så kan det således vara intressant att överföra ett sådant ansvar och därmed den del av efterfrågerisken som beror på utförarens agerande på utföraren. Den ersättningsform som innebär att ersättningen reduceras vid bortfall av tillgänglighet fångar till en del detta slag av ansvar.

### **Konsekvenser av förändrade politiska önskemål**

För vissa slag av förändrade politiska önskemål kan det finnas anledning att i förväg klargöra hur de bör hanteras i termer av ersättning till projektbolaget. Många sådana förändringar bör ha små effekter och kan i så fall bäras av projektbolaget. Ett exempel kan vara de konsekvenser som ett projektbolag får kännas vid till följd av förändrad fordonsbeskattning.

I andra situationer där de yttre förutsättningarna förändras är det rimligt att samhället står för kostnaden, på samma sätt som samhället hade fått betala om projektet *inte* hade varit ett OPS-avtal. Så är fallet om man efter ett antal år finner att det behövs en ny påfart på en nybyggd väg. Ett annat exempel är de 2+1-vägarna som diskuterades tidigare.

Staten tar därför som beställare i viss utsträckning ökade risker med långa avtal genom att dessa kan öka kostnaderna för statens handlingsfrihet. Den långa bindningen gör det svårare för staten att föra över resurser från ett OPS-projekt till andra verksamheter. Den

gör det också kostsammare att förändra och lägga till i projektet (se även avsnittet i 6.5 om omförhandlingar).

### **Risker som följer av bristande planering och förberedelse av upphandling eller svårutredda omständigheter**

Vi har redan beskrivit att det kan finnas risker som är direkt förknippade med planerings- eller upphandlingsuppgifterna. För vissa av dessa förefaller det långsökt att överväga att lägga dem på projektbolaget.

Om ett bygge försenas till följd av att processer som avser markförvärv, tillstånd, undersökningar av mark med avseende på geologiska förutsättningar, föroreningar och fornynd är inte självklara. Å ena sidan kan man klart konstatera att det, i varje fall idag, är mycket svårt för en privat utförare att bidra till att dessa uppgifter utförs mer effektivt. Därmed finns det ett klart argument för att ansvaret för dessa processer bör ligga på beställaren.

Å andra sidan kan det finnas tillfällen då förseningar endast berör delar av ett bygge. I så fall kan man mycket väl tänka sig att en modell där byggaren har starkast möjliga incitament att, om det är önskvärt och möjligt, parera detta genom att starta bygget i andra delar för att på det viset vinna tid.

Vår tentativa slutsats är att risken, trots den senare invändningen, oftast bör ligga på beställaren. Därmed bör också beställaren uppmärksamma möjligheten att på sikt finna avtalsformer som innebär ännu bättre riskfördelningar där även dessa risker till del bärs av utföraren. För de flesta fall torde dock de följande rekommendationerna vara giltiga.

Beställaren bör ha säkrat markåtkomst vid kontraktstecknandet. Beställaren bör också svara för ersättningsförhandlingar och betalning av ersättningar enligt väglagen och järnvägslagen som är en följd av ianspråktagande av marken.

Beställaren bör ansvara för och bekosta nödvändiga miljödomar, genomförandeavtal med kommuner och ledningsägare, tillstånd från länsstyrelsen m.m. samt i övrigt tillse att detaljplaner och liknande står i överensstämmelse med projektet.

Beställaren bör ansvara för och bekosta nödvändiga arkeologiska förundersökningar och slututgrävningar innan kontraktstecknande. Även risken för arkeologiska fynd efter kontraktstecknande bör bäras av beställaren.

Beställaren bör ansvara för och bekosta nödvändiga markundersökningar samt även bära risken för markföroreningar som hittas efter kontraktstecknande.

Risken för ändrad trafikplanering och därmed kostsamma ändringar eller tillägg till beställningen kan inte heller påverkas av projektbolaget och bör därför inte heller bäras av bolaget.

När det gäller geotekniska undersökningar bör ett tydligt gränssnitt eftersträvas mellan beställaren och projektbolaget. Här bör strävan vara att föra över risker på projektbolagen. Riktigt stora risker som t.ex. de som realiserades i Hallandsåstunneln kan förmodligen ändå inte bäras fullt ut av ett projektbolag.

## Trafiksäkerhet

I den utsträckning som allmän politik påverkar trafiksäkerhet så bör den risken bäras av beställaren. Detta gäller också för de trafiksäkerhetsegenskaper som följer av beställarens funktionskrav. I den utsträckning som den privata utförarens val av utformning, underhåll eller drift utöver detta på ett kostnadseffektivt sätt kan påverka trafiksäkerhet bör det vara detta som påverkar ersättningen till utföraren och därmed bör en risk föras över på utföraren.

## Miljörisker

En privat utförare måste bygga så att kraven i avtalet uppfylls och att gällande regelverk efterlevs och ta konsekvenserna i form av exempelvis en ombyggnad om en vald konstruktion inte når upp till normerna. Även miljörisker bör föras över på utföraren när denne genom val av utformning, underhåll eller drift på ett kostnadseffektivt sätt kan påverka risken.

En miljörisk kan också bestå i att nya miljöproblem upptäcks vilket leder till nya normer (och ny lagstiftning). Dessa risker bör bäras av beställaren och inte av den privata utföraren.

## Risker för ökade livscykelkostnader för byggande, underhåll och drift

Kostnaderna för att bygga, underhålla och driva och de därmed förknippade riskerna bör så långt det går bäras av projektbolaget. Detta gäller särskilt geoteknik, där projektbolaget har bäst möjlighet att parera överraskningar om att man styr såväl de tekniska lösningarna som valet av metoder för att uppfylla funktionskrav. Ansvar för tolkningar av resultaten av markundersökningar bör också ligga på projektbolaget. Den anbudsgivare som beställaren slutligen bestämmer sig för att teckna kontrakt med bör, innan kontraktstecknandet, få tid på sig att skaffa tillräckligt med information om de geologiska förhållandena och eventuellt göra egna undersökningar.

Risker för oväntade prisökningar kan många gånger vara långt bortom utförarens kontroll men ligger ibland relativt nära. Det kan mycket väl tänkas vara klokt att beställaren bär risker genom indexklausuler för världsmarknadspriser som olja, el, entreprenadmaskiner eller allmän inflation. När sådana indexklausuler konstrueras bör man dock beakta att ett fullständigt skydd också eliminerar incitamenten att hushålla med resurser som blir dyrare. Någon form av delning av denna risk kan därför vara önskvärd. Däremot verkar det rimligare att entreprenören bär riskerna för utvecklingen av priser som denne har inflytande över som löner och insatsvaror.

## 9.3 Mekanismer för att överföra risk

Det finns nu anledning att återknyta till genomgången i avsnitt 3 för att komma närmare de tre *mekanismer* som används för att fördela risker: När under planeringsprocessen ett projekt upphandlas, entreprenadform och ersättningsform. Det finns nära kopplingar mellan dessa.

Den första mekanismen, *när under planeringsprocessen ett projekt upphandlas*, påverkar i vilken grad sådana uppgifter där en privat utförare kan förväntas ha bättre

kompetens eller starkare incitament att utföra uppgiften till just den private utföraren kan delegeras.

I princip är det så att ju senare under processen som upphandlingen genomförs, desto mera säker kan beställare och utförare vara om förutsättningarna för upphandlingen. En sen upphandling, baserad exempelvis på bygghandlingen, minimerar därför risken för utföraren.

En sen upphandlingen i kombination med att beställaren formulerar detaljerade krav på lösningar och processer innebär å andra sidan att utförarens handlingsfrihet är allvarligt beskuren. Man skapar därmed svaga incitament för teknisk utveckling och för att lösa konstruktionsproblem på ett sätt som tar hänsyn till omständigheter som framkommer under genomförandeprocessen.

Den andra mekanismen för riskhantering handlar om *graden av delegering av frihet att utforma tekniska lösningar och genomförandeprocesser*. I Sverige har den mest frekventa entreprenadformen, utförandeentreprenad, kommit att förknippas med att beställaren tar på sig ett stort ansvar för att precisera det arbete som ska utföras, eftersom den innebär att konstruktion och arbetssätt binds i beställningen. Den utgår också ifrån vissa förutsättningar om markförhållanden. De innebär också att avtalen tar höjd för om andra förutsättningar uppenbarar sig genom att i förväg precisera å-priser till vilka ytterligare arbeten ska utföras.

Detta sätt att ingå avtal innebär alltså att beställaren får ta konsekvenserna av felaktigheter i arbetsbeskrivningen, exempelvis av att volymerna blir större än beräknat. Detta kan vara positivt i synnerhet vad gäller projektrisker som inte kan påverkas av utföraren. Ett exempel är geotekniska förhållanden eftersom ingen – vare sig beställare eller någon av de tänkbara utförarna – i förväg vet mer än någon annan om hur berggrunden egentligen är. Även om en mera grundlig geoteknisk undersökning kan minska osäkerheten går det inte att eliminera denna osäkerhet med mindre än att hela den aktuella sträckan undersöks i detalj.

En annan tänkbar fördel med utförandeentreprenaden är att beställaren, tack vare möjligheten att på eget bevåg dela uppdraget i mindre delar, kan välja vad man ska upphandla respektive vad man ska göra själv. På så sätt kan beställaren tillhandahålla viktiga insatsprodukter, exempelvis bitumen eller sten för beläggningar etc. Detta kan i vissa situationer ge kostnadsbesparingar, exempelvis om den store köparen får volymrabatter.

Men utförandeentreprenaden innebär att man lägger också risker som utföraren skulle kunna påverka hos beställaren. Det blir då inte möjligt att hantera oväntade problem genom att anpassa verksamheten och genom att hitta konstruktiva lösningar på svårigheter som uppstår. Utförandeentreprenaden blockerar denna möjlighet genom att man redan i upphandlingsunderlaget har bestämt hur ett arbete ska utföras.

Av samma skäl har utföraren också svaga incitament att vidareutveckla tillvägagångssättet för uppdraget. Man ska då ha i minnet att utförarens vinst ligger i volymen: Om man får 900 kr per maskintimme för en verksamhet så gäller det att få maskinen att jobba så många timmar som möjligt, upp till det i kontraktet fastställda takbeloppet. Effektiviseringar som leder till att man inte kan fakturera takbeloppet är inte önskvärda. I själva verket har utföraren all anledning att i stället identifiera arbetsuppgifter *utöver* vad man från början har reglerat i arbetsbeskrivningen. Högre volymer ger högre vinst.

Strävan efter att få tilläggsbeställningar – där man inte sällan kan bygga in en större vinstmarginal – kan i själva verket innebära att det tänkta takbeloppet blir ett golv! Om

det visar sig att ett projekt har varit riktigt lönsamt för utföraren kan detta i vissa fall förklaras med att kompetent personal redan under anbudsskedet inser att det finns svagheter i förfrågningsunderlaget. Detta kan utnyttjas genom att lägga ett ”billigt” anbud i vetskap om att man kommer att kunna få bra betalt för en (mycket sannolik) tilläggsbeställning.

Det är emellertid viktigt att notera att tilläggsbeställningar är en viktig källa till kostnadsökningar i alla avtalsformer. Skälet är just att det normalt är kostsamt att anlita en konkurrent när ett projekt väl startat, dvs. att den utförare som kontrakterats sitter i en god förhandlingsposition. Till en del kan emellertid sannolikheten för sådana kostnadsdrivande beställningar påverkas genom den form av entreprenad som tillämpas.

En funktionsentreprenad syftar i stället till att förflytta fokus från *vad* och i synnerhet *hur* ett arbete ska utföras till produkten, resultaten eller *funktionen* hos den färdiga produkten. Detta innebär att beställaren i förfrågningsunderlaget måste specificera funktion, men kan överlåta åt utföraren att avgöra hur arbetet ska bedrivas.

Ett funktionsavtal där ersättningen villkoras på att utföraren levererar preciserade funktionella egenskaper innebär att utföraren får ta ansvar för allt som kan inträffa under byggnadsprocessen, åtminstone så länge det inte görs reservationer om något annat i avtalet. Funktionsavtalet innebär därför en stor överflyttning av kostnadsansvaret för fördyringar från beställare till utförare. Detta är det pris som utföraren får betala för att få stor handlingsfrihet i beslut om hur ett arbete ska utföras.

Man kan, för det tredje, också välja mellan olika *ersättningsformer*. Ett avtal som baseras på en detaljerad bygghandling som utformas av beställaren och som har formen av en utförandeentreprenad ersätts normalt, som redan konstaterats, på basis av ett à-pris-kontrakt. Det är faktiskt utförda arbetsinsatser som utgör utgångspunkten för ersättningen. Detta lägger huvuddelen av all risk på beställaren.

Om man i stället väljer att teckna ett avtal baserat på en total- eller en funktionsentreprenad kan man i stället välja mellan att lämna ersättning till ett fast pris eller på löpande räkning. I kombination med olika grader av frihet att utforma uppgiften har dessa ersättningsformer diametralt olika konsekvenser: Med en fast ersättning och frihet att utforma uppdraget, oavsett kostnadsutfall, har utföraren maximal anledning att anstränga sig under arbetets genomförande. Alla kostnadsbesparingar kommer per automatik att innebära ett bättre ekonomiskt resultat. Fastprisersättningen i kombination med utformningsfrihet ger därför bästa tänkbara kostnadseffektivitet.

Baksidan av detta mynt är att utföraren måste bära risken för alla de risker som är förknippade med byggkostnader. När något inträffar som driver upp kostnaderna måste också utföraren ta de ekonomiska konsekvenserna av detta.

Löpande räkning har de omvända egenskaperna: Utföraren kommer att kunna fakturera samtliga kostnader som uppstår för att genomföra uppdraget och behöver inte bära någon risk. Utföraren har då svaga skäl att anstränga sig mer än nödvändigt för att hålla nere kostnaderna, dvs. pressen på kostnadseffektivitet minskar. Fördelen är att utföraren inte heller behöver ta någon risk och att man därför inte behöver göra någon riskreserv i det anbud som lämnas.

En andra dimension av ersättningsformen som beställaren kan använda är indexering. Vi har redan konstaterat att indexering av kostnader kan vara ett sätt för beställaren att lyfta av risker från utföraren som denne inte kan påverka.



En tredje dimension av ersättningsformen är betalningens tidsprofil. Det finns två ändpunkter i betalningsströmmen i förekommande avtal. Den första är när infrastrukturobjektet börjar byggas och den andra är när den efter en lång avtalstid överlämnas till beställaren. Genom att senarelägga betalningar för objektet tvingar man projektbolaget att låna till utgifterna medan projektet pågår. Detta är en central del i ett OPS.

En senarelagd betalning öppnar också för risköverföring från beställaren till den privata utföraren. Ju mer av betalningen som skjuts upp mot överlämnandetidpunkten desto mer hinner hända med infrastrukturen. Under förutsättning att avtalet specificerats rätt så kan betalningen reduceras för brister i objektets tillstånd. Det verkar också som om en sådan senarelagd betalning har effekten att det stärker beställarens förhandlingsposition i frågor som rör ansvaret för brister i objektet vid överlämnandet. En storleksordning på utsträckningen i vilken betalningen bör skjutas upp som nämns i brittiska utredningar är 20 till 30 procent.

I så fall överförs på ett effektivt sätt de risker som ett byggföretag har mer effektiva möjligheter att påverka till projektbolaget. Tillsammans med frihet att utforma objektet ger detta, är tanken, starka drivkrafter att effektivisera och utveckla bättre lösningar.

## 9.4 Slutsatser om riskfördelningen i en svensk OPS-modell

Utgångspunkten för våra analyser är att risk bör föras över till projektbolaget enbart om detta leder till lägre förväntade kostnader för staten. Detta kan vara fallet när projektbolaget kan väntas ha bättre förutsättningar att hantera risken än staten.

En huvudslutsats är att man förutsättningslöst bör pröva riskfördelningen från projekt till projekt. En andra huvudslutsats är att man kan vänta sig att finna ett visst mönster av riskfördelning som visar sig hållbart i många projekt.

Vår bedömning är att ett sådant mönster kan se ut ungefär så här. I stora drag bör projektbolaget bära risker som är förknippade med att utforma och genomföra byggandet, driften och underhållet. Staten bör normalt bära risker som är förknippade med utnyttjandet. Hit hör ökade underhållskostnader till följd av trafikökningar utöver ett avtalat intervall. Staten bör också bära risker förknippade med osäkerheter beträffande förutsättningar för beställningen som markförvärv, tillståndsprocesser samt markförhållanden med avseende på geologi, föroreningar och fornyfynd.

Det finns några viktiga gränssnitt där det troligen inte går att formulera en enkel formel för hur risken bör fördelas:

- Markförhållanden och geoteknik: Vår bedömning är att dessa risker i de flesta fall bör bäras av projektbolaget. Beställaren måste dock vara medveten om att om det finns tänkbara utfall om än med liten sannolikhet att kostnaderna blir mycket stora så kan projektbolaget gå i konkurs (jfr Hallandsåsen). Det viktiga är att ge projektbolagen rätt drivkrafter för att själva undersöka.
- Indexklausuler för kostnadsökningar: För många och för komplicerade klausuler kan kosta mer än de smakar.

## 10 Finansiella aspekter på OPS

Det här kapitlet diskuteras vissa finansiella aspekter på en användning av OPS för investeringar i järnvägar och vägar. En första fråga är vilka effekter för statsbudgeten som OPS har, dvs. om avtalsformen frigör resurser till nya investeringar jämfört med traditionell finansiering (avsnitt 10.1). Därefter diskuteras frågan hur OPS påverkar riksdagens kontroll över de offentliga infrastrukturinvesteringarna (10.2). Avsnitt 10.3 behandlar skillnaden i räntekostnader mellan OPS och en eventuell statlig upplåning och avsnitt 10.4 sammanfattar diskussionen.

### 10.1 Hur påverkar OPS statsbudgeten?

I kapitel 3 beskrevs i korta drag hur investeringarna i transportinfrastruktur normalt finansieras. Det framgick där att huvudregeln för finansiering av investeringar i infrastrukturen idag är anslagsbelastning direkt vid investeringens genomförande. I vissa fall förekommer också att trafikverken efter särskilt riksdagsbeslut lånar till investeringar och att anslagsbelastning utgörs av framtida amorteringar (avskrivningar) och räntekostnader. I det följande undersöker vi hur OPS påverkar statsbudgeten jämfört med dessa angreppssätt. Speciellt behandlas frågan om den finansieringslösning som OPS innebär skapar ett utökad skapar ett ökat investeringsutrymme.

Ett enkelt exempel används för att illustrera de statsfinansiella konsekvenserna av finansiering via anslag, upplåning via Riksgäldskontoret och ett OPS-avtal. Exemplet utgår från en investering som antas kosta 100 och som genomförs under ett år. Den väg eller bana som byggs har en livslängd om 5 år och det kostar 5 per år att underhålla anläggningen.

Om man väljer en modell med finansiering enligt 22 § i budgetlagens huvudregel, vad som ofta kallas direktavskrivning, belastas statsbudgeten med 100 under år 1 för att betala för investeringen. Utgiftstaket påverkas med 100 och likaså statsbudgetens saldo. Under år 2–6 belastas statsbudgeten med beloppet 5 avseende drift- och underhållskostnader.

Om istället investeringen finansieras via lån i Riksgäldskontoret ser påverkan på statsbudgeten annorlunda ut. Det år investeringen genomförs ökar Riksgäldskontorets nettoutlåning med 100 men däremot varken myndighetens anslag eller utgiftstaket. De kommande åren belastas myndighetens anslag med utgifter för amorteringar på 20 plus ränta. Till detta kommer kostnader för underhåll och för ränta på skulden, som i exemplet antas vara 5 procent av investeringssumman. Anslagsbelastningen är därför något större än 25 det första året och minskar något vartefter lånet amorteras av. Utgiftstaket påverkas med samma belopp.

Ett tredje tillvägagångssätt är OPS som innebär att projektbolaget lånar upp pengarna. Statsbudgeten påverkas då inte alls under det år investeringen genomförs. Först när vägen eller järnvägen tas i bruk får det effekt på statsbudgeten. Låt oss för enkelhetens skull anta att en periodisk ersättning om 25 betalas ut till projektbolaget när anläggningen är klar. År 2–6 påverkas statsfinanserna genom att myndigheten via anslaget betalar en ersättning på 25 till projektbolaget; samma belopp tas i anspråk under utgiftstaket och påverkas statsbudgetens saldo.

För att få överskådlighet baseras exemplet på ett antagande om kort livslängd och därmed en kort avbetalningsperiod. Infrastrukturåtgärder har normalt mycket längre livslängd, vilket kan motivera en längre avskrivningstid. Detta innebär i så fall att det

kommer att ta längre tid innan det blir uppenbart hur avbetalningarna växer och minskar utrymmet för andra åtgärder. En skillnad mellan statlig upplåning och upplåning genom OPS-projekt, för investeringar som tar flera år att genomföra, är också att staten med ett OPS-projekt vid en tidigare tidpunkt tvingas binda sig till ett projekt. Ett projekt som finansieras med upplåning via Riksgäldskontoret kan i princip stoppas från ett år till ett annat och behöver därför inte slutföras om staten eller beställaren önskar avbryta projektet.

