RIKSGÄLDEN
SWEDISH NATIONAL DEBT OFFICE

Nr 2 2021
22 december

Riksgäldskommentar

Offentlig-Privat Samverkan (OPS)– en entreprenadform som riskerar att bli dyr för staten

Carl Oreland och Magnus Thor, seniora analytiker på avdelningen Ekonomisk analys.

I denna Riksgäldskommentar analyseras entreprenadformen Offentlig-Privat Samverkan (OPS) ur ett statligt perspektiv.[1] OPS innebär förenklat att ett privat företag, genom ett särskilt projektbolag, får i uppdrag att i sin helhet genomföra ett statligt infrastrukturprojekt. Projektbolaget ansvarar även för en överbryggningsfinansiering som återbetalas av beställaren över en längre period. Analysen fokuserar främst på statsfinansiella effekter, finansieringskostnader och möjliga samhällsekonomiska vinster. Vår bedömning är att de möjliga samhällsekonomiska vinsterna med OPS är osäkra och svårligen uppväger nackdelarna med denna entreprenadform. Nackdelarna består främst av tydligt högre finansieringskostnader samt en försämrad statlig budgetdisciplin och transparens. Slutsatsen är därför att staten bör avstå från att använda OPS.

[1] De åsikter som uttrycks i denna Riksgäldskommentar är författarnas egna och ska inte uppfattas som Riksgäldens syn i dessa frågor. Kommentaren har tagits fram i samråd med ett redaktionsråd bestående av Jill Billborn, Mårten Bjellerup och Ellen Karlberg som har bistått med god vägledning. Vidare vill författarna särskilt tacka Niclas Elofsson för stor hjälp med analysen och givande diskussioner. Författarna vill även tacka Peter Englund, Nils Gottfries, Hans Lindblad, Mattias Persson, Magnus Rystedt och Anna Seim för värdefulla synpunkter under arbetets gång.

1. Inledning

En väl fungerande infrastruktur såsom vägar och järnvägar är viktigt för ekonomisk tillväxt. Stora statliga infrastrukturinvesteringar är samtidigt kostsamma. Det innebär att andra utgifter i statsbudgeten skulle behöva nedprioriteras i relativt hög grad vid en tydligt ökad investeringstakt i infrastruktur.

Mot den bakgrunden framförs ibland entreprenadformen Offentlig-Privat Samverkan (OPS) som en lösning för att kunna genomföra fler infrastrukturinvesteringar. Det beror bland annat på att OPS innebär att en investering initialt finansieras av privat kapital, vilket gör att den statliga återbetalningen förskjuts framåt i tiden och därmed i lägre utsträckning belastar närliggande statsbudgetar. Förespråkare av OPS framhåller även att användandet av privat kapital medför samhällsekonomiska effektivitetsvinster vid byggande, drift och underhåll, i jämförelse med andra entreprenadformer.

Ett antal statliga utredningar och rapporter har behandlat OPS, varav några har förordat att i större utsträckning använda, eller prova, denna entreprenadform.[2] Trots det är OPS ovanligt förekommande i Sverige. Ett skäl till det är sannolikt att OPS-lösningar har bedömts riskera att bli dyra för beställaren. Ett annat är att de offentliga finanserna varit och är starka, vilket minskar incitamenten att använda finansieringslösningar som skjuter investeringskostnaderna på framtiden. I vissa andra europeiska länder, såsom Storbritannien, Frankrike, Holland och Portugal, har användandet av OPS varit betydligt vanligare än i Sverige.

I denna Riksgäldskommentar analyseras för- och nackdelar med OPS. Stora delar av resonemangen förs på teoretisk basis, men det finns även viss empiri att stödja sig på från länder där fler OPS-projekt har genomförts. Analysen utgår från ett statligt perspektiv och fokuserar på transportinfrastrukturinvesteringar. OPS kan dock förekomma i hela den offentliga sektorn och även användas vid byggande av sjukhus, skolor, fängelser m.m. Argumenten för och emot är, oavsett typ av offentlig beställare och investering, ofta snarlika. Det omskrivna Nya Karolinska sjukhuset (NKS), som beställdes av Stockholms läns landsting (numera Region Stockholm), är till exempel ett av de fåtal svenska OPS-projekt som har genomförts.

Inledningsvis beskrivs de olika entreprenadformer som används vid infrastrukturinvesteringar och vad som skiljer dem åt. Därefter följer en beskrivning av implikationerna för statsfinansiella mått, budgetdisciplin och transparens av att använda OPS. Efterföljande avsnitt innehåller en redogörelse och analys av för- och nackdelar med OPS ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Avslutningsvis presenteras våra slutsatser.

2. Entreprenadformer vid infrastrukturinvesteringar

De entreprenadformer som används inom infrastruktursektorn, exempelvis vid byggandet av en ny väg, kan förenklat delas in i fem huvudgrupper: utförandeentreprenad, totalentreprenad,

[2] Se exempelvis SOU 2017:13 och Ds 2000:65.

funktionsentreprenad, funktionsentreprenad med helhetsåtagande och OPS, se figur 1 på nästa sida. [3]

Figur 1. Entreprenadformer – entreprenörens åtagande

Utförande-entreprenad	*Total-entreprenad*	*Funktions-entreprenad*	*Funktionsentreprenad med helhetsåtagande*	*OPS*
• Utförande	• Utförande • *Detaljprojektering*	• Utförande • Detaljprojektering • *Underhåll (förlängd garantitid)*	• Utförande • Detaljprojektering • Underhåll och drift under lång tid • *Systemprojektering (delvis)*	• Utförande • Detaljprojektering • Underhåll och drift under lång tid • Systemprojektering (delvis) • ***Privat finansiering***

Källa: Riksgälden

En *utförandeentreprenad* innebär att den offentliga beställaren utför detaljprojektering, oftast genom en separat upphandling av denna tjänst. I nästa skede upphandlas en eller flera entreprenörer för att genomföra projektet. Samordningen kan läggas på entreprenören, som i sin tur upphandlar underentreprenörer. Alternativt sköter beställaren samordningen. Utförandeentreprenaden har länge varit den dominerande entreprenadformen vid investeringar i transportinfrastruktur. Principen är att beställaren efterfrågar en viss mängd insatta resurser utifrån en detaljerad projektbeskrivning.

