

2019-06-03

Dnr 2019/362

Stockholms stad  
Kommunstyrelsen  
Rotel X  
105 35 Stockholm

## Remissvar: Motion angående OPS-lösningar

(KS 2019/259)

*Riksgäldens slutsats är att nackdelarna med OPS är otvetydiga och väl underbyggda. Den mest uppenbara nackdelen är den väsentligt högre finansieringskostnaden för projekt till följd av den privata överbrygningsfinansieringen. Fördelarna, i form av effektivitetsvinster, är däremot mer osäkra och bygger främst på teoretiska ansatser som inte har kunnat beläggas empiriskt. Empirin talar snarare för att OPS tenderar att vara ineffektivt för den offentliga sektorn.*

*Möjliga utfall från att använda OPS präglas därför av en asymmetri. Med det menas att OPS har en osäker och i bästa fall begränsad uppsida samtidigt som nedsidan kan bli omfattande – och det är ofrånkomligen offentliga medel (eller brukaravgifter) som i slutänden ska återbetala investeringen.*

### Inledning

Riksgäldskontoret ("Riksgälden") har ombetts att svara på remissen "Motion angående OPS-lösningar". Mot bakgrund av att remissen i grunden rör en kommunal angelägenhet samt saknar en utförlig beskrivning och analys av de specifika OPS-lösningar som avses, väljer Riksgälden att redogöra för sin bedömning av OPS utifrån en generell ansats.

Det ska förtydligas att denna generella ansats avser den typ av OPS som mest frekvent diskuteras i samband med att OPS är aktuellt vid olika offentliga investeringar. Detta är kortfattat en entreprenadform där ett eller flera privata företag genom ett särskilt projektbolag genomför en överbrygningsfinansiering av en offentlig investering genom att ta upp lån och tillhandahålla riskkapital (projektbolagets egna kapital). Projektbolaget svarar sedan för projektering, byggnation, drift och underhåll av anläggningen. För att tillhandahålla den funktion som upphandlats, inklusive finansiering, erhåller projektbolaget under avtalstiden vanligtvis en årlig ersättning från beställaren. Avtalstiden är i de allra flesta fall tidsmässigt lång, till exempel 20 eller 30 år.

Huvudalternativet till OPS är att beställaren upphandlar genom en annan entreprenadform, till exempel utförandeentreprenad, totalentreprenad eller funktionsentreprenad.<sup>1</sup> En viktig skillnad mellan dessa entreprenadformer är att OPS, till skillnad från övriga, inkluderar en privat överbrygningsfinansiering från ett för projektet särskilt inrättat projektbolag. Det är också kring denna överbrygningsfinansiering som de flesta för- och nackdelar med OPS uppkommer.

I vilken utsträckning den generella ansatsen beträffande OPS är jämförbar med de OPS-lösningar som nämns i remissen behöver mottagaren av remissvaret avgöra. Det samma gäller för om synpunkterna från Riksgälden av någon anledning inte skulle vara lika relevanta på kommunal nivå jämfört med ett statligt perspektiv.

## **Riksgäldens synpunkter kring OPS**

### **OPS är ingen genväg till fler investeringar**

Det bör inledningsvis poängteras att OPS inte leder till att den privata sektorn betalar för en offentlig investering. I slutänden är det alltid offentliga medel som ofrånkomligen står för återbetalningen av den privata överbrygningsfinansieringen.<sup>2</sup> OPS är därmed ingen genväg till fler investeringar. Om det bedöms nödvändigt att skapa offentligfinansiellt utrymme för nya investeringar bör detta i stället ske genom omprioriteringar i utgifter, höjda skatter eller genom att investeringar i högre grad finansieras av någon form av brukaravgift.

Följaktligen bör OPS bedömas genom att väga de potentiella effektivitetsvinster som kan uppnås, mot de ökade kostnader och risker som samtidigt uppstår. I kommande avsnitt utvecklar Riksgälden ett antal frågor kring effektivitetsvinster samt kostnader och risker förknippade med OPS.<sup>3</sup>

### **Effektivitetsvinster är inte entydiga och de saknar empiriskt stöd**

Förespråkare av OPS argumenterar bland annat för att denna entreprenadform ger bättre förutsättningar för ett s.k. livscykelperspektiv, där utföraren på grund av ett helhetsansvar och långa avtalsperioder har starkare incitament att finna kostnadseffektiva lösningar. Ett annat återkommande argument är att risköverföringen till det privata kapitalet i projektbolaget ( eget kapital och lån) ger starka incitament för att minska risken för negativa projektavvikelse såsom förseningar och fördyringar. Detta beroende på att ägare och långivare inte vill förlora insatt kapital, utan istället få en god avkastning på detsamma.

