



LUNDS
UNIVERSITET
Lunds Tekniska Högskola

Offentlig Privat Samverkan

- En kartläggande studie kring inställningar i Sverige

Ola Magnusson
Katrina Nilsson

Copyright © 2008 Ola Magnusson och Katrina Nilsson

Avdelningen för Fastighetsvetenskap
Institutionen Teknik och Samhälle
Lunds Tekniska Högskola

ISRN/LUTVDG/TVLM 08/5172 SE

Typsnitt Garamond 11 p

FÖRORD

Fem korta år börjar lida mot sitt slut. År 2003 kändes examen som en evighet iväg, men med dessa rader avslutas både vårt examensarbete och vår civilingenjörsutbildning på lantmäteriprogrammet vid Lunds Tekniska Högskola.

Vi vill framföra ett stort tack till vår handledare Ingemar Bengtsson vid Avdelningen för Fastighetsvetenskap, Lunds Tekniska Högskola för alla intressanta diskussioner och hjälpande ord på vägen. Vidare vill vi tacka alla på Ernst & Young, och då främst våra handledare Linda Andersson och Erik Bergelin för all inspiration och hjälp. Dessutom förtjänar alla de personer som medverkat vid de intervjuer vi genomfört ett stort tack, inga nämnda, inga glömda. Många av er har ett pressat tidsschema och vi är tacksamma för att ni tagit er tid att medverka i undersökningen, utan er hade vi inte kunnat genomföra detta examensarbete.

En civilingenjörsexamen är ingen individuell bedrift, därför förtjänar alla nära och kära ett stort tack för allt stöd under utbildningens gång.

Det är med vemod men stor entusiasm och nyfikenhet vi nu lämnar Lund för att gå vidare i livet.

Studiecentrum

Lund, september 2008

Ola Magnusson & Katrina Nilsson

SAMMANFATTNING

Titel:	Offentlig Privat Samverkan - En kartläggande studie kring inställningar i Sverige
Författare:	Ola Magnusson och Katrina Nilsson
Handledare:	Ingemar Bengtsson, Avdelningen för Fastighetsvetenskap, Lunds Tekniska Högskola Linda Andersson, Ernst & Young Erik Bergelin, Ernst & Young
Nyckelord:	Offentlig Privat Samverkan, OPS, Public Private Partnership, PPP, projektfinansiering, privat finansiering, effektivisering, livscykelteknik

Infrastruktur är i många fall en offentlig angelägenhet och tillhandahålls traditionellt av stat, landsting och kommuner i Sverige. Under en längre tid har den offentliga sidan haft problem med att få budgetutrymmet att räcka till, som ett resultat har många angelägna investeringar skjutits på framtiden. Det framhålls från såväl privat som offentligt håll att Sverige har ett eftersatt behov av investeringar i infrastruktur, där OPS kan vara ett sätt att tillgodose detta behov. På statlig nivå tycks intresset för OPS vara svalt, trots att man öppnade för det i valkampanjen 2006.

Syftet med denna studie är att finna indikationer på varför större infrastrukturprojekt inte genomförs med OPS i Sverige samt ge en sammanställning av den aktuella inställningen bland ett brett urval av aktörer.

En kartläggande metod tillsammans med ett kvalitativt angreppssätt har med stöd av litteraturen funnits lämpligast för att genomföra studien. Studien behandlar inställningen till OPS bland olika aktörer och beskriver och förklarar varför de intar dessa ståndpunkter. Inställningen har kartlagts genom en empirisk undersökning i form av intervjuer.

Resultatet från de kvalitativa intervjuerna har sedan analyserats utifrån den uppställda teoretiska referensramen som grundat sig i teorier om asymmetrisk information, spelteori, kontraktsteori, risk samt finansiering.

Generellt är inställningen till OPS positiv med förbehållet att det är en effektiviseringsform. Den största anledningen till motståndet ligger i den privata finansieringen, där åsikterna går isär. Aktörer, både från den offentliga och privata sidan, menar att privat finansiering är ett av incitamenten för att uppföra

anläggningar med OPS. Privat finansiering innebär högre finansieringskostnad i jämförelse med offentlig finansiering genom till exempel Riksgälden. Det är av denna anledning som främst Finansdepartementet ställer sig negativ till OPS. En annan anledning anses också vara risken att inskränka framtida Riksdagar och Regeringars utrymme för beslutsfattande då risken är att binda upp framtida skattepengar vid alltför extensivt nyttjande av OPS. Den politiska oenigheten är också ett hinder för större satsningar på OPS från privat sida.

Frågan är alltså huruvida privat finansiering är ett tillräckligt incitament för att uppnå sådana effektiviseringsvinster att ett OPS-projekt blir billigare jämfört ett traditionellt projekt och om delar av dessa eventuella effektiviseringsvinster kommer den offentliga sidan, och därmed skattebetalarna, tillgodo.

ABSTRACT

Title:	Public Private Partnership - A survey about attitudes in Sweden
Authors:	Ola Magnusson and Katrina Nilsson
Supervisors:	Ingemar Bengtsson, Institution for Real Estate Management, Faculty of Engineering, LTH Linda Andersson, Ernst & Young Erik Bergelin, Ernst & Young
Key words:	Public Private Partnership, PPP, project financing, private financing, efficiency, life cycle

Infrastructure is a public concern traditionally offered by the government, county councils and municipalities in Sweden. The public sector has, due to budget constraints, not been able to offer the demanded infrastructure for a long period of time. This has resulted in a postponement of many important infrastructure projects and hence a backlog of the demand for both new investments, maintenances and repairs. Both the public and private sector stress that the under-investments in the infrastructure is large and an alternative way of realizing the needed infrastructure investments is PPP. Even though the government opened up for PPP during the period prior to the election in 2006, the interest for PPP from the government today is low.

The purpose of this study is to find indications on why large infrastructure projects are not realized with PPP in Sweden. The study also aims to give a compilation of the current attitudes towards PPP in Sweden among a wide sample of parties.

The appropriate way of conducting the study has, from the literature, been found to be through a surveying method in combination with qualitative data collection. Since the study describe the attitude towards PPP in Sweden a sample of parties have been qualitative interviewed.

The result from the qualitative interviews has been analyzed from the point of the selected theoretical frame. Theories such as asymmetric information, game theory, contract theory, risk and finance have been chosen.

The general attitude towards PPP is positive with the approach that PPP is a model for efficiency. The greatest reason for the resistance towards PPP is the private financing where the opinions diverge. Parties, both from the public and private sector, argue that private financing gives an incentive for the private party to construct in an efficient manner. Private financing leads to higher

financial costs in comparison to public financing. This is one of the reasons why mainly the Treasury Department is negative towards PPP. The other being the risk of restricting future government's capacity for decision making since PPP means taking future tax money in claim. The political disagreement is also a restraint for extensive private investments in PPP.

The question is to what extent private financing is a good enough incentive to reach such efficiency gains that PPP, compared to traditionally procurement, is cheaper and if parts of the potential efficiency gains will be beneficial for the public sector.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRORD.....	4
SAMMANFATTNING.....	6
ABSTRACT.....	8
INNEHÅLLSFÖRTECKNING.....	10
FIGURFÖRTECKNING.....	14
TABELLFÖRTECKNING.....	14
1 INLEDNING.....	16
1.1 Bakgrund till studien.....	16
1.2 Problemformulering.....	18
1.3 Syfte.....	18
1.4 Avgränsningar.....	18
1.5 Källkritik.....	19
1.6 Begrepp.....	20
1.7 Disposition.....	21
2 METOD.....	24
2.1 Metodval.....	24
2.2 Tillvägagångssätt.....	25
2.3 Litteraturstudie.....	26
2.4 Intervjuer.....	26
2.4.1 Utformande av intervjuguide.....	26
2.4.2 Val av intervjurespondenter.....	27
2.4.3 Intervjugenombeförande.....	27
2.4.4 Analys av intervjumaterial.....	28
2.5 Kvalitet.....	28
3 OFFENTLIG PRIVAT SAMVERKAN.....	30
3.1 OPS som projektform.....	30
3.1.1 Upphandlingsalternativ.....	30
3.1.2 Ägandeformer.....	30
3.1.2.1 Transportinfrastruktur.....	31
3.1.2.2 Social infrastruktur.....	32
3.1.3 OPS-struktur.....	32
3.1.3.1 Institutionella OPS.....	32
3.1.3.2 Avtalsmässiga OPS.....	33
3.1.4 Ersättningsformer.....	34

3.2 OPS ur olika perspektiv	35
3.2.1 Det svenska perspektivet.....	35
3.2.2 Internationella erfarenheter av OPS	36
3.3 Definition.....	37
4 TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER.....	38
4.1 Asymmetrisk information.....	38
4.1.1 Asymmetriska informationens grunder.....	38
4.1.2 Utvidgningar av asymmetrisk information	39
4.1.2.1 Principal-agent.....	39
4.1.2.2 Adverse selection	40
4.1.2.3 Moral hazard.....	40
4.1.3 Asymmetriska informationens tillämpningar på OPS	40
4.2 Spelteori.....	41
4.2.1 Spelteorins grunder.....	41
4.2.2 Spelteoretiska tillämpningar vid OPS	42
4.3 Kontraktsteori	43
4.3.1 Kontrakt ur ett ekonomiskt perspektiv	43
4.3.1.1 Transaktionskostnader.....	43
4.3.1.2 Inkompleta kontrakt	45
4.3.1.4 Tidsaspekten.....	46
4.3.2 Kontrakt ur ett juridiskt perspektiv	46
4.3.3 Kontraktsteorins tillämpning på OPS	47
4.4 Osäkerhet och risk.....	48
4.4.1 Riskteoretiska grunder.....	48
4.4.2 Sätt att minska riskkostnaden och risken.....	48
4.4.3 Risk i samband med OPS.....	50
4.5 Finansiering.....	53
4.5.1 Allmänt om finansiering	53
4.5.2 Finansiering av offentlig nytta	54
4.5.2.1 Anslagsfinansiering.....	54
4.5.2.2 Lån i Riksgälden.....	55
4.5.3 Alternativ finansiering.....	56
4.5.3.1 OPS.....	56
4.5.3.1.1 Koncession	56
4.5.3.1.2 Projektfinansiering.....	56
4.5.3.1.3 Effekter på statsbudgeten.....	58
4.5.3.2 Kommunal medfinansiering	59
4.5.4 Brukaravgifters roll vid finansiering.....	60
4.6 Den teoretiska referensramen.....	60
5 EMPIRI	62
5.1 Effektiviseringsaspekter.....	62
5.1.1 OPS innebär en utveckling av entreprenadformerna.....	62

5.1.2 OPS innebär en attraktiv utveckling av samhället.....	62
5.2 Relationer och anseende.....	63
5.2.1 Goda relationer är önskvärt för att skapa bra OPS.....	63
5.2.2 Förståelse för rollerna i ett OPS är viktigt.....	63
5.2.3 Viktigt att skaffa sig ett starkt varumärke.....	64
5.6.3 OPS och kompetensutveckling.....	64
5.3 Kontraktaspekter.....	64
5.3.1 Kontraktsutformandet är viktigt vid OPS.....	64
5.3.2 OPS leder till höga anbudskostnader.....	65
5.4 Riskaspekter.....	65
5.4.1 Kostnadseffektiv riskfördelning.....	65
5.4.2 Hantering av efterfråge- och tillgänglighetsrisk.....	66
5.5 Finansieringsaspekter.....	66
5.5.1 OPS medför högre finansieringskostnad.....	66
5.5.2 Privat finansiering är ett incitament i OPS.....	67
5.5.3 Statsbudgetaspekter på OPS.....	68
5.5.4 Alternativ till OPS.....	68
5.6 Projektkriterier.....	69
5.6.1 OPS kräver kontinuitet.....	69
5.6.2 Uppfattningarna om vilka projekt som är lämpade för OPS går isär.....	70
5.6.3 OPS är ingen universallösning.....	70
5.7 Politiska aspekter.....	70
5.7.1 OPS och demokrati.....	70
5.7.2 Ideologiska skiljelinjer.....	71
5.7.3 Politisk kunskap om OPS.....	72
6 ANALYS.....	74
6.1 Effektiviseringsaspekter.....	74
6.1.1 OPS innebär en utveckling av entreprenadformerna.....	74
6.1.2 OPS innebär en attraktiv utveckling av samhället.....	74
6.2 Relationer och anseende.....	75
6.2.1 Goda relationer är önskvärt för att skapa bra OPS.....	75
6.2.2 Förståelse för rollerna i ett OPS är viktigt.....	76
6.3 Kontraktaspekter.....	76
6.3.1 Kontraktsutformandet är viktigt vid OPS.....	76
6.3.2 OPS leder till höga anbudskostnader.....	76
6.4 Riskaspekter.....	77
6.4.1 Kostnadseffektiv riskfördelning.....	77
6.4.2 Hantering av efterfråge- och tillgänglighetsrisk.....	77
6.5 Finansieringsaspekter.....	78
6.5.1 OPS medför högre finansieringskostnad.....	78
6.5.2 Privat finansiering är ett incitament i OPS.....	79
6.5.3 Alternativ till OPS.....	79
6.6 Projektkriterier.....	80

6.6.1 OPS kräver kontinuitet	80
6.6.2 Uppfattningarna om vilka projekt som är lämpade för OPS går isär.....	80
6.6.3 OPS är ingen universallösning.....	80
6.7 Politiska aspekter	81
6.7.1 OPS och demokrati	81
6.7.2 Ideologiska skiljelinjer	81
7 SLUTSATS	82
8 REFERENSER.....	86
8.1 Böcker.....	86
8.2 Offentliga skrifter	87
8.3 Vetenskapliga artiklar	88
8.4 Fack- och tidningsartiklar	89
8.5 Broschyrer.....	90
8.6 Elektroniska källor.....	90
8.7 Muntliga källor.....	91
BILAGOR.....	94
Bilaga 1	95
Bilaga 2.....	100

FIGURFÖRTECKNING

<i>Figur 1.</i> Schematisk bild av de ingående aktörerna i ett institutionellt OPS och de ingående relationerna dem emellan.....	33
<i>Figur 2.</i> Schematisk bild av de ingående aktörerna i ett avtalsmässigt OPS och de ingående relationerna dem emellan.....	34
<i>Figur 3.</i> Olika entreprenadformer och entreprenörens åtagande.....	36
<i>Figur 4.</i> Transaktionskostnad versus interna resurser/förmåga då det kommer till vilken typ av projektform som ska användas.....	44
<i>Figur 5.</i> Riskallokeringsprocess vid OPS-upphandling i Storbritannien.....	51
<i>Figur 6.</i> Schematisk riskfördelning vid ett traditionellt projekt kontra ett OPS-projekt.....	53
<i>Figur 7.</i> Övergripande struktur i ett SPV/Projektbolag.....	57
<i>Figur 8.</i> Kassaflöden vid traditionell respektive OPS-projekt.....	59
<i>Figur 9.</i> Den teoretiska referensramen.....	61

TABELLFÖRTECKNING

<i>Tabell 1.</i> Kategorier inom infrastrukturen.....	19
<i>Tabell 2.</i> Exempel på riskkatalog som använts vid en studie om riskallokering vid OPS-upphandlingar.....	52
<i>Tabell 3.</i> Exempel på anslagsfinansiering.....	54
<i>Tabell 4.</i> Exempel på finansiering genom lån i Riksgälden.....	55
<i>Tabell 5.</i> Exempel på finansiering genom OPS.....	59

1 INLEDNING

Det inledande kapitlet avser att ge läsaren en bakgrund och syfte till varför examensarbetet genomförs samt att ställa upp det problem som examensarbetet ämnar ge ett svar på. Vidare ger kapitlet de avgränsningar som är satta för examensarbetet samt en källkritik till den litteratur som använts. Kapitlet avslutas med en begreppsförklaring samt disposition för examensarbetet.

1.1 Bakgrund till studien

I Sverige och många andra länder tillhandahåller respektive lands stat, landsting och kommuner medborgarna infrastruktur i form av bland annat sjukvård, vägar, skolor och fängelser. Att denna service finns är en viktig faktor till ett lands ekonomiska utveckling. I takt med att befolkningstalet växer ökar efterfrågan och såväl ny- som underhållsinvesteringar blir nödvändiga vilket i sin tur är en viktig faktor för att öka till exempel en regions attraktivitet. Då de offentliga resurserna inte räcker till för att genomföra alla projekt uppstår en brist och de projekt som anses vara av störst vikt prioriteras. Resultatet blir att många projekt som är nödvändiga ur både ett lokalt, regionalt och nationellt perspektiv inte förverkligas. För att möta den ökade efterfrågan finns det idag alternativ till de traditionella offentliga upphandlingarna. Ett sådant sätt är offentlig privat samverkan (OPS) som innebär en möjlighet för offentliga aktörer att blanda in privata aktörer som finansierare, utförare och operatörer och betala dessa en ersättning under en längre förutbestämd tid.