I en *totalentreprenad* upphandlar beställaren en entreprenör som genomför såväl projektering som byggande. Entreprenören kan därför i högre utsträckning än i en utförandeentreprenad påverka utformningen av arbetet som ska utföras. Inom ramen för en totalentreprenad är det vanligt att ställa vissa så kallade funktionskrav i upphandlingen. Med funktionskrav avses att beställaren beskriver en tjänst som man vill ha utförd, eller en anläggning man vill kunna använda, snarare än att i detalj beskriva vilka arbetsuppgifter uppdragstagaren ska utföra.

En vidareutveckling av totalentreprenad är funktionsentreprenad. Normalt innehåller den ett större antal funktionskrav samt ett tillägg i form av ett underhållsåtagande som ibland kallas förlängd garantitid. I en funktionsentreprenad slås därigenom tre separata upphandlingar (projektering, byggande samt drift och underhåll) ihop till en. En central skillnad mot utförandeentreprenaden är att fokus skiftar från insatta resurser till resultat. Beställaren efterfrågar en viss funktion. Gränsen mellan totalentreprenad och funktionsentreprenad är inte knivskarp eftersom en totalentreprenad kan innehålla funktionskrav medan en funktions-entreprenad inte uteslutande behöver utgå från funktionskrav. En funktionsentreprenad där

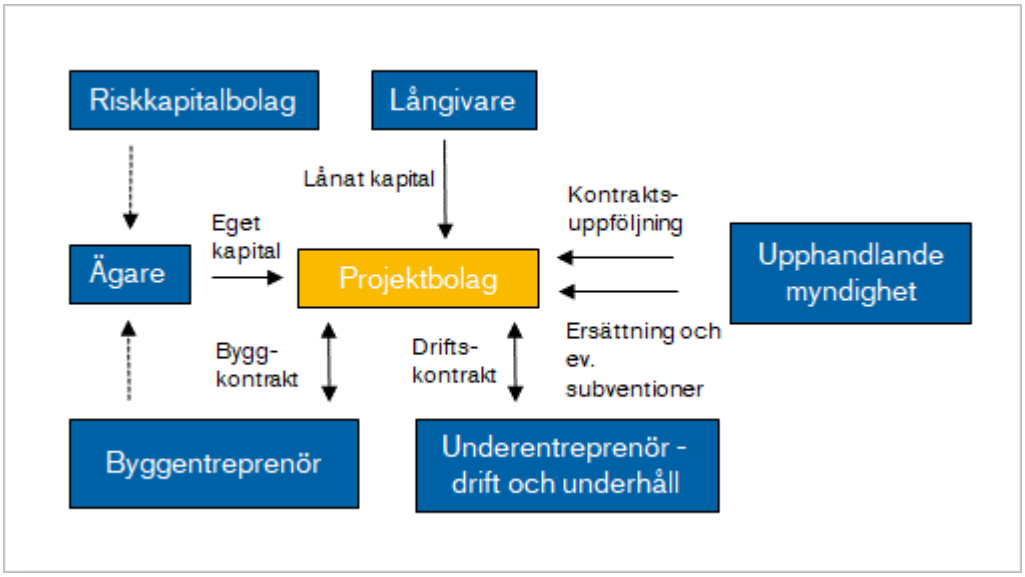
[3] För en mer detaljerad beskrivning av strukturen för en OPS, och andra entreprenadformer, se till exempel VTI (2007).

entreprenören har ett längre åtagande för drift och underhåll benämns funktionsentreprenad med helhetsåtagande.

Offentlig-Privat Samverkan (OPS) är förenklat en entreprenadform där ett eller flera privata företag, genom ett särskilt projektbolag, har ett helhetsåtagande för en statlig investering.[4]

Projektbolagets åtagande inkluderar, i likhet med en funktionsentreprenad, projektering, byggnation, drift och underhåll. Figur 2 beskriver ett exempel på en struktur för en OPS.

Figur 2. Exempel på en OPS-struktur



Källa: SOU 2017:13.

Projektbolaget ansvarar även för att finansiera projektet under avtalstiden. Denna överbryggningsfinansiering, som sedan betalas tillbaka av beställaren, sker genom eget kapital och lån som bolaget tar upp på kapitalmarknaden.

Återbetalningen av en OPS, inklusive överbryggningsfinansiering, sker vanligtvis genom att projektbolaget under avtalstiden erhåller en årlig ersättning från beställaren. Avtalstiden är i de allra flesta fall lång, till exempel 20 eller 30 år. Återbetalningen av projektbolagets finansiering

[4] En OPS skulle kunna innehålla varianter där exempelvis den offentliga aktören är minoritetsägare i projektbolaget. Även ersättningsformen i en OPS kan delvis variera.

kan även helt eller delvis ske genom så kallade brukaravgifter. Ett användande av brukaravgifter förändrar dock inte i grunden analysen av för- och nackdelar med att använda OPS – även om vissa ytterligare aspekter tillkommer.[5] Flertalet av för- och nackdelarna med OPS är kopplade till finansieringen.