Räkneexemplet är också förenklat i så måtto att investeringarna i realiteten varierar i storlek mellan olika år. Också detta innebär att det uppstår variationer i belastningen på statsbudgeten som inte fångas upp. Sådana variationer har ändå inga konsekvenser för det huvudsakliga resonemanget.

När man övergår från finansiering enligt huvudregeln till lånefinansiering eller OPS uppstår uppenbarligen ett ökat utrymme under utgiftstaket. Det faktum att OPS-finansiering innebär att statens budgetsaldo förbättras ett enstaka år jämfört med anslagsfinansiering ger en förklaring till att man i flera länder använt OPS-modeller som ett sätt att gå runt Maastrichtkriterierna.

Långsiktigt innebär dock vare sig lånefinansiering eller OPS att något ökat investeringsutrymme uppstår jämfört med finansiering enligt 22 § i budgetlagen. Detta framgår om man tänker sig att en likartad investering genomförs vart och ett under ett stort antal år. Med OPS-finansiering betalar man i så fall år 3 både för den investering som genomfördes år 1 och för den som genomfördes år 2. År 5 har betalningarna till projektbolaget växt och blivit lika stora som om man i stället hade valt att betala med en direktfinansiering.

Vad man gör vid en övergång från finansiering via anslag till att ta upp lån i Riksgäldskontoret eller en OPS-lösning är att köpa anslagsutrymme i nuet på bekostnad av anslagsutrymme i framtiden. En central slutsats är därför att *det i ett fortvarighets-tillstånd inte finns någon skillnad i statsfinansiellt hänseende mellan de tre finansieringsformerna*. Med andra ord finns det ingen anledning att ta ställning för eller emot en övergång från finansiering via budgetlagens huvudregel till ”avbetalningsfinansiering” på grundval av att man på så sätt kan frigöra budgetmedel annat än under en övergångsperiod. Om man inte är medveten om detta faktum, kan man efter några år sitta med stora amorteringar som tränger undan andra angelägna utgifter. Detta inträffade i Portugal (se kapitel 6), där man som en konsekvens gjorde om sin finansieringsmodell för några år sedan.

I uppdraget ingår att göra en bedömning av huruvida en föreslagen svensk OPS-modell påverkar uppdelningen av anslagen 36:2 respektive anslagen 36:4 i delposterna investeringar, drift och underhåll samt räntor och amorteringar. I dagens struktur följer återrapporteringarna från de båda myndigheterna i huvudsak denna ordning. Vid ett införande av OPS kan det finnas anledning att skapa ytterligare en anslagspost för att därigenom i statsredovisningen synliggöra utgifterna för den periodiska ersättning som staten betalar till projektbolaget. Önskas även en uppdelning per investeringsobjekt kan en indelning i delposter vara ett alternativ. Återrapporteringar sker månadsvis i den struktur som finns angiven i respektive myndighets regleringsbrev.

De speciella låneramar som finns för olika infrastrukturprojekt gäller för Vägverkets respektive Banverkets upplåning i Riksgälden och påverkas således inte av upplåning för OPS-projekt.

Vägverket och Banverket måste ha ett bemyndigande från statsmakterna för att kunna ikläda sig åtagande som följer av ett OPS-avtal. Bemyndigandet kan utformas på olika sätt beroende på hur statsmakterna vill styra OPS-projekt. Regeringen kan antingen vända sig till riksdagen för att få ett bemyndigande som kan vara beloppsmässigt bestämt i varje enskild OPS-projekt eller kan en speciell ram för beställningsbemyndiganden tilldelas på motsvarande sätt som när investeringar utförs i egen regi. Det problem som dock uppkommer är att denna ram i sådana fall inte är jämförbar med investeringar i egen regi eftersom underhållskostnader m.m. ingår. Hur bemyndiganden hänförliga till OPS-projekt bör utformas måste utredas vidare.

## 10.2 Konsekvenser av OPS för statsmakternas styrning och kontroll

Dagens infrastruktur planeras med lång framförhållning och manifesteras i planer som anger vilka åtgärder som ska genomföras under vart och ett av cirka 10 år som planerade investeringsmedel görs tillgängliga. Planeringen görs i enlighet med direktiv som beslutas av regeringen. Dessa föregås av en proposition som anger inriktningen av planeringen och där beslut fattas av riksdagen. Det faktiska genomförandet av planen avgörs av vilka investeringsmedel som riksdagen avsätter i de årliga investeringsbesluten. En central parameter för att fastställa prioriteringsordningen i planen är projektens samhällsekonomiska lönsamhet.

En OPS-modell med tillgänglighetsbaserad ersättning som betalas med skattemedel har vissa konsekvenser för statsmakternas finansiella styrning av väg- och järnvägsinvesteringarna. För det första påverkas, som nämndes ovan, med OPS inte statsbudgeten förrän vägen eller järnvägen är färdig att tas i bruk, eftersom det är först vid detta tillfälle som några utbetalningar görs.

Detta innebär emellertid att statens budgetsaldo förändras jämfört med en finansiering via anslag. På det sätt som exemplet i föregående avsnitt visade kommer det att vara lättare att uppnå de mål som ställts upp för budgetöverskott under det eller de år som projektet annars hade belastat budgeten medan det i motsvarande grad blir svårare att uppnå budgetmålet under avbetalningstiden. På motsvarande sätt skapas också ett utrymme som gör det lättare att uppnå uppställda mål för utgiftstaket. Om man tillämpar en version av OPS-modell som innebär att brukaravgifter helt eller delvis svarar för finansieringen av investeringen så minskar i motsvarande omfattning dessa konsekvenser för statsbudgeten.

Det torde vara budgettekniskt okomplicerat att korrigera dessa effekter, om man så önskar. Detta kan göras genom att besluta att justera målen för utgiftstak och överskott i statsbudgeten i förhållande till de avlastningar som kan åstadkommas med OPS-projekt. Detta är en budgetfråga som varje riksdag själv förfogar över.

En andra aspekt är att om OPS i växande omfattning utnyttjas för att finansiera investeringar i transportinfrastruktur så kommer en allt större del av anslagen behöva användas till att betala hyra till projektbolaget. En tillämpning av OPS binder därför upp framtida anslag och minskar därmed framtida riksdagens möjligheter att besluta om nya investeringar i vägar och järnvägar för en given investeringsram. Denna aspekt är inte unik för OPS utan uppstår i motsvarande grad vid lånefinansiering. När det gäller OPS-projekt omfattar emellertid bindningen inte bara investeringar utan även drift och underhåll. Om inte anslagen ökar med motsvarande belopp blir det således en mindre del av anslaget som kan användas till drift och underhåll av övrig infrastruktur respektive nya investe-

ringar i framtiden. Inom ramen för en given anslagsram har alltså, som redan påpekats, handlingsutrymme i närtid köpts på bekostnad av handlingsutrymme i framtiden.

Uppsidan av detta mynt är att framtida generationer och riksdagar också kan sitta med en något större infrastrukturkostym än vad som annars vore fallet. Den viktigaste observationen är emellertid att skillnaden i budgetbelastning mellan finansiering via anslag och lånefinansiering, vilket gäller såväl lån i Riksgälden som OPS, i det långa loppet är mycket liten.

För det fjärde komplicerar OPS det nuvarande systemet för ekonomisk styrning i staten. Ekonomistyrningsmodellen bygger på att statens samtliga ekonomiska åtaganden, oavsett finansieringsform, i så hög grad som möjligt ska kunna preciseras och att ansvarsförhållanden rörande finansiering, uppföljning och redovisning är klarlagda. Om vägar och järnvägar kommer att finansieras via externa finansiärer (OPS) innebär det att det kommer att finnas ytterligare en finansieringsform förutom anslag och lån i Riksgälden. Den ekonomiska uppföljningen kommer att bli än mer komplicerad när investeringar inte budgeteras och redovisas på ett enhetligt sätt.

En femte aspekt av OPS har kopplingar till hur sådana projekt väljs ut. Så länge som projekten kommer att betalas via skattsedeln finns starka argument för att låta riksdag och regering behålla kontrollen över vilka projekt som ska realiseras denna väg. Om inte, riskerar man att OPS-projekt kommer att användas som ett sätt att ”smita före kön” och att andra investeringar därför måste senareläggas.

### 10.3 OPS och kapitalkostnader

En central del av ett OPS-projekt är att ett privat konsortium lånar upp pengar för att genomföra en investering. Konsortiet måste givetvis i sin tur använda en kombination av eget kapital och kommersiella lån för ändamålet. Detta kostar pengar i termer av räntor och det kostar mer för ett privat konsortium att låna pengar än om lånet hade tagits upp av staten via riksgälden.

Förklaringen till räntedifferensen är att staten ses som en bättre låntagare än ett kommersiellt företag. Även om staten skulle låna pengar till ett projekt som i någon mening är dåligt så finns det – med dagens statsfinansiella situation i Sverige – ingen risk för långivare i eller utanför landet inte får tillbaka sina lån. Ett privat företag innebär i denna bemärkelse en större risk och långivarna kräver därför också högre ränta i utbyte. Särskilt betydelsefullt är det att komma ihåg att låntagaren normalt är ett företag som tillskapats för varje specifikt projekt. Vid en konkurs kan därför långivarna inte vända sig till delägarna i själva projektbolaget för att återkräva det underskott som kan ha uppstått.

Det är emellertid inte uppenbart hur stor räntedifferensen är. Ju mera säker en långivare tycker sig vara på återbetalningsförmågan, desto mindre torde differensen vara. Fördelningen av risker och ansvar har därför stor betydelse för att avgöra hur mycket större som statens betalning blir om man låter den privata sektorn i stället för Riksgäldskontoret låna upp medlen. Likaså är det viktigt att intäkterna från staten upplevs som rimligt säkra.

Detta syns också mycket ofta i det underlag som tas fram för den finansieringslösning som utformas när ett bolag förbereder sin ansökan. Man gör således en nuvärdeskalkyl över hur stora kostnader som krävs för att genomföra ett projekt. Utfallet av denna kalkyl kommer bland annat att bero på hur mycket eget kapital som byggherren är beredd att lägga in (med ett ofta tämligen högt avkastningskrav) och på vilken ränta

kommersiella långgivare är beredda att acceptera. Det finns uppgifter om att andelen eget kapital varierar mellan 5 och upp till 30 procent av kapitalkostnaden, beroende på hur säker som de externa finansierarna bedömer att en investering är. Konkurrensen i upphandlingsskedet kommer uppenbarligen att förmå en budgivare att pressa sina kostnader – dvs. att hitta den i kapitalkostnadshänseende billigaste lösningen – så också i denna del för att maximera sannolikheten för att man ska vinna en upphandling.

#### 10.4 Sammanfattande bedömning

Den finansieringskonstruktion som OPS innebär skapar inte i sig något ökat utrymme för investeringar i transportinfrastruktur. Vid en övergång från en finansiering via anslag till lånefinansiering, som OPS, köps anslagsutrymme i nuet på bekostnad av anslagsutrymme i framtiden. Däremot uppstår med OPS ett ökat utrymme under utgiftstaket och ett ökat statsfinansiellt utrymme i så måtto att statsbudgeten inte påverkas förrän anläggningen tas i bruk och staten börjar betala periodisk ersättning till projektbolaget.

OPS innebär på samma sätt som lånefinansiering att kontrollen över investeringsutgifterna för framtida riksdagar minskar jämfört med huvudalternativet anslagsfinansiering; dagens riksdagsbeslut får därför konsekvenser också för framtida riksdagars möjlighet att förfoga över anslagsmedel. Samtidigt innebär detta också att framtida generationer och riksdagar har tillgång till en mer utbyggd infrastruktur än vad som annars vore fallet.

Det torde vara budgettekniskt okomplicerat justera målen för utgiftstak och överskott i statsbudgeten i förhållande till de avlastningar som kan åstadkommas med OPS-projekt. Detta är en budgetfråga som varje riksdag själv förfogar över.

Privat finansiering i form av ett OPS-projekt är alltid mera kostsamt än om staten lånar motsvarande summa själv. Storleken på kostnadsskillnaden beror emellertid bland annat på hur väl man lyckats fördela projektrisken mellan parterna. En positiv konsekvens är emellertid att den något högre räntekostnaden också genererar en mera noggrann granskning av projektets intäkts- och kostnadssida. Sammantaget innebär emellertid den högre finansieringskostnaden att ett OPS-projekt måste vara mer kostnadseffektivt än en traditionell projektlösning för att motivera lösningen.

## 11 Några övergripande juridiska aspekter på OPS<sup>12</sup>

En omfattande lagstiftning och skiftande rättsområden berörs av frågan om att börja tillämpa OPS-projekt. Utöver nedan behandlade rättsområden föreligger skäl att närmare fördjupa sig vad avser t.ex. skatterättsliga aspekter, aktiebolagsrättsliga samt övriga EG-rättsliga aspekter. Valet av genomgångna rättsområden har skett främst utifrån regeringens uppdrag och verkens respektive verksamhetsområde.

Det kan inledningsvis konstateras att vissa frågor ofta uppstår oberoende av om OPS används eller om mer traditionella entreprenadformer används och också oberoende av vilken närmare utformning OPS erhåller. Vidare kan konstateras att det föreligger såväl likheter som skillnader mellan de regler som gäller för Banverket respektive Vägverket.

### 11.1 OPS i förhållande till väglagstiftningen

En av tankarna med OPS är att OPS-bolaget ska uppmuntras till att hitta kreativa, kostnadseffektiva lösningar i byggprocessen, eftersom de i ett senare skede inte sällan själva ska handha driften av den aktuella vägen. Frågan är då om detta är förenligt med väglagstiftningen och miljöbalken och/eller andra regelsystem. Nedan redogörs därför för olika alternativ, vilka följs av en avslutande sammanfattning.

#### 11.1.1 Planprocessen, möjligheter och hinder i nuvarande regelverk

Byggande av allmän väg får enligt Väglagens (1971:948) påbörjas först sedan en arbetsplan har upprättats och, när det behövs, blivit fastställd. Det krävs alltså alltid en arbetsplan (fastställd eller ej) för byggande av en allmän väg.

Arbetsplanen har som rättsföljd att Vägverket enligt Väglagens 31 § kan ta mark i anspråk för vägen med vägrätt. Vägrätt innefattar enligt Väglagens 31 § befogenhet för väghållaren att, utan hinder av den rätt som annan kan äga till fastigheten, nyttja mark som krävs för väg och, i den mån inskränkning ej gjorts i arbetsplanen, även i övrigt i fastighetsägarens ställe bestämma över markens användning under den tid vägrätten består samt tillgodogöra sig alster och andra tillgångar som kan utvinnas ur marken.

Vägrätten upphör enligt Väglagens 32 § när vägen dras in. Arbetsplanen ska säkerställa kravet i Väglagens 13 §:

”Vid byggande av väg skall tillses, att vägen får sådant läge och utförande att ändamålet med vägen vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskäligen kostnad, och att hänsyn tas till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärden.”

En arbetsplan är bindande, enligt Väglagens 20 §:

”Vid byggande av väg får endast oväsentlig avvikelse göras från arbetsplanen. Göres sådan avvikelse i fråga om den mark som enligt arbetsplanen skulle tagas i anspråk för vägen, skall detta utan dröjsmål anmärkas i tillägg till planen.”

Innebörden av detta framgår närmare av prop. 1971:123 (”väglagspropositionen”) med förslag till Väglag m.m., s. 126 f.

”Enligt gällande regler skall arbetsplan upprättas med sådan noggrannhet att planen kan följas i sin helhet utan annat än oväsentliga jämkningar.” Av denna regel, som är upptagen i 15 § VSt, anses följa att väghållaren har rätt till tvångsförvärv – inom ramen för

---

<sup>12</sup> Detta avsnitt baseras till fullo på underlag från Vägverket och Banverket.

vad som kan anses vara oväsentlig jämkning – av mark utanför vad arbetsplanen uttryckligen anger. Som de sakkunniga i stort sett utan invändning från remissinstanserna har utvecklat, bör möjligheten att göra oväsentliga avvikelser från arbetsplan bibehållas. Sådana avvikelser kan, trots att all tänkbar omsorg har lagts ned på arbetsplanen och den föregående terrängundersökningen, vara ofrånkomliga på grund av exempelvis ofullkomligheter i mätningstekniken och svårigheter som beror på markförhållandena. Det skulle föra för långt att göra varje detaljustering beroende av att en ny arbetsplan upprättas och eventuellt utställs och fastställs. Är det fråga om en oväsentlig avvikelse från arbetsplanen bör den få göras utan denna omgång. En bestämmelse härom har, såsom påpekats under remissbehandlingen, sin plats i Väglagen. Denna bestämmelse bör enligt min mening kompletteras med en föreskrift av innebörd att, om oväsentlig avvikelse har skett i fråga om den mark som enligt planen skulle tas i anspråk för vägen, arbetsplanen skall justeras så snart det är möjligt. Genom denna justering klarläggs hur mycket mark som har tagits i anspråk för vägen.

Av vad vi har anfört framgår att en avvikelse från arbetsplan bör få göras bara om den är oväsentlig. Visar det sig nödvändigt att frånga en arbetsplan i större utsträckning, skall först en ny arbetsplan för en del av företaget eller företaget i dess helhet upprättas och, beroende på omständigheterna, utställas och fastställas. Frågan vilken avvikelse som skall anses som oväsentlig måste, såsom de sakkunniga har anfört, avgöras från fall till fall. Innebär avvikelserna att mera mark än vad som tidigare planerats måste tas i anspråk, blir markens värde och den ökning av intrånget i fastighetsägarens och annans rätt som ianspråktagandet medför avgörande för bedömningen. Anledningen till avvikelserna saknar enligt min mening betydelse i förevarande sammanhang.”

När Vägverket bygger en allmän väg med stöd av en arbetsplan – vilket alltid är fallet – kan man alltså bara avvika från arbetsplanen om avvikelserna är oväsentliga. Om avvikelserna leder till att mer mark måste tas i anspråk skall detta enligt Väglagens 20 § dessutom anmärkas i tillägg till planen. Arbetsplanen är med andra ord bindande för väghållningsmyndigheten, vilket innebär att det i ett senare skede finns ytterst små möjligheter att avvika från den.

I väglagspropositionen hänvisades till § 15 Vst, som idag motsvaras av Vägkungörelsens (1971:954) 26 §. Här framgår att när en arbetsplan upprättas skall särskilt iakttas:

1. att det trafikbehov som föranlett planens upprättande tillgodoses i största möjliga utsträckning
2. att vägen ansluts till befintligt och planerat vägnät på ändamålsenligt sätt och får en från trafiksäkerhetssynpunkt tillfredsställande sträckning och utformning i övrigt
3. att intrång och olägenhet samt från fastighetsbildningssynpunkt olämplig vägsträckning så långt möjligt undviks
4. att tillbörlig hänsyn tas till befintlig och blivande bebyggelse utmed vägen
5. att vägen får en mjuk och naturlig inpassning i landskapet
6. att naturföremål eller naturområde av särskilt intresse eller fornlämning så långt det är möjligt skyddas mot skadlig inverkan av vägbyggnadsprojektet
7. att vägen till sträckning och byggnadssätt utförs så, att kostnaderna för anläggningen och för framtida utbyggnad såvitt möjligt begränsas
8. att arbetsplanen utarbetas med sådan noggrannhet att den kan i sin helhet följas utan att annat än oväsentliga avvikelser behöver göras.



Det innebär att dagens lagstiftning knappast medger ett förfarande, där arbetsplanen endast utgör ett "ramverk" inom vilket ett OPS-bolag i byggskedet kan hitta "kreativa lösningar" i någon större omfattning. Arbetsplanen ska ju vara upprättad med sådan noggrannhet att den i sin helhet kan följas utan att annat än oväsentliga avvikelser behöver göras och när vägen väl byggs får endast oväsentlig avvikelse göras från planen.

Kravet på noggrannhet vid upprättande av arbetsplan, liksom det principiella förbudet mot avvikelser, syftar till att fastighetsägare, andra sakägare, statliga och kommunala myndigheter och andra (t.ex. miljöorganisationer) skall beredas insyn i och möjlighet att påverka processen. Den aspekten har för övrigt betonats än starkare i samband med Miljöbalkens (1998:808) införande och därav föranledda ändringar i väglagen.

Om man ser fördelar med ett förfarande, där OPS-bolag i byggskedet ska kunna hitta "kreativa lösningar", kan dagens lagstiftning förefalla väl "fyrkantig". Det kan därför vara av visst intresse att lagstiftningen inte är identisk med den väglag som antogs av riksdagen 1971. Enligt dess 15 § kunde då en arbetsplan delas upp i förberedande respektive kompletterande arbetsplan. I den förstnämnda skulle den mark som måste tas i anspråk anges, i den sistnämnda "för företagets genomförande i övrigt behövliga uppgifter".