---

<sup>1</sup> För en mer detaljerad beskrivning av strukturen för en OPS, samt andra typer av entreprenadformer, se till exempel VTI:s rapport nr 588: "En svensk modell för offentlig-privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar" (2007).

<sup>2</sup> Alternativt är det s.k. brukaravgifter som används för att helt eller delvis återbetala finansieringen. Ett användande av brukaravgifter förändrar dock inte i grunden analysen av för- och nackdelar med att använda OPS.

<sup>3</sup> Riksgälden har genom åren vid ett flertal tillfällen lämnat synpunkter kring OPS. Se exempelvis remissvaret beträffande "Finansiering av infrastruktur med privat kapital?" (SOU 2017:13), Dnr 2017/514. Detta ärende fokuserade visserligen på transportinfrastruktur men de flesta av frågeställningarna berör själva entreprenadformen OPS snarare än användningsområdet för en OPS, varför detta remissvar har stora likheter med det aktuella.

*Om fördelar med ett livscykelperspektiv*

Riksgälden håller med om att ett livscykelperspektiv har fördelar. Samtidigt implicerar det långa avtalstider med tillhörande risker, vilket utvecklas i en senare del av remissvaret. Ett livscykelperspektiv är dock inget som är unikt för OPS. Detta kan i första hand härledas till utförarens helhetsansvar (projektering, byggnation, drift och underhåll) under en längre period, inte från överbrygningsfinansieringen. Därmed kan denna typ av effektivitetsvinst även erhållas från andra entreprenadformer, såsom s.k. funktionsentreprenader.

*Effektivitetsvinster från det privata kapitalet är inte självklara*

Vad gäller argumentet att privat kapital ger en starkare incitamentsstruktur jämfört med andra entreprenadformer, och därmed effektivitetsvinster, är Riksgälden inte övertygad om att så nödvändigtvis är fallet.

Att långivarna tillför effektivitet, i form av att agera som en extra blåslampa för projektet, verkar rimligt. Det beror framför allt på att långivarnas analys kan fokusera på risken i det specifika projektet, dvs. risken i det särskilda projektbolaget. Med andra entreprenadformer är det ovanligt med särskilda projektbolag, varmed det aktuella projektet endast är ett av många projekt som påverkar entreprenadföretagets resultat- och balansräkning.

Långivarnas bidrag till ökad effektivitet är dock nödvändigtvis inte av avgörande betydelse med tanke på att ett ännu mer grundläggande incitament torde vara entreprenadföretagets vinstintresse. Ett starkt intresse som finns där oavsett entreprenadform och om lånen finns på företagets egen balansräkning eller är utlagda till ett projektbolag.

Argumentet att effektivitetsvinster även uppstår genom att privata företag bidrar med projektbolagets egna kapital bedömer Riksgälden som mer osäkert. Entreprenadföretagets förstahandsalternativ till OPS, och ett särskilt projektbolag, är som tidigare beskrivits att lägga risken för negativa projektutfall på sin egen balansräkning. Ett sådant upplägg torde innebära ett ännu högre risktagande för entreprenadföretaget jämfört med att använda ett projektbolag som har en begränsad mängd eget kapital.

Att ägarens risk minskar i en OPS beskrivs till exempel av delbetänkandet ”Finansiering av infrastruktur med privat kapital” (SOU 2017:13) avseende statlig transportinfrastruktur. Där konstateras bland annat att: ”... en anledning till att bilda ett särskilt projektbolag är just att begränsa ägarnas risktagande i projektet”.<sup>4</sup>

En konsekvens av projektbolagsformen är att ägarna har större skäl att hoppa av ett projekt givet ett dåligt utfall, eller vid ett förväntat dåligt utfall. Därmed begränsas förluster till det insatta kapitalet, vilket inte hade varit fallet om förlusten hade legat på egen balansräkning. Enligt Riksgälden påverkar denna riskbegränsning de potentiella effektivitetsvinsterna i negativ riktning. Hur stor påverkan en sådan begränsning har på effektiviteten är

---

<sup>4</sup> Se avsnitt 5 (s. 98) i delbetänkandet. Observera även att denna kommitté kommer till en annan slutsats än Riksgälden angående lämpligheten med att använda OPS.

svårbedömd, i likhet med långivarnas positiva bidrag till effektivitet. Utfallet beror på ett antal olika förhållanden. Ett viktigt sådant är storleken på eget kapital i projektbolaget.