Problemet för den offentliga sidan att få budgetutrymmet att räcka till blir mer och mer aktuellt i takt med befolkningstillväxten och ökad avreglering av den offentliga sektorn. Sedan tidigt 2000-tal har svenska infrastrukturinvesteringar i viss omfattning genomförts med lån i Riksgälden för att periodisera belastningen under statsbudgetens utgiftstak på flera år. Ungefär lika länge har diskussionen om OPS pågått i Sverige med utgångspunkt i det system som finns i bland annat Storbritannien. Redan i början av 1980-talet började diskussioner kring privat inblandning vid tillhandahållande av offentliga åtaganden i Storbritannien, något som mynnade ut i the Private Finance Initiative (PFI). De första PFI-projekten genomfördes i Storbritannien på tidigt 1990-tal och gjorde det möjligt för den privata sidan att delta som finansierare, utförare och operatörer i offentliga projekt.¹ Som en vidareutveckling av PFI-konceptet utvecklades begreppet Public Private Partnership (PPP) av det engelska Finansdepartementet, HM-Treasury, i början av 2000-talet.² PPP är samarbetet mellan offentlig och privat sida i projekt som rör offentliga åtaganden och ligger till grund för det som i Sverige kallas OPS.

Det finns många faktorer som förklarar förekomsten av OPS i bland annat Europa. En av orsakerna kan ligga i att EU:s medlemsstater måste möta de budgetrestriktioner som ställts upp genom Maastrichtreglernas

¹ HM-Treasury, 2003, sid. 2

² The Stationery Office, 2000

konvergenskrav³, detta kan ha skapat ett behov av alternativ finansiering där privata finansieringstillskott till den offentliga sidan är ett alternativ. En annan orsak kan vara att den offentliga sektorn inte alltid besitter den kunskap som finns inom den privata sektorn och därför vill ta del av den i tron om att det skapar effektivitet och kreativitet.⁴ Dessutom brukar en annan anledning framhållas, nämligen den allmänna utvecklingen där staten i allt större utsträckning går från att vara aktiv deltagare inom diverse områden till att istället organisera, styra och kontrollera.⁵

Trots att PPP implementerats i många europeiska länder har motsvarigheten OPS inte nått genomslag i Sverige. Utspelen i media har varit många och den svenska transportinfrastrukturen har kritiserats hårt, många av dessa kritiker menar att OPS är en av lösningarna på problemet med otillräckliga transportinfrastrukturinvesteringar.⁶ Näringslivet har visat sitt intresse genom flertalet utspel, bland annat har Volvo genom verkställande direktör Leif Johansson sagt sig vara beredd att delfinansiera för företaget viktiga vägsträckor.⁷ Kommuner och landsting har genom intresseorganisationen Sveriges kommuner och landsting (SKL) uttryckt intresse för OPS.⁸ Nutek och Stockholms handelskammare har genom en gemensam undersökning kommit fram till att 200 miljarder mindre har investerats i svensk transportinfrastruktur jämfört med övriga Europa, justerat för landets storlek, under de senaste 25 åren. De föreslår därför kraftigt utökade investeringar i transportinfrastrukturen bland annat genom OPS.⁹

Intresset för transportinfrastruktur som investering har också ökat de senaste åren, där tanken är att generera en långsiktig och stabil avkastning. Det finns uppskattningsvis 100 infrastrukturfonder i världen och den största aktören på området är den australiensiska bankgruppen Macquarie.¹⁰ I Sverige har bland andra Investors Private Equity bolag EQT uttryckt ett intresse för transportinfrastrukturinvesteringar.¹¹ De flesta av Sveriges större banker arbetar idag med projektfinansiering, den finansieringslösning som ofta förknippas med OPS.

Den borgerliga alliansen öppnade för OPS i sin valkampanj under 2006 och regeringsförklaringen innehöll utfästelser från statsministern om att verka för nya finansieringslösningar för infrastrukturen.¹² Finansdepartementet och

³ Riksskatteverket, 2000, sid. 373

⁴ Ahadzi och Bowles, 2004, sid. 968

⁵ Koch och Buser, 2006, sid. 550

⁶ Roijer, 2008-01-09

⁷ TT, 2007-03-23

⁸ Knape, 2008-07-07

⁹ Lans, 2008-03-31

¹⁰ Bergstrand, 2007, sid. 35

¹¹ Kiepels, 2008-03-05

¹² Johansson, 2008, sid. 65

Näringsdepartementet har idag dock en svalare inställning till OPS. Infrastrukturminister Åsa Torstensson har på senare tid uttryckt en mycket återhållsammare inställning till OPS än vid sitt tillträde.¹³

Eftersom OPS-projekt löper över lång tid, där mellan 25 och 30 år är vanligt, och få avtalstider löpt ut är det idag svårt att dra slutsatser om projekten i sin helhet. Det finns visserligen utvärderingar av OPS-projekt och framförallt dess samhällsekonomiska effekter, men dessa bygger delvis på antaganden då avtalstiden i många fall inte löpt ut.

1.2 Problemformulering

Debatten om OPS präglas av ett stort antal för- och motargument, den privata sidan har av uppenbara skäl ett intresse av att genomföra större infrastrukturprojekt i OPS-form. Kommuner och landsting har också ett intresse av OPS då detta kan medföra att satsningar på regional och statlig nivå bidrar till tillväxt på kommunal nivå. Från statlig sida är intresset däremot betydligt kyligare. Det förekommer ett stort antal rapporter och analyser från olika intressenter och läsarens inställning till OPS kan i hög grad komma att påverkas av varifrån materialet hämtas. Avsikten med denna studie är att finna indikationer på varför större infrastrukturprojekt inte genomförs med OPS i Sverige och om det finns olika inställning hos olika intressenter, genom att kartlägga inställningen hos ett brett urval av intressenter, både från privat och offentlig sida.

1.3 Syfte

Rapporten ska ge indikationer på varför större infrastrukturprojekt inte genomförs med OPS i Sverige samt ge en sammanställning av den aktuella inställningen bland ett brett urval av aktörer.

De argument som framkommit analyseras utifrån den i studien framtagna teoretiska referensramen.

1.4 Avgränsningar

Då utgångspunkten varit att det finns ett motstånd och en tröghet mot OPS i Sverige har avgränsningen valts till att omfatta *större projekt*. Med större projekt avses sådana projekt som kan ses i ett större sammanhang än det kommunala och kommer en region, flera kommuner, ett landsting eller hela riket tillgodo. Att denna avgränsning valts beror på att det idag utförs offentlig-privata partnerskapsprojekt på kommunal nivå i framförallt koncessionsform, frågan är dock om dessa projekt faller inom ramen för hur definitionen av OPS ser ut. Intervjuer har dock genomförts även med kommunala företrädare. Anledningen till detta är att åsikter från kommunala företrädare kan ge intressanta infallsvinklar även vid större projekt.

¹³ Roijer, 2007-11-21

Begreppet infrastruktur innefattar en mängd kategorier av nyttigheter som får samhället att fungera på ett acceptabelt sätt. Inom ramen för detta examensarbete kommer begränsningen vara att titta närmre på transportinfrastruktur och social infrastruktur (se tabell 1 nedan för utförligare innebörd). Anledningen till detta är att det material som finns inom området främst behandlar dessa två typer av infrastruktur. De andra typerna av infrastruktur anses dessutom inte vara av sådant intresse att de passar för OPS-lösningar, utan de ligger snarare inom ramen för avreglering och ren privatisering.

INFRASTRUKTURKATEGORIER			
Ekonomiska			Social
Transport	Energi & VA	Kablnätverk	
Vägar	Bränsleförråd	Bredband	Universitet
Broar	och distribution	Mobiltelefoni- anläggningar	Skolor
Tunnlar	Eldistribution	WiFi	Sjukhus
Flygplatser	och produktion	Satellit, TV, Radio	Fängelser
Järnvägssystem	Vattenförsörjning	och andra system	Sportarenor
Hamnar	och VA-hantering		Kongress- och konferenscenter
Gods & logistikcenter	Förnyelsebar energi		Kommunala bostäder Samhällstjänster

Tabell 1. Kategorier inom infrastrukturen.

Källa: Ernst & Young, 2007, sid. 5

I avsnittet om teorier och tillämpningar tas hänsyn till teoretiska aspekter som anses vara av vikt inom OPS-området. Dessa syftar till att ge en teoretisk förankring till den problemformulering och det syfte som ska undersökas.

Juridiska aspekter har tagits upp i den mån de ansetts vara relevanta utifrån det perspektiv som avsetts undersökas. De juridiska aspekterna som tas upp är inte på något sätt heltäckande då avsikten inte varit att behandla de legala förutsättningarna för OPS i Sverige.

Rent redovisningstekniska aspekter, skatte- samt momsfrågor har inte utretts i examensarbetet eftersom dessa ansetts vara av vagt intresse för den aktuella frågeställningen. Dessa är självklart aspekter som bör tas hänsyn till då OPS ses i det stora hela.

1.5 Källkritik

Förekomsten av sekundärdata är oundviklig och kan medföra att analysen blir färgad i flera led av forskare. Det har funnits en medvetenhet om problemet och som ett led i att undvika det har den empiriska undersökningen genomförts i syfte att komplettera med aktuell primärdata.

En stor del av de källor som använts tar utgångspunkt i OPS-lösningar för transportinfrastruktur, det vill säga järnvägar och vägar. Vissa aspekter som berör transportinfrastrukturen har bedömts vara applicerbara även på annan infrastruktur, men det framgår i sammanhanget i de fall källor använts som enbart behandlar transportinfrastruktur.

För att rapporten ska vara trovärdig och neutral har strävan varit att använda en hög andel vetenskapliga artiklar och litteratur. Framförallt den teoretiska referensramen tar utgångspunkt i vetenskapliga källor.

1.6 Begrepp

Anglosaxiskt rättssystem – Rättssystem där prejudikat snarare än lagskrifter är rådande.

Bullet – Hela lånekapitalet återbetalas med en gång, men ränta kan betalas oftare.¹⁴

Due diligence – Företagsbesiktning, en noggrann granskning av bland annat ett företags legala, finansiella och marknadsmässiga aspekter inför till exempel ett beslut om företagsförvärv.¹⁵

Force majeure – Term som inom juridiken används för att ange sådana omständigheter som kan befria en part från att behöva fullgöra ett ingånget avtal. Force majeure kan även befria från skadeståndsansvar för sen eller felaktig prestation.¹⁶

Hedging – I ekonomiska sammanhang de åtgärder som en aktör vidtar för att försäkra sig mot ogynnsamma värdeförändringar av tillgångar eller skulder. I regel sker hedging på termins- och optionsmarknaderna.¹⁷

Infrastruktur – Ett system av anläggningar och driften av dessa, som utgör grund för försörjningen och förutsättningen för att produktionen skall fungera: bland annat vägar och järnvägar, flygplatser och hamnar, kraftverk, eldistribution och andra anordningar för energiförsörjningen, vatten- och avloppssystem, teleförbindelser och utbildningsväsen. Det är sålunda i stor utsträckning fråga om verksamheter som stat eller kommun på ett eller annat sätt har ansvar för. Med infrastruktur avses även de bakre fasta anläggningarna som flygfält, oljeledning och depåer i ett försvarssystem.¹⁸

¹⁴ Nordea, 2008-07-29

¹⁵ Nationalencyklopedin, 2008-08-12

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

Maastrichtfördragets konvergenskrav – EU:s medlemsländers offentliga sparande får inte vara lägre än 3 procent och bruttoskulden inte högre än 60 procent av landets BNP.¹⁹

Private Equity – Engelska, ungefär svenskans riskkapital.²⁰

Private Finance Initiative (PFI) – term som används i Storbritannien, ungefär del av statens strategi för att tillhandahålla högkvalitativ offentlig service.²¹

Regressrätt – Juridisk term för det fall att någon efter förvärv av annans rätt att kräva skadestånd utövar skadeståndsrätten genom att kräva skadevållaren. Försäkringsbolag ställer ofta som villkor för utbetalning av ersättning att den försäkrade överläter sin skadeståndsfordran så att försäkringsbolaget därefter får möjlighet att försöka återvinna den utbetalade försäkringsersättningen.²²

Standard & Poor's Ratings Group – Ett av de största internationella företagen för kreditriskvärdering (jämför rating), verksamt sedan 1920-talet. Standard & Poor har numera kontor runtom i världen, bland annat i Stockholm sedan 1988 under namnet Standard & Poor's - Nordisk Rating AB. Det svenska kontoret är inriktat på att kreditbedöma främst nordiska industriföretag, kommuner och banker som emitterar skuldförbindelser på den svenska eller de internationella kapitalmarknaderna.²³

Syndikerade lån – Lånesyndikeringar används för större lånetransaktioner där en bank har svårt att klara en lånevolym på egen hand. Lånevolymen är sällan under 200 miljoner kronor.²⁴

The Treasury Taskforce – Specialkommitté i det brittiska Departement of Treasury

Vertikal integration – Då ett företag eller organisation har kontroll över en produkt-, tjänst- eller servicekedja. Till exempel då en aktör har kontroll över hela kedjan från råvara till konsumenten.²⁵

1.7 Disposition

Kapitel 1 – Inledning. Det inledande kapitlet avser att ge läsaren en bakgrund och syfte till varför examensarbetet genomförs samt att ställa upp det problem som examensarbetet ämnar ge ett svar på. Vidare ger kapitlet de avgränsningar som är satta för examensarbetet samt en källkritik till den litteratur som

¹⁹ SCB, 2008-07-03

²⁰ Nationalencyklopedin, 2008-08-12

²¹ HM Treasury, 2008-09-05

²² Nationalencyklopedin, 2008-08-12

²³ Ibid.

²⁴ Swedbank, 2008-07-25

²⁵ 12 Manage, 2008-09-15

använts. Kapitlet avslutas med en begreppsförklaring samt disposition för examensarbetet.

Kapitel 2 – Metod. Kapitlet syftar till att presentera olika metoder som är möjliga att använda vid genomförande av ett examensarbete samt ge motiveringar till det tillvägagångssätt som använts i denna studie. På så sätt ges läsaren inblick i hur examensarbetet genomförts, valet av metod ligger sedan till grund för insamling av empiri samt analys som i sin tur leder fram till resultatet. Detta ger läsaren en chans att bedöma studiens relevans. Metoden är utformad utifrån befintlig metodlitteratur.

Kapitel 3 – Offentlig privat samverkan. Kapitlet syftar till att ge läsaren en introduktion till vad OPS innebär och vilka viktiga aspekter som brukar behandlas i samband med OPS. Läsaren introduceras till hur OPS behandlas ur ett svenskt respektive internationellt perspektiv. Avslutningsvis ges en definition på begreppet som används genom hela examensarbetet.

Kapitel 4 – Teoretiska utgångspunkter. I följande kapitel kommer läsaren att bli introducerad till de teoretiska utgångspunkterna som använts i studien. Teorierna som tas upp har ansetts intressanta för förståelsen för den fortsatta studien. Avslutningsvis presenteras en sammanfattande teoretisk referensram.

Kapitel 5 – Empiri. Empirin syftar till att ge en sammanställning av de ställningstaganden som framkommit i de kvalitativa intervjuerna. Utgångspunkten vid presentationen har varit kopplingar till den teoretiska referensramen men också sådana aspekter som intervjurespondenterna tagit upp som anses intressanta för denna studie.

Kapitel 6 – Analys. Analysen söker stöd i teorin för det som framkommit i empirin och försöker besvara varför OPS inte nått större genomslag i Sverige. Kring den empiri som inte är möjlig att teoretiskt förankra, men som ändå funnits relevant förs ett mer allmänt resonemang. Vissa delar från empirin har därmed uteslutits. Det är uteslutande den empiri som framkommit under de kvalitativa intervjuerna som behandlas i detta kapitel.

Kapitel 7 – Slutsats. Slutsatsen tyder och tolkar resultatet som framkommit i analysen, resultaten består av indikationer på vilka för- och nackdelar implementering av OPS kan medföra. För att besvara det inledande syftet är det främst nackdelarna som är av intresse, men fördelarna beaktas också inledningsvis. I den mån det är möjligt görs en rimlighetsbedömning av resultaten. Avslutningsvis ges förslag på vidare studier.

2 METOD

Kapitlet syftar till att presentera olika metoder som är möjliga att använda vid genomförande av ett examensarbete samt ge motiveringar till det tillvägagångssätt som använts i denna studie. På så sätt ges läsaren inblick i hur examensarbetet genomförts, valet av metod ligger sedan till grund för insamling av empiri samt analys som i sin tur leder fram till resultatet. Detta ger läsaren en chans att bedöma studiens relevans. Metoden är utformad utifrån befintlig metodlitteratur.

2.1 Metodval

Vid val av metodik för ett examensarbete bör hänsyn tas till dess karaktär och vad som är syftet med studien. Här ingår att identifiera det bästa angreppssättet vad gäller huvudsyftet, vilken karaktär informationen bör ha, samt vilken metod som ska användas.