Denna uppdelning togs dock bort 1985, i samband med andra förändringar i Väglagen (prop. 1985/86:118 s. 41). Motiveringen var följande:

*"Ändringen är föranledd av ett förslag som har kommit upp i beredningsarbetet i departementet. I väglagen infördes begreppen förberedande och kompletterande arbetsplan. Syftet var att åstadkomma en något enklare arbetsordning och tidsbesparingar framför allt för stora vägbyggnadsföretag. I praktiken har det dock visat sig att för att kunna upprätta en förberedande arbetsplan krävs ett underlag som i det närmaste motsvarar underlaget för en fullständig arbetsplan. Möjligheten att dela upp arbetet i en förberedande och en kompletterande arbetsplan har därför utnyttjats i mycket begränsad utsträckning. Det finns därför inte skäl att upprätthålla uppdelningen. Mot denna bakgrund föreslår vi att begreppen förberedande och kompletterande arbetsplan skall utgå."*

Om man vill öppna för "kreativa lösningar" i byggskedet måste alltså Väglagen/ Vägkungörelsen ändras. Ett första steg är i så fall att Vägkungörelsens 26 § punkt 8 tas bort eller mjukas upp.

Ett alternativ vore istället att låta OPS-bolaget inom ramen för uppdraget svara för både framtagande av arbetsplan, projektering och anläggning, vilket rent formellt torde vara genomförbart redan idag. Vägverkets medverkan kommer i så fall att krävas eftersom arbetsplanehanteringen innefattar myndighetsutövning i olika former. Redan idag upphandlas dock betydande delar av arbetsplanprocessen av konsulter.

Frågan är dock hur kalkylerbart ett sådant åtagande är för ett OPS-bolag. Vägverkets fastställelseprövning måste ju även fortsättningsvis vara obunden och rättssäker. Vägverket kan aldrig kontraktsvis i förväg åta sig att vid fastställelseprövningen acceptera de lösningar OPS-bolaget kan komma att föreslå. I det norska upplägget har man löst frågan så att OPS-bolaget redovisar sitt förslag till lösning i anbudsskedet, vilket bedöms av beställaren som varande mer eller mindre genomförbart. Efter kontraktstecknandet bär OPS-bolaget ensamt ansvaret för att deras föreslagna lösning – inklusive eventuella behov av ändringar av regleringsplanen – kan genomföras. Ett sådant upp-

lägg är av naturliga skäl förenat med såväl betydande kostnads- som tidsmässiga risker, vilka OPS-bolaget måste ta höjd för i anbudet.

### 11.1.2 Myndighetsutövning

Fråga uppstår om det föreligger eventuella svårigheter avseende myndighetsutövning kopplat till en OPS-lösning. Den grundläggande utgångspunkten för möjligheten att delegera myndighetsutövning återfinns i Regeringsformens (1974:152) 11 kap 6 § stycke 3:

”Förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse, registrerat trossamfund eller någon av dess organisatoriska delar eller till enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall det ske med stöd av lag.”

Även om Vägverket skulle teckna ett längre driftkontrakt med ett OPS-bolag, så skulle all myndighetsutövning – med dagens lagstiftning – ligga kvar hos Vägverket eller annan myndighet. Det är dock inte annorlunda än den samordning mellan Vägverket och anlitade driftentreprenörer som sker idag.

### 11.1.3 Äganderätten

En särskild fråga gäller äganderätten till väg och väganordningar. Mark för allmän väg disponerar Vägverket vanligtvis med vägrätt, som utgör en särskild nyttjanderätt. Vägverket äger alltså inte marken, utan den tillhör fortfarande fastighetsägaren.

Väg och väganordningar ägs däremot av Vägverket. Normalt övergår de i Vägverkets ägo när en entreprenad överlämnas från entreprenören till Vägverket i samband med slutbesiktning.

Det finns ingen bestämmelse i vare sig Väglagen eller Vägkungörelsen som innebär att Vägverket måste äga väg och väganordningar för en allmän väg. För en OPS-lösning kan därför olika alternativ väljas. Antingen kan anläggningen övergå i statens ägo när vägen öppnas för trafik enligt den modell som normalt gäller i entreprenadförhållanden. Så har frågan lösts i Norge. Alternativt därmed väljs en lösning som innebär att väg och väganordningar ska kvarstå i OPS-bolagets ägo under hela entreprenad- dvs. drifttiden. Frågan torde främst vara av redovisningsteknisk natur, dvs. hur äganderätten bör och kan hanteras i OPS-bolagets redovisning.

Det senare alternativet kan dock, i undantagsfall, komma i konflikt med en bestämmelse i Väglagen, nämligen dess 32 §:

*32 § Vägrätt upphör när vägen dras in. Väghållaren är skyldig att i den omfattning det behövs ställa i ordning vägområdet och vidta åtgärder för att förebygga att områdets skick vållar störningar och olägenheter i framtiden. Väghållaren får föra bort vad som har anbringats inom vägområdet för vägändamål, om inte länsstyrelsen bestämmer annat med hänsyn till att fråga har uppkommit om markens eller utrymmets användning som enskild väg.*

*Vad som inte har förts bort inom ett år efter det att vägen dragits in tillfaller fastighetens ägare. Länsstyrelsen kan förlänga tiden, om särskilda skäl föreligger. Lag (2005:940).*

Om en väg dras in från allmänt underhåll, har Vägverket som huvudregel rätt att bortföra vägmaterialet och materiel för väganordningar, t.ex. räcken, stolpar etc. Men det finns två undantag:

- \* dels kan länsstyrelsen bestämma att väg och väganordningar ska kvarlämnas för att de behövs för den enskilda väg, som den allmänna vägen vid indragning normalt omvandlas till
- \* dels tillfaller väg och väganordningar i alla händelser fastighetsägaren om Vägverket inte inom ett år fört bort dem.

Här kan alltså en konflikt uppstå mellan Väglagens krav på att väg och väganordningar ska kvarlämnas/övergå till fastighetsägaren vid indragning – och utförarens äganderätt till samma väg och väganordningar. Väglagen förutsätter att väg och väganordningar vid indragning tillhör det allmänna, vilket dock inte måste vara fallet i ett OPS-projekt.

I praktiken kommer nog detta att vara ett mindre problem, men det bör ändå uppmärksammas. En lösning skulle kunna vara att Vägverket även i OPS-projekt övertar äganderätten till väg och väganordningar i ett tidigt skede. En annan att man i kontraktet med OPS-bolaget säkerställer att berörd/berörda väg och väganordningar ska kunna övergå till Vägverket, om fråga om indragning av vägen – helt eller delvis – uppkommer innan utförandetiden löpt ut.

#### 11.1.4 Sammanfattning

Väglagen är på det stora hela ett väldigt smidigt instrument för planering och byggande av allmänna vägar. Genom tillämpning av dess regelsystem kan det allmänna på en och samma gång både lämplighets- och miljöpröva ny-, om- och tillbyggnader samt säkerställa markåtkomsten – samtidigt som fastighetsägare, andra sakägare, myndigheter/kommuner och olika organisationer tillförsäkras insyn och inflytande.

Frågan om ny eller förändrad lagstiftning krävs måste därför besvaras olika, beroende på vad man vill uppnå med OPS. Om den främsta avsikten med OPS är att det allmänna och näringslivet tillsammans ska hitta andra finansieringslösningar med tillämpning av traditionella entreprenadformer – utförande- respektive total/funktionsentreprenad – kräver detta i sig ingen ändring av väglagstiftningen.

Om tanken med OPS är att OPS-bolaget dessutom ska ges större möjligheter än idag till kreativa lösningar i byggskedet, måste lagstiftningen däremot förändras. Idag finns egentligen inga möjligheter att avvika från en arbetsplan och arbetsplanen ska vara upprättad med sådan noggrannhet att den i sin helhet kan följas utan att annat än oväsentliga avvikelser behöver göras.

Om OPS-bolaget ska komma in redan i arbetsplanprocessen, torde lagstiftningen vara tillfyllest. Den risk som i så fall är förknippad med ett sådant förfarande måste hanteras så att de tids- och kostnadsmässiga effekterna av en långdragen planprocess minimeras. I annat fall lär den riskpremie som OPS-bolaget anser sig nödgat att lägga in i sitt anbud bli mycket hög.

En särskild fråga som bör hanteras är vad som skall hända med väg och väganordningar om en väg/vägdela dras in från allmänt underhåll, innan väg/väganordningar övertagits med äganderätt av Vägverket.

## 11.2 OPS i förhållande till järnvägs­lagstiftningen

### 11.2.1 Planeringsprocessen för järnvägar

Planeringsprocessen regleras i lag om byggande av järnväg samt miljöbalken. Den lagreglerade processen är indelad i tre skeden, där arbetet successivt detaljeras från över­­siktliga studier till detaljprojektering och där resultatet från ett skede ger utgångs­­punkterna för nästa. Som konstaterats i olika sammanhang är det fråga om en omfattande utrednings- och prövningsprocess. Inte minst kommunikationen med myndigheter, kommuner, övriga organisationer och berörda enskilda är tidskrävande.

Regleringen i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg innebär att det är ”den som avser att bygga en järnväg” som ska svara för att genomföra de olika stegen i plane­ringsprocessen. Detta innefattar både att upprätta olika typer av plan- och andra dokument och att genomföra samrådsaktiviteter under processens gång. Banverket måste obligatoriskt träda in i några situationer:

- Banverket skall genomföra s.k. beredningsremiss med syfte att ge regeringen en bred belysning av ärendet. Banverket skall också med eget yttrande överlämna frågan om byggande av järnväg till regeringen för tillåtlighetsprövning.
- Banverket skall ställa ut en järnvägsplan för granskning.
- Banverkets järnvägsplan fastställs efter samråd med berörda länsstyrelser.

Också de rättigheter av olika slag för att underlätta byggande av järnvägar som regleras i lagen tillkommer den som avser att bygga järnvägen. Det kan gälla t.ex. tillträde till en fastighet för att göra grundundersökning eller andra förberedande åtgärder, rätt att be­gära att länsstyrelsen beslutar att mark för upplag och liknande ändamål får tas i anspråk med nyttjanderätt för viss tid och inte minst rätt att lösa in mark som enligt järnvägsplan ska användas permanent för järnvägsändamål.

Motsvarande gäller för de skyldigheter som anges i lagen. Det åvilar t.ex. järnvägs­byggaren att i vissa fall på fastighetsägares begäran lösa in mark som enligt järnvägs­planen ska användas permanent för järnvägsändamål eller att betala ersättning för skador i vissa fall.

Slutsatsen av detta är att de flesta former av OPS-projekt kan genomföras utan att det krävs ändringar av lagen om byggande av järnväg. Lagreglerna ger möjlighet för en kommun eller annat rättssubjekt att utföra planering och genomförande av byggandet.

### 11.2.2 Tillämpning i OPS-projekt

För åtgärder som innebär ”byggande av järnväg” krävs, på liknande sätt som för vägar, att det finns en fastställd järnvägsplan. En skillnad är dock att beslutet att fastställa järnvägsplanen måste ha vunnit laga kraft innan åtgärderna får påbörjas. Beträffande bundenheten av en järnvägsplan finns motsvarande reglering som för vägar, nämligen att endast oväsentliga avvikelser får göras från järnvägsplanen när en järnväg byggs.

Dessa faktorer har stor betydelse för möjligheterna till effektivitetsvinster i OPS-projekt genom kreativa lösningar i byggskedet. Järnvägsplanen ska redovisa den detaljerade utformningen och järnvägsanläggningens läge samt hur mycket mark som erfordras – och som ska kunna tas i anspråk tvångsvis. Därför återstår relativt liten frihetsgrad för en OPS-partner när det gäller att konstruera vissa delar av en järnvägsanläggning, i vart fall i de delar som omfattas av den fastställda järnvägsplanen. Inom ramen för utföran-

det och den närmare tekniska utformningen så finns givetvis möjligheter att finna kreativa lösningar för såväl byggande som framtida drift, detta görs idag t.ex. genom användandet av entreprenadformen totalentreprenad.

Möjligheterna att få fram kreativa lösningar kan emellertid öka om en OPS-partner kommer in i ett tidigt skede, kanske redan inför upprättandet av erforderliga tekniska handlingar som ligger till grund för upprättandet av järnvägsplanen. Då kan också aspekter som rör en rationell byggproduktion få inverkan på hur järnvägsplanen slutligen utformas – det kan t.ex. gälla massbalansering eller storlek och belägenhet av etablerings- och upplagsområden. Samtidigt är det viktigt att betona att också omvärldssynpunkter på järnvägsplanen (dvs. synpunkter från samråd och utställning) måste inverka på den tänkta utformningen av järnvägsanläggningen.

I större projekt kan en möjlighet vara att låta OPS-partnern komma in ännu tidigare. När Banverket har fattat beslut om vilket sträckningsalternativ som ska väljas för en ny järnväg – och regeringen i förekommande fall beslutat om tillåtlighet enligt 17 kap. miljöbalken – finns en terrängkorridor definierad för den nya järnvägssträckan. Inom en sådan korridor finns fortfarande ett manöverutrymme vad avser sådant som linjeföring i horisontal- och vertikalled, bro- och tunnellängder etc. OPS-projektet skulle då kunna inledas med en ”arkitektävling”, dvs. ett förfarande där anbudsgivare skulle – utöver detaljprojektering, byggande och drift – lämna förslag till sträckning och utformning av järnvägen inom den givna korridoren. Enligt lag (1992:1528) om offentlig upphandling kallas detta för *formgivningstävling* och det finns särskilda regler för hur detta skall gå till. Anbudet skulle i den delen prövas mot övergripande syften och målsättningar med järnvägen och bli ett underlag för kommande detaljprojektering. I ett sådant upplägg skulle det också vara möjligt att ställa krav på och få fram mera standardiserade lösningar för t.ex. broar inom projektet.

Sammantaget skulle ett sådant förfarande kunna leda till effektivitetsvinster i både byggande och drift genom att OPS-partnern ges större möjligheter att påverka den slutliga utformningen av järnvägsanläggningen. Det måste dock framhållas att de tidsmässiga riskerna (formell prövning, överklaganden etc.) i projektet ökar ju tidigare en OPS-partner kommer in i bilden. Samtidigt ges dock partnern möjlighet att påverka och i någon mån kontrollera sådana risker genom att hantera t.ex. frågor om omgivningspåverkan på ett omsorgsfullt sätt i sitt eget arbete. Sannolikt måste en anbudsgivare ändå lägga in en ”riskpremie” i anbudet och de effektivitetsvinster som kan uppnås måste därför bedömas vara större än denna.

Vid bedömningen om ovan skall vara möjlig, bör närmare i detalj övervägas på vilket sätt OPS-partnern kommer in i det tidiga skedet. Här måste man beakta såväl järnvägs- lagstiftningen, upphandlingslagstiftningen samt vilka delar som berör myndighetsutövning (t.ex. fastställande av järnvägsplan samt se nedan under punkten 9.1.2.5).

### 11.2.3 Effektivisering av planeringsprocessen för järnvägar

Det nuvarande regelverket har funnits i drygt 10 år. Det finns all anledning att fundera på hur arbetssättet skulle kunna utvecklas för att processen ska bli effektivare inom den ram som regelverket ger. Det finns också anledning att titta närmare på hur regelverket skulle kunna förändras för att processen skulle kunna förenklas och bli snabbare.

Inom Banverket har tankar och idéer väckts i båda dessa avseenden. Någon närmare analys av dessa idéer har ännu inte gjorts, men Banverket planerar att – gärna till-

sammans med Vägverket – genomföra ett mera systematiskt arbete för att effektivisera planeringsprocessen.

#### 11.2.4 Sammanfattning

De flesta former av OPS-projekt kan genomföras utan att det krävs ändringar av lagen om byggande av järnväg. Lagreglerna ger möjlighet för en kommun eller annat rätts- subjekt att utföra planering och genomförande av byggandet.

När en järnvägsplan har vunnit laga kraft återstår relativt liten frihetsgrad för en OPS-partner när det gäller att konstruera en järnvägsanläggning som kan både byggas och drivas effektivt. Det finns dock visst utrymme för detta i de delar som skall bli föremål för detaljprojektering. Givetvis är detta begränsat av de omfattade regler som gäller vid byggande av just en järnväg.

Det kan inte uteslutas att möjligheterna till effektivitetsvinster genom kreativa lösningar skulle kunna öka om en OPS-partner kommer in redan vid upprättandet av erforderliga tekniska handlingar som ligger till grund för järnvägsplanen. I större projekt skulle möjligheterna kunna öka ytterligare med ett förfarande där anbudsgivare skulle – utöver detaljprojektering, byggande och drift – lämna förslag till sträckning och utformning av järnvägen inom den terrängkorridor som Banverket eller – vid tillåtlighetsprövning – regeringen har beslutat om. De effektivitetsvinster som kan uppnås med ett sådant förfarande måste dock bedömas vara större än den ”riskpremie” som anbudsgivare sannolikt måste lägga in i anbudet till följd av de ökade tidsmässiga riskerna med att den formella beslutsprocessen inte är fullföljd. Detta kräver dock ytterligare överväganden, se ovan.

Banverket planerar att – gärna tillsammans med Vägverket – genomföra ett mera systematiskt arbete för att effektivisera planeringsprocessen med avseende på både arbetssätt och regelverk.

### 11.3 Järnvägslagstiftning

EU har långtgående planer på att harmonisera den europeiska järnvägen för att underlätta internationella transporter. Från att ha varit ett starkt statligt monopol med en aktör som skötte både bana och trafik har denna utveckling redan lett till att järnvägsverksamheten i Sverige numera är uppdelad på flera olika infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag, såväl statliga som privata.

Den största infrastrukturförvaltaren, Banverket, har i egenskap av förvaltare av statens järnvägsnät hittills varit föremål för viss särreglering. Inom kort kommer emellertid Banverket att likställas med övriga infrastrukturförvaltare.

Enligt 6 kap. järnvägslagen får den som utför eller organiserar järnvägstrafik som huvudregel inte samtidigt ansvara för tilldelning av infrastrukturkapacitet eller fastställande av avgifter. Denna reglering får betydelse vid ansvarsfördelningen mellan parter inom OPS.

Konsekvenserna av järnvägslag (2004:519), järnvägsförordning (2004:526) och vissa andra författningar i särskilda fall med avseende på OPS redogörs för i det följande.

### 11.3.1 Ansvarsfördelning och ägarskap för infrastrukturen

Järnvägslag och järnvägsförordning gäller generellt, det vill säga för såväl privata som offentliga infrastrukturförvaltare. Det innebär att kraven på att publicera järnvägsnätbeskrivning, behandla ansökan om kapacitet, ansöka om säkerhetstillstånd för infrastrukturförvaltning, ansöka om godkännande för att ta ny anläggning i bruk etc. gäller för alla infrastrukturförvaltare. Avgifter för utnyttjande av infrastruktur skall vidare enligt järnvägslagen betalas till infrastrukturförvaltaren och användas för att finansiera dennes verksamhet.

Med infrastrukturförvaltare avses enligt järnvägslagen (som baseras på EG-direktiv) ”den som förvaltar och driver anläggningar som hör till infrastrukturen”. Förvalta och driva har enligt prop. 2003/04:123 i detta sammanhang samma innebörd som enligt järnvägssäkerhetslag (1990:1157), dvs. drift av spåranläggningar, konstruktion, byggande, tillverkning, underhåll och övriga åtgärder som får en bana funktionsduglig för trafik och säkerhetsmässigt godtagbar. Till driften hör även andra åtgärder på material som inte hör till spåranläggningen men som behövs för att bygga, handha och underhålla banan samt elförsörjningen. I de regler som kan förväntas senare träda i kraft i Sverige, så är emellertid definitionen av begreppet infrastrukturförvaltare något annorlunda utformat, men vi går inte in på detta här<sup>13</sup>.

Den part i en OPS som utifrån ansvarsfördelningen blir att anse som infrastrukturförvaltare berörs således av de skyldigheter och rättigheter som föreskrivs för sådan. Det föreligger dock inte hinder mot att fördela ansvaret för infrastrukturförvaltningen på olika parter (se vad som anförs i prop. 2006/07:45 s. 41). Det är inte klarlagt på vilket sätt en sådan uppdelning kan ske, men enligt vad som anförs i nämnd proposition så skall den i vart fall uppfylla kravet på en tydlig och acceptabel uppdelning av ansvaret”. Detta, inte minst med beaktande att tillsynsmyndigheter i säkerhetstillståndsprövningen, har att avgöra att gränssnitten mellan de olika företagen ansvarsområden är tillräckligt klara och avgränsade för att tillstånd skall kunna beviljas. Mot denna bakgrund är det således inte klarlagt huruvida det är möjligt att till exempel dela upp infrastrukturförvaltarskapet på sätt att två har delat ansvar för *samma* uppgift, t.ex. att bestämma om viss trafikeringsrätt och tilldela kapacitet.