Riksgälden har studerat ett antal projektbolag och slutsatsen är att andelen eget kapital i regel är relativt lågt. Kapitalstrukturen innehåller i normalfallet 6-10 procent eget kapital, resterande finansiering utgörs av lån. Projekt vars intäcksström utgörs av tillgänglighetsavgifter, och därför saknar exogena intäktsrisker för projektbolaget, ligger i den nedre delen av spannet. Projekt som finansieras av brukaravgifter ligger i den övre delen. Det ska tilläggas att insatsen inte alltid består av eget kapital. Inte sällan kommer den delvis i form av efterställda lån från ägarna. Dessa efterställda lån löper med relativt hög ränta och det är inte ovanligt med ägarstrukturer som involverar holdingbolag med säte i länder med en låg kapitalbeskattning, vilket möjliggör att skatten på ägarnas avkastning kan minimeras.

#### *Empiri kring effektivitetseffekter*

Riksgälden kan konstatera att det empiriska underlaget för effektivitetsvinster är svagt, trots att det globalt genomförts ett mycket stort antal OPS-projekt. Riksgälden vill hävda att empirin snarare talar för att effektivitetsvinster inte överstiger de nackdelar som finns med OPS.

Ett empiriskt exempel är Storbritannien där ett betydande antal OPS (i Storbritannien benämnt *PFI* eller *PF2*) har genomförts under en lång period. En omfattande studie presenterades i en rapport 2011.<sup>5</sup> En viktig slutsats i denna rapport är att det inte har gått att hitta bevis för att den dyrare finansieringen skulle uppvägas av ökad effektivitet som skulle komma från risköverföringen till den privata sektorn. Rapporten konstaterar istället det motsatta, dvs. att det finns bevis för att så inte är fallet. Vidare hittades heller inget övertygande stöd för att OPS-projekt skulle färdigställas snabbare eller billigare. I en annan rapport, från den brittiska motsvarigheten till Riksrevisionen (*National Audit Office*), lämnas två exempel som stöder samma slutsats.<sup>6</sup> Det första är en analys av en grupp skolor som upphandlats med OPS. För dessa skolor bedömdes kostnaden ha blivit 40 procent högre jämfört med projekt som finansierats med statlig upplåning. Det andra exemplet var en tidigare studie av sjukhus, där kostnaderna bedömdes vara 70 procent högre med OPS.

Under hösten 2018 meddelade också regeringen i Storbritannien att man upphör med att använda OPS. Detta motiverades framför allt av att OPS i olika rapporter hade kritiserats för att ha en låg flexibilitet och att de utgjorde en finansiell risk för den brittiska regeringen.<sup>7</sup>

En ytterligare fråga kring effektivitetsvinster, vilken ibland inte uppmärksammas, är hur realiserade effektivitetsvinster fördelas mellan avtalsparterna. Om vinsterna i stor utsträckning genom avtalsstrukturen tillfaller projektbolaget, spelar det mindre roll för

<sup>5</sup> Se ”*Private Finance Initiative*” (s. 55-59), House of Commons, Treasury Committee (2011).

<sup>6</sup> Se avsnitt 1 i rapporten ”*PFI and PF2*”, National Audit Office” (2018).

<sup>7</sup> Finansdepartementet i Storbritannien (HM Treasury) hänvisade vid tillkännagivandet till två rapporter inom området. Dessa var ”*Private Finance Initiatives*”, Public Accounts Committee (2018) och ”*Fiscal Risks Report*”, Office for Budget Responsibility (2017).

beställaren om de uppstår. Riksgäldens bedömning är att det finns svårigheter med att på ett tillfredsställande sätt säkerställa en för samhället önskvärd fördelning av effektivitetsvinster.

Sammantaget pekar detta avsnitt på ett antal frågor relaterade till effektivitetsvinster, projektbolagsformen och dess drivkrafter.<sup>8</sup> Självfallet skiljer sig olika OPS från fall till fall, liksom de inneboende drivkrafterna, varmed det är vanskligt att dra alltför långtgående generella slutsatser. Men det är enligt Riksgälden tydligt att effektivitetsvinsterna torde vara av begränsad storlek – vilket också stöds av empiri på området.

### Ökade finansieringskostnader

Den mest uppenbara nackdelen med OPS är den väsentligt högre finansieringskostnaden för projektet till följd av en privat överbrygningsfinansiering. Kostnadsökningen har två orsaker. För det första lånar den offentliga sektorn, i stort sett undantagsvis, billigare än en privat aktör. Detta gäller inte minst för svenska staten som har högsta kreditvärdighet. För det andra behöver ett OPS-företag, i likhet med andra privata företag, ett eget kapital som buffert för oväntade negativa utfall (risk). Detta egna kapital medför en kostnad i form av ett avkastningskrav.