3. Finansiering av infrastruktur, offentliga finanser och budgetdisciplin

Valet av finansieringsform påverkar effekterna på de offentliga finanserna av infrastrukturinvesteringar, och därmed potentiellt även budgetdisciplin med mera.

3.1. Olika sätt att finansiera infrastruktur och effekter på offentliga finanser

Huvudregeln i budgetlagen (2011:203) är att infrastrukturinvesteringar ska finansieras med anslag i samband med att utgifter uppstår, även om finansieringen undantagsvis kan ske på annat sätt om riksdagen så beslutar. Den vanligaste alternativa finansieringen är inomstatliga lån. Trafikverket har exempelvis av regeringen, efter riksdagens godkännande, getts rätt att finansiera vissa investeringar genom lån i Riksgälden. Det finns även exempel där statliga bolag lånat i Riksgälden för att finansiera en investering (*utomstatliga* lån).[6]

OPS fungerar i många avseenden som en lånefinansiering då en överbryggningsfinansiering med privat kapital slutligen ska återbetalas av staten. På samma sätt som för lånefinansiering behöver en OPS godkännas av riksdagen.

I SOU 2017:13, avsnitt 4.3, beskrivs i mer detalj olika finansieringsformers påverkan på de offentliga finanserna. De viktigaste slutsatserna avseende OPS följer nedan, under antagandet att kostnaden för ett projekt är densamma oavsett finansieringsform.

En OPS innebär att utgifter under utgiftstaket skjuts framåt och fördelas över en längre tid än vid såväl anslagsfinansiering som inom- och utomstatliga lån. Upplägget innebär också, jämfört med anslagsfinansiering och lån, en mer utjämnad effekt på statsskulden och statens budgetsaldo.[7]

Det följer av att staten vid en OPS inte initialt tar upp lån utan i stället återbetalar projektet längre fram i tiden. Effekterna på den offentliga sektorns finansiella sparande och

[5] En annan typ av OPS är sådana som bygger på koncessioner, det vill säga att staten under en längre period ger en privat aktör rätten att driva en infrastrukturanläggning. Vid koncessioner uppstår andra frågeställningar för staten. Men eftersom de är relativt ovanligt förekommande, både till antal och i den allmänna debatten, lämnas de därhän i denna analys.

[6] Botniabanan AB tog exempelvis upp lån i Riksgälden för byggandet av Botniabanan. Dessa lån övertogs senare av Trafikverket.

[7] Detta gäller under antagandet att den aktuella investeringen inte tränger undan andra statliga utgifter som uppgår till samma belopp.

Maastrichtskulden blir desamma som vid lånefinansiering och anslagsfinansiering om en OPS i redovisningen klassificeras som en del av offentlig sektor.

För det fall en OPS klassificeras som en del av privat näringsliv är effekten på takbegränsade utgifter, budgetsaldo och statsskuld densamma som om OPS-upplägget klassificeras inom offentlig sektor, förutsatt att slutfinansieringen sker med skattemedel.[8] Effekterna på den offentliga sektorns finansiella sparande och Maastrichtskulden får en än mer framskjuten och utdragen profil jämfört med om upplägget klassificerats inom offentlig sektor.

3.2. OPS riskerar att minska transparens och budgetdisciplin

Det går rimligen inte att argumentera för att OPS är en fungerande metod för att undvika eller minska belastningen på de offentliga finanserna.[9] I slutändan är det, utan ett användande av brukaravgifter, offentliga medel som ska betala för investeringen.

Fördelarna med budgetlagens huvudregel om anslagsfinansiering bör snarare framhållas. Denna regel bidrar till en god ordning där statens budgetprocess är transparent kring beslut och prioriteringar. Den ger även goda möjligheter att följa upp budgetprocessen och att skapa budgetdisciplin. Detta skulle riskera att försämras genom OPS eftersom den långa återbetalningsperioden i en OPS kan användas för att på kort sikt hålla tillbaka utgifter under utgiftstaket, med syfte att minska behovet av att prioritera mellan olika utgifter. Denna risk förstärks av att återbetalningen vanligtvis startar först när ett projekt är färdigställt.

Att OPS-avtal är omfattande och relativt komplexa kan också bidra till en minskad transparens kring statens framtida utgifter. 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 potentiellt har ett högre samhällsekonomiskt värde för medborgarna. Avslutningsvis, då stora delar av återbetalningen förflyttas långt framåt i tiden och därmed utgör inteckningar på kommande budgetar, minskar handlingsutrymmet för framtida beslutsfattare.

Sammanfattningsvis ger OPS inget ökat utrymme för investeringar, samtidigt som negativa konsekvenser uppstår för statlig budgetdisciplin. Om det bedöms vara nödvändigt med ett utrymme för större infrastrukturinvesteringar kan detta istället ske genom omprioriteringar av utgifter eller en höjning av utgiftstaket, inom det finanspolitiska ramverket.

4. Ökad finansieringskostnad och andra nackdelar med OPS

Utöver konsekvenser för transparens och budgetdisciplin, medför OPS andra nackdelar. Bland dessa är ökade finansieringskostnader den mest framträdande.