Vid fastställande av ansvarsfördelning i ett OPS-projekt bör även ägarskapet till infrastrukturen beaktas. Det strikta ansvar som åvilar järnvägen (se även nedan) enligt järnvägstrafiklag (1985:192) faller enligt prop. 1983/84:117 s. 82 i första hand på det rättssubjekt som är att anse som innehavare av spåranläggningen, oftast men inte alltid ägaren. Kännetecknande för innehavaren är enligt propositionen att denne besitter spåranläggningen i eget namn och för egen räkning och således är berättigad att nyttja anläggningen självständigt och tillgodogöra sig inkomsterna av trafiken.

---

<sup>13</sup> I bilaga CUI till COTIF (Fördrag om internationell järnvägstrafik av den 9 maj 1980 i dess lydelse enligt ändringsprotokollet av den 3 juni 1999) definierar förvaltare som ”den som ställer järnvägsinfrastruktur till förfogande”. EG-rätten gäller dock framför detta fördrag.

## **Tillstånd**

Enligt järnvägslag (2004:519) får vissa nyare delsystem tas i bruk endast efter av-  
givande av s.k. EG-kontrollförklaring och godkännande av tillsynsmyndigheten.  
Regleringen bygger på EG-direktiv och fastställer att särskilt föreskrivna tekniska krav  
skall uppfyllas vid byggnation, modernisering etc. av järnvägsinfrastruktur. EG-  
kontrollförklaring skall avges av den som tar ett delsystem i bruk eller dennes ombud.  
Vid OPS där projektbolaget bygger järnvägsinfrastruktur torde det därför ankomma på  
densamme att vidtaga dessa initiala tillståndsåtgärder för järnvägens brukande. Den part  
som under projektets löptid blir att betrakta som infrastrukturförvaltare i ovan nämnda  
författningars mening blir därefter ansvarig för förvaltningen, vilket t.ex. kräver innehav  
av säkerhetstillstånd.

Tillstånd krävs även för att utöva trafik, vilket bör beaktas om viss OPS avses innefatta  
utövande av järnvägstrafik.

## **Trafikeringsrätt**

SJ AB åtnjuter enligt ovannämnda författningar i princip fortfarande monopol på  
trafikutövning på vissa sträckor i Sverige. Statens respektive privata parter möjligheter  
att utöva järnvägsverksamhet skiljer sig således vad gäller trafikering av banan. Trafike-  
ringsrätt för persontrafik regleras i ovan nämnda författningar dessutom på olika sätt för  
den infrastruktur som förvaltas av Banverket respektive av privata infrastrukturför-  
valtare. Femte kap. järnvägslagen ger internationella sammanslutningar generell rätt att  
utföra viss persontrafik i Sverige, föreskriver i princip fritt tillträde för godstrafik och  
ger privata infrastrukturförvaltare rätt att i övrigt bestämma vem som har rätt att utföra  
eller organisera trafik på det järnvägsnät som förvaltaren råder över. Regeringen har  
genom 4 kap. järnvägsförordningen reglerat tillträdet till det järnvägsnät som förvaltas  
av staten, varvid huvudregeln ger SJ AB rätt att trafikera och organisera persontrafik.  
Då viss OPS medför att infrastrukturförvaltningen faller på antingen den privata eller  
offentliga parten blir också olika regleringar av tillträdet till banan och därmed möjlig-  
heten för järnvägsföretag att utöva trafik därpå tillämpliga. Med gällande lagstiftning  
påverkas därför statens möjlighet att genom förordning reglera tillträdet till järnvägs-  
infrastrukturen av valet av OPS.

## **Kapacitetstilldelning och ramavtal**

Trafikföretag kan enligt gällande rätt inte garanteras generell rätt till viss kapacitet för  
sin tågprodukt. Ett avtal om utnyttjande av infrastruktur för längre tid än en tågplane-  
period (s.k. ramavtal) kan enligt 6 kap. järnvägslagen inte göras gällande mot en annan  
sökande i den mån det i avtalet anges bestämda tåglägen eller avtalet på annat sätt ut-  
formats så att det utesluter andra sökandes rätt att använda infrastrukturen. Kapacitet  
kan reserveras för viss trafik (tekniskt åtskiljbar från övrig trafik) endast om alternativ  
järnvägsinfrastruktur finns. Den närmare innebörden av gällande förutsättningar för att  
reservera kapacitet för olika syften och nyttjare genom ramavtal eller på annat sätt är  
därmed tämligen oklar. Ändring i lagstiftning som styrs av EG-rätt torde emellertid  
krävas för riktade investeringar med viss nyttjanderätt.



## Strikt ansvar

Järnvägstrafiklag (1985:192) ålägger ”järnvägen” ett strikt ansvar för den verksamhet som bedrivs. Med ”järnvägen” förstås enligt förarbeten spårinnehavaren. Beroende på vilken fördelning av ansvar man väljer i ett OPS-projekt kan därmed det strikta ansvaret för verksamheten hamna på endera parten, offentlig eller privat. Valet av projekt kan även medföra att ansvaret ligger på Banverket trots att det rätteligen borde ligga på den andra projektdeltagaren. Detta bör beaktas och eventuellt regleras i avtal.

## Äganderätt till mark

Till skillnad från förhållandena vad gäller vägar föreligger inte någon särskild nyttjanderätt till fast egendom för järnvägar, varför innehav är enda möjligheten att bygga järnväg. Banverket äger således den mark som själva järnvägen byggs på, varför den problematik kring ägarförhållanden och nyttjanderätt som föreligger enligt ovan vad gäller vägar inte tycks föreligga för järnvägar.

## Myndighetsutövning

Banverket åläggs i förordning (1998:1392) med instruktion för Banverket att vara central förvaltningsmyndighet med ett samlat sektorsansvar för hela järnvägstransport-systemet. Banverket skall, såvitt inte annat beslutats, vidare vara infrastrukturförvaltare enligt järnvägslagen för de järnvägsnät som tillhör staten varvid uppgiften innefattar drift, förvaltning, kapacitetstilldelning och trafikledning. OPS med skilda ägar- och ansvarsförhållanden kan således komma att medföra behov av ändring av denna förordning alternativt beslut i särskilt fall.

Ett beslut om avslag eller beviljande av tågläge med tillträde till statlig järnvägsinfrastruktur får betraktas som ett beslut med rättsverkningar för den enskilde part som ansökt därom. Sådant beslut av såväl Banverket som övriga infrastrukturförvaltare kan enligt ovan nämnda författningar överprövas i viss föreskriven ordning. Detta gäller även andra förfaranden, beslut och åtgärder enligt gällande lagstiftning. Inslag av myndighetsutövning kan således förekomma i järnvägsverksamhet och detta bör beaktas vid OPS.

### 11.3.2 Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan konstateras att det inte tycks nödvändigt med förändrad järnvägslagstiftning för att genomdriva ett OPS-projekt. Det finns dock skäl att överväga om inte viss del av denna lagstiftning kan klargöras alternativt förändras för att på ett mer ändamålsenligt sätt passa just OPS-projekt, t.ex. möjliggörande av mer ändamålsenliga ramavtal.

I samband med OPS kan därför följande förhållanden i järnvägslagstiftningen särskilt uppmärksammas:

- Den europeiska unionen uppställer krav på harmonisering av järnvägsverksamheten inom Europa.
- Såväl gemensamma som olikartade regler föreligger i gällande lagstiftning för offentliga respektive privata organ som på olika sätt deltar i järnvägsverksamhet.

- Som huvudregel föreligger krav på uppdelning mellan utövande av trafik och infrastrukturförvaltning på olika juridiska personer.
- Styrning och därmed utveckling av marknadstillträdet på svenska järnvägsnät kan komma att variera beroende på val av OPS.
- Omarbetad författningsreglering kan jämte avtalsreglering bli nödvändig i vissa frågor där behov och möjlighet anses föreligga.
- Möjlighet till garanti om viss kapacitet torde vara av särskilt intresse för investerare varför t.ex. utveckling av regleringen kring ramavtal bör ske.
- Då såväl ägar- som förvaltarskap har betydelse för tillämpliga regler med åtföljande rättigheter och skyldigheter som även berör tredje man bör ansvarsfördelningen mellan parterna i ett OPS-projekt nogsamt övervägas för att säkra det allmännas tillgång till järnvägsnätet, vilket sannolikt lämpligen sker genom statligt ägande och huvudförvaltarskap efter byggnation.

## 11.4 OPS i förhållande till Lagen om offentlig upphandling

### 11.4.1 Vilka förfaranderegler gäller?

Innan ett OPS-projekt påbörjas måste man bestämma sig för vilka förfaranderegler som gäller. Skall reglerna i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (nedan LOU) tillämpas fullt ut eller skall reglerna för en så kallad koncession tillämpas? Eftersom det innebär vissa skillnader är det angeläget att detta klargörs tämligen omgående.

Det avtal eller den ensidiga rättshandling som innebär att en offentlig organisation har rätt att projektera, konstruera, finansiera, underhålla och driva en infrastruktur eller en tjänst för en längre tidsbestämd period

- kallas för *koncession* när företaget uppbär ersättning genom avgifter som till största delen erläggs av användarna
- kallas för ett *offentlig-privat partnerskap* som omfattas av reglerna för offentlig upphandling när företaget i huvudsak kompenseras ekonomiskt av en offentlig myndighet.<sup>14</sup>

En avgörande fråga för om det rör sig om en koncession i den mening som avses i LOU är i princip om koncessionshavaren tar en ekonomisk risk i samband med nyttjandet av anläggningen.<sup>15</sup> Mer om koncessioner följer nedan under punkten 9.2.7.

I sammanhanget förtjänar påpekas att i Storbritannien har man helt enkelt uppfattat offentlig-privata partnerskap som offentliga upphandlingar trots att de skulle ha kunnat betraktas som koncessioner av offentliga bygg- och anläggningsarbeten.<sup>16</sup> Resultatet blir att alla offentlig-privata partnerskap regelmässigt skall följa direktiven avseende offentlig upphandling. Detta är en intressant hantering, inte minst med beaktande av att det i ett inledande skede inte alltid kan avgöras vad samarbetet utmynnar i för exakt riskfördelning och vilka finansiella lösningar man slutligen väljer. Att i det läget välja ett mer regelstyrt förfaringsätt synes klokt.

<sup>14</sup> Yttrande från Europeiska och sociala kommittén om ”Grönbok om offentlig-privata partnerskap och EG-rätten om upphandling och koncessioner”.

<sup>15</sup> Bihang till Ds 2000:65.

<sup>16</sup> Yttrande från Europeiska och sociala kommittén om ”Grönbok om offentlig-privata partnerskap och EG-rätten om offentlig upphandling och koncessioner”.

Det finns ingen särreglering för OPS i LOU. OPS faller normalt inom ramen för LOU. För Vägverket gäller således LOU för byggtreprenadkontrakt, byggkoncession och tjänstekontrakt. För Banverkets del så omfattas byggtreprenadkontrakt och tjänstekontrakt.

Är det istället fråga om tjänstekoncessionskontrakt för Vägverkets del och samtliga koncessioner för Banverket, är dessa undantagna enligt LOU. Hur upphandlingen skall gå till i dessa fall redogörs för nedan, men generellt är det tämligen fritt att närmare bestämma hur förfarandet skall gå till så länge upphandlingen följer de grundläggande EG-rättsliga principerna.

#### 11.4.2 Skillnader försörjningssektorerna respektive klassiska sektorn

Vid genomgång av de upphandlingsmässiga reglerna i LOU kan konstateras att det i inte oväsentliga avseenden föreligger skillnader mellan vilka regler som gäller för Banverket, som tillhör försörjningssektorerna, och för Vägverket, som tillhör den klassiska sektorn. Det gäller, som framkommit ovan, såväl vid bedömningen av om LOU överhuvudtaget skall tillämpas som i de fall lagen skall tillämpas. Reglerna inom försörjningssektorerna är i många stycken annorlunda och ger ibland de upphandlande enheterna inom dessa sektorer en större valfrihet. Banverket har till exempel möjlighet att använda en upphandlingsform som passar tämligen väl vid upphandling av OPS projekt, förhandlad upphandling. Denna möjlighet är betydligt mer begränsad för Vägverket. Mer om detta nedan.

#### 11.4.3 Möjliga upphandlingsformer

Möjliga upphandlingsformer är i dagsläget

- öppen/förenklad upphandling
- selektiv/urvalsupphandling
- förhandlad upphandling
- koncession.

När de nya EG-direktiven avseende offentlig upphandling implementeras i Sverige kommer ytterligare en upphandlingsform bli tillämplig för den klassiska sektorn, nämligen konkurrenspräglad dialog.<sup>17</sup> Denna är främst avsedd att kunna möjliggöra en större flexibilitet vid upphandlingsförfarandet.

#### 11.4.4 Tröskelvärdesberäkning

Enligt en färsk dom från EG-domstolen<sup>18</sup> är det byggtreprenadkontraktets hela värde, sett ur en potentiell anbudsgivares synvinkel, som ska beaktas vid tröskelvärdesberäkningen. Det är således inte bara det belopp som den upphandlande enheten betalar som ska räknas in, utan även samtliga intäkter från tredje man.

---

<sup>17</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG om upphandling av vatten, energi, transporter och posttjänster (försörjningsdirektivet) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG om offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster (det klassiska direktivet).

<sup>18</sup> Mål C-220/05, Commune de Roanne.

#### 11.4.5 Öppen och selektiv upphandling

Vid val av upphandlingsförfarande gäller olika regler för Banverket respektive Vägverket. För Vägverkets del gäller att öppen eller selektiv upphandling ska användas som huvudregel enligt LOU. Detta gäller även OPS-projekt. Banverket å sin sida kan fritt välja även förhandlad upphandling.

Vid öppen och selektiv upphandling krävs att föremålet för upphandlingen samt övriga förutsättningar, går att fastställa och beskriva redan när upphandlingen inleds. Det är beställaren som fastställer kontraktsvillkoren, någon förhandling med leverantörer får inte förekomma under upphandlingsförfarandet och möjligheterna att ändra kontraktsvillkoren är begränsade efter upphandlingen.

Vid öppen upphandling finns ingen möjlighet att begränsa antalet anbudsgivare, varför selektiv upphandling bör väljas om behov av detta finns. Detta kan vara särskilt angeläget om beställaren avser att utge viss ersättning till de anbudslämnare som kvalificerat sig för anbudsgivning. Selektiv upphandling är ett tvåstegsförfarande där ett urval görs i första steget med hänsyn till angivna kvalifikationskrav och urvalskriterier, dvs. krav och kriterier som avser leverantören. I nästa steg utvärderas anbuden som lämnas av de leverantörer som inbjudits att lämna anbud.

#### 11.4.6 Förhandlad upphandling

Förhandlad upphandling förekommer med eller utan krav på annonsering och är, liksom selektiv upphandling, ett tvåstegsförfarande med kvalificering och utvärdering i vardera steg.

Förhandlad upphandling definieras i 1 kap. 5 § LOU som upphandling där en upphandlande enhet inbjuder vissa leverantörer att lämna anbud och tar upp förhandling med en eller flera av dem. Försörjningsdirektivets art. 1 p. 9 c anger att den upphandlande enheten vid ett förhandlat förfarande vänder sig till utvalda ekonomiska aktörer och förhandlar om villkoren i kontraktet med en eller flera av dessa. Eftersom förhandling får förekomma anses denna upphandlingsform vara särskilt lämpad för just OPS.

En fråga som kan behöva beaktas därvidlag är i vilken utsträckning förhandlingar får ske med anbudsgivarna under olika stadier i upphandlingsprocessen. Enligt beslut från Kommissionen<sup>19</sup> torde dock förhandlingar i relativt stor utsträckning kunna ske. Även vissa ändringar av kontraktet, efter det att önskad anbudsgivare är utsedd, bör kunna tillåtas utan att det leder till antagandet att det slutliga priset inte skulle vara marknadsmässigt. Det viktiga är att det slutliga resultatet, efter förhandlingar och andra ändringar som ansetts påkallade av olika anledningar, inte skulle ha påverkat utgången i den föregående upphandlingen. Det vinnande anbudet måste även i slutändan vara det ekonomiskt mest fördelaktiga.

Som nämns ovan får Banverket i princip fritt välja förhandlad upphandling. Denna möjlighet saknar Vägverket. Vägverket får endast använda förhandlad upphandling om något av i de LOU uppräknade undantagsfallen föreligger.

---

<sup>19</sup> C(2002)3578fin, State aid No N 264/2002 – United Kingdom London Underground Public private Partnership.

Vid upphandling av entreprenad får förhandlad upphandling *med* föregående annonsering användas om

1. entreprenaden utförs enbart för forskning, utveckling eller experiment, under förutsättning att utförandet inte sker i vinstsyfte eller för att täcka forsknings- och utvecklingskostnader (FoU)
2. i särskilda fall arten av arbetena eller därmed förknippade risker inte medger en förhandsvärdering.

Undantaget enligt punkten 2 ovan syftar uteslutande på de fall då osäkerheten i första hand beror på egenskapen hos eller omfattningen av de arbeten som ska utföras, t.ex. då arbetena ska utföras i ett geologiskt instabilt eller arkeologiskt område, men syftar inte på de fall där osäkerheten beror på andra faktorer, såsom svårighet att på förhand bestämma priset på grund av den invecklade beskaffenheten i den rättsliga eller finansiella uppläggnings.<sup>20</sup> Vägverket kan tänka sig att komplicerade infrastrukturprojekt kan motivera det förhandlade förfarandet. I den norska modellen har förhandlad upphandling tillämpats.

Vid upphandling av tjänst får förhandlad upphandling *med* föregående annonsering användas dels enligt punkten 1 ovan, dels om

- de tjänster som skall upphandlas är av den arten att förfrågningsunderlaget inte kan upprättas med tillräcklig precision för att medge att val kan göras av det bästa anbudet enligt reglerna för öppet eller selektivt förfarande.

FoU som avser tjänster omfattas inte av LOU. Om förhandlat förfarande med annonsering väljs gäller att beställaren måste förhandla med minst tre anbudsgivare, om det finns så många som godkänns i kvalificeringsfasen.

Vägverket har gjort den bedömningen att det är tveksamt om något av undantagen som motiverar en förhandlad upphandling *utan* föregående annonsering skulle kunna bli aktuellt att genomföra som OPS.

#### 11.4.7 Mer om koncessioner

Det kan finnas skäl att bedöma möjligheten att upphandla ett OPS som en koncession, eftersom det i vissa projekt kan vara nödvändigt att diskutera olika lösningar med leverantörer. Det är därför viktigt att förutsättningarna för koncessioner utreds.

Koncession är en speciell form för upphandling, drift och underhåll av en byggentreprenad. Koncessionerna omfattas av de grundläggande principerna i EG-fördraget, dvs. principerna om transparens, likabehandling, icke-diskriminering, proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Av dessa principer följer en skyldighet att fastställa bestämmelser för urval av den privata partnern, på lämpligt sätt offentliggöra avsikten att utfärda en koncession samt av de bestämmelser som styr urvalet så att en kontroll av opartiskheten möjliggörs under hela förfarandet, skapa verklig konkurrens mellan de aktörer som är potentiellt intresserade och i stånd att säkerställa fullbordandet av arbetsuppgifterna i fråga, iaktta principen om likabehandling av alla deltagare under hela förfarandet samt upphandla på grundval av objektiva och icke-diskriminerande kriterier.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Kommentaren till LOU, Hentze/Sylvén, 1998.

<sup>21</sup> Grönbok om offentlig-privata partnerskap och EG-rätten om offentlig upphandling och koncessioner.

En upphandlande enhet som upplåter en koncession är därutöver tämligen fri att ange upphandlingsform (t.ex. förhandla med blivande koncessionshavare).

Beställaren har möjlighet att som villkor ange att den som söker koncessionen ska lägga ut minst 30 procent av koncessionsvärdet på tredje man, med möjlighet för den koncessions sökande att öka denna minsta andel.

Om koncessionshavaren är en upphandlande enhet ska dock alla tillämpliga bestämmelser i LOU följas vid upphandling av tredje man. Om koncessionshavaren inte är en upphandlande enhet, vilket torde vara det vanligaste, måste denne ändå i viss mån följa LOU vid upphandling av tredje man. Detta gäller bestämmelserna om annonsering och vissa angivna tidsfrister för ansökan och anbud. Det finns dock inga krav på viss upphandlingsform för koncessionshavaren utan denne kan välja ett tvåstegsförfarande (minst 37+40 dagar tidsfrist) eller att direkt inbjuda till att lämna anbud (minst 40 dagar tidsfrist).