Riksgälden har noterat att OPS-företag tenderar att ha relativt låg kreditvärdighet, något som främst tycks bero på en hög finansiell risk utifrån hög belåningsgrad och låg andel eget kapital. En låg kreditvärdighet leder till att kostnaden för lånefinansieringen blir högre, inte minst till följd av att finansieringen till projektbolaget har en lång löptid som kan motsvara hela projektets livslängd.

Den i allmänhet höga finansiella risken i projektbolagen möjliggörs av den låga affärsrisken.<sup>9</sup> I ett projekt med tillgänglighetsavgifter saknas exogen intäktsrisk, vilket innebär att ägarna endast tar endogena risker relaterade till byggande och underhåll av anläggningen – risker som ägarna oftast har god möjlighet att hantera.

I ett schabloniserat räkneexempel har Riksgälden tidigare påvisat den betydande fördyringen i finansieringskostnad.<sup>10</sup> För en OPS som återbetalas under 50 år uppgick i exemplet de sammanlagda amorteringarna och räntebetalningarna (i nominella belopp) till 233 procent av projektets initiala finansieringsbehov. Detta kan jämföras med 141 procent beräknat på statens upplåningskostnad för samma belopp. Om samma räkneexempel istället utgår från en återbetalningstid på 25 år förändras finansieringskostnaden genom en OPS till 167

<sup>8</sup> Utöver de frågor som lyfts fram hänvisas till Riksgäldens tidigare remissvar beträffande delbetänkandet "Finansiering av infrastruktur med privat kapital" (SOU 2017:13), Dnr 2017/514. I detta remissvar behandlas även ett antal frågor kopplade till att konkurrenssituationen är begränsad inom bygg- och anläggningssektorn, vilket kan påverka effektivitet.

<sup>9</sup> Att affärsrisken i OPS-projekt oftast är låg har påvisats i akademiska studier såsom "*What return for risk? The price of equity capital in public-private partnerships*", Mark Hellowell and Veronica Vecchi (2012).

<sup>10</sup> Se Riksgäldens remissvar (Dnr 2017/514) beträffande delbetänkandet "Finansiering av infrastruktur med privat kapital" (SOU 2017:13). Räkneexemplet utgick från en OPS där projektbolagets kapitalstruktur antogs bestå av 90 procent lån och 10 procent eget kapital. Projektbolagets lånefinansiering antogs vidare vara 2,5 procentenheter dyrare än statens upplåningskostnad via Riksgälden och lånen antogs ha en linjär amortering. Ägarens avkastningskrav på eget kapital uppgick i exemplet till 12 %.

procent av initialt finansieringsbehov – jämfört med 121 procent beräknat på statens upplåningskostnad.

En annan iakttagelse kring skillnader i finansieringskostnad är att det i perioder med relativt höga riskpremier på den finansiella marknaden, exempelvis under åren efter den senaste finansiella krisen, visat sig vara extremt ineffektivt med finansiering av OPS i Storbritannien.<sup>11</sup> Utöver volatilitet i riskpremier har en förändrad reglering av bankers kapitalkrav medfört en fördyring för OPS-finansiering. Det gäller inte minst på grund av att OPS-avtalen, och därmed lånefinansieringen, har långa löptider som numera leder till högre kapitalkrav än tidigare.<sup>12</sup>

Riksgäldens slutsats är att de fördelar som finns med risköverföring till den privata sektorn och potentiella effektivitetsvinster måste vara omfattande för att överstiga den väsentligt förhöjda finansieringskostnaden. Utöver denna avvägning tillkommer övriga risker och fördyringar förknippade med OPS, vilka sammanfattas i det följande.

### **Minskad transparens**

På ett övergripande plan bör det understrykas att OPS riskerar att leda till minskad transparens, försämrad möjlighet till uppföljning och sämre offentlig budgetdisciplin. Det beror bland annat på att OPS i normalfallet har en mer omfattande och komplicerad avtalsstruktur jämfört med andra entreprenadformer. Den långa återbetalningsperioden kan även användas för att i närtid hålla tillbaka offentliga utgifter samtidigt som handlingsutrymmet för framtida beslutsfattare begränsas.<sup>13</sup>

Riksgälden vill också peka på att en minskad transparens, i kombination med en försämrad möjlighet till uppföljning, ökar risken för att investeringar genomförs utan att de vägs mot andra investeringar som har ett högre samhällsekonomiskt värde för medborgarna (eller invånarna i en kommun).