[8] En OPS i form av en koncession, med fullständig brukarfinansiering utan statliga bidrag eller garantier, skulle däremot sannolikt klassificeras som utanför offentlig sektor och därmed inte alls påverka de offentliga finanserna.

[9] Slutsatsen i SOU 2017:13 är snarlik.

4.1. Ökad finansieringskostnad

En uppenbar nackdel med OPS är den väsentligt högre finansieringskostnaden för projekt till följd av den privata överbryggningsfinansieringen via projektbolaget. Kostnadsökningen har två orsaker. För det första lånar staten billigare än en privat aktör, vilket bland annat beror på rätten att beskatta medborgare. För det andra behöver projektbolaget, i likhet med andra privata företag, ett eget kapital som buffert för negativa utfall. Det egna kapitalet medför en kostnad i form av ett avkastningskrav.

Projektbolag i en OPS tenderar att ha en kreditvärdighet som ligger under de högsta nivåerna på ratinginstitutens skala, något som främst tycks bero på en hög finansiell risk till följd av hög belåningsgrad och låg andel eget kapital. En lägre kreditvärdighet leder till att kostnaden för lånefinansiering blir högre, inte minst på grund av att projektbolagets finansiering ofta har en lång löptid som kan motsvara hela projektets livslängd.

Den i allmänhet höga finansiella risken i projektbolagen möjliggörs av en i normalfallet låg affärsrisk, se till exempel Hellowell och Vecchi (2012). I ett projekt med tillgänglighetsavgifter saknas exogen intäktsrisk. Tillgänglighetsavgifter innebär att projektbolaget vid exempelvis ett vägbygge får ersättning när vägen är tillgänglig för trafik till avtalad kvalitet, och inte baserat på hur mycket vägen används. En sådan lösning innebär att ägarna endast tar endogena risker kopplade till byggande och underhåll av anläggningen – risker som ägarna oftast har goda möjligheter att hantera.

I ett schabloniserat räkneexempel har Riksgälden tidigare påvisat den betydande fördyringen i finansieringskostnad.[10] För en OPS som återbetalas under 50 år uppgick de sammanlagda amorteringarna och räntebetalningarna (i nominella belopp) till 233 procent av projektets finansieringsbehov. Detta kan jämföras med 141 procent beräknat på statens upplåningskostnad för samma belopp. Om samma räkneexempel i stället utgår från en återbetalningstid på 25 år förändras finansieringskostnaden genom en OPS till 167 procent av initialt finansieringsbehov – jämfört med 121 procent beräknat på statens upplåningskostnad. Med tanke på att en OPS ofta uppgår till mångmiljardbelopp leder dessa skillnader till betydande fördyringar i absoluta tal.[11] För ett hypotetiskt projekt som kostar 25 miljarder kronor att genomföra skulle fördyringen uppgå till 23 miljarder kronor i det första räkneexemplet, där återbetalningsperioden antas vara 50 år.

En annan iakttagelse är att det i perioder med förhöjda riskpremier på den finansiella marknaden, som under åren efter den senaste finanskrisens utbrott, visat sig vara särskilt

[10] Se Riksgälden (2017). 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. Slutligen antogs att överbryggningsfinansieringen återbetalas via skattemedel eller brukaravgifter

[11] Det underliggande projektet behöver i praktiken vara tillräckligt stort, beloppsmässigt, för att kunna motivera de transaktionskostnader som tillkommer i en OPS.

ineffektivt att initiera OPS-projekt.[12] Riskpremierna för privata aktörer tenderar att öka mer än för offentliga aktörer under sådana perioder. Därmed blir finansieringskostnaden för projektbolaget påtagligt högre än lånekostnaden för det offentliga. Detta har exempelvis påvisats i Storbritannien.[13] Förändrade regleringar av bankers kapitalkrav, i kölvattnet av finanskrisen, har även i många fall medfört en fördyring för OPS-finansiering. Det gäller inte minst på grund av att OPS-avtalen, och lånefinansieringen, har långa löptider som kan leda till högre kapitalkrav än tidigare (se Hellowell, 2013).

Potentiella effektivitetsvinster med OPS behöver därför vara omfattande för att överstiga den förhöjda finansieringskostnaden. Dessutom finns andra nackdelar med OPS som ska beaktas.

4.2. Högre transaktionskostnader

OPS-avtal är i regel mer omfattande och komplexa än andra entreprenadavtal. Med det följer högre transaktionskostnader, såsom ökade kostnader för ekonomisk och juridisk rådgivning och mer omfattande administrativa processer. Denna fördyring varierar i storlek beroende på komplexiteten i det aktuella projektet, och skulle kunna vara betydande.

En studie av 55 OPS-projekt i Storbritannien, se Dudkin och Välilä (2005), visar exempelvis att transaktionskostnaderna, innan avtal undertecknades, uppgick till i genomsnitt 7 procent av projektets värde. Den offentliga upphandlaren stod för cirka hälften av denna kostnad, vilken inte inkluderar kostnader för uppföljning och potentiella omförhandlingar under avtalsperioden. Nilsson (2009) skriver att studier av OPS-upphandlingar i Storbritannien indikerar att transaktionskostnaderna kan vara upp till tre gånger högre för OPS, jämfört med mer traditionella upphandlingsformer. Samtidigt bör hänsyn tas till att traditionella upphandlingar ofta innebär att olika tjänster över tid kan behöva upphandlas på nytt, vilket minskar denna skillnad i transaktionskostnader.