### **Gränsdragning upphandlingskontrakt och koncession**

Beställaren måste som tidigare nämnts i ett tidigt skede definiera hur avtalet ska klassificeras eftersom detta har avgörande betydelse för valet av upphandlingsförfarande.

*Byggekoncession:* Ett kontrakt av samma typ som ett byggentreprenadkontrakt med den skillnaden att ersättning för arbetet endast utgörs av rätten att utnyttja anläggningen eller av dels en sådan rätt, dels betalning.

*Tjänstekoncession:* Ett kontrakt av samma typ som ett tjänstekontrakt med den skillnaden att ersättningen för tjänsternas utförande utgörs antingen av endast rätten att utnyttja tjänsten eller av dels en sådan rätt, dels betalning. Tjänstekoncessionen innebär att tjänsteleveransen riktar sig till allmänheten, medan ett normalt tjänstekontrakt innefattar leveranser till den upphandlande enheten.

Åtminstone en del av betalningen ska således utgöra en rätt för koncessionsinnehavaren att utnyttja anläggningen kommersiellt, om upphandlingen ska anses omfattad av reglerna för koncession.

En avgörande fråga för om det rör sig om en koncession i den mening som avses i LOU är om koncessionshavaren tar en ekonomisk risk i samband med nyttjandet av anläggningen.<sup>22</sup> Om projektet är utformat så att riskmomentet försvinner står det klart att det inte är fråga om någon koncession i lagens mening. Riskmomentet kan bestå i att den privata parten uppbär ersättning genom att ta ut avgifter från användarna. Riskmomentet kan även vara utformat så att den privata parten uppbär ersättning från det offentliga baserat t.ex. på tillträde till anläggningen eller tjänsten i fråga eller t.o.m. frekvensen i utnyttjandet av anläggningen.<sup>23</sup>

*Riskens placering* utgör således en avgörande skillnad mellan koncessioner och offentliga upphandlingskontrakt. Även om det rör sig om s.k. skuggtullar (där koncessionshavaren erhåller ersättning i efterskott från den upphandlande enheten) föreligger det en ekonomisk risk, om ersättningen är beroende av antalet användare.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Bihanget till Ds 2000:65.

<sup>23</sup> Grönbok om offentlig-privata partnerskap och EG-rätten om offentlig upphandling och koncessioner.

<sup>24</sup> A.a.

## Blandning av byggkoncession och tjänstekoncession

Nyttjanderätten i en koncession innehåller ofta också tjänster. En upphandling som innehåller tjänster måste anses antingen som en byggentreprenad (byggkoncession) eller ett tjänstekontrakt (tjänstekoncession).

EG-domstolen har funnit<sup>25</sup> att en upphandling ska anses vara ett tjänstekontrakt om entreprenaden endast är av underordnad betydelse. Domstolen nämner två olika prövningsmetoder. Den ena metoden är att kartlägga om byggnaden var *huvudsyftet* med kontraktet. Om så är fallet ska kontraktet anses vara en entreprenad (byggkoncession). Den andra metoden är att klarlägga om det *ekonomiska värdet* av entreprenaden överstiger värdet av tjänsterna. Om så är fallet ska kontraktet även här anses som ett entreprenadkontrakt.

Om anläggningen efter kontraktets utgång tillfaller den upphandlande enheten, är det sannolikt att anses som ett entreprenadkontrakt. Om den upphandlande enheten har en option att köpa byggnaden blir tolkningen mer komplicerad varvid det måste göras en sammantagen bedömning för att fastställa om det är en entreprenad eller en tjänst.<sup>26</sup>

NOU anser att köp av en byggentreprenad avseende en väg eller en tågräls med tillhörande tjänster för skötsel och underhåll, oavsett kontraktets längd, är att anse antingen som upphandling av en byggentreprenad och en tjänst eller som en byggkoncession, beroende på utformningen av avtalet. En sådan upphandling kan således inte anses utgöra en upphandling av enbart tjänst eller tjänstekoncession.<sup>27</sup>

## Tröskelvärdesberäkning vid koncession

Tröskelvärdesberäkning bör göras så att värdet omfattar vad den upphandlande enheten skulle betala om någon koncession inte delades ut.

## Koncessioner under tröskelvärdena

Koncessioner som värdemässigt hamnar under tröskelvärdena måste enligt Kommentaren till LOU<sup>28</sup> följa 6 kap. LOU, oavsett om det är en byggkoncession eller en tjänstekoncession. Detta synes något märkligt eftersom procedurreglerna för t.ex. en förenklad upphandling numera är ganska omfattande och skulle innebära att ett projekt av lågt värde skulle få lov att genomföras enligt en formellt mer styrd upphandling, än ett projekt av högre värde. Efter Kommentarens tillkomst har emellertid ytterligare regler tillkommit under tröskelvärdena, bl.a. krav på annonsering, varför bedömningen möjligen skulle bli en annan idag.

EU förväntas ge ut tolkningsmeddelanden avseende koncessioner och IOPP (institutionaliserat OPP)<sup>29</sup> under 2007 eller 2008.

---

<sup>25</sup> Mål C-331/92 *Gestion Hotelera Internacional*.

<sup>26</sup> Hentze/Sylvén, 1998.

<sup>27</sup> NOU:s yttrande, 2000/0339-22, över Ds 2000:65 Alternativ finansiering genom partnerskap.

<sup>28</sup> Hentze/Sylvén, 1998.

<sup>29</sup> IOPP – Ett partnerskap där det upprättas ett bolag över vilket den upphandlande enheten och den privata partnern förfogar gemensamt.

## Vilka regler styr upphandling av koncession?

Enligt vad som anförts ovan gäller för Vägverket vid upphandling av byggkoncession endast vissa bestämmelser i LOU och vid upphandling av tjänstekoncession och även vid upphandling av byggkoncession för Banverket, endast de grundläggande principerna om bl.a. insyn, likabehandling, proportionalitet, icke-diskriminering och ömsesidigt erkännande. Detta sammanfattas i följande skyldigheter:

- att fastställa bestämmelser för urval av den privata partnern
- lämpligt offentliggörande av avsikten att utfärda en koncession och av de bestämmelser som ska styra urvalet så att en kontroll av opartiskheten möjliggörs under hela förfarandet
- skapande av verklig konkurrens mellan de leverantörer som är intresserade och har möjlighet att säkerställa fullbordandet av arbetsuppgifterna i fråga
- iakttagande av principen om likabehandling av alla deltagare under hela förfarandet samt
- tilldelning på grundval av objektiva och icke-diskriminerande kriterier.

Det står vidare parterna fritt att förhandla, så länge de grundläggande principerna beaktas.

Vid upphandling av en byggkoncession är den upphandlande enheten inom klassiska sektorn fri att välja upphandlingsförfarande. Det får anses vara oklart om detta innebär en skyldighet att följa alla procedurregler för något av de förfaranden som anges i LOU (i dagsläget öppet, selektivt eller förhandlat och motsvarande). Det görs dock i flera EU-dokument hänvisningar till bestämmelserna för dessa förfaranden när det gäller vissa tillvägagångssätt, t.ex. reglerna för hur många leverantörer som bör bjudas in att lämna anbud i ett tvåstegsförfarande (selektiv och förhandlad upphandling). Rent praktiskt torde det vid upphandling av koncession bli fråga om ett tvåstegsförfarande.

En av de få regler som finns i LOU om koncession (byggkoncession) rör tidsfristerna. Här anges att tiden för att ansöka om att få lämna anbud om koncession ska vara minst 52 dagar från annonsering (3 kap. 23 § 1 st. LOU). Detta kan jämföras med ansökningstiden vid selektiv eller förhandlad upphandling som är 37 dagar. Det anses således nödvändigt med betydligt längre tid för ansökan när det är fråga om koncession. Urvalsproceduren regleras inte på annat sätt än att det enligt grundläggande principer ska vara öppet och icke-diskriminerande, vilket bl.a. torde innebära att urvalskriterierna – som alltså avser leverantören – ska anges i underlaget för ansökan, liksom en beskrivning av hur urvalsprocessen kommer att gå till. Minst tre leverantörer, om så många finns som är kvalificerade, bör bjudas in att delta i den fortsatta processen.

### 11.5 Några svårigheter vid upphandling och koncessioner

Vid upphandling av OPS finns skäl att beakta att upphandlingsreglerna medför vissa begränsningar eller i vart fall bör man ha dem i åtanke vid genomförandet för att tillse att det inte uppstår upphandlingsrättsliga problem vid vissa situationer. Detta gäller oavsett om förfarandet följer LOU i dess helhet eller om upphandlingen sker som en koncession.

Ovan har nämnts valet av upphandlingsförfarande och möjligheter till förhandling (samma regler vid förhandling vid koncession torde gälla). Vid nyttjande av förhandling



är det särskilt angeläget att de upphandlande enheterna ges stor möjlighet att förhandla såväl vid själva upphandlingstillfället som efter det att anbudsgivarna lämnat sina anbud och kontrakt tecknats. Detta särskilt mot bakgrund av att anbudsgivarna inte sällan kan antas ta på sig en större risk och avtalen sträcker sig över långa perioder. Idag är det osäkert hur långt möjligheterna till förhandling sträcker sig.

Enligt huvudregeln får den upphandlade leverantören inte bytas ut under fullgörande av ett avtal som upphandlats enligt LOU. Byts leverantören ut skall detta föregås av nytt upphandlingsförfarande. Detta kan naturligtvis innebära stora problem eftersom så kallade step-in klausuler kan tänkas bli vanligt förekommande i OPS upphandlingar. Med step-in klausuler avses normalt en klausul i avtalet mellan leverantörerna och bankerna/finansinstitut, enligt vilka de senare har möjlighet att sätta annan leverantör i den ursprungliga stället, om denne inte uppfyller vissa ekonomiska förpliktelser. Det innebär alltså att banken kan besluta vilken leverantör som skall träda in i avtalet gentemot den upphandlande enheten. Detta anses inte förenligt med vare sig LOU eller EG-direktiven.

Upphandlingsreglerna syftar ytterst på att tillvarata konkurrensen. Ett sätt att tillgodose detta krav som LOU och direktiven ställer är att tillse att anskaffning utsätts för konkurrens med jämna mellanrum, dvs. i praktiken innebär detta att de upphandlande enheterna är förhindrade att teckna alltför långa avtal och givetvis inte heller tillsviðare avtal. Det finns dock utrymme för att ha långa avtal om det särskilt kan motiveras att ha sådana.

Vidare bör övervägas hur man skall hantera eventuella ändringar i avtalet under kontraktstiden, eftersom LOU och de bakomliggande direktiven inte medger ändringar om de är att bedöma som väsentliga sådana.

## 11.6 Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan OPS upphandlas i enlighet med de förfaranden som finns enligt LOU och kommande upphandlingslag. Den upphandlingsform som bedöms som bäst lämpad för upphandling av OPS är förhandlad upphandling. Upphandlingsformen behövs då det ofta är fråga om komplexa upphandlingar som sträcker sig över lång tid. För den klassiska sektorn är den konkurrenspräglade dialogen sannolikt särskilt lämpad för upphandling av OPS. Denna upphandlingsform synes dock inte vara tillräckligt flexibel för de typer av avtal som vi nu talar om.

Banverket, som tillhör försörjningssektorn, äger i princip fritt använda sig av förhandlad förhandling, vilket emellertid inte Vägverket har möjlighet till. För de OPS eller OPS-liknande projekt som Vägverket särskilt tittat på skulle det dock troligen gå att motivera användningen av förhandlat förfarande, om behov av att diskutera olika genomförandelösningar finns. Det är något tveksamt om kriterierna för byggkoncession kan uppfyllas i de OPS-projekt som Vägverket kan komma att genomföra, men det får bedömas i det enskilda fallet med utgångspunkt i den betalningsmodell och riskfördelning som väljs och då möjligheten/rätten för leverantören att utnyttja anläggningen kommersiellt. Vägverket ser emellertid inte att förfarandet vid koncession blir så mycket annorlunda rent praktiskt, än det vanliga förhandlade förfarandet.

Vägverket tycker det är ytterst tveksamt att ett vägprojekt, innefattande bl.a. byggande, underhåll och drift, kan uppfylla kriterierna för att vara en tjänstekoncession.

Även om det således inte krävs någon förändrad upphandlingslagstiftning så finns det ändå skäl, särskilt mot bakgrund av de svårigheter som beskrivits ovan, att regeringen

inom ramen för EU-samarbetet särskilt verkar för att kommande tolkningsmeddelande och dylikt medger en större flexibilitet vid just OPS-projekt.

## 11.7 Statsstöd

Vid vissa OPS projekt bör utredas att byggnationen och dess finansiering inte står i strid med EG:s statsstödsregler. Nedan redogörs i korthet för dessa. I de sammanhang där dessa frågor behöver utredas kan det även finnas skäl att utreda även övriga konkurrensregler. Vi har valt att inte gå in närmare på dessa i denna rapport.

### 11.7.1 Statsstödsreglerna

Av artikel 87 punkt 1 i EG-fördraget<sup>30</sup> framgår att följande fyra faktorer är avgörande för bedömningen huruvida ett statsstöd föreligger:

- stödet skall medföra att ett visst enskilt företag eller viss produktion gynnas
- stödet skall vara ett utflöde av allmänna medel (oavsett form)
- stödet skall snedvrیدا konkurrensen och
- stödet skall påverka handeln mellan EU:s medlemsstater.

Vid bedömningen huruvida ett statsstöd är för handen tas inte hänsyn till orsaken eller syftet med den aktuella stödåtgärden. Stödet definieras istället objektivt i förhållande till dess verkningar.<sup>31</sup> Detta innebär att inte endast direkt stöd kan utgöra statsstöd, utan även indirekt stöd i form av exempelvis riktade skatteförmåner kan anses vara statsstöd.

Vissa stöd inom transportsektorn kan vara förenligt med EG-fördraget. I artikel 73 i EG-fördraget anges att stöd är förenligt med fördraget, om det bl.a. tillgodoser behovet av samordning av transporter. Att övergå från en typ av transport till en annan räknas som en sådan samordningsverksamhet.<sup>32</sup> Artikel 73 i EG-fördraget är kopplad till rådsförordningen om stöd till transporter på järnväg, väg och inre vattenvägar.<sup>33</sup> Av artikel 3 b) i nämnda förordning framgår att till dess att gemensamma regler för fördelningen av infrastrukturkostnader trätt i kraft kan medlemsstater bevilja stöd till företag, som måste bära kostnaden för den infrastruktur som de använder, om andra företag inte drabbas av motsvarande kostnader. Eftersom järnvägstransporter innebär högre investeringskostnader än exempelvis vägtransporter, har detta stadgande använts för att motivera stöd till infrastruktursatsningar avseende järnvägstransporter.

För att en stat med framgång skall kunna åberopa att det stöd man planerar att ge ut tillgodoser ett behov av samordning av transporter i enlighet artikel 73 i EG-fördraget måste vissa kriterier vara uppfyllda. Stödet skall *dels* vara nödvändigt för att projektet skall kunna genomföras, *dels* skall tillträdet till den planerade infrastrukturen ske på ett icke-diskriminerade sätt, *dels* får stödet inte leda till en snedvridning av konkurrensen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, Romfördraget.

<sup>31</sup> EG-domstolens dom den 2 juli 1974, *Italienska republiken mot Europeiska gemenskapernas kommission*, mål 173/73.

<sup>32</sup> Kommissionens beslut om statligt stöd till *Stora Enso i Belgien*, OJ L/53 den 26 februari 2005 s. 66–77.

<sup>33</sup> Rådets förordning (EEG) nr 1107/70 av den 4 juni 1970.

<sup>34</sup> Kommissionens beslut den 24 juni 2003, *Nederländerna, statsstöd till NV Huisvuilcentrale Noord-Holland*, (EGT L 327/39 den 16 december 2003).

## 11.8 Kontraksfrågor

### 11.8.1 Val av regelverk

För denna typ av objekt kan i vart fall två olika kontraksstrukturer väljas. Dels att – så långt möjligt – använda de standardregelverk som styr byggsektorn i Sverige, dvs. huvudsakligen ”Allmänna Bestämmelser AB 04 för byggnads- anläggnings- och installationsentreprenader” och motsvarande för totalentreprenader (funktionsentreprenader) ABT 06, dels att skriva helt nya, mer eller mindre objektsspecifika kontraktuella regler.

Ett exempel på den första varianten, dvs. med tillämpning av standardregelverk, är Norrortsleden delen Täby kyrkby–Rosenkälla som av Vägverket upphandlats som en funktionsentreprenad med helhetsåtagande, dvs. inklusive drift och underhåll under 15 år efter trafikpåsläpp. Detta skedde med tillämpning av ABT 94 (föregående utgåva) med de förändringar av regelverket som erfordrades eftersom ABT i dess ursprungliga form inte inbegriper efterföljande underhålls- och driftperiod.

Till skillnad från det norska kontraktet innefattade Norrortsleden varken något finansieringsmoment eller något projektbolag. Detta innebär att en tillämpning av ABT 06 med de anpassningar som behöver göras för driftskedet även måste anpassas till det finansiella upplägg som är tänkt för OPS-projekten. En hel del arbete återstår i så fall.

En annan möjlighet är att ansluta så långt möjligt till den norska modellen. En av fördelarna med detta kan vara att den gemensamma nordisk/skandinaviska byggmarknad som Vägverket är med om att försöka få till stånd gynnas av ett enhetligt agerande från beställarsidan. Det torde även öka intresset från aktörer från den övriga europeiska marknaden att delta om de kontraktuella villkor som tillämpas så långt möjligt ansluter till de norska som redan med framgång presenterats för och tillämpats av marknaden. Att utarbeta anbud är förenat med mycket stora kostnader och att kunna undvika att uppfinna hjulet igen är både tids- och kostnadsbesparande för samtliga inblandade.

### 11.8.2 Översiktlig analys av det norska OPS-kontraktet

Det norska kontraktet skiljer sig från sedvanliga entreprenadkontrakt genom att det inte hänvisar till något standardavtal eller några Vägverksnormer. Kontraktet avser alltså att vara heltäckande. Anledningen till att man i Norge valt denna struktur är att man ansett det vara av vikt att poängtera för anbudslämnarna att detta objekt högst väsentligt skiljer sig från en vanlig byggentreprenad.

Kontraktet är till sin struktur uppbyggt på sedvanligt sätt med ett avtalsdokument med ett antal bilagor. Vad gäller betalning så finns villkoren för detta i kontraktsbilagan C. Kortfattat är ersättningsvillkoren uppbyggda på följande sätt:

- Ingen betalning under byggtiden.
- Betalning utgår som ersättning för att vägen är öppen för trafik och lever upp till kontraktets funktionskrav. Fyra parametrar reglerar betalningens storlek i förhållande till kontraktssumman. Brister i funktionsuppfyllnad avseende tillgänglighet och driftstandard ger avdrag enligt redovisade villkor medan ökad säkerhet och ökad trafikmängd leder till tilläggsersättning. En matematisk formel reglerar storleken på det årliga beloppet som skall betalas. Formeln utgår från ett årligt avtalat ersättningsbelopp (samma belopp varje år) som kan justeras uppåt eller nedåt beroende av hur parametrarna utfaller.

- Ingen betalning när kontraktstiden är slut. Anläggningen övergår vederlagsfritt till Vegdirektoratet.
- Avtalet löper på en driftsperiod om 25 år efter trafiköppning. I kontraktsbilagan H finns angivet tider för framdriften för byggandet och trafiköppning. Vad gäller trafiköppning är dock tiden inte bindande, men kan ge rätt till hävning och avdrag på ersättningen. Avtalet avslutas den första september det året som 25 år gått från trafiköppningen. Kontraktstiden kan därmed bli något längre än 25 år.

I kontraktsbilaga E under artikel 13.2 finns en bestämmelse som fångar upp problemet. OPS-sällskapet åtar sig att följa vid var tid gällande lagar och bestämmelser under kontraktstiden. Om nya regler tillkommer som för med sig inte oväsentliga kostnader har OPS-sällskapet rätt att åberopa artikel 19, som räknar upp de risker som Vegdirektoratet skall ansvara för. Följden blir att OPS-sällskapet får ersättning för det inträffade genom reglerna om ändrings- och tilläggsarbete.

I artikel 13.2 stadgas anmälningsplikt för OPS-sällskapet om ändrade regler medför att de måste bryta mot kontraktet för att följa den nya ändrade regeln.

Artikel 15.1 i kontraktsvillkoren (bilaga E) stadgas att för att rätt till betalning skall inträda och att vägen får öppnas krävs att den uppfyller alla kontraktssenliga fordringar. Vegdirektoratet har rätt att hindra att vägen öppnas om den inte uppfyller kontraktet. Det finns en särskild procedur avtalad för genomförande av driftsättningsbesiktning (bilaga D p 2.12.2). Enligt proceduren skall båda parter delta med fackkunniga personer. Eventuell oenighet om kontraktsavvikelse tas om hand genom artikel 40 och 41 (skiljeförfarande av expert/er eller norsk domstol i sista hand).