### **Högre transaktionskostnader**

OPS-avtal är i regel mer omfattande och komplexa jämfört med andra entreprenadavtal. Med det följer högre transaktionskostnader. Denna fördyring varierar i storlek beroende på främst komplexiteten i det aktuella projektet, men Riksgälden vill poängtera att den inte är försumbar. En studie av 55 OPS-projekt i Storbritannien påvisade exempelvis att transaktionskostnaderna, innan avtal undertecknades, uppgick till i genomsnitt 7 procent av projektets värde.<sup>14</sup> Den offentliga upphandlaren stod för cirka hälften av denna kostnad

---

<sup>11</sup> Se *"Private Finance Initiative"* (s. 56), House of Commons, Treasury Committee (2011).

<sup>12</sup> Se exempelvis *"Private Finance 2? An evaluation of the UK government's new approach to public-private partnerships"*, Mark Hellowell, University of Edinburgh.

<sup>13</sup> Sådana nackdelar lyfts exempelvis fram av i avsnitt 4.5 i betänkandet "Finansiering av infrastruktur med privat kapital" (SOU 2017:13) avseende finansiering av statlig transportinfrastruktur.

<sup>14</sup> Dudkin, G och Väilä, T (2005), *"Transaction costs in public-private partnerships: a first look at the evidence"*, EIB Economic and Financial report 2005/03.

enligt samma studie. Det får betraktas som en relativt hög andel, speciellt eftersom den inte inkluderar kostnader för potentiella omförhandlingar under avtalsperioden.

### **Långa avtalsperioder inte enbart positivt**

Som tidigare beskrivits finns det fördelar med att långa avtal möjliggör ett livscykelperspektiv i ett projekt, även om OPS inte är den enda entreprenadformen förknippad med denna möjlighet. Samtidigt kan det konstateras att en lång avtalstid ger en ökad osäkerhet kring framtida händelser och att riskerna med dåligt utformade OPS-avtal, jämfört med andra entreprenadformer, kan vara större. De främsta riskerna kan härledas från framtida behov av omförhandlingar av OPS-avtal och vad som händer vid en konkurs för projektbolaget under avtalstiden.

Riksgälden har inget tydligt svar på om fördelarna från de långa avtalstiderna överväger dess inneboende risker. Historiskt har det dock visat sig vara vanligt med omförhandlingar av OPS-avtal. Detta leder till en osäkerhet kring kostnadsutfallet, som i värsta fall kan bli mycket dyrt för beställaren. Riskerna för stora tillkommande kostnader ökar rimligen om beställarens ansvar, att tillhandahålla en tjänst till medborgarna, leder till en försämrad förhandlingsposition vid en omförhandling.

### **OPS kräver en hög kompetens av beställaren**

Att OPS-avtal är mer omfattande och komplexa än andra typer av entreprenadavtal ställer även höga krav på kompetens hos beställaren. Om beställaren saknar denna kompetens eller inte kan upprätthålla den över tiden, vilket kan vara relativt kostsamt, uppstår ett ojämnt kunskapsförhållande mellan avtalsparterna. En hög komplexitet medför även höga krav på intern styrning och kontroll av olika processer för att begränsa de risker som uppstår i och med en OPS.

Riksgälden vill understryka vikten av en hög beställarkompetens. Utan en sådan riskerar de slutliga kostnaderna att bli betydligt mer omfattande än vad som har budgeterats.

### **Avslutande kommentar**

Riksgäldens slutsats är att det rimligen åligger förespråkare av OPS ett ansvar att tydligt redovisa varför OPS är att föredra framför andra entreprenadformer.

Nackdelarna med OPS är otvetydiga och väl underbyggda. Fördelarna, i form av effektivitetsvinster, är mer osäkra och bygger främst på teoretiska ansatser som inte har kunnat beläggas empiriskt. Empirin talar snarare för att OPS tenderar att vara ineffektivt för den offentliga sektorn.

Det möjliga utfallet från att använda OPS präglas därför av en asymmetri. Med det menas att OPS har en osäker och i bästa fall begränsad uppsida samtidigt som nedsidan kan bli omfattande – och det är som tidigare beskrivits ofrånkomligen offentliga medel (eller brukaravgifter) som i slutänden ska betala för investeringen.

---

I detta ärende har riksgäldsdirektören Hans Lindblad beslutat efter föredragning av Magnus Thor. I den slutliga beredningen har även Carl Oreländ och Niclas Elofsson medverkat.

---

Hans Lindblad, beslutande

---

Magnus Thor, föredragande