Det finns främst fyra olika övergripande huvudsyften en studie kan ha. Det första handlar om att beskriva, det vill säga det huvudsakliga syftet ligger i att ta reda på och beskriva hur någonting fungerar eller utförs. Det andra sättet är att utforska, där det gäller att på djupet förstå hur någonting fungerar eller utförs. Det tredje är att studien är förklarande där orsakssamband söks och förklaringar till hur någonting fungerar eller utförs ges. Det fjärde är att vara problemlösande, det vill säga hitta lösningen till ett identifierat problem.²⁶ I detta examensarbete är huvudsyftet en kombination av att vara beskrivande och förklarande då syftet är att beskriva varför inte OPS-lösningar används i Sverige samtidigt som det syftar till att ge orsaker till detta.

En grundläggande aspekt vid valet av metod för fortsatt studie är att välja antingen kvantitativt eller kvalitativt sätt att samla in den information som behövs. Kvantitativ information är av sådan art att den kan räknas eller klassificeras och behandlas med hjälp av statistiska metoder. Kvalitativ information är åsikter eller beskrivningar av ett område och denna information analyseras med hjälp av sortering och kategorisering. För komplexa problem är en mix av kvantitativ och kvalitativ metod att föredra.²⁷ Studien i det här examensarbetet har genomförts med kvalitativ insamling av information med hjälp av intervjuer. Anledningen till detta är att syftet svårligen kan uppfyllas med kvantitativ metod.

För att komplettera den kvalitativa insamlingen genomfördes även en mer kvantitativ enkät för att snappa upp sådant som inte tagits upp i intervjuerna. Då materialet från intervjuerna visade sig vara tillräckligt valdes att inte arbeta vidare med svaren från den kvantitativa enkäten.

Metoder som vanligtvis används vid genomförande av denna typ av undersökning, det vill säga ett examensarbete, kan vara av fyra olika slag,

²⁶ Höst, Regnell och Runeson, 2006, sid. 29

²⁷ Ibid., sid. 30

nämligen kartläggande, att studera ett eller flera specifika fall, experimentellt eller av aktionsforskande natur, där metoderna avser att utföra följande:

- Kartläggande – sammanställning och beskrivning av nuläget för det studerade området, syftar till att beskriva en bred fråga.
- Fallstudie – djupgående studie av ett eller flera fall för att förstå dess natur och dra slutsatser utifrån denna.
- Experiment – jämförande analys av två eller flera alternativ för att isolera ett fåtal faktorer och isolera en av dem.
- Aktionsforskning – noggrant övervakad och dokumenterad studie av en aktivitet som syftar till att lösa ett problem.²⁸

Då examensarbetet syftar till att sammanställa och beskriva varför OPS-projekt inte används i större utsträckning i Sverige i nuläget kommer metoden att vara av en kartläggande karaktär.

2.2 Tillvägagångssätt

I ett tidigt initieringsskede inhämtades generell kunskap inom OPS-området genom deltagande i diverse seminarier och dessutom studerades diverse litteratur och utredningar. Efter att ha studerat området utarbetades en problemställning och en projektskiss, där särskilt intresse och vikt låg på argument som presenteras för och mot OPS.

Därpå följde en litteraturstudie och studie av de rapporter som behandlar förutsättningarna för genomförandet av OPS i Sverige som tagits fram av myndigheter, beställare, finansiärer och rådgivare. För att teoretiskt förankra de för- och motargument som framhålls dels i litteraturen dels i rapporterna och som framkommit under intervjuerna (den empiriska undersökningen) har en studie av lämpliga teorier gjorts löpande under arbetets gång.

Det bör poängteras att den empiriska undersökningen är en viktig del i analysen då informationen betraktas som primärdata och avspeglar den nuvarande inställningen till OPS och intervjufrågorna ger förutsättningar för en teoretisk förankring i analysen utan att för den skull vara ledande.

Arbetsgången kan ses som en deduktiv process då slutsatserna genereras av den empiriska undersökningen. Grovt sett innebär deduktion att en hypotes/frågeställning ställs och genomgår en empirisk undersökning för att antingen bekräftas eller förkastas. Motsatsen till deduktiv process är en induktiv process där teorin är resultatet av en empirisk undersökning. Deduktiva och

²⁸ Höst, Regnell och Runeson, 2006, sid. 30 ff.

induktiva processer är inga skilda företeelser, deduktion innehåller inslag av induktion och vice versa.²⁹

2.3 Litteraturstudie

För att få ett brett teoretiskt spektra bygger studien på litteratur från bibliotek, vetenskapliga artiklar och rapporter från olika intresseorganisationer och myndigheter. Det har eftersträvat att använda en hög andel akademiska studier för att få en neutral inställning till ämnesområdet. Dessutom har facklitteratur och i vissa fall tidningsartiklar använts i liten skala till främst bakgrunden och det allmänna kapitlet om OPS för att få en mer praktisk framställning till vad som föranlett OPS och vad det är.

Eftersom det är viktigt för studien att materialet är aktuellt har ambitionen varit att använda ny och aktuell litteratur för att spegla den aktuella inställningen till OPS. Dessutom har klassiska vetenskapliga artiklar använts i vissa fall till teorikapitlet då dessa behövs för att kunna ställa upp en acceptabel teoretisk referensram. Litteratursökningen har skett främst via databaserna Elin, Lovisa och Libris, men även andra verktyg för databassökningar har använt som till exempel Google Scholar.

2.4 Intervjuer

2.4.1 Utformande av intervjuguide

Vid utarbetandet av intervjuguiden har formuleringen av frågeställningarna för undersökningen gjorts så att de inte hindrar alternativa idéer och synsätt att uppstå under insamlingen av data under fältarbetet, då detta skulle strida mot den allmänna uppfattningen om hur kvalitativ forskning ska bedrivas. Det är viktigt att se till att intervjufrågorna ger förutsättningar för att besvara frågeställningarna i studien och därmed få en uppfattning om vad intervjurespondenterna upplever som viktigt. Dessutom har hänsyn tagits till att skapa en bra kombination av ordning och flexibilitet, intervjufrågorna ger förutsättningar för att besvara syftet och ledande frågor har undvikits.³⁰

Intervjuguiden, i bilaga 1, är uppdelad i två delar där den första delen legat till grund för intervjuerna som genomförts. Den andra delen har gett mer ingående påståenden om OPS som respondenterna sedan har fått ta ställning till. Andra delen har, som tidigare nämnts, inte använts vid sammanställningen av empirin, analysen samt slutsatserna.

Innehållet i intervjuguiden har utarbetats utifrån vetenskaplig litteratur och artiklar samt rapporter från olika intresseorganisationer.

²⁹ Bryman, 2002, sid. 20 ff.

³⁰ Ibid., sid. 304 ff.

2.4.2 Val av intervjurespondenter

Studien är kvalitativ och därav lämpad att genomföras med intervjuer. Urvalet av intervjurespondenter har valts utifrån ett ändamålsenligt perspektiv eftersom de frågor som ska besvaras är av sådan karaktär att endast de som arbetar med den här typen av frågor besitter kunskapen och informationen. Dessutom var tanken att få fram åsikter från både offentliga och privata aktörer varför intervjurespondenter valdes från båda dessa sektorer. Intentionen var också att intervjurespondenterna skulle representera ett brett fält inom de olika sektorerna varpå aktörer från både beställare, finansiärer, byggtreprenörer och rådgivare valdes ut. Antalet (elva stycken) intervjurespondenter är till viss del grundat på omfattningen av examensarbetet, då ett större urval hade krävt mer tid och andra resurser än vad som fanns att tillgå. En utförligare beskrivning av de aktörer som varit med i undersökningen finns i bilaga 2.

2.4.3 Intervjugenomförande

Intervjuguiden skickades till respondenterna en till två dagar i förväg för att ge dem möjlighet att förbereda sig, med undantag för del två som delades ut första gången på plats efter att del ett var besvarad. Detta för att inte leda respondenterna vid intervjugenomförandet och låta dem besvara frågorna fritt.

Kvalitativa intervjuer skiljer sig på en rad punkter mot kvantitativa och strukturerade intervjuer. I denna studie eftersträvas att få svar på intervjurespondenternas uppfattning och synsätt snarare än att komma fram till ett svar på frågeställningen, därmed är intresset riktat mot den intervjuade och representerar inte författarnas intressen som är fallet vid kvantitativa intervjuer. Intervjumaterialet är utformat så att intervjurespondenterna fått möjlighet att framhålla det de finner relevant och för att på bästa sätt spegla intervjurespondenternas åsikter är intervjuerna tillåtna att i stor utsträckning avvika från intervjuguiden. Intervjuerna innehåller ett stort inslag av flexibilitet vilket bidrar till möjligheten att anpassa undersökningens fokus efter viktiga frågor som behandlas under intervjuerna.³¹

Den kvalitativa forskningen kan genomföras genom ostrukturerade och semi-strukturerade intervjuer, en ostrukturerad intervju är öppen och innehåller inga specifika frågor och teman som ska beröras till skillnad från den semi-strukturerade intervjun.³² I valet mellan en ostrukturerad och semi-strukturerad intervju är en semi-strukturerad intervju att föredra i detta fall eftersom syftet är förhållandevis tydligt.

De elva intervjuerna genomfördes på respektive respondents arbetsplats eller genom telefonintervju och intervjuernas längd var cirka en timme. Ljudupptagningar genomfördes och båda intervjuerna tog anteckningar. I ett undantagsfall besvarades intervjufrågorna skriftligt.

³¹ Bryman, 2002, sid. 312

³² Ibid., sid. 300 ff.

2.4.4 Analys av intervjumaterial

Den första delen av intervjun är en kvalitativ undersökning som genererar ett datamaterial som kan vara svårt att hantera då det finns få etablerade och allmänt accepterade metoder för att analysera kvalitativa intervjuer. Detta till skillnad från kvantitativa undersökningar som lyder under tämligen entydiga regler för hur insamlade data ska hanteras.³³

Det kan vara lämpligt att dela upp analysarbetet av det kvalitativa materialet i två steg. I steg ett sammanfattas varje intervju för att försöka belysa det unika hos respektive intervjurespondent. För att undvika felaktiga tolkningar bör analysen utföras systematiskt, därför brukar tolkningar på manifest- och latentnivå skiljas åt. En lämplig tolkningsmetod på manifestnivå är koncentreringsmetoden som innebär att längre uttalanden från respondenten kortas ner så att den huvudsakliga innebörden framgår. På latentnivå försöks en djupare innebörd hittas i det som sagts (läsa mellan raderna) och tolkningarna blir därför mer eller mindre spekulativa. I steg två används de sammanfattningar som blir resultatet av steg ett för att jämföra respektive intervju och upptäcka mer generella mönster.³⁴ I denna studie har tolkningar gjorts på manifestnivå.

2.5 Kvalitet

Begreppen reliabilitet och validitet är kriterier som utvecklats för att bedöma kvaliteten på forskning. Reliabilitet är ett mått på hur resultaten förändras om undersökningen genomförs på nytt och validitet går ut på att bedöma om slutsatserna från undersökningen hänger ihop eller inte. De har sitt ursprung i den kvantitativa forskningen och bör därför behandlas med vissa reservationer i kvalitativa studier. Då det handlar om kvalitativa studier bör dessa värderas och bedömas utifrån helt andra kriterier, förslagsvis trovärdighet och äkthet.³⁵ Det är önskvärt att resultatet av en studie är applicerbart utanför det undersökta området och gruppen, det vill säga att den går att generalisera.³⁶ Inom ramen för detta examensarbete syftar undersökningen till att utreda varför inte OPS nått större genomslag i Sverige och är snarare en tänkbar presentation av teoretiskt förankrade för- och motargument utifrån intervjurespondenternas svar än en fullständig utredning av verkligheten. Studiens överförbarhet och pålitlighet går därför att diskutera, men förhoppningen är att den ska kunna användas utanför den studerade gruppen.

För att säkerställa rapportens överförbarhet och pålitlighet har en rad åtgärder vidtagits. Vid urvalet av teorier har vetenskapliga studier använts i hög utsträckning. Dessutom beskrivs arbetsgången utförligt i detta kapitel för att läsaren ska kunna bedöma pålitligheten i såväl det empiriska materialet som studien i sin helhet. Säkerheten i slutsatserna kommer att vara beroende av den

³³ Bryman, 2002, sid. 372 ff.

³⁴ Esaiasson, Gilljam, Oscarsson och Wängnerud, 2004, sid. 294 ff.

³⁵ Bryman, 2002, sid. 257 ff.

³⁶ Bechhofer och Paterson, 2000, sid. 31 ff.

tillförlitlighet som antas finnas i intervjuvaren samt den teoretiska referensram som använts, varför val av respondenter samt teorier är av stor vikt. Att välja respondenter som omfattar representanter från såväl beställare, byggtreprenörer, finansiärer som rådgivare har gjorts för att sträva efter en empirisk undersökning som ger en så balanserad och neutral bild som möjligt.

3 OFFENTLIG PRIVAT SAMVERKAN

Kapitlet syftar till att ge läsaren en introduktion till vad OPS innebär och vilka viktiga aspekter som brukar behandlas i samband med OPS. Läsaren introduceras till hur OPS behandlas ur ett svenskt respektive internationellt perspektiv. Avslutningsvis ges en definition på begreppet som används genom hela examensarbetet.

3.1 OPS som projektform

3.1.1 Upphandlingsalternativ

I likhet med traditionella upphandlingar krävs att OPS-upphandlingar följer *Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling*. Det finns fyra olika upphandlingsformer som kan användas vid upphandling, där den sista är ett resultat av ett direktiv från Europaparlamentet och rådet.³⁷

Det första sättet att upphandla är att använda sig av ett öppet förfarande vilket innebär att alla aktörer som vill lämna bud är fria att göra det. Det andra sättet är att upphandla med ett selektivt förfarande där alla aktörer får anmäla sitt intresse till att lämna anbud, sedan får endast vissa utvalda aktörer lämna anbud. Det tredje sättet är att använda sig av det förhandlande förfarandet där den offentliga sidan bjuder in ett antal privata aktörer (minst tre) och förhandlar med dessa kring den aktuella upphandlingen.³⁸ Denna typ av upphandling är endast tillåten då det föreligger speciella skäl, till exempel då det är svårt att förutse projektkostnaderna på grund av svårdefinierade risker, enligt rådande rättspraxis.³⁹

Den sista upphandlingsformen att använda sig av är att tillämpa en konkurrenspräglad dialog, denna form har dock ännu inte vunnit något genomslag i Sverige. Denna typ av upphandling är ett alternativ då upphandlingarna är av komplex karaktär och den offentliga sidan har svårt att själva ange vilka tekniska, rättsliga eller finansiella utformningar som tillgodoser ett projekts behov. Minst tre anbudsgivande privata aktörer ska bjudas in till dialog kring utformningen av ett projekt för att få konkurrens mellan anbudsgivarna och få in väl genomarbetade och värdeskapande anbud till ett rimligt pris. Vid kontraktstilldelningen bedömer den offentliga sidan anbudet utifrån fastställda tilldelningskriterierna och väljer därefter det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet.⁴⁰

3.1.2 Ägandeformer

I och med att OPS innebär en samverkan mellan den offentliga och privata sidan finns det vissa otydligheter kring vem som har äganderätten till anläggningen. Detta skiljer sig från fall till fall och en utredning bör genomföras

³⁷ Europaparlamentet och rådet, 2004

³⁸ Ibid.

³⁹ Bratt och Cripps, 2008, sid. 31

⁴⁰ Europaparlamentet och rådet, 2004

vid varje OPS-projekt för att klargöra hur ägandet ska se ut och vad som är effektivast och även möjligt legalt sett.

3.1.2.1 Transportinfrastruktur

Ägandet av transportinfrastruktur får först och främst delas upp i vägar och järnvägar eftersom ägandeförhållandena ser annorlunda ut för de båda tillgångsslagen.

För vägar som är av allmän karaktär går uppfattningarna isär något vad gäller vem som kan stå som ägare. Som det ser ut i dagsläget ägs marken som vägen dras över av respektive fastighetsägare medan Vägverket disponerar marken med vägrätt, en form av nyttjanderätt. Själva vägen och dess anläggningar ägs däremot av Vägverket. Det är här uppfattningarna går isär något kring vem som kan äga vägen. Enligt en utredning utförd av advokatbyrån Mannheimer Swartling på uppdrag av Regeringen anses det att endast staten (eller kommunen) kan vara väghållare till allmän väg och det är endast denna som kan ta mark i anspråk för allmän väg vilket tyder på att lagen utgått från att staten (eller kommunen) är den som äger vägen. Slutsatsen blir alltså att ägandet ska ligga hos staten (eller kommunen) genom Vägverket, det finns dock inga hinder mot att Vägverket sätter annan i sitt ställe för att finansiera, projektera, bygga, driva och underhålla vägen.⁴¹ En annan utredning gjord av Banverket, VTI och Vägverket menar att det inte finns några juridiska hinder att annan än staten (eller kommunen) kan äga vägen. Denna slutsats leder till att två alternativa ägandeformer kan förekomma. Antingen kan, som i fallet innan, ägandet ligga hos staten genom Vägverket, där ägandet går över den dagen som vägen tas i bruk. Andra alternativet är att OPS-bolaget står kvar som ägare under hela projekttiden och lämnar över ägandet den dag kontraktet löper ut.⁴²

När det kommer till järnvägar är det i dagsläget Banverket som äger den mark som järnvägen byggs på till skillnad mot marken som vägar byggs på. Utifrån samma rapporter som i stycket innan framgår det att staten genom Banverket bör vara ägare av spåranläggningen som projektbolaget bygger medan projektbolaget i sin tur ska ansvara för finansiering, projektering, byggnation, drift och underhåll. Det finns dock inga hinder mot att den privata aktören står som ägare till marken och spåranläggningen. Däremot finns det en mängd andra aspekter att ta hänsyn till då det kommer till vem som är bäst lämpad att äga järnvägen med avseende på exempelvis trafikeringsrätt, kapacitetstilldelning och myndighetsutövande.⁴³ Med andra ord kan både den offentliga och privata sidan stå som ägare av järnvägen.