Artikel 17.1 i kontraktsvillkoren (bilaga E) innehåller det stadgande som reglerar överlämnande av vägen till Vegdirektoratet. Texten anger att det sker vederlagsfritt och att det skall ske enligt en avtalad övertagandeprocédur. Kravet är att anläggningen vid överlämnandet skall uppfylla alla kontraktssenliga fordringar. Övertagandeprocéduren finns i kontraktsbilaga D under artikel 3.14. Ett år före kontraktstidens slut skall OPS-sällskapet avge dokumentation utvisande att vägen uppfyller alla kontraktssenliga fordringar. Inspektion skall ske enligt en överenskommen plan som skall vara överenskommen senast fyra månader före kontraktstidens slut. Inspektioner skall starta senast tre månader före kontraktstidens slut.

Av artikel 17.4 i kontraktsvillkoren (bilaga E) följer att Vegdirektoratet har rätt att få vägen iståndsatt på OPS-sällskapets bekostnad (om kostnaden blir för stor i förhållande till vad som uppnås skall ersättning istället utgå för värdeminskning).

Uppsägning: Vegdirektoratet har rätt att avbeställa men måste då i korthet beskrivet ersätta summan av OPS-sällskapets utestående extern gäld, kostnader och värdet på det egna kapitalet med avdrag för ett belopp motsvarande marknadsvärdet på OPS-sällskapet vid uppsägningstidpunkten.

Hävning: Reglerna om hävning (artikel 33.1) ger rätt för Vegdirektoratet att häva i följande fall:

- Utförandet ej igångsatt senast 6 månader efter planlagd igångsättning.
- Anläggningen ej i drift senast 12 månader efter planlagd driftsättningsdag.
- Framdriften så långsam att man kan förutse att anläggningen ej kommer att kunna sättas i drift senast 12 månader efter planlagd driftsättningsdag.

- OPS-sällskapet ej tecknar avtalade försäkringar.
- Allvarliga brister gällande tillgänglighet efter att vägen tagits i drift (beräkning enligt en viss formel).
- OPS-sällskapet överlåter ägarandelen i vägprojektet.
- OPS-sällskapet går i konkurs.
- Väsentligt kontraktsbrott.

Reglerna om hävning (artikel 33.2) ger OPS-sällskapet rätt att häva i följande fall:

- Om risk som Vegdirektoratet skall stå för faller ut så att det inte finns anledning att inleda arbetena senast 12 månader efter planlagd igångsättning.
- Utebliven betalning (ej oväsentligt belopp).

Regler finns om hur avräkning skall ske i artiklarna 33.5.1 och 33.5.2.

En anpassning till svenska förhållanden och de enskilda objekten måste naturligtvis göras, men en slutsats som kan dras är att den norska modellen mycket väl kan användas som utgångspunkt för ett svenska OPS-projekt.

## 12 Funktionskrav

Utformningen av de funktionskrav som ska ställas i OPS-avtalet är av central betydelse för att säkerställa att en minskad anläggnings- och driftkostnad inte tillkommer på bekostnad av sämre kvalitet för resenärer och godskunder. I detta avsnitt behandlas inledningsvis hur dessa funktionskrav bör utformas och följas upp (12.1). Därefter förs en diskussion om förhållanden som eventuellt *inte* kan hanteras med hjälp av funktionskrav (avsnitt 12.2), frågor som i sin tur har att göra med hur många år som OPS-avtalet ska omfatta. Slutsatserna av diskussionen sammanfattas i avsnitt 12.3.

### 12.1 Utformning av funktionskrav

På samma sätt som i en funktionsentreprenad innebär ett OPS-avtal att en entreprenör får i uppgift att tillhandahålla en förutbestämd funktion för ett väg- eller järnvägsprojekt under ett antal år. För att kunna vinna en upphandling kommer anbudsgivarna att försöka minimera sina kostnader för verksamheten, en kostnadsminimering som därmed också kommer samhället till godo.

Ett sådant uppdrag kan emellertid få oönskade konsekvenser för dem som använder vägen och för samhället i allmänhet: En billig nykonstruktion och låga underhållskostnader sparar pengar för entreprenör och/eller statskassa men kan medföra att anläggningens standard är oacceptabel. Man måste därför utforma avtalet mellan parterna på ett sätt som får utföraren att minimera de sammanlagda kostnaderna för verksamheten. Ju högre standard som vägen eller banan har, desto mer behaglig är en resa och desto lägre är användarkostnaderna: Den goda resan är billig (bilarna slits inte av en dålig väg), den är bekväm (det finns inte potthål) och den är rimligt säker.

Med samma logik är det uppenbart att vägens eller banans utformning eller geografiska lokalisering också kan få konsekvenser för samhället i övrigt. Exempelvis kan kringboende störas av buller medan dubbdäck kan slita loss partiklar från beläggningen som påverkar hälsan för de kringboende. Det är emellertid möjligt att bygga och underhålla anläggningarna på ett sätt som begränsar dessa störningar. Exempelvis är vissa vägbeläggningar hårdare (men dyrare) än andra och släpper därför från sig färre partiklar. Somliga beläggningar kan också vara mindre bullrande (men dyrare) än andra. Bullerplank (kostsamma) kan reducera störningarna från såväl vägar som järnvägar och lokaliseringen av en ny väg eller bana har stor betydelse för denna typ av påverkan liksom för i vilken utsträckning den barriär som skapas av infrastrukturen påverkar ett större eller mindre antal människor. Också detta är funktioner hos en anläggning som kan behöva ingå i kravspecifikationen när ett förfrågningsunderlag tas fram.

Sammantaget finns uppenbarligen ett behov av att balansera storleken på de kostnader man spenderar på att bygga och underhålla vägen och storleken på kostnaderna (i vid bemärkelse) för användarna. Det avtal som skrivs mellan parterna måste därför innehålla villkor på anläggningens funktion som ska vara uppfyllda för att entreprenören ska få (full) betalning för sina tjänster. Dessa villkor måste bland annat omfatta följande punkter:

- Tillgänglighet: Syftet med en väg är att möjliggöra transporter. Beställarens ersättning till utföraren för en ny väg ska därför börja betalas först när en delsträcka eller en körbana öppnas för trafik. Dålig tillgänglighet beroende på underhållsåtgärder (underhållsbeläggning) eller otillräckligt vintervägsunderhåll ska också minska ersättningens storlek. Ersättningarna kan bland annat utformas

för att skapa incitament för att utföra underhållet under lågtrafikperioder, dvs. under natten eller under delar av året med låga trafikflöden.

- Vägytestandard: Bekvämligheten hos en resa minskar ju mera ojämn en väg blir. Detta omfattar såväl tidsåtgången för en resa, åkkomforten och eventuellt också trafiksäkerheten.
- Säkerhet: Det finns andra vägegenskaper än ytstandarden som kan påverka trafiksäkerheten. Exempelvis kommer omfattningen av vinterunderhåll, byte av trasig belysning, målning av vägmarkeringar liksom underhåll av sidräcken och upprätthållande av siktsträcka på sidoområden att påverka olycksrisken.
- Miljöhänsyn: Som tidigare redovisats påverkas miljön av valet av beläggning, både med avseende på partikelsläpp och med avseende på buller.

I utformningen av avtalet måste särskild uppmärksamhet riktas mot *styrkan* på sambandet mellan kvalitén (i vid bemärkelse) och trafikanteffekterna. Man måste därför på ett träffsäkert sätt kunna premiera en entreprenör som tillgodoser högt ställda kvalitetskrav, respektive ge den som inte lyckas mindre betalt.

För varje funktionskrav måste ett antal kriterier klargöras. Det måste också finnas en flexibilitet i kontraktet som tillåter att mätmetoder och redovisning kan ändras i takt med den tekniska utvecklingen:

- Mätmetod
- Mätutrustning
- Hur ofta mätning ska utföras
- Vem som utför mätningen
- Hur mätresultaten ska redovisas
- Hur sambandet ser ut mellan mätresultat och utbetalning av ersättning.

Det finns idag relativt goda kunskaper om vilka parametrar som bör användas för att formulera funktionskrav. Det finns också värdefulla erfarenheter från såväl Vägverkets utformning av ersättningsformer för grundpaket drift som från andra länder, framför allt Finland. Mycket arbete återstår emellertid att göra vad gäller utformningen av de funktionskrav som ska ingå i överenskommelsen och hur kvalitetsnivåer över eller under de krav som ställs bör premieras respektive bestraffas. En genomgång av vissa sådana principfrågor finns i VTI rapport 560.

## 12.2 Funktionskrav och/eller krav på anläggningen

Trafikverkens traditionella sätt att upphandla nybyggnadsprojekt innebär att man löpande under byggprocessen, och framför allt i samband med överlämnande av en färdig anläggning, granskar den anläggning som färdigställts. På så sätt kan man säkerställa att entreprenören har uppfyllt de krav på utformning vad gäller vägens olika bär- och ytlager, vad gäller dimensionering och utformning av konstbyggnader (broar, tunnlar, kulvertar etc.) som utformats under årens lopp och som samlas i detaljerade föreskrifter som man normalt sett hänvisar till i avtalet.

En grundläggande avsikt med utformning av villkoren i ett OPS-avtal är emellertid att *inte* på detta sätt ställa krav på insatsen i produktionsprocessen – av en väg eller järnväg

– utan att mäta funktionen på den tjänst som ska levereras på det sätt som tidigare beskrivits. Av detta skäl bör man därför som grundläggande princip ta bort alla sådana krav i det avtal som skrivs.

Det bör betonas att detta med stor sannolikhet inte betyder att alla anläggningar kommer att byggas på ett radikalt annorlunda sätt än vad som sägs i dessa normer. I långa stycken är det sannolikt fråga om tumregler och bestämmelser vuxit fram med stöd i erfarenheter som vunnits under årens lopp, och som därför också fortsatt kommer att tillämpas, fast nu på frivillig basis. Man kan däremot förvänta sig att utföraren kommer att frångå normerna i situationer där förutsättningarna för ett bygge är radikalt annorlunda än i en genomsnittlig byggsituation. Exempelvis är utgångspunkterna för att bygga väg eller bana olika beroende på om man bygger på sandmo, på fast berg eller på mark med dåliga geotekniska förutsättningar, och det finns därför skäl att överlåta åt utföraren att avgöra hur detta ska hanteras i varje specifik situation.

Det finns emellertid två aspekter som gör att denna övergripande princip i vissa avseenden kan behöva mildras. Den ena aspekten har att göra med att somliga av de krav som ställs på bygget föranleds av överenskommelser i tidiga skeden med kommuner, markägare och andra intressenter som kan innebära inskränkningar i projektbolagets frihetsgrader. Det gäller framförallt de delar av projektets utformning som kan påverka tredje part. Det kan också gälla åtgärder inom annans fastighet, delar av den nya anläggningen som byggs på uppdrag av annan intressent, täckdiken på åkrar m.m. där Vägverket respektive Banverket ingått överenskommelser som specificerar ett visst utförande, osv.

VTI:s bedömning är att det inte utan vidare går att reglera hur dessa olika önskemål ska hanteras i utformningen av ett nytt avtal. Inte minst finns en oklarhet om när under beslutsprocessen som ett nytt projekt ska upphandlas och i vilken utsträckning denna typ av krav på anläggningens utformning binder utföraren. Man bör därför utreda denna fråga vidare.

En andra aspekt på valet mellan funktionskrav och krav på en anläggnings konstruktion har att göra med anläggningens förväntade livslängd i förhållande till längden i det avtal som tecknas mellan parterna. Den grundläggande rekommendationen om att fokusera funktion i stället för utförande baseras på att livslängd och avtalsperiod sammanhänger: Om en väg eller järnväg förväntas hålla i 60 år, och om avtalet med utföraren också är på 60 år, så kan man helt och hållet fokusera funktion utan att bry sig om utförande.<sup>35</sup> För det fall att utföraren medvetet skulle välja en ”billig” nybyggnadsstandard som medför höga framtida underhållskostnader kommer denne att fullt ut få ta konsekvenserna av sitt val av design.

Saken är inte lika enkel om avtalet är på kortare tid än anläggningens förväntade livslängd. När man väljer mellan olika avtalslängder ligger därför i ena vågskålen att långa avtalsperioder ger goda incitament att optimera anläggningens utformning mot framtida underhållskostnader. I den andra vågskålen ligger att det långa avtalet betyder att man tar bort projektet från marknaden under en mycket lång tidsperiod. Med frekventa upphandlingar, säg till exempel vart femte år, så kan den tekniska utveckling som sker i större utsträckning komma beställaren till del. Ju oftare en upphandling görs, allt annat lika, desto mindre är möjligheten att tjäna mycket på utförarens bekostnad.

---

<sup>35</sup> Man kan notera att avtalet om Arlandabanan omfattar 45 år med option till 10 års förlängning.



Det finns inte utrymme här att reda ut hur lång tid ett avtal optimalt bör skrivas på. Det är däremot viktigt att poängtera att om avtalstiden är kortare än livslängden – säg 25 respektive 60 år – så måste det i avtalet finnas sätt att garantera att anläggningen vid överlämnandetidpunkten har en ”optimal” standard. Om inte, finns en risk för att utföraren sparar på investeringskostnaden och på så sätt övervältrar stora reinvesteringskostnader på beställaren. En sådan reinvestering hade inte behövts om anläggningen från början utformats för att hålla i 60 år.

Det finns olika sätt att hantera denna fråga i avtalet. Ett tillvägagångssätt är att fortsätta med de tekniska krav som redan finns hos Banverket och Vägverket. Baksidan av detta alternativ är att man samtidigt tar bort möjligheten för utföraren att göra ”rimliga” besparingar på byggkostnaderna.

Ett annat tillvägagångssätt är därför att ställa tekniska krav på anläggningens standard vid den framtida överlämnandetidpunkten.<sup>36</sup> En tredje möjlighet är att i avtalet bestämma att anläggningen något år före överlämnandet ska genomgå någon typ av större rehabiliterings- eller reinvesteringsåtgärd. Sådana krav kan också kombineras med att beställaren håller inne en slutbetalning, dvs. att den sista utbetalningen villkoras med att anläggningen vid överlämnandetidpunkten har en acceptabel standard.

Oavsett vilket eller vilka av dessa tillvägagångssätt som väljs, måste redan det avtal som undertecknas i detalj specificera vilka krav som ställs på anläggningens standard vid ett tillfälle långt in i framtiden. Det är inte möjligt att efter en tids eftertanke återkomma med sådana krav. Det måste också vara krav som är mätbara och som säkerställer att båda parter är medvetna om att en oförmåga att hålla ett ingånget avtal får allvarliga ekonomiska konsekvenser.

### 12.3 Vikten av att skapa frihetsgrader och minimera låsningar

Storleken på de effektiviseringsvinster som kan uppstå genom att man ställer funktionskrav istället för tekniska detaljkrav är beroende av de frihetsgrader och låsningar som finns i projektet. Som vi redan har varit inne på flera gånger tidigare i rapporten, inte minst i kapitel 11, så är designfrihet för entreprenören av stor vikt för att öka sannolikheten för en dynamisk effektivitet: Ju större frihetsgraderna är desto större möjlighet har projektbolaget att hitta kostnadseffektiva lösningar. I praktiken finns det emellertid olika typer av restriktioner som påverkar designfriheten. I det följande ges några exempel på vanligt förekommande restriktioner och låsningar.

Vägverkets respektive Banverkets instrument för att kunna ta mark i anspråk med vägrätt och järnvägens motsvarighet för markförvärv är arbetsplanen respektive järnvägsplanen. Det som formellt fastställs i en arbetsplan är vägområdesgränserna som visar vilken yta som tas i anspråk. Normalt sett innehåller arbetsplanerna dock betydligt mer och detaljerad information än så. Det är inte ovanligt att man redan i arbetsplanen tar fram detaljerade ritningar och beskrivningar över specifika tekniska lösningar. Gränsen mellan arbetsplanen och detaljprojekteringen flyter därmed ihop, ofta med negativa följder för kreativiteten och slutkostnaden eftersom det inte går att ställa funktionskrav där den tekniska lösningen redan är låst. Man bör alltså redan när man upprättar arbetsplanen vara medveten om att projektet kan komma att genomföras som ett OPS-projekt och därmed inte gå för långt i detaljeringsgrad.

---

<sup>36</sup> Man talar ibland om detta som ett restvärde. Begreppet är i sammanhanget inte helt korrekt eftersom det saknas en marknad där ett sådant värde kan etableras.

Miljödomar, genomförandeavtal och andra överenskommelser med kommuner, myndigheter, markägare och andra intressenter innebär nästan alltid att frihetsgraderna inskränks. Krav från intressenter på specifika tekniska lösningar innebär alltid en låsning. Det är av vikt att vara noggrann i valet och utformningen av de överenskommelser som träffas så att mesta möjliga valfrihet skapas.

Vägverkets respektive Banverkets regelverk innebär i sig låsningar. Inom båda verken pågår dock sedan flera år en utveckling mot funktionstänkande. Det har visat sig att inom områdena vägbyggnad och tekniska installationer kan Vägverkets regelverk relativt enkelt ersättas av funktionskrav. För berg- och tunnelbyggande har regelverket delvis kunnat ersättas med funktionskrav medan utvecklingen inom området konstbyggnader inte kommit lika långt. Det är viktigt att varje projekt noga utreder inom vilka områden avsteg från regelverket är nödvändiga, ansöker om nödvändiga avsteg och istället formulerar funktionskrav för dessa områden.

## 12.4 Sammanfattande bedömning

Det är av central betydelse att utforma väl avvägda funktionskrav för att minimera risken för att minskade väghållningskostnader åstadkoms till priset av ökade kostnader för trafikanterna. En del av detta är att kraven ska vara mätbara och kunna verifieras av oberoende parter. Med tanke på att ett OPS-avtal avser förhållanden som sträcker sig mycket långt in i framtiden är det särskilt betydelsefullt att i utformningen av dessa krav också tänka igenom tänkbara negativa utvecklingsscenarios och vad dessa kan betyda för utformningen av det avtal som tecknas i nutid.

Det finns många och värdefulla erfarenheter om dessa utformningsfrågor från verkens upphandling av driftåtgärder och från de internationella avtal som ingåtts. Det återstår emellertid mycket arbete för att fastställa precis på vilken nivå som de funktionella kraven ska ligga och hur funktioner som överträffar ställda krav, respektive som inte klarar av att tillgodose kraven, ska belönas respektive bestraffas.

## 13 Slutsatser och förslag

I det här kapitlet presenteras slutsatserna av det arbete som bedrivits. Inledningsvis presenteras vissa övergripande slutsatser (13.1) varefter vårt förslag till utformning av en svensk OPS-modell sammanfattas (13.2). Avslutningsvis kommenteras vissa övriga frågor som formuleras i regeringsuppdraget (13.3).

### 13.1 Övergripande slutsatser

#### **Det finns principiella skäl att tro att OPS kan bidra till ökad samhällsekonomisk effektivitet**

Den teoretiska analys som gjorts pekar på att det finns en potential för att OPS skulle kunna bidra till förbättrad samhällsekonomisk effektivitet. Detta sker genom de 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.

#### **Det saknas ännu empiriska belägg för att sådana besparingar har gjorts**

Det saknas ännu empiriska belägg för att effektiviteten förbättras i OPS-projekt. Det finns dock tydliga indikationer för att OPS inneburit starka drivkrafter att förändra arbetsorganisationen i Norge och Finland. Den enskilt viktigaste förklaringen till bristen på belägg är att få OPS-projekt ännu slutförts och att många endast befinner sig i de första åren av sin driftperiod. Ett annat viktigt skäl är att en betydande del av den information som är intressant ur ett utvärderingsperspektiv också betraktas som affärs- mässigt känslig. Däremot finns empiriska belägg för att OPS-projekt byggs färdigt i tid eller till och med före utsatt tid. Likaså tycks kostnadsöverskridandena bli mindre än med traditionellt upphandlade projekt.

#### **Avtalsutformningen är avgörande**

Det sätt på vilket avtalet för ett OPS-projekt utformas är avgörande för möjligheterna att förbättra effektiviteten. Eftersom olika investeringsprojekt har olika egenskaper, bland annat med avseende på var det finns en risk för kostnadsökningar under arbetets gång, finns det också goda skäl att hitta ett sätt att anpassa arbetets och därmed avtalets utformning till de förutsättningar som ges i varje enskilt fall. I avsnitt 13.2 lämnas ett förslag till hur en sådan avtalsram kan utformas. Innebörden av förslaget är att man inte kan utforma en avtalsstruktur som är lika överallt utan att det kan behövas olika avtalslösningar för olika projekt. Detta utesluter givetvis inte att stora delar av texterna kan användas i flera olika projektavtal.