4.3. Krav på hög kompetens hos beställaren

Att OPS-avtal är mer omfattande och komplexa än andra typer av entreprenadavtal ställer höga krav på beställarens kompetens. Bristfällig kompetens kan lätt leda till ofullständiga eller felaktigt utformade avtal som riskerar att medföra att de slutliga kostnaderna blir betydligt större än planerat. Detta kan exempelvis uppstå i avtalets utformning kring riskdelning och incitamentsstruktur, men även beträffande klausuler som reglerar omförhandlingar och en potentiell konkurs i projektbolaget. [14]

Om beställaren saknar relevant kompetens eller inte kan upprätthålla den över tiden, vilket kan vara både svårt och kostsamt, uppstår ett ojämlikt kunskapsförhållande mellan avtalsparterna.

---

[12] Kostnaden för det offentliga för redan pågående OPS-projekt, i samband med höjda riskpremier, kan också öka. Men kostnadsökningen i detta fall är avhängigt avtalsutformningen, det vill säga i vilken grad avtalet innebär att fördyringen överförs till beställaren.

[13] Se House of Commons (2011), s. 56.

[14] Risker som är förknippade med omförhandlingar och konkurser har även uppmärksammats av Sonnerby (2017) och Konjunkturinstitutet (2017).

Komplexa avtal medför även höga krav på intern styrning och kontroll av olika processer för att begränsa de risker som uppstår i och med OPS.

5. OPS och samhällsekonomiska effektivitetsvinster

Nackdelarna med OPS behöver vägas mot de fördelar som kan uppstå. Potentiella fördelar finns i de samhällsekonomiska effektivitetsvinster som entreprenadformen kan generera till följd av inbyggda incitamentsstrukturer. Samtidigt finns det osäkerhet kring sådana effektivitetsvinster.

5.1. Bättre riskhantering

Ett vanligt förekommande argument är att OPS möjliggör att risker kan fördelas effektivt mellan avtalsparterna, det vill säga mellan den privata utföraren och den offentliga beställaren (se till exempel EPEC, 2015). Riskfördelningen bör ha som utgångspunkt att de olika riskerna fördelas på den part som har bäst förutsättningar att bära och hantera dem. På så sätt minskar sannolikheten för att en negativ händelse inträffar, och om den ändå inträffar kan konsekvensen bli mindre kostsam. En optimerad riskfördelning skulle exempelvis kunna innebära att den privata utföraren ansvarar för risker kopplade till byggnation och miljökostnader – medan den offentliga beställaren ansvarar för politiska risker och förluster till följd av exempelvis naturkatastrofer och krig (s.k. *force majeure*).

Men har OPS bättre förutsättningar än andra entreprenadformer att åstadkomma en genomtänkt riskfördelning? Riskfördelningen torde i hög grad handla om avtalsutformning, snarare än valet av entreprenadform. Det krävs exempelvis inte en OPS för att den privata utföraren ska bära risker kopplade till design och tekniskt utförande eller miljöskador vid genomförandet. Likaså kan de flesta entreprenadavtal ta höjd för att beställaren bär politiska risker och ansvarar för kostnadsökningar i samband med force majeure. Skillnaden mellan olika entreprenadformer, vad gäller förutsättningarna att generera en god riskfördelning, är därför sannolikt begränsad.

Det argumenteras även för att det faktum att den privata aktören långsiktigt har satsat eget kapital i projektbolaget underlättar en optimal riskfördelning, vilket beskrivs närmare i kommande avsnitt.[15]

5.2 Ökad effektivitet till följd av privat finansiering

Det privata kapitalet i projektbolaget (lån och eget kapital) är ett argument för att OPS ger starkare incitament för effektivitet jämfört med andra entreprenadformer.

Långivarna tillför effektivitet genom att de utgör en förstärkt kontrollfunktion för projektet. Det följer av att långivarnas analys enklare kan fokusera på risken i det specifika projektet, det vill säga risken i det särskilda projektbolaget. Med andra entreprenadformer är det ovanligt med

[15] Se exempelvis avsnitt 6.2 i SOU 2017:13

särskilda projektbolag, varmed det aktuella projektet endast är ett av många projekt som påverkar entreprenadföretagets resultat- och balansräkning.

Det argumenteras också för att det egna kapitalet, som projektbolagets ägare normalt har investerat på lång sikt, bidrar till ökad effektivitet. Denna långsiktighet, i kombination med att OPS har en mer baktung återbetalningsprofil än andra entreprenadformer, binder den privata utföraren till projektet. Det kan till exempel leda till att staten får en bättre förhandlingssituation om OPS-avtalet behöver omförhandlas, vilket kan jämföras med andra entreprenadformer där utföraren i ett tidigare skede erhåller större delen av sin ersättning.

Att långivarna kan fungera som en stark kontrollfunktion för projektet stämmer sannolikt i de allra flesta fall. Effektivitetsvinsten från detta 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 placerade i ett projektbolag.

Att en effektivitetsvinst kan uppstå genom att det privata företaget långsiktigt bidrar med projektbolagets egna kapital och därmed blir bundna till projektet under en längre tid är sannolikt (se till exempel VTI, 2017). Samtidigt motverkas denna effekt av den begränsade ägarrisken i projektbolaget. Entreprenadföretagets förstahandsalternativ till OPS, och ett särskilt projektbolag, är nämligen att lägga projektet på sin egen balansräkning. Eventuella förluster begränsas då inte, som i OPS-fallet, till investerat kapital i projektbolaget. Ett sådant upplägg torde innebära ett högre risktagande för entreprenadföretaget jämfört med att använda ett projektbolag, allt annat lika; och därmed ett ännu starkare incitament att effektivisera projektarbetet.