⁴¹ Mannheimer Swartling, 2000, sid. 15

⁴² Banverket, VTI och Vägverket, 2007, sid. 86

⁴³ Ibid., sid. 93

3.1.2.2 Social infrastruktur

Den sociala infrastrukturen tillhandahålls i de flesta fall utifrån någon form av byggnad varför ägandeaspekten kommer att avse fastigheten. Det finns flera alternativ att utgå ifrån i detta hänseende. Om fastigheten ägs av den offentliga sidan vid initieringen av ett OPS-projekt kan marken antingen överlätas till den privata sidan som då blir ägare till fastigheten och sedan uppför anläggningen. Ett annat alternativ är att den offentliga sidan behåller fastigheten och sedan arrenderar ut den till den privata parten som uppför anläggningen.

För den privata parten är den viktigaste aspekten att ha tillgång till säkerhet för att bland annat kunna låna kapital. Denna säkerhet kan vara i form av långa kontrakt och därmed kassaflöde, i tillstånd eller som ägare till fastigheten.⁴⁴ (Se även kapitel 4.5.3.1.2 Projektfinansiering) Ägandet beror till viss del också på vad för typ av OPS-struktur som används. Detta kommer att behandlas mer ingående i kommande avsnitt.

3.1.3 OPS-struktur

OPS finns inte bara i en form utan det finns en mängd olika strukturer på dessa typer av samarbeten. Generellt kan OPS delas in i två olika typer, institutionella och avtalsmässiga OPS.

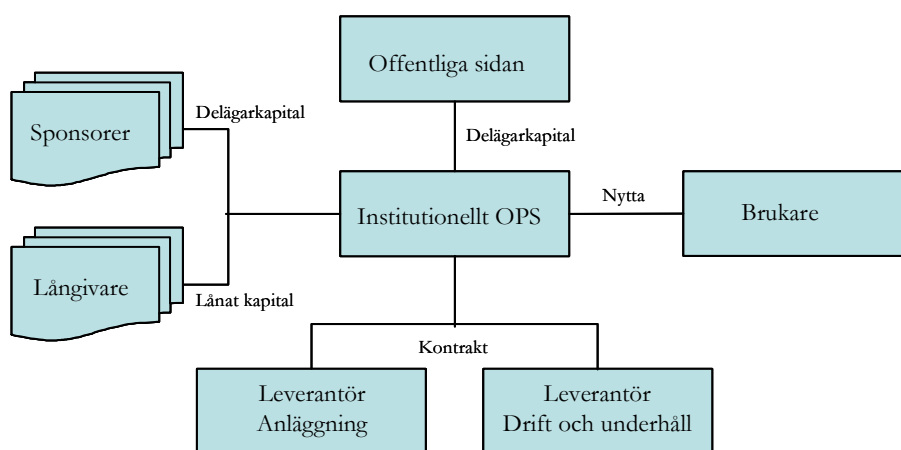
3.1.3.1 Institutionella OPS

Institutionella OPS innebär att parterna samarbetar inom ett speciellt bolag, en stiftelse eller en förening som är den part som innehar alla kontrakt med övriga parter involverade i projektet. Den offentliga och den privata sidan delar här på ägandet, det vill säga de båda parterna ansvarar tillsammans för att alla projektskeden genomförs på ett acceptabelt sätt. Denna OPS-form innebär att den offentliga sidan kan hålla kvar en förhållandevis hög kontrollnivå. Den offentliga sidan kan anpassa sin kontroll genom att ingå som delägare och i den gemensamma enhetens beslutande organ i olika utsträckning.⁴⁵ Dessa typer av OPS kräver starka relationer mellan parterna och denna struktur är typiskt vanlig vid komplexa projekt.⁴⁶

⁴⁴ Almén, 2008, sid. 32

⁴⁵ EG-kommissionen, 2004, sid. 18

⁴⁶ Mazouz, Fascal och Viola, 2008, sid. 106



Figur 1. Schematisk bild av de ingående aktörerna i ett institutionellt OPS och de ingående relationerna dem emellan.

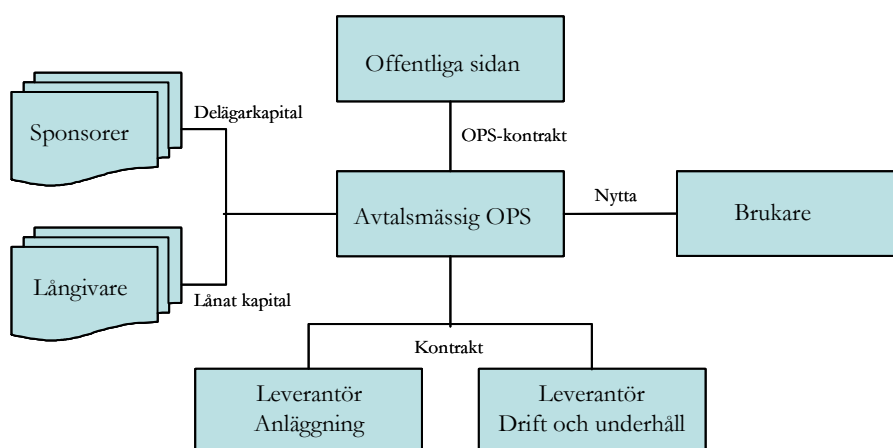
Källa: Ekonomistyrningsverket, 2007, sid.22 samt Yescombe, 2002, sid. 7

3.1.3.2 Avtalsmässiga OPS

Vid avtalsmässiga OPS samarbetar den offentliga och privata sidan i de flesta hänseenden utom just ägandet. Både den offentliga eller privata sidan kan stå som ägare. I det fallet då den offentliga sidan står som ägare förs ägandet över efter det att anläggningen uppförts och tas i drift. Ett typiskt exempel på detta är en koncession där ersättning fås genom att anläggningen får nyttjas helt eller delvis av projektbolaget. I det andra fallet där den privata sidan behåller ägandet genom hela kontraktstiden och därefter lämnar över det till den offentliga sidan utgår ersättning genom att offentliga sidan betalar för den tjänst som den privata sidan tillhandahåller. Vid avtalsmässiga OPS är det i grund och botten den privata sidan som tillhandahåller en offentlig tjänst eller service under den offentliga sidans övervakning.⁴⁷ Avtalsmässiga OPS är typiska då projekten är av enklare karaktär och där det går lätt att uppföra kontrakt kring projektet.⁴⁸

⁴⁷ EG-kommissionen, 2004, sid. 9

⁴⁸ Mazouz, Fascal och Viola, 2008, sid. 106



Figur 2. Schematisk bild av de ingående aktörerna i ett avtalsmässigt OPS och de ingående relationerna dem emellan.

Källa: Ekonomistyrningsverket, 2007, sid. 22 samt Yescombe, 2002, sid. 7

3.1.4 Ersättningsformer

Den privata sidan kan få ersättning antingen från beställaren (offentlig sida) eller direkt av brukarna på vilkas uppdrag beställaren upphandlat. Ersättningen ska täcka den privata sidans krav på kostnadstäckning och vinst. För den offentliga sidan fungerar ersättningen som ett styrmedel och bör vara utformad så att det finns incitament för den privata sidan att effektivisera och därmed reducera samhällets kostnader. Det finns ett antal ersättningsformer bland annat brukaravgifter, fasta belopp, skuggtullar, incitamentsbaserad ersättning och målrelaterad ersättning.⁴⁹

Brukaravgifter kan vara järnvägs- eller vägtullar som brukaren betalar då denne utnyttjar anläggningen. När ersättning utgår i form av *fasta belopp* garanterar den offentliga sidan ett belopp vid olika tidpunkter under avtalsperioden, denna ersättningsform ger inga incitament för den privata sidan att effektivisera. *Skuggtullar* kan användas vid transportinfrastruktur och innebär att offentliga sidan betalar ersättning utifrån uppmätta trafikflöden, här förekommer ofta ett garanterat lägsta belopp och ett begränsat högsta belopp. Ett exempel på *incitamentsbaserad ersättning* är betalning efter hur mycket anläggningen är tillgänglig för användning. *Målrelaterad ersättning* innebär att betalning utgår efter den privata sidans förmåga att nå på förhand uppsatta krav av den offentliga sidan, exempelvis trafiksäkerhet och miljöaspekter.⁵⁰

⁴⁹ Näringsdepartementet, 2000, sid. 58

⁵⁰ Ibid., sid. 59 ff.

3.2 OPS ur olika perspektiv

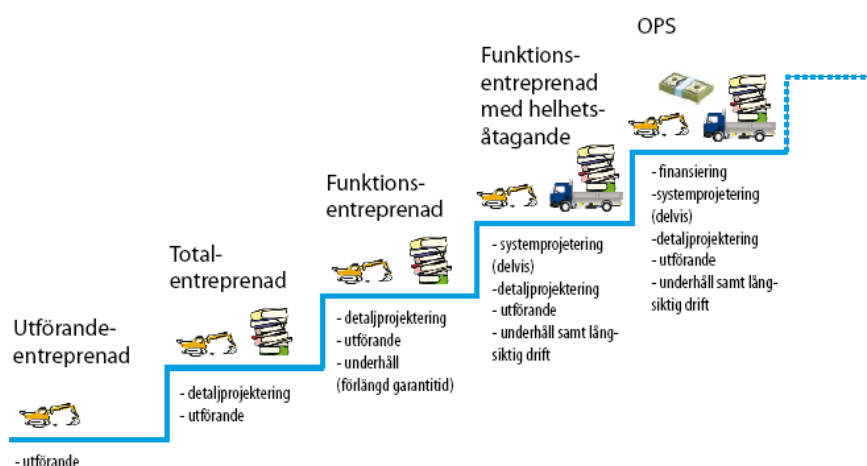
3.2.1 Det svenska perspektivet

Vad som framstår som nyckelkriterier ur ett svenskt perspektiv för att få till stånd ett OPS-projekt är aspekter som risk, drivkrafter, upphandling och livscykelkostnader.⁵¹ Noterbart är att finansiering inte anses vara ett av nyckelkriterierna för att genomföra ett OPS-projekt vilket är fokus i många andra länder. Det faktum att finansieringsbiten inte anses vara av stor vikt är ett av de grundläggande kriterierna då det kommer till en svensk modell för OPS. OPS bör alltså inte enbart ses som ett sätt att finansiera offentliga nytta utan bör snarare ses som en strategi för ägande där skattemedel ska användas på ett mer effektivt sätt än i dagsläget. Det bör heller inte ses som det enda sättet att finansiera offentlig nytta utan snarare som ett komplement till de existerande sätten.

Många har framhållit att OPS är ett naturligt steg i utvecklingen av entreprenadformer där OPS är en utveckling av funktionsentreprenad med helhetsåtagande, en entreprenadform som används i Sverige idag. Den främsta skillnaden mellan OPS och funktionsentreprenad ligger på just finansieringsbiten (se figur 3). Ett OPS-projekt karakteriseras av tre principer: funktionskrav, långt drift- och underhållsåtagande samt privat finansiering.⁵² För att projektbolaget ska kunna erbjuda så kreativa lösningar som möjligt bör upphandlingen ske i ett så tidigt skede som möjligt i planeringsprocessen. Det framhålls dock att upphandlingen bör ske på fastställda planer, detta dels på grund av att tillstånds- och planprocesserna innehåller osäkerheter i form av tid och kostnader och dels för att konkurrensen ska kunna optimeras då beställaren kan garantera att projektet kommer att genomföras. Vad som kan anses anmärkningsvärt här är att projektbolaget utsätts för vissa restriktioner i och med att de inte har möjlighet att påverka lokalisering eller dragning efter det att en plan har antagits.

⁵¹ Bergstrand, 2007, sid. 35 ff.

⁵² Banverket, VTI och Vägverket, 2007, sid. 7



Figur 3. Olika entreprenadformer och entreprenörens åtagande.

Källa: Banverket, VTI och Vägverket, 2007, sid. 29

3.2.2 Internationella erfarenheter av OPS

Under de senaste fem åren har mer än tusen OPS-kontrakt tecknats bara inom EU, tillsammans omfattar dessa ett värde om 200 miljarder Euro.⁵³ Internationella erfarenheter inom området är centrala att ta hänsyn till då det är bättre att lära sig från sina egna misstag än att göra om andras. Många av de erfarenheter som finns dokumenterade internationellt sett är från Storbritannien i och med att det var där de första initiativen togs.

Tidigare erfarenheter från främst Storbritannien indikerar att många projekt av den här typen har haft problem i de tidiga projektfaserna. Detta på grund av att många projekt tenderar att resultera i höga förhandlings- och budgivningskostnader. Detta kan bero på att det rör sig om stora och komplexa projekt vilket kan leda till att tidsramarna för projekten dras över vilket i sin tur leder till ökade kostnader. Det kan även bero på att det finns för lite kunskap och erfarenhet från den här typen av projekt.⁵⁴ Allt eftersom tiden går kan detta dock motverkas i och med att en kunskaps- och erfarenhetsbank byggs upp som förhoppningsvis kan leda till effektivare och smartare lösningar.

Indikationer och undersökningar från samma land visar att vid uppförande med OPS finns det stora kostnads- och tidsbesparingar eftersom många av de infrastrukturprojekt som genomförts med OPS har resulterat i att projekt slutförts i tid och inom budgetramarna. Detta är viktigt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv eftersom då infrastrukturprojekt uppförs i tid kommer det att vara alla medborgare och näringslivet till nytta, vilket i sin tur kommer att skapa mer välfärd för samhället.⁵⁵ Liknande erfarenheter finns även

⁵³ Trafikutskottet och VTI, 2007, sid. 16

⁵⁴ Ahadzi och Bowles, 2004, sid. 967

⁵⁵ Hodge och Greve, 2007, sid. 549 ff.

från de nordiska grannländerna där OPS använts främst för att uppföra nya vägar. Vid utvärdering av dessa har det framkommit att den största drivkraften främst legat i att projekt blivit klara i tid eller till och med i vissa fall blivit klara innan det initialt satta färdigställandedatumet. En bidragande orsak till detta är att ersättning till de privata aktörerna utgår först då anläggningen tas i drift.⁵⁶

Ytterligare erfarenhet från Danmark visar på att införandet av OPS är ett naturligt led i att staten går över till att vara mer och mer marknadsorienterad. Drivkrafter som förts fram ur ett danskt perspektiv handlar främst om ett marknadstänk vid tillhandahållande av en offentlig service, att staten går allt mer mot att vara en övervakande organisation istället för en operationell tillhandahållare. Dessutom anses det finnas stora fördelar i att kunna ta del av innovationer och kompetens som finns bland privata aktörer då det kommer till både finansiering och konstruktion.⁵⁷

3.3 Definition

Som detta kapitel visat finns det en mängd aspekter att ta hänsyn till vid OPS. Definitionerna är många och inom ramen för det här examensarbetet definieras OPS i linje med EG-kommissionens grönbok om offentlig-privata partnerskap och EG-rätten om offentlig upphandling och koncessioner:

OPS är de former av långsiktiga samarbeten mellan offentliga och privata aktörer som syftar till att säkerställa finansiering, riskfördelning, projektering, byggande, modernisering, förvaltning och drift och underhåll av infrastruktur och därmed tillhandahålla en offentlig nytta.⁵⁸

Denna definition kommer att användas genom hela examensarbetet.

⁵⁶ Trafikutskottet och VTI, 2007, sid. 16 ff.

⁵⁷ Koch och Buser, 2006, sid. 552 ff.

⁵⁸ EG-kommissionen, 2004, sid. 3

4 TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER

I följande kapitel kommer läsaren att bli introducerad till de teoretiska utgångspunkterna som använts i studien. Teorierna som tas upp har ansetts intressanta för förståelsen för den fortsatta studien. Avslutningsvis presenteras en sammanfattande teoretisk referensram.