#### **Det går inte att avgöra huruvida OPS skapar något ökat utrymme för investeringar i transportinfrastruktur**

Även om ett väl utformat OPS-projekt bidrar till ökad effektivitet i produktionen och ökad dynamisk effektivitet innebär detta inte med automatik att resurser frigörs som kan användas till nya investeringar i vägar eller järnvägar. Ett skäl kan vara att konkurrensen inte är tillräcklig för att upphandlingen ska leda till lägre kostnader för staten. Ett annat skäl är att kapitalkostnaderna är högre i OPS-projekt än om staten använder låne-

finansiering, vilket kan äta upp åtminstone en del av besparingen av livscykelkostnader. Ett tredje skäl är att även om man realiserar lägre kostnader för investeringar så är det inte säkert att staten vill använda ett frigjort budgetutrymme för investeringar i infrastruktur. Staten kan vilja använda resurserna för helt andra ändamål, som att minska de totala offentliga utgifterna eller till andra angelägna utgiftsområden.

### **OPS innebär både möjligheter och hot för konkurrensen på den svenska entreprenadmarknaden**

OPS kan vara en möjlighet att få in nya stora utländska aktörer på den svenska entreprenadmarknaden. Om en eller flera utländska aktörer etablerats sig på den svenska marknaden som en följd av OPS sänks förmodligen tröskeln att konkurrera på även andra projekt. På så vis skulle konkurrensen kunna stärkas på sikt. OPS innebär även hot mot konkurrensen. För det första kommer högst sannolikt inte Vägverkets och Banverkets egna produktionsenheter kunna vara med och konkurrera om OPS-projekt. En uppenbar konsekvens av detta är att den potentiella inhemska konkurrensen minskar med åtminstone en aktör. För det andra kan OPS innebära en minskad konkurrens på sikt om det skulle leda till att den genomsnittliga storleken på infrastrukturprojekt i Sverige ökar. Sammanfattningsvis är det svårt att säga någonting precist om effekterna av OPS på konkurrensen. Den kanske mest rimliga slutsatsen är att OPS inte kommer att påverka konkurrensen vare sig positivt eller negativt i någon nämnvärd omfattning.

### **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 man kan skapa incitament för tidig trafiköppning genom att villkora utbetalningen på att anläggningen kan tas i bruk. Slutligen är en avgörande fördel 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. Man kan också tänka sig kombinationer av statlig och privat finansiering. Sådana konstruktioner kan göra det möjligt att åstadkomma samhällsvinster som annars inte skulle kunna realiseras.

### **I många vanliga situationer bör OPS-projekt bekostas via statsbudgeten, om inte frivilliga överenskommelser med företag eller lokala och regionala beslutsfattare kan träffas**

Det finns tre olika sätt att slutligt betala för väg- och järnvägsprojekt: Via skattsedeln, via avgifter på dem som använder anläggningen och genom att på frivillig basis kunna exploatera ökade fastighetsvärden på det sätt som exempelvis skett i samband med utbyggnaden av Köpenhamns tunnelbana. I många svenska projekt torde brukarfinansiering vara olämpligt. Skälet är att resenärer har alternativ till en tullbelagd väg eller en järnväg med höga avgifter. Konsekvensen blir i så fall att resandet kommer att ske på vägar eller banor som är samhällsekonomiskt dyrare än normalt. Det går emellertid inte att utesluta att somliga projekt kan vara lämpliga att bekosta via brukaravgifter på det sätt som gäller för broarna över Öresund respektive vid Svinesund. Denna fråga bör därför prövas från fall till fall.

### **Vissa fördelar som tillskrivs OPS finns även med lånefinansiering...**

OPS-projekt kan göra det möjligt att tidigarelägga färdigställandet av specifika investeringsprojekt och därmed till att realisera de projektvinster som kan göras. En sådan fördel uppnås i princip i lika hög grad med lånefinansiering.

### **... men OPS har fördelar som funktionsupphandling med lånefinansiering saknar**

OPS-projekt kännetecknas av mycket långa avtal. Detta innebär att viktiga förutsättningar för den verksamhet som ska utföras kommer att kunna förändras under avtals-tiden. Om utföraren lånar upp investeringsmedel kommer detta att skapa incitament att stå fast vid den överenskommelse som träffats. I frånvaro av en sådan konstruktion finns en risk att man gör kortsiktiga kostnadsbesparingar till priset av att framtida kostnader för drift och underhåll ökar kraftigt. OPS innebär också starka incitament för projektbolaget att bli färdigt tidigt och att hålla kostnader.

### **Den offentliga sektorns finansiering av OPS-projekt måste göras transparent för att riksdag och regering inte ska tappa kontrollen över storleken på framtida finansiella åtaganden**

OPS innebär en komplikation i det nuvarande systemet för ekonomisk styrning i staten genom att det kommer att finnas ytterligare en finansieringsform förutom anslag och lån i Riksgäldskontoret. Den ekonomiska uppföljningen kompliceras när investeringar inte budgeteras och redovisas på samma sätt. Det är av stor vikt att statens samtliga ekonomiska åtaganden kan preciseras och detta kan göras genom att trafikverken åläggs en sådan redovisning.

### **OPS är värt att prövas i Sverige**

Slutsatsen av den analys som gjorts är att det finns mycket som talar för att OPS bör prövas i Sverige. Den samhällsekonomiska effektiviteten kommer sannolikt att öka. Det finns en potential att stärka konkurrensen genom att locka in utländska bygg- och anläggningsföretag på den svenska entreprenadmarknaden. Sist men inte minst innebär OPS en möjlighet till lärande och nytänkande i den svenska anläggningsbranschen som behövs. Det långsiktiga värdet av den sistnämnda punkten ska inte underskattas. Möjligheterna att överföra innovationer, nya tekniker etc., som kan bli följden av OPS till andra entreprenadformer kan innebära stora vinster i ett längre tidsperspektiv.

### **Utforma försöket med OPS så att det kan utvärderas**

För att maximera chanserna att dra lärdom av erfarenheter som kan göras i ett OPS-projekt är det viktigt att på förhand, dvs. redan innan projektet upphandlas, skapa förutsättningar för detta. Projektens förutsättningar bör dokumenteras och data samlas in. Denna uppgift är inte självklar eftersom en betydande del av den information som är intressant ur ett utvärderingsperspektiv också betraktas som affärsmässigt känslig. En utvärdering underlättas om följande aspekter beaktas:

- En analys görs av vilken information som det är lämpligt att ålägga projektbolagen att tillhandahålla i olika faser av projektet.

- Idealt sett skulle man välja ut ett tvillingprojekt till det eller de OPS-projekt som ska genomföras. Dessa projekt skulle så långt som möjligt likna de OPS-projekten, men de genomförs genom konventionell upphandling ungefär samtidigt. I praktiken är det troligen svårt att finna sådana tvillingar.
- Vägverket och Banverket bör utreda de förväntade drift och underhållskostnaderna för projekt upphandlade som utförandeentreprenader för att i större utsträckning kunna jämföra kostnaderna för dessa projekt med OPS-projekten.

## 13.2 Förslag till svensk OPS-modell

En svensk OPS-modell bör utformas enligt följande principer:

### **Helhetsåtagande och livscykelperspektiv**

En svensk modell för OPS-projekt utgår från att ett projektbolag kontrakteras för ett helhetsåtagande som omfattar projektering, byggande samt ett långt drift- och underhållsåtagande. Den långa avtalsperioden är nödvändigt för att ge projektbolaget möjlighet att utforma tekniska lösningar utifrån ett livscykelperspektiv.

### **Projektbolagets åtaganden regleras i form av tydliga funktionskrav**

Samhällets totala kostnad för en ny väg eller järnväg omfattar dels summan av kapital-, projekterings-, produktions- samt drift- och underhållskostnader, dels kostnaderna för trafikanter och samhället i övrigt, dels transaktionskostnaderna för att genomföra projekten. Väl preciserade funktionsbeskrivningar som säkerställer att rimliga krav på vägen eller banan uppfylls också 10, 20 eller 30 år in i framtiden, är en förutsättning för att kostnadsbesparingar inte åstadkoms på bekostnad av bristande kvalitet.

### **Funktionskrav för kreativitet och effektivisering**

Funktionskraven bör grovt delas in i:

- Funktionskrav på tjänsten: Funktionskraven ska vara väldefinierade och det ska i avtalet anges vilka mätmetoder som ska användas och vilka kriterier som ska avgöra om en uppnådd funktion kan godkännas. Uppfyllande av funktionskraven ligger till grund för den ersättning som betalas ut. Funktionskraven bör så långt möjligt återspegla de transportpolitiska målen men bör hållas på en operativ nivå.
- Krav på anläggningen: Utöver funktionskrav kan det också finnas anledning att ställa vissa krav på anläggningens utförande. Ett skäl är att det kan finnas restriktioner i form av överenskommelser i tidiga skeden med kommuner, markägare och andra intressenter och innebär inskränkningar i projektbolagets frihetsgrader. Det gäller framförallt åtgärder som påverkar tredje part. Ett annat skäl är att avtalet med en utförare kan omfatta en kortare tid än den beräknade livslängden för ett projekt. Man måste i så fall utforma krav på vilken status beställaren förväntar sig att anläggningen har när den överlämnas efter kontraktstiden slut.

## **En svensk OPS-modell bör utformas för att ge största möjliga handlingsfrihet att utforma kreativa lösningar för att hantera samhällets trafikproblem**

Det finns goda möjligheter att snabbt påbörja investeringsprojekt i form av avtal mellan offentlig och privat sektor som ger intressanta möjligheter att förbättra effektiviteten i projektgenomförandet. Ett genomgående förhållningssätt i denna rapport är emellertid att peka på de möjligheter som finns att ytterligare öka handlingsfriheten och drivkrafterna för anbudsgivare i upphandlingsprocessen att söka nya och mer effektiva lösningar på de trafikproblem man vill komma till rätta med.

### **När under planerings- och beslutsprocessen bör ett projekt upphandlas?**

Mot bakgrund av vad som nu sagts talar mycket för att en fastställd arbetsplan respektive järnvägsplan på kort sikt bör utgöra grund för upphandling av OPS-projekt. Vi bedömer också att de avtalsmodeller som redan finns är möjliga att använda för att relativt snart starta några OPS projekt i varje fall inom vägsektorn.

Samtidigt bedömer vi att det fortfarande finns en betydande potential att utveckla beställningsprocessen och avtalen. Tillstånds- och planprocesserna innehåller osäkerheter som påverkar såväl kostnad som tid för projektens genomförande. Det kan också vara svårt att fördela risken mellan parterna på ett effektivt sätt och upphandling i tidigare skeden av beslutsprocessen kan innebära svårigheter för projektbolagen att kalkylera kostnader. Samtidigt innebär upphandling på en fastställd plan att viktiga utformningsparametrar kan ha låsts fast. De för- och nackdelar som finns med att låta arbetsplan respektive bygghandling utgöra grund för en upphandling har kopplingar till analysen av risk i de olika projekten. Det finns uppenbarligen skäl att studera denna fråga vidare för att undersöka hur man på lämpligt sätt behandlar den svåra balansgången mellan olika argument för tidig och sen start av upphandlingen.

### **Utföraren bör låna till OPS-projekt**

I ett OPS-projekt bör projektering och byggande genomföras genom en kombination av att projektbolaget skjuter till eget kapital och tar upp lån i bank. Staten betalar sedan projektbolaget enligt betalningsplanen under drifttiden. Återbetalningen kan kopplas till incitamentskonstruktioner som belönar mervärde och ger projektbolaget möjlighet till extra förtjänster på det sätt som framgår av diskussionen om funktionsutformning. Entreprenörens egna kapital återbetalas först efter det att banklån har betalats av.

### **I många vanliga situationer bör ersättningen till projektbolaget baseras på tillgänglighet**

Ersättningen till projektbolaget utgår om vägen eller järnvägen finns tillgänglig för användning på det sätt som framgår av de funktionskrav som utformats. Ersättning till projektbolaget i form av skuggtullar innebär att projektbolaget står risken för ändringar i trafikvolymen. I de fall staten står för slutfinansieringen bör ersättning till projektbolaget för vägtjänsten utgå som en årlig fast ersättning. I de fall trafikanterna står för hela eller del av slutfinansieringen i form av brukaravgifter kan den norska modellen med "bompeng" där brukaravgifterna tillfaller staten tjäna som förebild. Det kan också i särskilda fall vara aktuellt att ta ut avgifter av användarna på det sätt som skett för Arlandabanan.

## **Tidtabellläggning och banavgifter**

Det är uppenbart att man under speciella omständigheter kan finna det möjligt att bekosta ett vägprojekt med tullavgifter utan att detta påverkar förutsättningarna för väghållning i övrigt. Det är mindre uppenbart vilka möjligheter som finns att ta ut avgifter på en avgränsad del av järnvägsnätet utan att detta påverkar trafikens fördelning och omfattning, inklusive eventuell överflyttning till annat trafikslag. Arlandabanan är i detta avseende en relativt sett fristående komponent i det svenska järnvägsnätet. Det är på motsvarande sätt svårt att tänka sig att tidtabellläggning av tågtrafik på en del av järnvägsnätet som byggs som OPS-projekt skulle kunna genomföras fristående från tidtabellläggning i övrigt.

## **Kostnadseffektiv riskfördelning**

Riskfördelningen i ett OPS-kontrakt ska utformas för bästa kostnadseffektivitet genom att den part som är bäst lämpad att hantera den förväntade kostnaden också ska bära den. Beställaren har ofta bättre förutsättningar att hantera risker förknippade med bl.a. markåtkomst och tillstånd. Exempel på åtaganden och därtill hörande risker som normalt bör bäras av beställaren är därför följande:

- markåtkomst
- tillstånd
- arkeologi
- markföroreningar
- myndighetsutövning och väg/banhållaransvar
- gränssnitt mot centrala tekniska system
- påverkan utanför förvaltningsområde
- trafikutveckling
- ändringar i lagar, förordningar, regler och normer m.m.

Övriga risker, framför allt vad gäller verksamhetens detaljdesign och också vad gäller geoteknik, bör i stort sett bäras av projektbolaget. Utföraren kommer därmed att få ta de fulla konsekvenserna av de beslut som fattas vad gäller utformning av den nya anläggningen.

Det finns emellertid skäl att närmare studera möjligheterna att förskjuta denna gränsdragning. Skälet är – som tidigare behandlats – att fasta normer av den art som nu föreslagits också riskerar att låsa fast utföraren på ett sätt som inte är samhällsekonomiskt försvarbart. Man bör därför studera möjligheterna att på ett mera flexibelt sätt fördela risken mellan parterna.

## **Effektiv upphandling**

En nackdel med OPS-projekt som genomförts i vissa länder är att kostnaderna för själva upphandlingsförfarandet inklusive kostnader för juridisk och ekonomisk rådgivning varit höga. Upphandlingarna har också genomförts i flera steg och har tagit lång tid att genomföra. De effektiviseringsvinster som OPS-modellen kan medföra kommer då att balanseras av ökade kostnader för att genomföra upphandlingsprocessen.



Det finns emellertid skäl att tro att man i Sverige kan tillämpa ett enklare förfarande som bygger på en tradition av mer standardiserade kontrakt- och upphandlingsprocesser. Det är samtidigt ytterst viktigt att kommunicera en sådan modell så att den framstår som transparent och begriplig. Prekvalificering av anbudsgivare med ett begränsat antal som kvalificeras bör ske.

### **Projektstorlek**

Det finns argument som talar både för och emot att fastställa absoluta gränser för hur stora OPS-projekt bör göras. De jämförelsevis höga transaktionskostnaderna talar för att projekten bör göras stora, även om – som just påpekats – mycket talar för att förutsättningarna i de nordiska länderna är bättre än i flera andra länder för att hålla nere sådana kostnader. Stora projekt innebär en potential för stora vinster och kan därför locka budgivare från andra länder. Samtidigt kan stora projekt göra det svårt för annat än något enstaka svenskt företag att delta i upphandlingen. Det är också viktigt att komma ihåg att det kan finnas betydande inlärningskostnader både hos beställare och utförare. Efter en tid minskar dessa kostnader. Det kan då bli möjligt att tillämpa modellen också på mindre projekt.

### **Spridningseffekter**

De erfarenheter som vinnas genom att testa nya tekniska lösningar kommer att spridas i branschen. Lösningar som visat sig fungera kommer att kunna utnyttjas också i andra tillämpningar, både för större och mindre projekt. Det kan emellertid finnas skäl att i särskild ordning säkerställa en så god spridning av erfarenheterna som möjligt.

### **Åtgärder för att främja konkurrens**

Konkurrensen har stor betydelse för om vinsterna av OPS ska komma medborgarna till del. I rapporten pekar vi därför på ett antal åtgärder för att främja konkurrensen. Några av dessa kan vidtas av den beställande organisationen, t.ex. att modellen förankras bland svenska leverantörer, att upphandlingarna marknadsförs internationellt, att alla handlingar finns tillgängliga på engelska, etc. Andra åtgärder kan kräva beslut av regering och riksdag, t.ex. beslut om projektens storlek, antal projekt, bindande åtagande att genomföra OPS-projekten. En tredje kategori av åtgärder har koppling till anläggningsbranschens struktur. En möjlighet är att statsmakterna gör det lättare för nya företag att få tillgång till strategiska insatsprodukter.

### **Potential att ytterligare utveckla avtalen**

Det torde vara fullt möjligt att omedelbart upphandla OPS-projekt. Det kan dock finnas en potential till ytterligare effektivitetsvinster genom en fördjupad analys av avtalsformer, riskfördelning samt den ansvarsfördelning som ligger i arbets- och järnvägsplaner. På vägsidan bör detta dock kunna ske utan att processen försenas.

### 13.3 Övriga synpunkter

I regeringsuppdraget formuleras också ett antal andra frågeställningar.

#### **Kriterier för att välja ut projekt**

Det viktigaste redskapet för riksdagen och regeringen för att styra utbyggnaden av infrastrukturen är den långsiktiga planeringsprocessen. Det framstår därför som naturligt att de projekt som väljs ut för att genomföras som OPS projekt hämtas från de av regeringen fastslagna långsiktiga planerna. Drivkraften att försöka få olönsamma projekt finansierade ”vid sidan om” minskar om regeringen binder sig till kravet att projektet ska vara att en samhällsekonomisk värdering av projektet ska ha gjorts och det är samhällsekonomiskt lönsamt med tillräcklig marginal. Inget bör dock hindra att två eller flera projekt ska kunna genomföras tillsammans som ett OPS om beställaren bedömer att detta kan bli fördelaktigt.

#### **Upphandlingsorganisation**

Internationella erfarenheter pekar på att staten måste ha en stark och ytterst kompetent beställningsorganisation för att OPS-projekt skall kunna genomföras effektivt och framgångsrikt. Vid upphandling av OPS-projekt är det viktigt att säkerställa att de erfarenheter och kunskaper som finns hos Vägverket och Banverket tas till vara. I Norge och Finland upphandlas OPS-projekten av motsvarigheten till Vägverket. VTI menar att en central funktion bör ta tillvara erfarenheter och på ett effektivt sätt samordna OPS-projekten.

En återkommande observation från mindre lyckade projekt runt om i världen är att detta beror endera på en dålig förberedelseprocess eller en svag politisk förankring av projekt eller avtalslösningar eller en kombination av dessa aspekter. Oavsett vilken organisatorisk form som i slutänden väljs så är detta en fråga som måste beaktas.

### 13.4 Konsekvensanalys

I uppdraget ingår att göra vissa bedömningar av ekonomisk, teknisk och juridisk natur. OPS bedöms sammanfattningsvis inte medföra några större behov av förändringar eller åtgärder inom något av dessa områden.

#### 13.4.1 Juridiska konsekvenser för väginvesteringar

Den modell som förordas innebär inga större förändringar för den fysiska planeringen. Modellen förordar som huvudlinje att arbetsplan ska ligga till grund för OPS-genomförandet, vilket i sig innebär en del restriktioner och inskränkningar i projektbolagets frihet i utförandedelen. Om projektbolaget skulle få frihet att finna kreativa lösningar utanför vad arbetsplanen medger skulle detta kräva att Vägkungörelsens 26 § punkt 8 tas bort eller mjukas upp. Bedömningen är dock att nackdelarna av detta åtminstone på kort sikt skulle bli större än fördelarna. Man kan även notera att arbetsplaner ofta utformas mer detaljerat än lagen kräver och att det därför finns potential att skapa mer utrymme för kreativa lösningar jämfört med dagsläget inom ramen för dagens lagstiftning.

För Vägverkets del finns behov av att upphandla OPS-projekt med förhandlad upphandling på det sätt som tillämpats i den norska modellen.

Bedömningen är att inga förändringar bedöms nödvändiga inom Vägverkets upphandlingsorganisation. I Finland och Norge har motsvarande upphandlingar genomförts av de respektive verken.