Att ägarens risk minskar i en OPS beskrivs exempelvis i 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”.[16] Hur stor påverkan en sådan riskbegränsning har på effektiviteten är svårbedömt, i likhet med långivarnas positiva bidrag till effektiviteten. Utfallet beror på ett antal olika förhållanden. En viktig faktor är storleken på eget kapital i projektbolaget.

Riksgälden har tidigare studerat ett antal projektbolag. Slutsatsen var att andelen eget kapital i regel var relativt låg i dessa bolag. Kapitalstrukturen innehöll i normalfallet omkring 10 procent eget kapital; resterande finansiering utgjordes av lån. Projekt vars intäktsström bestod av tillgänglighetsavgifter, och därför saknade exogena intäktsrisker, hade något lägre eget kapital. Projekt som finansierats av brukaravgifter hade något högre.

Det ska tilläggas att insatsen i projektbolag inte alltid består av eget kapital. Inte sällan kommer den delvis i form av efterställda lån från ägarna. De efterställda lånen löper ofta med relativt hög ränta. Vidare är det inte ovanligt med ägarstrukturer som involverar holdingbolag

[16] Se avsnitt 5 i delbetänkandet. Observera att denna kommitté kommer till en annan slutsats angående lämpligheten med att använda OPS än den som presenteras i denna analys.

med säte i länder med en låg kapitalbeskattning, vilket möjliggör att skatten på ägarnas avkastning kan minska.

5.3. Ett stärkt livscykelperspektiv

OPS ger förbättrade förutsättningarna för ett så kallat livscykelperspektiv, där utföraren på grund av ett helhetsansvar (projektering, byggnation, drift och underhåll) under en lång avtalsperiod har starka incitament att finna kostnadseffektiva lösningar.

Med det menas att utföraren är mer benägen att utföra ett projekt till lägsta möjliga totalkostnad, jämfört med om separata utförare upphandlas till de olika delarna av ett projekt. Mycket talar för att ett livscykelperspektiv har fördelar, i synnerhet i projekt där det finns en tydlig koppling mellan själva utförandet och de framtida kostnaderna för drift och underhåll.

Livscykelperspektivet, i kombination med relativt stora frihetsgrader för utföraren i OPS-avtal, kan också stimulera innovationer i ett projekt. Det har därför framförts att OPS kan bidra till högre produktivitet i bygg- och anläggningsbranschen. En bransch som under lång tid har haft en jämförelsevis svag produktivitetsutveckling.[17]

Ett livscykelperspektiv är dock inget som är unikt för OPS. Livscykelperspektivet kan i första hand härledas till utförarens helhetsansvar under en längre period, och inte från överbryggningsfinansieringen. Därmed kan denna typ av effektivitetsvinst även erhållas med andra entreprenadformer, såsom olika varianter av funktionsentreprenader.

Samtidigt som det finns en fördel med att långa avtal möjliggör ett livscykelperspektiv bör det noteras att sådana också leder till en ökad osäkerhet. Det beror på att svårigheten att förutse olika framtida händelser ökar ju längre ett avtal sträcker sig. Riskerna med dåligt utformade OPS-avtal, jämfört med andra entreprenadformer, kan därför vara större. De främsta riskerna härrör från situationer när ett projekt av någon anledning går sämre än planerat, vilket kan leda till behov av omförhandlingar av avtal eller en konkurs för projektbolaget.

Det saknas ett tydligt svar på om fördelarna med de långa avtalstiderna överväger dess inneboende risker. Historiskt har det dock visat sig vara vanligt med omförhandlingar av OPS-avtal, vilket leder till en osäkerhet kring kostnadsutfallet. Risken för stora tillkommande kostnader ökar rimligen om beställarens ansvar, att tillhandahålla en tjänst till medborgarna, leder till en försämrad förhandlingsposition vid en omförhandling.

5.4. Snabbare genomförande och bättre budgetkontroll

OPS framhålls även ha en incitamentsstruktur som leder till att projekt färdigställs snabbare, se exempelvis EPEC (2015). Det beror på att återbetalningen till projektbolaget i normalfallet inleds först när projektet är klart. För ett projektbolag har det stor betydelse om ett kassaflöde inkommer enligt plan (eller till och med tidigare) jämfört med om det blir försenat. Om ett

[17] Se till exempel SOU 2012:39, Nilsson (2009) och SOU 2002:115.

projekt färdigställs i förtid uppstår dessutom en samhällsekonomisk vinst för beställaren då det aktuella objektet, till exempel en väg, kan börja användas tidigare av medborgarna.

Det framförs också att OPS har bättre förutsättningar att hålla budget, vilket främst förklaras av att ersättningen till projektbolaget har stora inslag av fast prissättning.

Vår bedömning är att OPS innehåller incitament för ett snabbare färdigställande, likaså att detta kan leda till samhällsekonomiska vinster. Å andra sidan är det troligt att avtalsstrukturen för en OPS tar längre tid att få på plats än det genomsnittliga entreprenadavtalet, då avtalet omfattar fler parter och är komplext. Allt annat lika så fördröjer det projektets färdigställande.

Styrkan i argumentet att OPS ger en bättre budgetkontroll är däremot begränsad, då det framför allt bygger på själva ersättningsstrukturen i avtalet (fastprisersättning) och därmed även kan åstadkommas med andra entreprenadformer.