4.1 Asymmetrisk information

4.1.1 Asymmetriska informationens grunder

Asymmetrisk information innebär att säljare har mer information om produkten, tjänsten eller servicen än vad köparen har. Den här situationen leder till att köparen är villig att betala mindre än vad säljaren vill ha ut för en och samma produkt. Detta i sin tur leder till att produkter av hög kvalitet tenderar att inte finnas på marknaden i lika stor utsträckning som produkter med lägre kvalitet eftersom de högkvalitativa produkterna inte genererar ett sådant pris som de förtjänar. I slutändan kan detta leda till att lågkvalitetsprodukter helt driver ut högkvalitetsprodukter från marknaden eftersom parterna inte har tillgång till samma kunskapsmassa och information.⁵⁹

Att olika parter har tillgång till olika mängd information har bland annat att göra med kostnaden för att införskaffa sig informationen. Det finns anledning att tro att kostnaden för att införskaffa information kan variera kraftigt mellan olika parter. Detta beror på ett par faktorer. Olika parter besitter olika förmåga att samla på sig information effektivt, olika aktörer har olika erfarenheter där en informationsbank kan ha byggts upp och andra kan se till att få informationen serverad i olika former genom exempelvis nyhetsbrev. Alla dessa faktorer har påverkan på hur mycket det kostar att samla på sig värdefull information, kostnaden i sin tur gör att informationsnivån kan variera kraftigt mellan olika aktörer.⁶⁰

För att motverka asymmetrisk information finns en del knep att ta till där de vanligast och mest omskrivna i litteraturen är screening, signalering och genom ett gott rykte. Screening innebär att genom observerbar information dra slutsatser om en viss situation och få fram den saknade informationen, det kan till exempel vara historiska data och material. Signalering innebär att den som sitter på informationen ger indikationer som inte skulle vara värda att ge om de inte skulle leda till mer information och värde för motparten och i slutändan sig själv. Det kan till exempel handla om att ge garantier, garantin skyddar inte bara mot olägenheter utan den ger även en indikation om att det som erbjuds är av bra kvalitet eftersom den säljande parten är villig att ta sig an risken att återställa ett eventuellt fel. Att skaffa sig ett gott rykte kan i det långa loppet vara

⁵⁹ Pindyck och Rubinfeld, 2005, sid. 614 ff.

⁶⁰ Nicholson, 2002, sid. 229

värdeskapande i och med att den som skaffat sig det visar att den inte besitter information som den inte ger till motparten.⁶¹

4.1.2 Utvidgningar av asymmetrisk information

4.1.2.1 Principal-agent

Ett principal-agent förhållande finns i stort sett i alla relationer där asymmetrisk information, osäkerhet och risk ingår. Principalen är den part som behöver ha någonting utfört och därmed ger ut ett arbete som ska genomföras. Agenten är den part som utför arbetet åt principalen, det vill säga uppdragstagaren. Problem kan uppkomma då agenten verkar i sitt eget intresse snarare än i principalens, vilket är det som egentligen ska tillfredställas. Principalen kompenserar agenten för att denne utför någonting som är till nytta för principalen och kostsamt för agenten. Principalen har däremot begränsade möjligheter att observera att det som agenten utför ligger i linje med vad principalen ämnar få ut, bland annat på grund av att det är kostsamt. Därmed kan inte principalen vara säker på att det som avses i kontraktet är fullt utfört. Principalen är ytterst beroende av hur agenten handlar i alla situationer och för att försäkra sig om att det som utförs ligger i linje med principalens intressen kan denne ge agenten tillräckliga incitament i form av exempelvis kompensation för att denne ska utföra jobbet på ett värdeskapande sätt för principalen.⁶² För att dra paralleller till spelteori handlar det om att ändra reglerna så att självintresset för både agenten och principalen ligger i linje med varandra. Mer om spelteori i kapitel 4.2 Spelteori.

Vid principal-agent relationer finns det kostnader värda att nämna som kan uppstå, där främst tre har identifierats. För det första kan principalen ta på sig *övervakningskostnader* som kommer av att principalen övervakar så att agenten agerar i principalens intresse. I ett partnerskap kan olika parter ha olika ändamål med verksamheten i och med att parterna kan ha olika uppfattningar om vad som är effektivt, det vill säga det angripssätt som agenten tar kan vara ineffektivt sett ur principalens perspektiv. Asymmetrin ligger i att principalen har begränsad möjlighet att övervaka agenten och därmed inte tillgång till samma information som agenten som utför uppdraget. Övervakning är kostsam och vissa saker är svåra att mäta och bedöma och det kan i många fall vara svårt för olika parter att bevisa för varandra att det som utförs görs på maximalt effektivt sätt.⁶³ För det andra kan agenten ta på sig en *garantikostnad* som ger principalen skydd mot att agenten agerar i strid mot principalens intresse. Det kan exempelvis handla om att agenten kompenserar principalen i de fall han avviker från att agera enligt principalens intresse. Till sist, även fast övervakning och garantier finns kommer det troligtvis att föreligga någon form av asymmetri

⁶¹ Krugman och Wells, 2005, sid. 447 ff.

⁶² Jensen och Meckling, 1976, sid. 308

⁶³ Hultkrantz, 1992, sid. 144

kring hur agenten agerar och vad som skulle skapa mest värde för principalen vilket resulterar i en *välståndsförlust* för principalen.⁶⁴

4.1.2.2 Adverse selection

Adverse selection är en situation definierad som att det finns information agenten har om sig själv innan det att ett kontrakt har tecknats som inte principalen har tillgång till.⁶⁵ Det kan till exempel handla om att principalen inte vet vilken risk agenten är villig att ta på sig varför uppfattningen om den risksättning som agenten vill ha kan variera starkt mellan vad agenten faktiskt vill ha och vad principalen antar att agenten vill ha.

4.1.2.3 Moral hazard

Då en part inte behöver stå som fullt ansvarig för konsekvenserna av sitt beteende tenderar denne att agera mindre ansvarsfullt än om den hade stått som ansvarig. Detta eftersom den vet att en annan part kommer att få ta på sig ansvaret för konsekvenserna av agerandet i slutändan. Det kan till exempel handla om att en av parterna i ett ingånget kontrakt ändrar sitt beteende efter det att ett kontrakt skrivits på på så sätt att en parts agerande i en viss situation inte stämmer överens med vad som skulle kunna förutsättas enligt vad som sägs i kontraktet. En part som ingått ett kontrakt kan anses vara mindre intresserad av att motverka negativa effekter i vissa situationer då dessa är skyddade mot en viss risk, till exempel genom försäkringar. Moral hazard uppstår då en parts ageranden inte är observerbara i och med att asymmetrisk information existerar vilket gör att dessa typer av händelser är svåra att kontraktera om i och med att de är svåra att förutse.⁶⁶

4.1.3 Asymmetriska informationens tillämpningar på OPS

I traditionella upphandlingar har den privata parten inte alltid incitament för att uppföra anläggningen på maximalt effektivt och kvalitativt sätt eftersom de inte kommer att få ersättning för sina insatser i och med asymmetrin i informationen som finns mellan den offentliga och privata parten. OPS är ett bra alternativ till projektform då innovationer i konstruktions- och produktionsfasen leder till minskade kostnader i drift- och underhållsfasen. OPS medför att mer risk överförs till den privata parten som i sin tur får incitament för att investera i innovationer och därmed kvalitet vid uppförandet. Den ökade kvaliteten i byggande är något som kommer OPS-bolaget till gagn senare i anläggningens livstid i och med att det är samma part som anlägger eller uppför, driver, underhåller och förvaltar. Därmed har det förts in ett hållbart livscykel tänk vid anläggning och uppförande.⁶⁷

⁶⁴ Windram, 2005, sid. 66 ff.

⁶⁵ Ibid., sid. 65

⁶⁶ Holmström, 1979, sid. 74

⁶⁷ Iossa och Martimort, 2008, sid. 11 ff.

4.2 Spelteori

4.2.1 Spelteorins grunder

Spel definieras som en situation där spelare (deltagare) tar strategiska beslut som ska resultera i avkastning för spelarna individuellt. Spelteorins mål är att bestämma den optimala strategin för varje spelare och därmed maximera avkastningen. När processer analyseras utifrån spelteori antas det ofta att spelarna tar rationella beslut, i meningen att de tänker igenom konsekvenserna av sina beslut. Att ta de rätta strategiska besluten är inte alltid enkelt då den andra spelarens/de andra spelarnas beslut ofta är avgörande för resultatet av det egna beslutet.⁶⁸

Spel kan antingen vara samverkande eller icke samverkande. Samverkande spel uppstår i en situation då två parter är tillättna att planera gemensamma strategier för att förhandla fram kontrakt, de icke samverkande spelen utmärks av att förhandling och upprättande av kontrakt dem emellan inte är möjlig. För att belysa skillnaden är följande exempel av intresse; en affärsuppgörelse mellan en köpare och säljare är ett samverkande spel medan en situation där två konkurrerande företag tar varandras agerande i beaktning för att individuellt sätta ett pris på en produkt är ett icke samverkande spel.⁶⁹

Dominanta strategier och Nash jämvikt är viktiga begrepp inom spelteorin, en dominant strategi föreligger när en spelare kan ta ett optimalt beslut oaktat vad den andra spelaren tar för beslut, Nash jämvikten är till stor utsträckning applicerbar på alla de situationer där en eller flera spelare inte har någon dominant strategi det vill säga i de situationer där en spelares optimala beslut påverkas av en annan spelares beslut.⁷⁰

En variant av Nash jämvikten är maximin strategier. Maximin strategier är av intresse i de fall en spelare antar att den andra spelaren av olika anledningar inte tar rationella beslut, maximin strategier maximerar den minsta avkastningen och kan vara ett nödvändigt hjälpmedel då exempelvis ett företag står inför ett beslut som kan bli kostsamt om den andra spelaren inte agerar rationellt. Då en spelare kan bedöma sannolikheterna varmed den andra spelaren inte tar ett rationellt beslut är det möjligt att maximera den förväntade avkastningen.⁷¹

Upprepade spel kräver mer komplexa strategier eftersom det då blir möjligt för varje spelare att skapa ett rykte om sitt eget beteende och studera en annan spelares beteende. ”*Tit for tat*” strategin hanterar upprepade spel och innebär att spelarna samarbetar i början och allteftersom en av spelarna förflyttar sin position följer den andra spelaren efter. ”*Tit for tat*” belönar samarbete – om du samarbetar så samarbetar jag – och om en spelare gör avsteg från strategin kan

⁶⁸ Pindyck och Rubinfeld, 2005, sid. 473

⁶⁹ Krugman och Wells, 2005, sid. 373

⁷⁰ Nicholson, 2002, sid. 249

⁷¹ Pindyck och Rubinfeld, 2005, sid. 480

den andre spelaren bestraffa denne genom att inte samarbeta med honom i framtiden.⁷²

I de fall spelarna inte tar sina beslut samtidigt föreligger ett sekventiellt spel som ofta är enklare att analysera än när spelarna tar beslut samtidigt. I denna typ av spel är det ofta en fördel att ta det första steget/beslutet.⁷³

För att kunna ta rätt beslut i en spelsituation är tillgången på information viktig. Varje spelare tar mer eller mindre rationella beslut utifrån den information de har tillgänglig, skulle en av spelarna ha tillgång till mer information än den andra måste detta beaktas i spelsituationen. I bland annat köpare- och säljarrelationer förekommer det ofta att säljaren besitter mer information om varan som är föremål för transaktionen än köparen.⁷⁴ Detta är exempel på asymmetrisk information som behandlats mer ingående i kapitel 4.1 Asymmetrisk information.

4.2.2 Spelteoretiska tillämpningar vid OPS

En effekt av OPS är möjligheten för offentlig och privat sida att dela risker. För att maximera nyttan är det viktigt att riskerna allokeras rätt och spelteorin är därvid ett hjälpmedel att förstå spelarnas (offentlig och privat sida) beteende då riskerna ska fördelas dem emellan. Detta får karaktären av ett samverkande spel enligt ovan. För att undvika kostsamma omförhandlingar och konflikter vid riskallokeringen används ett flertal olika förfaranden, i framförallt Storbritannien har ett förfarande där den offentliga sidan agerar skiljedomare ökat i popularitet (*final offer arbitration*).^{75,76,77} Detta förfarande där en av spelarna agerar skiljedomare tvingar spelarna till ett bindande avgörande. Den offentliga sidan i sin roll som skiljedomare är bara tillåten att välja mellan ett av buden som givits av spelarna (observera att den offentliga sidan är både spelare och skiljedomare). Om exempelvis en av spelarna givit ett bud på 100 och den andra givit ett bud på 500 måste skiljedomaren välja endera budet, inget belopp under det lägre, över det högre eller något däremellan. Detta förfarande uppmuntrar spelarna att ge skäligena bud, eftersom ett orimligt bud från den ena spelaren innebär en risk för denne att skiljedomaren väljer det andra budet.⁷⁸

I de fall där den minst riskaverse spelaren vill överföra en del av riskerna till den mer riskaverse spelaren kan garantier användas – utfästelser från den minst riskaverse spelaren att leva upp till den mer riskaverse spelarens förpliktelser i händelse av dennes försummelse, se kapitel 4.4.1 Riskteoretiska grunder för en beskrivning av begreppet riskavers. Detta kan bli aktuellt då den offentliga

⁷² Krugman och Wells, 2005, sid. 374

⁷³ Pindyck och Rubinfeld, 2005, sid. 490

⁷⁴ Akerlof, 1970, sid. 489

⁷⁵ Medda, 2006, sid. 215

⁷⁶ Vicuna, 2002, sid. 1 ff.

⁷⁷ Peterson, 2003, sid. 1 ff.

⁷⁸ Medda, 2006, sid. 215

sidan vill dela en del av risken för exempelvis planering och markåtkomst med den privata sidan. Den offentliga sidan förutsätts vara minst riskavers för denna specifika risk, eftersom den har störst möjlighet att påverka, och vill av någon anledning dela en del av risken med den privata sidan. Den offentliga sidan kommer i detta fall vilja minimera garantierna för att inte belasta skattebetalarna onödigt mycket och den privata sidan maximera garantierna för att reducera osäkerheten och känsligheten i avkastningen. Skulle garantin ha ett högre värde än förlusten relaterad till risken som täcks av garantin finns det risk för opportunistiskt beteende, se kapitel 4.3.1.1 Transaktionskostnader. För att hantera det opportunistiska beteendet är det ofta lämpligare att använda sig av en överenskommelse istället för ett förfarande med skiljedomare enligt ovan när garantierna har ett högre värde än förlusten relaterad till riskerna som täcks av garantierna.⁷⁹

4.3 Kontraktsteori

Kontraktsteorin används för att identifiera en mängd aspekter som är av potentiell vikt för att ett kontrakt som är så värdeskapande som möjligt för alla inblandade parter ska komma till.⁸⁰

4.3.1 Kontrakt ur ett ekonomiskt perspektiv

4.3.1.1 Transaktionskostnader

En viktig aspekt att ta hänsyn till vid ingåendet av ett kontrakt är den så kallade transaktionskostnaden som kontraktet för med sig. Transaktionskostnader uppstår då en part ska söka upp en annan part för att arrangera, övervaka och ta fram en överenskommelse, det vill säga ett kontrakt, i en miljö där asymmetrisk information förekommer.⁸¹ Denna företeelse har resulterat i att parterna kommer att agera på olika sätt och vid ingången av ett partnerskap och sedermera kontrakt finns det främst tre aspekter att ta hänsyn till. För det första kommer parterna att antas agera *rationellt* i alla situationer vilket innebär att alla fattar de beslut som anses generera mest värde och som tar dem till deras mål utifrån vilken information de har tillgång till.⁸² För det andra kommer parterna att agera *opportunistiskt*, det vill säga själviskt, i den meningen att det kommer att utnyttja situationen de står inför på ett sådant sätt som är till fördel för dem själva. En part kommer bara att gå in i en överenskommelse om de känner sig nöjda med förutsättningarna. Är de inte det kommer de att försöka förbättra sin sats genom att inte delge information och eventuellt agera på ett sådant sätt som inte har ingått i överenskommelsen.⁸³ För det tredje, och sista, om det som kontrakteras kring är allt för tillgångsspecifikt *tar parterna på sig större risker om kontraktet inte löper på tillräckligt lång tid*. Detta eftersom en part kan finna att det

⁷⁹ Medda, 2006, sid. 217

⁸⁰ Bogetoft och Ballebye Olesen, 2004, sid. 17

⁸¹ Parker och Hartley, 2003, sid. 99

⁸² Bogetoft och Ballebye Olesen, 2004, sid. 45

⁸³ Ibid., sid. 46

inte är lönt att investera i exempelvis en anläggning om det inte finns incitament för att denne får råda över den i tillräckligt lång till framöver.⁸⁴

I samband med transaktionskostnaden för ingåendet av ett kontrakt är det intressant att titta närmre på vilka resurser som finns att tillgå. Figur 4 visar en tilltänkt modell angående valet av hur ett projekt ska genomföras. Då transaktionskostnaden och de resurser som finns att tillgå är låga finns det incitament för att låta annan part genomföra projektet. I de fall då transaktionskostnaderna och resurserna som finns att tillgå är höga finns incitament för att genomföra projektet själv. I de andra två fallen då transaktionskostnaderna är höga och befintliga resurserna låga och vice versa, det vill säga då dessa två aspekter står i konflikt till varandra, är det inte lika självklart hur projekten ska genomföras. Hur projektet ska genomföras beror i stor grad på vad nyttan av de båda aspekterna är och i dessa fall kan partnerskap vara ett alternativ till projektlösning. Dessa fall är en kompromiss mellan att kontraktera projektet i sin helhet till marknaden och vertikal integration. I och med att partnerskap är en form av denna kompromiss kan det antas att information kommer att flyta fritt mellan parterna och därmed reducera transaktionskostnaderna i och med att parterna är ömsesidigt beroende av varandra.⁸⁵

	Hög	Partnerskap?	Gör själv
Transaktionskostnad	Låg	Köp in	Partnerskap?
		Låg	Hög
		Interna resurser/förmåga	

Figur 4. Transaktionskostnad versus interna resurser/förmåga då det kommer till vilken typ av projektförform som ska användas.