#### 13.4.2 Juridiska konsekvenser för järnvägsinvesteringar

Banverket bedömer att det är möjligt att driva de flesta former av OPS-projekt utan att det krävs ändringar i lagen om byggande av järnväg. Däremot finns det för såväl OPS- som andra projekt anledning att se över den lagstiftning som styr planeringsprocesserna så att samverkan mellan olika intressenter, inkl. entreprenörerna, kan effektiviseras.

Inte heller upphandlingen bör innebära något problem. Banverket tillhör försörjningssektorn och kan därför fritt tillämpa förhandlad upphandling, den upphandlingsform som verket liksom Vägverket bedömer mest lämplig i OPS-sammanhang. De tidsmässigt långa kontrakt som inte sällan är vanliga i OPS-sammanhang kan dock medföra vissa upphandlingsjuridiska problem, t.ex. vad avser ett eventuellt byte av partner eller omförhandling av vissa kontraktsvillkor.

Järnvägslagstiftningen gäller lika för staten/Banverket, kommuner eller privata infrastrukturförvaltare. Beträffande trafikeringsrätt bör dock uppmärksammas att det är varje infrastrukturförvaltare som hanterar denna fråga utöver det som stipuleras av EG-regelverket. För OPS-projekt som utgör en del av det nationella järnvägsnätet, inklusive viktiga terminaler och andra noder i detta system, bör genom avtal försäkras att samma trafikeringsrättsregler gäller som på Banverkets nät.

Då såväl ägar- som förvaltarskap har betydelse för tillämpliga regler med åtföljande rättigheter och skyldigheter som även berör tredje man bör ansvarsfördelningen mellan parterna i ett OPS-projekt nogsamt övervägas för att säkra det allmännas tillgång till järnvägsnätet, vilket sannolikt lämpligen sker genom statligt ägande och huvudförvaltarskap efter byggnation.

#### 13.4.3 Ekonomiska konsekvenser

De ekonomiska och statsfinansiella effekterna av OPS-avtal avser i första hand periodiseringseffekter. En övergång från finansiering av infrastrukturinvesteringar via budgetlagens huvudregel till lånefinansiering (lån i Riksgäldskontoret eller OPS) innebär ett ökat anslagsutrymme idag till priset av ett minskat anslagsutrymme i morgon.

OPS innebär ett ökat utrymme under utgiftstaket vid investeringstillfället jämfört med finansiering via anslag.

Om projektbolaget helt svarar för finansieringen av investeringsutgiften (dvs. tar upp lån på kapitalmarknaden) påverkas inte statsbudgeten förrän anläggningen tas i bruk. Budgetsaldot belastas då under avtalstiden med den periodiska ersättningen till projektbolaget.

Det är viktigt att uppmärksamma vilka upplåsningseffekter som ett medgivande till ett OPS-projekt har för regeringens och riksdagens framtida handlingsutrymme. För varje projekt måste dessa effekter tydliggöras såväl i likviditets- som resultattermerna. Effekterna för belastningen på kommande driftsanslag eller investeringsanslag (bero-

ende på hur statlig hyra/amortering hanteras på statsbudgeten) skall ingå som en del av beslutsunderlaget.

Infrastrukturinvesteringar med OPS innebär till skillnad från anslagsfinansiering och lånefinansiering att entreprenörens åtagande förutom byggande av vägen eller järnvägen även omfattar drift och underhåll av objektet. Den ersättning som staten ska betala till entreprenören ska således både finansiera kapitalkostnader och löpande drift och underhåll av anläggningen under kontraktperioden. Detta torde behöva beaktas vid budgeteringen av anslaget.

Vägverket och Banverket måste ha ett bemyndigande från statsmakterna för att kunna ikläda sig åtagande som följer av ett OPS-avtal. Bemyndigandet kan utformas på olika sätt beroende på hur statsmakterna vill styra OPS-projekt. Regeringen kan antingen vända sig till riksdagen för att få ett bemyndigande som kan vara beloppsmässigt bestämt i varje enskilt OPS-projekt eller kan en speciell ram för beställningsbemyndiganden tilldelas på motsvarande sätt som när investeringar utförs i egen regi. Det problem som dock uppkommer är att denna ram i sådana fall inte är jämförbar med investeringar i egen regi eftersom underhållskostnader m.m. ingår. Hur bemyndiganden hänförliga till OPS-projekt bör utformas måste utredas vidare.

För OPS-avtal bör anslagsbelastningen redovisas under särskild anslagspost inom anslagen för banhållning respektive väghållning. Alternativt måste en fördelning göras mellan nuvarande poster till drift och underhåll respektive ränta och återbetalning av lån.

Det torde vara budgettekniskt okomplicerat att justera målen för utgiftstak och överskott i statsbudgeten i förhållande till de avlastningar som kan åstadkommas med OPS-projekt. Detta är en budgetfråga som varje riksdag själv förfogar över.

#### 13.4.4 Tekniska konsekvenser

OPS bedöms på sikt leda till ökad teknik- och metodutveckling till gagn för hela branschen. Nya möjligheter ges att utveckla drift- och underhållsmetoder mot bättre kvalitet. Man bör dock vara vaksam på att kontraktens incitament verkligen styr mot rätt kvalitet. Utvecklingen bör följas upp och funktions- och restvärdeskrav utvecklas.



REGERINGEN

Bilaga A  
Sidan 1 av 2

Regeringsbeslut

II 3

2007-03-22

N2007/3002/IR

Näringsdepartementet

Statens väg- och  
transportforskningsinstitut  
581 95 LINKÖPING

m.fl.

STATENS VÄG- OCH TRANSPORTFORSKNINGSINSTITUT			
INK	2007	-04	11
Dnr 2007/0236-21			

## Uppdrag att utreda förutsättningarna för offentlig-privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar

### Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Vägverket, Banverket och Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) att utreda de juridiska, ekonomiska och tekniska förutsättningarna för offentlig-privat samverkan (OPS) vid infrastrukturinvesteringar. Vad gäller de ekonomiska aspekterna skall samråd ske med Ekonomistyrningsverket (ESV).

I uppdraget ingår att Vägverket, Banverket och VTI skall lämna förslag till hur en svensk modell för OPS kan se ut. I utformningen av modellen skall följande eftersträvas:

- samhällsekonomisk effektivitet,
- konkurrensen mellan olika entreprenörer på marknaden skall stärkas,
- risker skall hanteras av den part som har de bästa förutsättningarna att hantera dessa.

I uppdraget ingår följande delar:


- identifiera eventuella behov av ny eller förändrad lagstiftning,
- särskilt analysera och jämföra OPS mot andra entreprenadformer och göra en bedömning av om extern finansiering kan ge effektivitetsvinster som uppväger de högre kapitalkostnaderna,
- analysera hur uppdelningen av anslagen 36:2 *Väghållning och statsbidrag* och 36:4 *Banhållning och sektorsuppgifter* i delposterna investeringar i nationell/regional plan, drift och underhåll samt räntor och återbetalning av lån påverkas av OPS samt föreslå förändringar om så anses befogat,
- analysera konsekvenserna av föreslagen modell för anslag, utgiftstak, överskottsmål, låneramar och beställningsbemyndiganden

Den slutliga finansieringen dvs. ersättningen till projektbolaget kan ske på flera sätt. Vanliga alternativ är brukaravgifter, skuggtullar eller någon typ av ersättning baserad på tillgänglighet och kvalitet. Om ett objekt byggs med OPS och helt kan finansieras via brukaravgifter är det ett sätt att öka investeringsvolymen. Om samarbetsprojektet finansieras med skuggtullar eller någon annan ersättning från beställaren via anslagsmedel bidrar samarbetet inte till någon ökad investeringsvolym.

### Skälen för regeringens beslut

Regeringen ser det som angeläget att bredda finansieringsbasen för infrastrukturinvesteringar. OPS är ett sätt att genomföra investeringar på ett snabbt och effektivt sätt. Inför regeringens fortsatta ställningstaganden i frågan är det därför viktigt att få ett underlag som belyser förutsättningarna för och konsekvenserna av OPS vid infrastrukturinvesteringar.

På regeringens vägnar

  
Maud Olofsson

  
Niklas Lundin

Likalydande till

Vägverket  
Banverket

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM  
Finansdepartementet/Ba  
Ekonomistyrningsverket

## Utredning om förutsättningarna för offentlig–privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar

### Bakgrund

Vägverket, Banverket samt Väg- och transportforskningsinstitutet (VTI) har haft regeringens uppdrag att utreda de juridiska, ekonomiska och tekniska förutsättningarna för offentlig- privat samverkan (OPS) vid infrastrukturinvesteringar. I uppdraget har ingått att samråda med Ekonomistyrningsverket (ESV) ”vad gäller de ekonomiska aspekterna” på utredningens förslag.

ESV har haft möjlighet att granska ett utkast till rapport. ESV har valt att inrikta granskningen på kapitel 3 *Anslagsfinansiering och lån i Riksgäldskontoret* samt kapitel 10 *Statsfinansiella aspekter på OPS*. Utgångspunkten för de kommentarer som redovisas nedan är en OPS-modell som innebär att ett projektbolag får ansvar för finansiering, projektering, byggande samt drift och underhåll av en anläggning under en längre period. Finansieringen sker på kommersiella villkor på kapitalmarknaden och projektbolaget får betalt i form av en periodisk ersättning som betalas av staten.

### Övergripande synpunkter

ESV anser att samhällsnyttan bör vara utgångspunkten för prioriteringen av investeringsprojekt inom de statsfinansiella ramar för utbyggnad av transportinfrastrukturen som riksdagen bestämt. Detta innebär att samtliga projekt prövas inbördes utifrån de transportpolitiska målen och med ledning av samhällsekonomiska bedömningar utan hänsyn till formerna för finansiering av enskilda projekt.

Investeringar i transportinfrastruktur har hittills huvudsakligen finansierats över statsbudgeten, antingen med anslag eller med lån i Riksgälden.

Offentlig–privat samverkan (OPS) är modell för att tillhandhålla infrastruktur som innebär att staten i praktiken hyr en anläggning av en privat partner (projektbolag). Statsbudgeten påverkas först när anläggningen tagits i bruk och den periodiska ersättningen till projektbolaget ska betalas. Statens ekonomiska åtagande gentemot projektbolaget är långsiktigt.

OPS–modellen antas genom en kombinationen av finansiering på kapitalmarknaden på kommersiella villkor och en s.k. funktionsentreprenad under vissa förutsättningar göra det möjligt att tillhandahålla infrastruktur till en lägre kostnad sett över anläggningarnas ekonomiska livstid än om staten finansierar och tillhandhåller dessa i egen regi. ESV anser att det mot den bakgrunden är viktigt att man inför beslut om att använda OPS–modellen i varje enskilt fall gör det troligt att de potentiella effektivitetsvinsterna kan realiseras och att riksdagens ställningstagande baseras på ett underlag som gör det möjligt att jämföra de statsfinansiella konsekvenserna av olika alternativ att finansiera och tillhandahålla anläggningarna i fråga. I det sammanhanget är det naturligtvis viktigt att tydliggöra statens finansiella risktagande.

## Uppdelningen av anslaget

Riksdagen anvisar anslag för bestämda ändamål. Regeringentilldelar genom regleringsbrev en eller flera myndigheter dispositionsrätt till anslag och meddelar villkor för hur medlen ska användas samt bestämmer om eventuell indelning av anslagen i poster och delposter. Den indelning av anslagen för vägar respektive järnvägar som finns idag är på såväl anslagspost- som delpostnivå. I dagens struktur sker åiterrapporteringen specificerad på främst investeringar, drift och underhåll, bidrag samt räntor och amorteringar. Vid ett införande av OPS kan det finnas anledning att skapa ytterligare en anslagspost för att därigenom i statsredovisningen synliggöra utgifterna för den periodiska ersättning som staten betalar till projektbolaget. Önskas även en uppdelning per ”projekt” kan en indelning i delposter vara ett alternativ. Åiterrapporteringen sker månadsvis i den struktur som finns angiven i regleringsbrevet.

## Finansiering av infrastrukturinvesteringar enligt budgetlagen

Enligt 22 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen) ska investeringar i infrastruktur finansieras med anslag. Riksdagen kan emellertid besluta att infrastruktur ska finansieras på annat sätt (22§ budgetlagen). I praktiken har detta vanligen inneburit finansiering med lån i Riksgälden. Lån i Riksgälden till infrastrukturinvesteringar är inte lån på tillgång, utan lån på framtida budgetutrymme, s.k. budgetlån. Statsmakterna fastställer



amorteringstiden och den är vanligen väsentligt kortare än avskrivningstiden på tillgången.

### **Påverkan på anslaget och därmed utgiftstaket**

Enligt budgetlagen är huvudalternativet för att finansiera infrastrukturinvesteringar anslag på statsbudgeten. Riksdagen måste därmed prioritera mellan olika ändamål på budgeten. Huvudalternativet innebär att investeringsutgiften redovisas mot anslag och tar i anspråk utrymme under utgiftstaket direkt vid investeringstillfället. Vid såväl lånefinansiering i Riksgälden som vid OPS kommer utgifterna under utgiftstaket att påverkas först när anläggningen tagits i bruk. I det förra fallet med utgifter för räntor och amorteringar och i det senare med en periodisk ersättning till entreprenören. När det gäller investeringar som finansieras med lån i Riksgälden ställs således endast de årliga ränte- och amorteringsutgifterna mot övriga ändamål under utgiftstaket. Infrastrukturinvesteringar med OPS innebär att entreprenörens åtagande förutom byggandet av vägen eller järnvägen även omfattar drift och underhåll av objektet. Den ersättning som staten ska betala till entreprenören ska således både finansiera kapitalkostnader och löpande drift och underhåll av anläggningen under kontraktperioden. Detta torde behöva beaktas vid budgeteringen av anslaget.

### **Påverkan på budgetsaldot (lånebehovet)**

Vid finansiering med OPS kommer budgetsaldot och därmed statens lånebehov att påverkas först när ersättningen till projektbolaget ska betalas, dvs. när anläggningen är färdig att tas i bruk. Någon påverkan på budgeten sker således inte under byggtiden. Till skillnad mot finansiering med lån i Riksgälden och finansiering via anslag, där budgetsaldot påverkas direkt vid investeringstillfället, sker påverkan på budgetsaldot därigenom över en längre period. Detta innebär att inte heller saldomålet för det offentliga sparandet påverkas vid investeringstidpunkten utan först när ersättning till projektbolaget ska betalas.

### **Påverkan på statsskulden**

Vid finansiering av investeringen via anslag eller genom lån i Riksgälden påverkas i båda fallen statens lånebehov och därmed statsskulden direkt. Tas däremot lånen upp på marknaden påverkas inte statens lånebehov. Påverkan på lånebehovet och statsskulden sker först när staten betalar den periodiska ersättningen till projektbolaget. Om projektbolaget däremot ges möjlighet att i stället för att låna på marknaden låna i Riksgälden torde detta ha en direkt påverkan på statens lånebehov och statsskulden.

## Påverkan på låneramen för infrastrukturinvesteringar

De speciella låneramar som finns för olika infrastrukturprojekt gäller för Vägverkets respektive Banverkets upplåning i Riksgälden och påverkas således inte av upplåning för OPS-projekt.

## Beställningsbemyndigande

Vägverket och Banverket måste ha ett bemyndigande från statsmakterna för att kunna ikläda sig åtagande som följer av ett OPS-avtal. Bemyndigandet kan utformas på olika sätt beroende på hur statsmakterna vill styra OPS-projekt. Regeringen kan antingen vända sig till riksdagen för att få ett bemyndigande som kan vara belopsmässigt bestämt i varje enskild OPS-projekt eller kan en speciell ram för beställningsbemyndiganden tilldelas på motsvarande sätt som när investeringar utförs i egen regi. Det problem som dock uppkommer är att denna ram i sådana fall inte är jämförbar med investeringar i egen regi eftersom underhållskostnader m.m. ingår. Hur bemyndiganden hänförliga till OPS-projekt bör utformas behöver utredas närmare.

## Redovisning av OPS i resultat- och balansräkningen

OPS är en form av leasingavtal. I redovisningen skiljer man på finansiella och operationella leasingavtal. Ett finansiellt leasingavtal definieras i 4 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag på följande sätt:

”Ett finansiellt leasingavtal är ett leasingavtal där de ekonomiska risker och fördelar som förknippas med ägandet av ett objekt i allt väsentligt överförs från leasegivaren till leasetagaren. Äganderätten kan men behöver inte slutgiltigt övergå till leasetagaren”

Anläggningstillgång som innehas enligt ett finansiellt leasingavtal skall redovisas hos myndigheten som anläggningstillgång och förpliktelsen att i framtiden betala leasingavgifter som skuld. Vid operationell leasing kostnadsförs däremot avgifterna löpande. Det är inte entydigt om OPS-projekt, enligt den beskrivning som finns i rapporten, kommer klassificeras som finansiella eller operationella leasingavtal.

Det finns idag endast ett begränsat upplysningskrav i årsredovisningen hänförliga till leasingavtal. Med stor sannolikhet måste reglerna för redovisning ses över om statsmakterna ämnar använda OPS-avtal i större utsträckning än idag. Myndigheter bör lämna information så att statsmakterna kan få en tillfredsställande överblick över både de statliga åtagandena och vilka risker som är förknippade med OPS-projekt. Hur en sådan redovisning bör utformas diskuteras för närvarande såväl i Sverige som internationell.



EKONOMISTYRNINGSVERKET

DATUM  
2007-06-18  
ESV DNR  
49-723/2007

5(5)

## Framtida riksdagars handlingsfrihet

När lånefinansiering tillämpas, vilket gäller såväl lån i Riksgälden som OPS, blir framtida riksdagar för en lång tid framöver uppbundna av att anvisa anslagsmedel för räntor och amorteringar respektive ersättning till projektbolag. När det gäller OPS-projekt omfattar bindningen inte bara investeringar utan även drift och underhåll. Om inte anslagen ökar med motsvarande belopp blir det således en mindre del av anslaget som kan användas till drift och underhåll av övrig infrastruktur respektive nya investeringar i framtiden. Inom ramen för en given anslagsram har alltså handlingsutrymme i närtid köpts på bekostnad av handlingsutrymme i framtiden.

## Minskad transparens

Om vägar och järnvägar kommer att finansieras via externa finansiärer (OPS) innebär det att det kommer att finnas ytterligare en finansieringsform förutom anslag och lån i Riksgälden. Dessutom föreslås i propositionen om trängselskatt i Stockholm att ett särskilt konto i Riksgälden inrättas dit överskottet från trängselavgifterna ska föras för att användas för investeringar i Stockholmsregionen (en fjärde finansieringsform). Den ekonomiska uppföljningen kommer att bli än mer komplicerad när investeringar inte budgeteras och redovisas på ett enhetligt sätt.

Avdelningschef Susanne Jansson har beslutat i detta ärende. Ingemar Eriksson har varit föredragande. I beredningen har också experterna Margareta Nöjd och Curt Johansson deltagit.

Susanne Jansson

Ingemar Eriksson





VTI är ett oberoende och internationellt framstående forskningsinstitut som arbetar med forskning och utveckling inom transportsektorn. Vi arbetar med samtliga trafikslag och kärnkompetensen finns inom områdena säkerhet, ekonomi, miljö, trafik- och transportanalys, beteende och samspel mellan människa-fordon-transportsystem samt inom vägkonstruktion, drift och underhåll. VTI är världsledande inom ett flertal områden, till exempel simulator teknik. VTI har tjänster som sträcker sig från förstudier, oberoende kvalificerade utredningar och expertutlåtanden till projektledning samt forskning och utveckling. Vår tekniska utrustning består bland annat av körsimulatorer för väg- och järnvägstrafik, väglaboratorium, däckprovningsanläggning, krockbanor och mycket mer. Vi kan även erbjuda ett brett utbud av kurser och seminarier inom transportområdet.

VTI is an independent, internationally outstanding research institute which is engaged on research and development in the transport sector. Our work covers all modes, and our core competence is in the fields of safety, economy, environment, traffic and transport analysis, behaviour and the man-vehicle-transport system interaction, and in road design, operation and maintenance. VTI is a world leader in several areas, for instance in simulator technology. VTI provides services ranging from preliminary studies, highlevel independent investigations and expert statements to project management, research and development. Our technical equipment includes driving simulators for road and rail traffic, a road laboratory, a tyre testing facility, crash tracks and a lot more. We can also offer a broad selection of courses and seminars in the field of transport.



HUVUDKONTOR/HEAD OFFICE

LINKÖPING

POST/MAIL SE-581 95 LINKÖPING

TEL +46 (0)13 20 40 00

www.vti.se

BORLÄNGE

POST/MAIL BOX 760

SE-781 27 BORLÄNGE

TEL +46 (0)243 446 860

STOCKHOLM

POST/MAIL BOX 55685

SE-102 15 STOCKHOLM

TEL +46 (0)8 555 770 20

GÖTEBORG

POST/MAIL BOX 8077

SE-402 78 GÖTEBORG

TEL +46 (0)31 750 26 00