5.5. Svag anbudskonkurrens minskar dock potentialen för effektivitetsvinster

En närliggande fråga, som antagligen är viktig, är hur incitamentsstrukturer och möjliga effektivitetsvinster påverkas av en begränsad konkurrenssituation. Svag konkurrens kan antas hämma potentiella effektivitetsvinster.

En lyckad upphandling förutsätter ofta flera konkurrerande anbud. Samtidigt är konkurrensen inom bygg- och anläggningssektorn relativt begränsad. Det är sannolikt också en av anledningarna till att sektorn historiskt sett har haft en svag produktivitetsutveckling. En låg grad av konkurrens påverkar dock samtliga entreprenadformer negativt. Men då OPS-projekt tenderar att vara stora och avtalen komplexa, vilket begränsar antalet aktörer med utförandekapacitet, är det inte orimligt att anta att OPS innebär en lägre konkurrensnivå än vid genomsnittet av upphandlingar. Utvärderingar genomförda i Storbritannien pekar också på att konkurrensen i OPS-upphandlingar är sämre än vid andra upphandlingsformer, se till exempel House of Commons (2011) s. 30 och 57.

5.6. Empiriska studier rörande effektivitetsvinster

Det kan konstateras att det empiriska underlaget kring OPS är relativt begränsat, trots att det globalt genomförts ett stort antal OPS-projekt. En anledning till det är att de långa avtalsperioderna innebär att många OPS-projekt ännu inte har avslutats. Befintliga empiriska studier härrör främst från Storbritannien, där ett betydande antal OPS[18] har påbörjats eller avslutats under de senaste decennierna.

[18] I Storbritannien benämns OPS ofta Public Private Partnership (PPP), Private Finance Initiative (PFI) eller Private Finance 2 (PF2).

I VTI (2007) sammanställs ett antal slutsatser från empiriska studier gjorda före 2007. Rapporten konstaterar bland annat att Storbritannien är det land som har störst erfarenhet av OPS, samt att OPS-projekt ofta blir klara i tid och inom budget.

En senare brittisk studie pekar dock på att det inte fanns något övertygande stöd för att OPS-projekt skulle färdigställas snabbare eller billigare (se House of Commons, 2011, s. 55-59). En annan viktig slutsats i denna studie är att det inte har gått att hitta bevis för att en ökad effektivitet skulle uppväga den dyrare finansieringskostnaden med OPS.

I en annan rapport, från den brittiska motsvarigheten till Riksrevisionen lyfts två exempel som pekar på högre finansieringskostnader i OPS (se avsnitt 1 i National Audit Office, 2018). Det första exemplet 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 är en tidigare studie av sjukhus, där kostnaderna bedömdes vara 70 procent högre med OPS.

Hare (2013) gör en genomgång av de OPS-projekt som initierades i Storbritannien under 1997–2010, och pekar både på för- och nackdelar. Bland annat konstateras att OPS-kontrakten varit innovativa gällande användning av mark och fastigheter samt finansieringsmetoder. Författaren påpekar dock att OPS-programmet inte har varit den stora framgång som initialt utlovades, och att den huvudsakliga ”fördelen” har varit att offentliga investeringar har kunnat ske utanför budget, och utan att öka den offentliga skulden. Vidare konstateras att bara en något mer balanserad ökning av de offentliga utgifterna under tidsperioden hade frigjort tillräckligt utrymme för att driva samtliga projekt i programmet via konventionella entreprenadformer.

Under hösten 2018 meddelade den brittiska regeringen att den upphör med att använda OPS (se HM Treasury, 2018). Beslutet motiverades i första hand av att OPS i olika utvärderingar hade kritiserats för att ha låg flexibilitet, samt att upphandlingsformen utgjorde en finansiell risk för den brittiska staten.

Palcic m.fl. (2018) analyserar åtta motorvägsprojekt i Irland, i form av OPS-projekt, som färdigställdes 2010. Analysen visar att finansieringskostnaden för projektbolagen var förhållandevis hög, vilket i kombination med kostnader för omförhandlingar med långivare till de projektbolag som gått med förlust indikerar att OPS-projekten inte har varit samhällsekonomiskt lönsamma. Författarna pekar också på behovet av att förbättra tillgången till ekonomisk data avseende OPS-bolag, vidare analys och i synnerhet en statlig utvärdering av genomförda projekt.

Det finns sammantaget ett antal obesvarade frågor relaterade till effektivitetsvinster, projektbolagsformen och dess drivkrafter, vilka bör analyseras vidare. Dessutom skiljer sig projekt från fall till fall, varför det är vanskligt att dra generella slutsatser kring om effektivitetsvinster uppstår från OPS, och i så fall hur stora de skulle vara. Men genomgången av fördelar och nackdelar indikerar att effektivitetsvinsterna svårligen är tillräckligt omfattande för att motivera de högre finansieringskostnaderna och övriga nackdelar med OPS.

6. Slutsatser

Nackdelarna med OPS är tydliga. OPS riskerar att försämra transparens kring beslut och prioriteringar och den statliga budgetdisciplinen. Vidare medför OPS även en betydligt högre finansieringskostnad eftersom svenska statens lånekostnad är lägre än det privata projektbolagets finansieringskostnad.