Källa: Parker, David och Hartley, Keith, sid. 100

Då det finns flera agenter som är intresserade av att lämna bud på det från principalen utlämnade uppdraget är det viktigt att principalen tillåter och uppmuntrar agenten att samla på sig den information som är nödvändig för att

⁸⁴ Parker och Hartley, 2003, sid. 99

⁸⁵ Ibid., sid. 100 ff.

ett optimalt bud ska kunna lämnas. Det i sin tur leder till att principalen får enklare att välja den bäst lämpade agenten att utföra uppdraget i och med att denna har fått tillgång till den mängd information som den anser vara av vikt för att kunna lämna ett trovärdigt bud. Det handlar inte bara om att det är flera agenter med vid budgivningen utan det handlar även om att agenterna får möjlighet (om än omedvetet) att avslöja privat information om sig själva som principalen eventuellt inte hade fått fram om informationsökning inte hade varit möjlig. (Jämför screening i avseendet att förebygga asymmetrisk information i kapitel 4.1.1 Asymmetriska informationens grunder) Det i sin tur ger principalen goda möjligheter till att fatta väl grundade beslut om den bäst lämpade agenten.⁸⁶ Det bör dock nämnas att kostnaden för att hämta informationen inte bör vara för hög eftersom det i så fall tenderar att skrämja bort agenter.⁸⁷

Transaktionskostnader kan minska genom att det finns tillgång till bra information för de båda parterna både före och efter kontraktet skrivits på. Därför är det fördelaktigt för parterna att söka upp och ge ut information i och med att det kommer att förbättra deras chanser till att bli en attraktiv kontraktspartner. Detta kan göras antingen genom att skapa sig ett bra rykte och/eller genom att skapa relationer som bygger på förtroende.

4.3.1.2 Inkompleta kontrakt

Vid en uppgörelse hade det varit optimalt om det ingångna kontraktet kunde ge lösningar till alla problem i alla situationer. I verkligheten är detta dock inte möjligt i och med att det är omöjligt att förutse alla typer av problem och situationer som kan tänkas uppkomma vilket leder till att i princip alla kontrakt är inkompleta.⁸⁸ Anledningen till att kontrakten är inkompleta kan härledas till att asymmetrisk information föreligger då det finns en principal-agent relation. Att uppföra ett komplett kontrakt under inverkan av asymmetrisk information skulle vara för kostsamt.⁸⁹ En lösning på de inkompleta kontrakten är att upprätta ett kontrakt utifrån den så kallade näst-bästa principen. Vad som menas med detta är att det vid kontraktering kommer att finnas med aspekter som koordination och motivation. Med koordination menas att rätt sak ska utföras på rätt ställe vid rätt tid och med motivation menas att alla parter ska ha rätt incitament för att fatta koordinerade beslut. Dessa två aspekter kommer att stå i konflikt till varandra varför det kan påkallas att den näst-bästa lösningen kan komma till användning, det vill säga där koordination och motivation optimeras till lägsta möjliga transaktionskostnad så att ett effektivt kontrakt uppstår.⁹⁰

⁸⁶ Compte och Jehiel, 2008, sid. 207

⁸⁷ Ibid., sid. 209

⁸⁸ Salanié, 2005, sid. 193

⁸⁹ Spier, 1992, sid. 443

⁹⁰ Bogetoft och Ballebye Olesen, 2003, sid. 48

4.3.1.4 Tidsaspekten

Vid kontraktering är det viktigt att ta hänsyn till vilken tidsram kontraktet skrivs på. Ett kontrakt som skrivs på kort respektive lång tidsperiod tenderar att ha olika egenskaper. Ett kort kontrakt ger den kontraktstagande parten svaga incitament för att satsa på det som kontraktet avser, medan långa kontrakt ger den kontraktstagande parten incitament att satsa i och med att det ligger större säkerhet i ett längre kontrakt. Detta gäller främst vid kontrakt som kräver stora investeringar. Investeringsstorleken tenderar att ha en stor påverkan på hur lång tid kontraktet skrivs på, parterna föredrar att förlita sig på långsiktiga kontrakt då investeringarna är av stor betydelse.⁹¹

4.3.2 Kontrakt ur ett juridiskt perspektiv

Den juridiska definitionen på ett kontrakt är att det är en rättshandling där rättigheter och skyldigheter ställs upp för de i kontraktet ingående parterna.⁹² Kontraktets funktion kan ses som ett instrument för resursallokering genom utbyte av nyttigheter och disposition av resurser.⁹³

Om de kontrakterande parterna kommer från olika sektorer kan det uppstå motstridigheter då ett kontrakt ska uppföras i och med att de båda parterna påverkas av olika rättssystem, nämligen den offentliga rätten respektive civilrätten. De både rättsliga områdena bygger på olika grundläggande principer, där den offentliga rätten handlar om kollektivistisk ordning och effektivitet, och den civilrättsliga om individualistisk frihet och säkerhet.⁹⁴ När parter från de bägge sektorerna ska samarbeta kan komplikationer uppstå vid kontraktsskrivandet i och med att de båda parterna ser på samarbetet ur olika synvinklar. Vad som är viktigt är att skapa tydliga kontrakt som är analyserade både ur offentligrättsligt och civilrättsligt perspektiv.⁹⁵ Detta för att få en så tydlig och klar bild av partnerskapet som möjligt.

Då en privat part tar sig an uppdraget att tillhandahålla en offentlig nytta behåller den sin civilrättsliga status, däremot kan det anses att den privata parten blir en del av det offentliga i och med att denne tillhandahåller en offentlig nytta. Generellt kan sägas att den offentliga sidan har mer skyldigheter och regleringar att ta hänsyn till än vad den privata sidan har vilket grundar sig i att det offentliga ska värna om grundläggande rättssäkerhet. Den offentliga parten är därmed i större utsträckning bundna av bestämmelser och rättsprinciper i jämförelse med den privata parten och dess avtal med leverantörer, anställda eller kunder.⁹⁶

⁹¹ Guriev och Kvasov, 2005, sid. 1369

⁹² Nelson-Bülow, 2007, sid. 13

⁹³ Madell, 1998, sid. 542

⁹⁴ Ibid., sid. 19

⁹⁵ Ibid., sid. 70

⁹⁶ Ibid., sid. 44

I Sverige är den rådande modellen för att ett kontrakt ska uppstå den så kallade anbud-accept-modellen. Med detta menas att för att ett kontrakt ska ingås krävs att det finns ett erbjudande och att detta i sin tur accepteras eller inte. I praktiken behöver det inte alltid vara så att ett kontrakt kommer till stånd utefter denna princip utan det kan istället baseras på att det föreligger tillräckliga överenskommelser mellan de bägge parterna.⁹⁷

Vid kontraktsskrivande är det alltid svårt att förutse alla tänkbara situation och reglera dessa i kontraktet. Fördelen i Sverige är att kontraktsparter har en lagstiftning att falla tillbaka på där det inte är nödvändigt att reglera och avtala om varje tänkbar situation och händelseutveckling. Det viktigaste är istället att ha med huvuddragen i kontrakten eftersom det alltid går att hänvisa och falla tillbaka på den rådande lagstiftningen (paralleller kan dras till inkompleta kontrakt som nämndes i kapitel 4.3.1.2 Inkompleta kontrakt). Detta leder till att kontrakten inte behöver skrivas allt för långa och krångliga, vilket tenderar att bli fallet i länder där anglosaxiskt rättssystem gäller.⁹⁸

4.3.3 Kontraktsteorins tillämpning på OPS

Vid OPS-lösningar är kontraktet en av de viktigaste aspekterna att ta hänsyn till, utan ett väl genomtänkt, fungerande och överenskommet kontrakt är dessa typer av projekt svåra att genomföra. Det är dock viktigt att inte sitta inne med allt för många och komplicerade kontrakt som lätt kan bli resultatet av dessa typer av partnerskap. Därför är det viktigt att kontrakten inte blir allt för komplexa och inkrånglade eftersom de karakteristiskt genererar mer risk. Kontrakten bör heller inte innehålla allt för många förpliktelser, restriktioner och/eller skyldigheter.⁹⁹

För att få en förståelse för varför OPS kan användas i en miljö där transaktionskostnader och resursrestriktioner föreligger kan matrisen som presenterades i kapitel 4.3.1.1 Transaktionskostnader innan användas. I fallet med OPS kan denna projektform anses hamna inom ramen för den övre vänstra rutan i och med att transaktionskostnaderna i många fall anses vara höga samtidigt som de befintliga resurserna hos den offentliga sidan är lägre i jämförelse med de tillgångarna som finns hos den privata sidan i form av kompetenser och dylikt.

Enligt EG-kommissionens grönbok möjliggör OPS att parterna tillsammans arbetar fram en lösning som är ändamålsenlig för det tilltänka projektet. Offentliga sidan sätter upp vilka funktionskrav som krävs medan den privata sidan utefter de givna funktionskraven arbetar fram en potentiell projektlösning.¹⁰⁰ Detta leder i sin tur inte bara till effektiva, innovativa

⁹⁷ Ramberg, 2003, sid. 29

⁹⁸ Rudenstam och Svernelöv, 2003, sid. 115

⁹⁹ Ernst & Young, 2007

¹⁰⁰ EG-kommissionen, 2004, sid. 10

lösningar, utan paralleller kan även dras till att det i praktiken inte behöver föreligga ett strikt anbud-accept fall då ett kontrakt kommer till stånd.

Ett kontrakt som erbjuder lång kontraktstid ger den privata parten trygghet och incitament att satsa på innovativ teknik vilket i sin tur kan minska driftskostnaderna över tiden. Det bör dock framhållas att allt för krångliga och långa kontrakt kan hämma parterna i och med att för mycket fokus läggs på kontraktets utformande snarare än på utkomsten av partnerskapet, då sådana kontrakt är tidskrävande och kostsamma att ta fram. Det är därför viktigare att försöka fokusera på att ta fram relativt öppna kontrakt som syftar till att främja en processinriktad lösningsmetod snarare än att reglera alla tänkbara eventualiteter. I och med att kontrakten innefattar långsiktiga åtaganden kommer troligtvis det som kontrakteras kring att bli förlegat och omodernt i det långa loppet. Detta medför att kontrakten som skrivs bör vara flexibla och anpassningsbara utefter nya förutsättningar och situationer i större grad än vad kontrakt som är med vid traditionella projektupphandlingar är.¹⁰¹ Långa kontrakt av detta slag ger upphov till kostnadsreducerande åtgärder på samma gång som de ökar kostnaden i det avseendet att de minskar flexibiliteten i kontrakten.¹⁰²

4.4 Osäkerhet och risk

4.4.1 Riskteoretiska grunder

Risk är frekvensen och sannolikheten att något oönskat inträffar. Kvantitativt kan risk hanteras genom att förutse alla möjliga utfall av beslut och/eller händelser och sannolikheten för att de olika utfallen äger rum. Det förväntade värdet är i detta sammanhang ett vägt genomsnitt av avkastningen förknippat med alla möjliga utfall, där sannolikheterna för varje utfall används som vikter. Det förväntade värdet mäter alltså avkastningen som kan förväntas i genomsnitt av ett utfall vid risk.¹⁰³

Preferenserna gentemot risk skiljer sig åt och centrala begrepp är riskaversion och riskneutralitet. Den riskaverse föredrar en säker inkomst framför en osäker inkomst under förutsättning att inkomsterna har samma förväntade värde, och den riskneutrala är likgiltig i valet mellan en säker inkomst och en osäker inkomst som har samma förväntade värde. Riskpremien är den maximala summan som den riskaverse är beredd att betala för att undvika en risk.¹⁰⁴

4.4.2 Sätt att minska riskkostnaden och risken

Det finns förutsättningar för handel med risk eftersom olika aktörer har olika riskkostnad, ett exempel är värdepappersmarknaden där det finns möjlighet att omfördela risk mellan aktörer som har hög respektive låg riskkostnad och

¹⁰¹ Iossa och Martimort, 2008, sid. 28

¹⁰² Ibid., sid. 30

¹⁰³ Pindyck och Rubinfeld, 2005, sid. 154 ff.

¹⁰⁴ Ibid., sid. 161 ff.

därmed minska den totala riskkostnaden. I regel ökar riskkostnaden progressivt (icke linjärt) med riskens storlek, därför är ytterligare ett sätt att minska den totala riskkostnaden att fördela risken på många aktörer så att varje aktör bara bär en liten del av riskkostnaden. Denna princip är grundläggande för aktiebolag. I ett aktiebolag går många aktörer (aktieägare) samman och delar på riskkostnaden, den totala riskkostnaden blir därmed lägre än vad riskkostnaden för en enskild aktör skulle ha blivit. Samma resonemang är också en anledning till att staten på 1800-talet och framåt engagerat sig i utbyggnaden av järnvägar, under förutsättning att alla medborgare betraktas som aktieägare i ovanstående exempel.¹⁰⁵

Aktiebolaget och staten är institutioner som kan minska kostnaden för en given risk. Det finns också metoder som gör det möjligt att minska själva risken. Diversifiering är en sådan metod och innebär att resurser allokeras till aktiviteter/projekt som inte samvarierar – korrelerar. Investerare på aktiemarknaden använder sig ofta av diversifiering, istället för att bara investera i en aktie (lägga alla äggen i samma korg) är det vanligt att en portfölj består av ett antal olika aktier som väljs utifrån hur de korrelerar. Givet en viss marknadshändelse innebär positiv korrelation mellan aktier att prisförändringar sker i samma riktning – när den ena aktien ökar i pris ökar även den andra aktien i pris och vice versa. Negativ korrelation innebär att prisförändringen sker i olika riktning – när den ena aktien ökar i pris sjunker den andra aktien i pris och vice versa.¹⁰⁶

Försäkringar är ytterligare en nyttighet som uppstått för att minska risk. Den riskaverse försäkringstagaren betalar försäkringsgivaren för att ta över en risk. Försäkringsgivaren diversifierar genom att hantera många enskilda risker som i olika omfattning är oberoende av varandra. För att hantera risk använder försäkringsgivaren sig av de stora talens lag som säger att enskilda händelser visserligen till stor utsträckning är oförutsägbara men det genomsnittliga utfallet av många liknande händelser kan förutspås – vid en slantsingling är det svårt att veta huruvida utfallet blir krona eller klave men vid upprepade slantsinglingar utfaller ungefär hälften som krona.¹⁰⁷

Information ger möjlighet att bättre förutspå framtida händelser och minska risk, därmed finns det en marknad för information. Värdet av komplett information är skillnaden mellan det förväntade värdet av ett beslut där komplett information finns att tillgå och det förväntade värdet av ett beslut där komplett information inte finns att tillgå.¹⁰⁸

Den grundläggande principen vid riskallokering är att den som har minst kostnad för att bära en risk bör bära risken. Så är till exempel fallet vid

¹⁰⁵ Hultkrantz och Nilsson, 2004, sid. 71 ff.

¹⁰⁶ Pindyck och Rubinfeld, 2005, sid. 164 ff.

¹⁰⁷ Ibid., sid. 166 ff.

¹⁰⁸ Ibid., sid. 168 ff.

riskfördelningen i ett aktiebolag, om de anställda relativt aktieägarna förutsätts ha en hög riskkostnad, bör de anställda åläggas låg andel risk (exempelvis fast anställning och lön) medan aktieägarnas utdelning kan variera med företagets utfall. Genom att aktieägarna till lägst kostnad bär verksamhetsrisken minskar den totala riskkostnaden.¹⁰⁹

4.4.3 Risk i samband med OPS

Enligt EU direktiv är risk i OPS-sammanhang en faktor, en händelse eller ett inflytande som hotar framgångsrikt genomförande av ett projekt, i termer av tid, kostnad och kvalitet.¹¹⁰ När risk ska allokeras bör hänsyn tas till två skiljda kriterier. Det första kriteriet säger att den part som bäst kan påverka och kontrollera utfallet bör bära risken. Det andra kriteriet säger att den som har möjlighet att bära risken till lägst kostnad ska bära den.¹¹¹ Dessa två kriterier kan ibland verka motstridigt, det är nämligen inte alltid fallet att den part som risken härstammar ifrån har möjlighet att bära risken effektivast och till lägst kostnad.¹¹² Den dominerande uppfattningen i studier som behandlar OPS är att den som till lägst kostnad kan bära risken också bör bära den.

Riskfördelningen vid OPS-upphandlade projekt skiljer sig kontra traditionellt upphandlade projekt på en del punkter. Den effektivare riskallokeringen som i vissa fall kan uppnås vid OPS-projekt är ett resultat av samarbetet mellan offentlig och privat sida, och ses idag som ett incitament för att använda sig av OPS. Den grundläggande principen bör vara att den som har lägst kostnad för att bära en specifik risk ska bära den. Riskallokeringen sker primärt mellan OPS-projektets direkta deltagare, det vill säga offentlig och privat sida, ett synsätt som är djupt förankrat i bland annat Storbritannien.¹¹³ Det bör här påpekas att vissa forskare ser riskallokeringen utifrån tre parter; den offentliga sidan, den privata sidan samt slutanvändare på vilkas uppdrag den offentliga sidan förhandlar.^{114, 115} Fortsättningsvis utgår studien från det förstnämnda synsättet.

I Storbritannien används ett system för riskallokering i upphandlingsfasen där den offentliga sidan (beställaren) upprättar anbudsdocument med identifierade riskfaktorer och en preliminär riskfördelning som överlämnas till de privata anbudsgivarna (privata sidan, vanligen projektbolag), som på så vis ges möjlighet att själva analysera och uppskatta riskerna. Inom ramen för anbudsprocessen prissätts riskerna av anbudsgivarna, om prissättningen är acceptabel och nuvärdet av betalningsströmmarna för projektet är lägre än motsvarande nuvärde är för den offentliga sidan kan avtal tecknas med den

¹⁰⁹ Hultkrantz och Nilsson, 2004, sid. 74

¹¹⁰ Europeiska kommissionen, 2003, sid. 52

¹¹¹ Medda, 2006, sid. 214

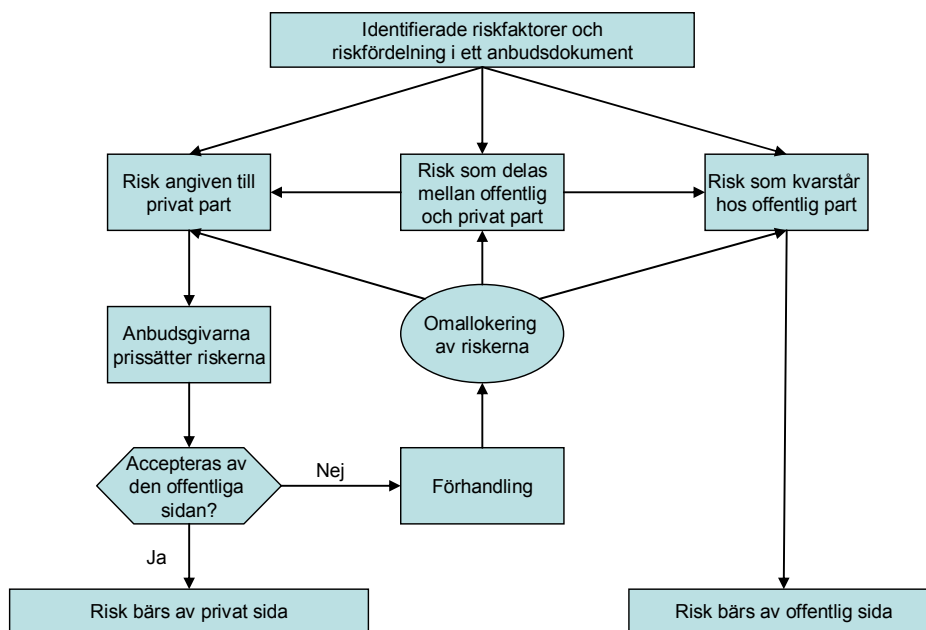
¹¹² Ibid., sid. 214

¹¹³ Bing, Akintoye, Edwards och Hardcastle, 2004, sid. 26

¹¹⁴ Irwin, Klein, Perry och Thobani, 1997, sid. 8 ff.

¹¹⁵ Arndt, 1998, sid. 11 ff.

prefererade anbudsgivaren. Är priset för högt kan beställaren återuppta förhandlingar med anbudsgivarna och överväga att omallokera riskerna eller besluta att inte fortsätta projektet med OPS-ansats.¹¹⁶ Förfarandet framgår av figur 6 nedan.



Figur 5. Riskallokeringsprocess vid OPS-upphandling i Storbritannien.

Källa: Bing, Akintoye, Edwards och Hardcastle, 2004, sid. 27

Risker i samband med OPS-upphandlingar delas vanligen in i kategorier och underkategorier för att skapa struktur och förenkla allokeringen. Denna indelning kan ske på ett antal olika sätt, nedan ges ett exempel på ett sådant sätt.^{117,118,119} Det kan vara fördelaktigt att dela upp dem på makro-, meso- och mikronivå. Risker på makronivån är externa risker som inte härrör från projektet i sig men kan få effekter på projektet, det är risker på nationell- och industriell nivå som ofta förknippas med politiska, legala, ekonomiska och sociala betingelser. Bland makroriskerna inbegrips också naturkatastrofer och väder. Mesorisker förknippas med det specifika projektets interna risker och inbegriper bland annat efterfråge-, lokaliserings- och designrisken. Mikrorisker är liksom mesorisker en del av projektets interna risker, skillnaden är att mikrorisker finns i förhållandet mellan intressenterna. Genom att ordna riskerna i ytterligare underkategorier förenklas den strategiska ansatsen till riskhantering för offentlig och privat sida, och indikerar också situationer där riskerna lämpligen bör delas. Indelningen i underkategorier bör ske utifrån de

¹¹⁶ Bing, Akintoye, Edwards och Hardcastle, 2004, sid. 26 ff.

¹¹⁷ Ibid., sid. 27 ff.

¹¹⁸ Al-Bahar, 1990, sid. 533 ff.

¹¹⁹ Medda, 2006, sid. 214

specifika riskernas natur, det vill säga är det ekonomiska, sociala, legala eller kulturella faktorer etcetera som ger upphov till dem.¹²⁰

Kategori	Underkategori	Faktor
Makro	Politisk	Instabil regering
		Expropriation eller nationalisering av egendom
		Underutvecklad demokrati
		Stark politisk opposition
	Makroekonomisk	Underutvecklad finansiell marknad
		Högvolatil inflation
		Högvolatil ränta
		Påverkande ekonomiska händelser
	Legal	Förändringar i lagstiftning
		Ändring av skattelagstiftning
	Social	Ändring i lagstiftning som påverkar projektet
		Brist på erfarenhet av privat tillhandahållande av offentlig service
	Naturlig	Opposition mot projektet
		Force majeure
Geotekniska förhållanden		
		Väder
		Miljö
Meso	Val av projekt	Markförvärv (tillgång till byggplats)
		Efterfrågan
	Finansiering	Tillgång till finansiering
		Efterfrågan bland investerare
		Hög finansieringskostnad
	Övrig	Övriga risker
	Design	Förseningar i projektgodkännande och tillstånd
		Designbrist
	Byggande	Oprövd byggnadsteknik
		Kostnadsöverskridande
		Tidsöverskridande
		Tillgång på material och arbetskraft
		Sena designändringar
	Drift	Dåligt hantverk
Stor kontraktvariation		
Bristande betalningsförmåga hos underentreprenörer och leverantörer		
Kostnadsöverskridande		
Lägre driftsintäkter än förväntat		
		Låg produktivitet
		Högre underhållskostnader än förväntat
Mikro	Parternas förhållande	Organisation och samarbete
		Otillräcklig erfarenhet av OPS
		Otillräcklig riskallokering
		Otillräcklig ansvarsfördelning mellan parterna
		Skilnader mellan arbetsmetoder och know-how mellan parterna
		Dåligt engagemang från parterna
	Tredje part	Förstörelse
		Arbetslöshet

Tabell 2. Exempel på riskkatalog som använts vid en studie om riskallokering vid OPS-upphandlingar.

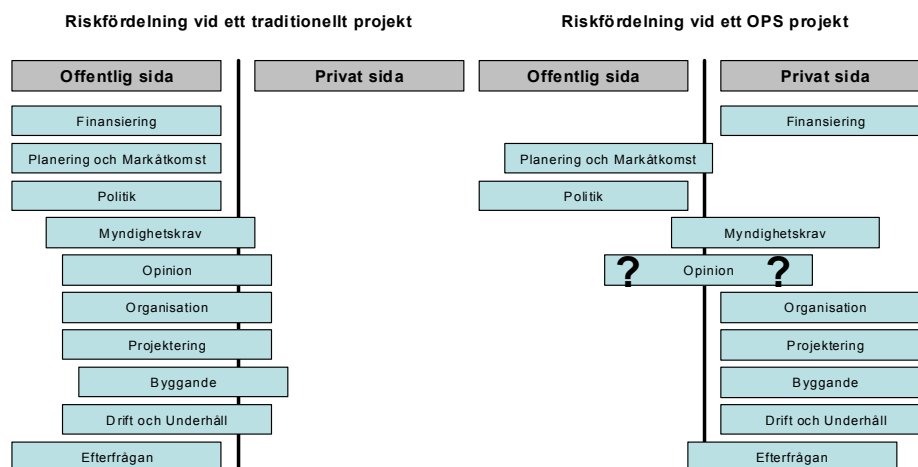
Källa: Bing, Akintoye, Edwards och Hardcastle, 2004, sid. 28

Traditionellt sett har riskerna vid svenska transportinfrastrukturprojekt tagits av den offentliga sidan. Erfarenheter från Storbritannien indikerar dock att risker kan uppmärksammas och allokeras effektivare vid OPS-projekt.¹²¹ I litteraturen förekommer ett flertal olika indelningar av risker i olika kategorier i strävan att finna en struktur för optimal riskfördelning. Det är viktigt att komma ihåg att det inte är risken i sig, varifrån den härstammar eller om den är extern eller intern till sin natur som är avgörande för hur risken ska allokeras, det är istället den som kan bära risken kostnadseffektivast som också bör bära den. Studier

¹²⁰ Bing, Akintoye, Edwards och Hardcastle, 2004, sid. 27 ff.

¹²¹ Näringsdepartementet, 2000, sid. 55

pekar på att risker som berör markåtkomst och politik bör allokeras till den offentliga sidan. Risker som rör förhållandet mellan parterna, force majeure och lagstiftning, enligt ovan, bör delas mellan offentlig och privat sida. De risker som ovan kategoriserats som mesorisker, inklusive efterfrågerisken, bör till största del allokeras till den privata sidan. För vissa av riskerna är det svårt att dra generella slutsatser om allokeringen, exempelvis risken för den allmänna opinionen, och en bedömning får därvid göras från projekt till projekt.^{122,123,124}



Figur 6. Schematisk riskfördelning vid ett traditionellt projekt kontra ett OPS-projekt.

Källa: Ds 2000:65, sid. 55 och 57 samt Bing, Akintoye, Edwards och Hardcastle, 2004, sid. 28

4.5 Finansiering

4.5.1 Allmänt om finansiering

All form av finansiering handlar om kapitalanskaffning. Ur ett företagsekonomiskt perspektiv handlar finansiering huvudsakligen om att finansiera företagets nettotillgångar, det vill säga företagets alla tillgångar minus icke räntebärande skulder (exempelvis leverantörsskulder). För att ett företag ska finna lämpliga finansieringsalternativ bör hänsyn tas till det specifika företagets avkastningskrav, affärsstrategi, krav på resultatutveckling och finansiell balans etcetera.¹²⁵ Finansieringsbegreppet vid offentlig nytta handlar också om kapitalanskaffning och kommer i detta kapitel behandlas mer ingående.

Begreppet infrastruktur innehåller många olika nyttigheter som får samhället att fungera, bland annat skolor, sjukhus, järnvägar och vägar. Infrastruktur som

¹²² Näringsdepartementet, 2000, sid. 55 ff.

¹²³ Li, 2003, sid. 20 ff.

¹²⁴ Bing, Akintoye, Edwards och Hardcastle, 2004, sid. 29 ff.

¹²⁵ Bennet, 2003, sid. 26

skolor och sjukhus finansieras antingen med kommunala skattemedel eller genom landstingsskatten. Landsting/regioner finansierar sådant som ligger utanför kommunens verksamhet, exempelvis sjukvård och tandvård etcetera (en del landsting har dock anslagsfinansierad sjukvård). För att invånarna i alla kommuner i Sverige ska ha tillgång till likvärdig service finns dessutom ett kostnadsutjämningsystem mellan kommunerna.¹²⁶ På grund av avgränsningen mot större projekt och källornas fokus är avsnitten om anslagsfinansiering och lån i Riksgälden framförallt applicerbara på transportinfrastruktur.

4.5.2 Finansiering av offentlig nytta

4.5.2.1 Anslagsfinansiering

Enligt huvudregeln i *Lagen (1996:1059) om statsbudgeten* 22 § ska de tillgångar som inte används i statens verksamhet finansieras med anslag, vägar och järnvägar är exempel på sådana tillgångar.

Anslagsfinansiering innebär att investeringsutgifterna belastar statsbudgetens utgiftssida vid investeringstillfället och motsvarande utrymme tas i anspråk under utgiftstaket. I Banverkets eller Vägverkets balansräkning uppstår en tillgång på aktivsidan (järnväg respektive väg) och som motpost uppstår en skuld på passivsidan (statskapital). Under förutsättning att anläggningen kostar en miljard kronor, har en avskrivningstid på 20 år och byggs och färdigställs vid investeringstillfället (år noll) påverkas statsbudgeten och Banverkets/Vägverkets balansräkning på följande sätt:

Statsbudget år 0 (investeringstillfället)

Utgiftsområde 22 Kommunikationer	1 mdkr
Utgiftstak	1 mdkr
Riksgäldskontorets nettoutlåning	Ingen påverkan
Statsbudgetens saldo	1 mdkr

Statsbudget år 1-20

Utgiftsområde 22 Kommunikationer	Ingen påverkan
Utgiftstak	Ingen påverkan
Utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m.	Ingen påverkan
Riksgäldskontorets nettoutlåning	Ingen påverkan
Statsskuldens saldo	Ingen påverkan

Banverkets/Vägverkets balansräkning

<u>Tillgångar</u>		<u>Skulder</u>	
Väganläggning	1 mdkr	Statskapital	1 mdkr

Tabell 3. Exempel på anslagsfinansiering.

Källa: Ekonomistyrningsverket, 2007, sid. 19

¹²⁶ SKL, 2008, sid. 5 ff.

4.5.2.2 Lån i Riksgälden

I *Lagen (1996:1059) om statsbudgeten* 23 § finns undantagsregel från 22 §, enligt denna kan Riksdagen besluta att finansieringen ska ske på annat sätt än med anslag för ”viss anskaffning”. Av förarbetena till budgetlagen framgår det att denna undantagsregel inte riktar sig mot finansiering av infrastruktur såsom järnvägar och vägar. Detta synsätt har kommit att förändras och den transportpolitiska propositionen från 1998 framhåller att finansieringen av transportinfrastruktur på annat sätt än med anslag borde kunna prövas och 2001 års infrastrukturproposition öppnar för möjligheten att använda lån i Riksgälden, i ”*begränsad omfattning*”¹²⁷, för att kunna tidigarelägga projekt.¹²⁸ ”*Begränsad omfattning*” ska tolkas som 16 respektive 20 procent av den totala resursramen för järnvägs- respektive väginvesteringar under perioden 2001 till 2011.¹²⁹

Ett transportinfrastrukturprojekt som finansieras med lån i Riksgälden belastar statsbudgetens utgiftssida med räntor och amorteringar under lånets återbetalningstid till skillnad mot anslagsfinansiering där utgiftssidan belastas med investeringsutgiften vid investeringstillfället. I princip amorteras skulden med de årliga avskrivningarna på anläggningen. Enligt föregående exempel förutsätts att anläggningen kostar en miljard kronor, skrivs av på 20 år och byggs och färdigställs vid investeringstillfället (år noll) påverkas statsbudgeten och Banverkets/Vägverkets balansräkning på följande sätt:

Statsbudget år 0 (investeringstillfället)

Utgiftsområde 22 Kommunikationer	Ingen påverkan
Utgiftstak	Ingen påverkan
Riksgäldskontorets nettoutlåning	1 mdkr
Statsbudgetens saldo	1 mdkr

Statsbudget år 1-20

Utgiftsområde 22 Kommunikationer	50 milj.kr (amortering) Ränta (lån i RGK)
Utgiftstak	50 milj.kr (amortering) Ränta (lån i RGK)
Utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m.	./.. Ränta (lån i RGK)
Riksgäldskontorets nettoutlåning	./.. 50 milj.kr (amortering)
Statsskuldens saldo	Ingen påverkan

Banverkets/Vägverkets balansräkning

<u>Tillgångar</u>	<u>Skulder</u>
Väganläggning 1 mdkr	Lån i RGK 1 mdkr

Tabell 4. Exempel på finansiering genom lån i Riksgälden.