Samtidigt som nackdelarna är tydliga så är fördelarna, i form av samhällsekonomiska effektivitetsvinster, osäkra. De bygger i hög grad på teoretiska argument, till exempel att risker omfördelas på ett mer optimalt sätt eller att bättre incitamentsstrukturer skapas. Avgörande här är om det går att utforma kontrakt med rätt egenskaper, inte minst med tanke på hur komplexa projekt det är fråga om. Det troliga är att kontrakten blir ofullständiga och att väsentliga risker inte fördelas tillräckligt väl på förhand. När sådana risker materialiseras, har staten ofta en svag förhandlingsposition till följd av att projekten ofta producerar tjänster som är samhällsviktiga. Tesen att OPS ger staten mer förutsägbara kostnader kan därför vändas i sin motsats.

De teoretiska fördelarna har inte heller kunnat beläggas empiriskt. Genomförda empiriska studier, mestadels från Storbritannien, talar i flera fall snarare för att OPS tenderar att vara ineffektivt för den offentliga sektorn. Detta har också föranlett Storbritannien att upphöra med att använda OPS.

Det kan inte uteslutas att OPS, för ett begränsat antal enskilda projekt, kan vara en samhällsekonomiskt effektiv entreprenadform. Men utfallet av att använda OPS präglas av en asymmetri, där den potentiella vinsten är osäker och sannolikt liten, samtidigt som den potentiella förlusten kan bli omfattande.

Vår slutsats är därför att staten även framöver bör avstå från att använda OPS. Det är mer ändamålsenligt att fortsatt utvärdera de samhällsekonomiska effektivitetsvinster som kan uppnås genom att i högre utsträckning använda olika former av total- och funktionsentreprenader. Detta är entreprenadformer som delvis har samma potentiella fördelar som OPS, men som samtidigt saknar de nackdelar som uppstår från privat finansiering.

På så sätt kan också hanteringen av de offentliga finanserna fortsatt styras av tydliga och enkla regler i enlighet med den budgetlag som skapades under 1990-talet, och som har tjänat de offentliga finanserna väl sedan dess.

Referenser

Ds 2000:65, *Alternativ finansiering genom partnerskap – Ett nytt sätt att finansiera investeringar i vägar och järnvägar*, Näringsdepartementet.

Dudkin, G, och T Välilä (2005), "Transaction Costs in Public-Private Partnerships: A First Look at the Evidence", *EIB Economic and Financial report* 2005(3).

EPEC (2015), *PPP Motivations and Challenges for the Public Sector* – Why (Not) and How, European PPP Expertise Centre.

Hare, P (2013), "PPP and PFI: The Political Economy of Building Public Infrastructure and Delivering Services", *Oxford Review of Economic Policy* 29(1), s 95-112.

Hellowell, M (2013), "Private Finance 2? An evaluation of the UK government's New Approach to Public-Private Partnerships", Public Private Partnerships conference series CBS-Sauder-Monash, BIG 4 Conference Centre June 13-14, British Columbia.

Hellowell, M, och V Vecchi (2012). "What return for risk? The Price of Equity Capital in Public-Private Partnerships", i Greve, C och G Hodge (red), *Rethinking Public-Private Partnerships: Strategies for Turbulent Times*, Routledge, s 57-77.

HM Treasury (2018), "Budget 2018 - Private Finance Initiative (PFI) and Private Finance 2 (PF2)", Pressmeddelande från finansdepartementet i Storbritannien.

House of Commons (2011), "Private Finance Initiative – Seventeenth Report of Session 2010-12 (Volume 1)", House of Commons, Treasury Committee, Storbritannien.

Konjunkturinstitutet (2017), Yttrande avseende delbetänkandet *Finansiering av infrastruktur med privat kapital?* (SOU 2017:13), KI, Dnr 2017-067.

National Audit Office (2018), "PFI and PF2, Report by the Comptroller and Auditor General, HM Treasury", 18 januari 2018.

Nilsson, J-E (2009), *Nya vägar för* infrastruktur – Offentlig-privat samverkan, SNS Förlag, Stockholm.

Palcic, D m.fl. (2018), "Lifting the Lid: The Private Financing of Motorway PPPs in Ireland", *The Economic and Social Review*, 49(2), s 217-239.

Riksgälden (2017), Remissvar avseende delbetänkandet *Finansiering av infrastruktur med privat kapital?* (SOU 2017:13), Riksgäldskontoret, Dnr 2017/514.

Sonnerby, P (2017), Särskilt yttrande i delbetänkandet *Finansiering av infrastruktur med privat kapital?*, SOU 2017:13, s 171-172.

SOU (2002), *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn*, SOU 2002:115.

SOU (2012), *Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen*, SOU 2012:39.

SOU (2017), *Finansiering av infrastruktur med privat kapital?*, delbetänkande av Kommittén om finansiering av offentliga infrastrukturinvesteringar via skatter, avgifter och privat kapital, SOU 2017:13.

VTI (2007), ”En svensk modell för offentlig-privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar”, rapport 588 från Statens väg- och transportforskningsinstitut framtagen tillsammans med dåvarande Banverket och Vägverket.

VTI (2017), ”Erfarenheter av privat finansiering av offentlig infrastruktur”, rapport 926 från Statens väg- och transportforskningsinstitut.

Riksgälden arbetar för att statens finanser hanteras effektivt och att det finansiella systemet är stabilt. Riksgälden spelar därmed en viktig roll både på finansmarknaden och i samhällsekonomin.

RIKSGÄLDEN
SWEDISH NATIONAL DEBT OFFICE

Besöksadress: Olof Palmes gata 17 | Postadress: 103 74 Stockholm | Telefon: 08 613 45 00
E-post: riksgalden@riksgalden.se | Webb: riksgalden.se