Källa: Ekonomistyrningsverket, 2007, sid. 20

¹²⁷ Regeringen, 2001, sid. 125

¹²⁸ Ekonomistyrningsverket, 2007, sid. 17

¹²⁹ Finansutskottet, 2003, sid. 88

Ianspråktagande av utrymme under utgiftstaket och belastningen på anslag periodiseras här under flera år i form av räntor och amorteringar. Det finns ingen koppling mellan Riksgäldens upplåning på kapitalmarknaden och utlåning till Banverket/Vägverket eftersom Riksgälden lånar på marknaden från dag till dag i behövlig omfattning.¹³⁰

Lån i Riksgälden för att finansiera transportinfrastruktur ligger idag i nivå med vad som beslutades av Riksdagen i samband med 2004 års ekonomiska vårproposition,¹³¹ alltså cirka 20 procent av de planerade transportinfrastrukturinvesteringarna under perioden 2004-2015.¹³²

4.5.3 Alternativ finansiering

Med alternativ finansiering avses andra former än finansiering över statsbudgeten.

4.5.3.1 OPS

OPS är ett alternativ till finansiering över statsbudgeten och sker genom privat kapital.

4.5.3.1.1 Koncession

Koncession är ett alternativt sätt att finansiera investeringar i infrastruktur. Koncessionen skiljer sig från vanliga upphandlingar genom att en koncessionsinnehavare får betalt i form av en rätt att utnyttja föremålet för upphandlingen eller i form av dels en sådan rätt, dels betalning. Koncessionsinnehavare kan exempelvis vara leverantören eller ett för projektet speciellt bildat bolag där olika offentliga och privata aktörer äger andelar i olika omfattning. Koncessionsinnehavaren blir därför i olika utsträckning, beroende på koncessionens utformning, medfinansiär i projektet. Olika bestämmelser tillämpas om upphandlingen avser en bygg- eller tjänstekoncession. Definitioner och regler om upphandling av koncessioner finns bland annat i *Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU)* och *Lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena, vatten, energi, transporter och posttjänster*.¹³³

I OPS-projekt förekommer ofta någon form av koncession eftersom tanken är att hela eller delar av finansieringen ska överföras på den privata parten. Koncessionsförfarandet har använts i en del svenska kommuner för att bland annat tillgodose behovet av sport- och evenemangsarenor.¹³⁴

4.5.3.1.2 Projektfinansiering

Projektfinansiering används vid OPS-projekt i bland annat Storbritannien. Kännetecknande för projektfinansiering är att det används för att finansiera

¹³⁰ Ekonomistyrningsverket, 2007, sid. 21

¹³¹ Finansutskottet, 2003, sid. 87

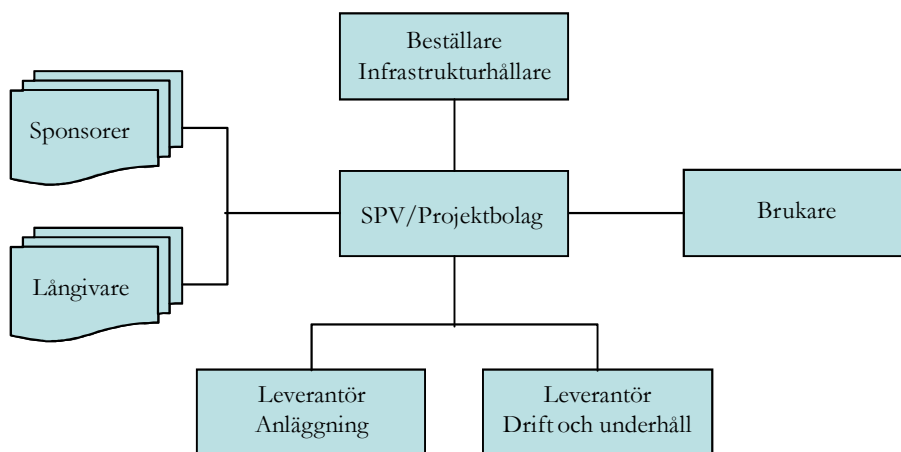
¹³² Ekonomistyrningsverket, 2007, sid. 21

¹³³ Pedersen, 2008, sid. 150

¹³⁴ SKL, 2007

stora långsiktiga investeringar med hög kapitalintensitet och förutsägbara kassaflöden. Projektets genomförande sker i en separat juridisk enhet som internationellt benämns *Special Purpose Vehicle* (SPV motsvarar svenskans projektbolag) och bildas särskilt för projektet. Ett projektbolag består av ett antal ägare (sponsorer), har endast en verksamhet (det aktuella projektet) och högt utvecklad riskallokering.^{135,136} Långivarna till ett projektbolag har säkerhet i kassaflödet och tillgångarna samt en begränsad/ingen regressrätt mot sponsorerna. Det är därför viktigt för långivarna att bedöma tillgångarna och prognostisera projektbolagets kassaflöde med hög noggrannhet, som ett led i detta utförs ofta en omfattande due diligence.¹³⁷

Vanligtvis påbörjas betalningen till projektbolaget när anläggningen är klar för användning, antingen i form av periodisk ersättning från beställaren (hyra) eller brukaravgifter. Rätten till betalning under kontraktets löptid (kassaflödet) är alltså en säkerhet för långivarna.¹³⁸



Figur 7. Övergripande struktur i ett SPV/Projektbolag.

Källa: Ekonomistyrningsverket, 2007, sid. 22

På grund av kapitalintensiteten och möjligheten att få kompetens från flera områden delar vanligen flera sponsorer på ägandet i projektbolaget, deras förhållanden gentemot varandra och projektbolaget regleras av ett aktieägaravtal.¹³⁹ Erfarenheter pekar på att ju fler sponsorer som är inblandade ju mer komplicerad blir styrningen, en till tre sponsorer är att föredra.¹⁴⁰

Projektbolaget använder privat finansiering, vanligen en kombination av lån och riskkapital. Den huvudsakliga finansieringen sker genom omfattande lån

¹³⁵ Yescombe, 2002, sid. 5 ff.

¹³⁶ HM Treasury, 2008, sid. 19

¹³⁷ Esty, 2002, sid. 7 ff.

¹³⁸ Ekonomistyrningsverket, 2007, sid. 22

¹³⁹ Yescombe, 2002, sid. 39 ff.

¹⁴⁰ Esty, 2002, sid. 8

för att erhålla en hävstångseffekt på det egna kapitalet, belåningsgraden är vanligen 70-90 procent.¹⁴¹ På grund av investeringarnas storlek och risk används syndikerade lån, så att bankerna ska kunna bibehålla sina diversifieringsstrategier. Bankerna representeras tillsammans inför projektbolaget av en bank, en agentbank.¹⁴²

Finansieringskostnaden vid projektfinansiering blir högre än vid offentlig finansiering, i en undersökning har marginalen relativt offentlig finansiering funnits vara 50-100 punkter, det bör påpekas att undersökningen är relativt gammal.¹⁴³ En statlig lånegaranti kan till viss del avhjälpa detta men riskerar att minska incitamenten för långivarna att utföra due diligence och därmed omintetgöra en av fördelarna med OPS.¹⁴⁴ Skillnaden mellan statens och den privata sektorns lånekostnader tenderar att minska i takt att OPS-lösningar blir vanligare.¹⁴⁵

Projektbolagets verksamhet ska omfatta att upprätta samt driva och underhålla investeringen som projektet avser under kontraktstiden, och projektbolaget som sådant ska inte bära några risker, ränterisken inkluderad. Det är exempelvis ovanligt med lån till fast ränta under hela projektets löptid, därför hedgas räntan i strävan att undvika ränterisken.¹⁴⁶ I de fall det ändå förekommer risker i projektbolaget bärs dessa indirekt av sponsorerna och långivarna. Riskallokeringen sker parallellt med upphandlingen och grundprincipen är att den som kan hantera risken kostnadseffektivast ska bära den,¹⁴⁷ för en utförligare genomgång av risker hänvisas till kapitel 4.4 Osäkerhet och risk.

Återbetalningen av krediterna till långivarna kan ha olika upplägg. En variant är löpande amortering under lånets löptid, en annan är återbetalning av hela krediten vid löptidens slut – *bullet*. Ytterligare en variant är en kombination av *bullet* och amorteringar. Vid tillämpning av *bullet* kan återbetalning göras med exempelvis balanserad vinst eller en ny kredit. *Bullet* återbetalningen används av många projektbolag som verkar i den amerikanska transportsektorn.¹⁴⁸

4.5.3.1.3 Effekter på statsbudgeten

När projektbolaget svarar för finansieringen påverkas statsbudgeten först när anläggningen tas i bruk, den periodiska ersättningen till projektbolaget tar då i anspråk utrymme under utgiftstaket under avtalsperioden, se figur 9.

¹⁴¹ Yescombe, 2002, sid. 7

¹⁴² Esty, 2002, sid. 8

¹⁴³ Ibid., sid. 32

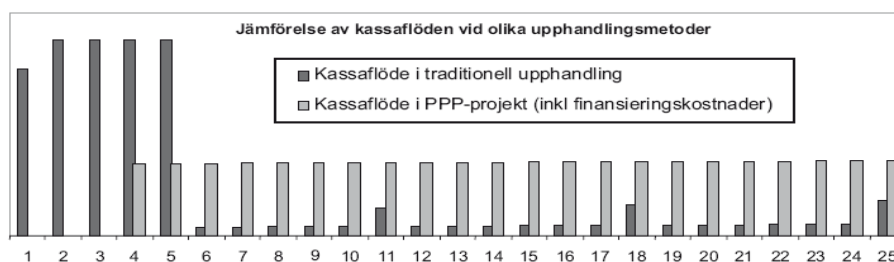
¹⁴⁴ Ekonomistyrningsverket, 2007, sid. 23

¹⁴⁵ Arthur Andersen och LSE, 2000, sid. 8

¹⁴⁶ Yescombe, 2002, sid. 186 ff.

¹⁴⁷ Ibid., sid. 230

¹⁴⁸ Standard & Poor's, 2007, sid. 67



Figur 8. Kassaflöden vid traditionell respektive OPS-projekt.

Källa: Stockholms Handelskammare, 2006, sid. 6

Återigen förutsätts att anläggningen kostar en miljard kronor, skrivs av på 20 år och byggs och färdigställs vid investeringstillfället (år noll). I detta fall redovisas anläggningen som tillgång i projektbolagets balansräkning. Effekten på statsbudgeten blir då som följer:

Statsbudget år 0 (investeringstillfället)

Utgiftsområde 22 Kommunikationer	Ingen påverkan
Utgiftstak	Ingen påverkan
Riksgäldskontorets nettoutlåning	Ingen påverkan
Statsbudgetens saldo	Ingen påverkan

Statsbudget år 1-20

	Årligt belopp
Utgiftsområde 22 Kommunikationer	Årlig hyra
Utgiftstak	Årlig hyra
Riksgäldskontorets nettoutlåning	Ingen påverkan
Statsskuldens saldo	Årlig hyra

Tabell 5. Exempel på finansiering genom OPS.

Källa: Ekonomistyrningsverket, 2007, sid. 24

4.5.3.2 Kommunal medfinansiering

Kommunal medfinansiering diskuteras i samband med projekt på statlig nivå som kommer kommuner/landsting till godo. I Finansdepartementets promemoria *Kommunal medfinansiering av regionala infrastrukturprojekt, Ds 2008:11* föreslås att kommuner och landsting ska ges möjlighet att lämna bidrag till byggande av järnväg och väg som staten ansvarar för även om projektet ligger utanför det egna området och om särskilda skäl föreligger. Särskilda skäl anses föreligga om projektet, till vilket bidrag ges, är en del av en infrastruktursatsning som är till regional nytta och medför markant förbättrade kommunikationsmöjligheter. Förslaget syftar inte till att ändra den grundläggande ansvarsfördelningen mellan kommunala och statliga aktörer för samhällets infrastruktur. Denna ansvarsfördelning regleras i fallen järnvägar och vägar av *Järnvägslagen (2004:519)* respektive *Väglagen (1971:948)*.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Finansdepartementet, 2008, sid. 5

En reglering om kommunal medfinansiering skulle innebära ett avsteg från lokaliseringsprincipen i 2:1 § *Kommunallagen (1991:900)*, som innebär att kommunala åtgärder ska ha anknytning till kommunens geografiska område eller deras medlemmar. En del modifieringar i lokaliseringsprincipen finns redan idag då det finns svagheter i kommunindelningen.¹⁵⁰

Promemorian ger inga förslag till förändringar av nuvarande lagstiftning gällande den kommunala redovisningen vid kommunal medfinansiering, däremot förs det en diskussion om det. Den lagstiftning som finns på området säger att finansiellt stöd till annan huvudman klassas som bidrag och redovisas i sin helhet i resultatet när den ekonomiska händelsen äger rum. Potentiella medfinansierare vill istället att ett bidrag aktiveras som tillgång i den egna balansräkningen som sedan skrivs av i vanlig ordning.¹⁵¹

Förslaget om kommunal medfinansiering av regionala infrastrukturprojekt skulle innebära en ny lag om ändring i *Lagen (2008:0000) om vissa kommunala befogenheter* som skulle träda i kraft den första januari 2009.¹⁵²

4.5.4 Brukaravgifters roll vid finansiering

I sammanhanget kan det vara av intresse att ta upp brukaravgifters roll vid finansiering av offentlig nytta. Avgiftsuttag när anläggningen tagits i bruk är ett sätt att helt eller delvis finansiera kapitalkostnader och drift samt amortera investeringsutgiften. Finansieringen av investeringsutgiften måste dock fortfarande ske med antingen anslag, lån i Riksgälden, OPS eller lån på kapitalmarknaden. Gränsdragningen mellan avgift och skatt är härvid viktig av statsrättsliga skäl, det vill säga ska Riksdagen som företrädare för svenska folket besluta eller kan Riksdagen delegera beslutanderätten till Regeringen. En skatt kan ses som ett tvångsbidrag till det allmänna utan motprestation, avgiften däremot är en ersättning för en direkt motprestation från det allmänna. Öresundsbron är ett exempel där upplåningen för investeringsutgiften skett på kapitalmarknaden och där brukaravgifter finansierar kapitalkostnader och drift.¹⁵³

4.6 Den teoretiska referensramen

Att ställa upp ett antal accepterade allmänna teorier gör det möjligt att få en ökad förståelse för de bakomliggande faktorerna till de argument som tas upp för och emot OPS. Alla teorier har valts med hänsyn till det ursprungliga syftet. Några skarpa gränser mellan teorierna finns inte och i många fall går teorierna samman eller påverkar varandra, exempel på detta följer i nedanstående stycken.

¹⁵⁰ Finansdepartementet, 2008, sid. 15 ff.

¹⁵¹ Ibid., sid. 6

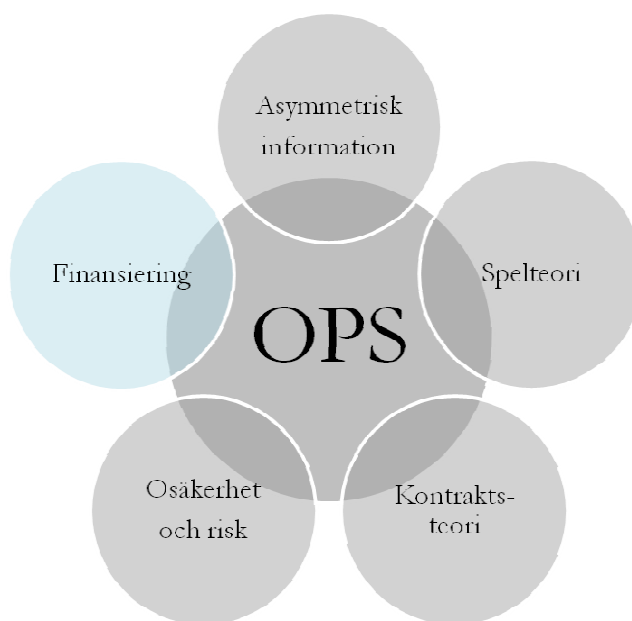
¹⁵² Ibid., sid. 7

¹⁵³ Ekonomistyrningsverket, 2007, sid. 24

För att kunna komma till en acceptabel överenskommelse som båda parter kan känna sig nöjda med måste hänsyn tas till att det föreligger asymmetrisk information i och med att de olika parterna har tillgång till olika form och mängd information. Detta leder till att det föreligger ett principal-agent förhållande då ett kontrakt kommer till stånd.

Spelteori i samband med uppkomsten av ett kontrakt handlar om att parterna tar vissa beslut utifrån vad de anser vara mest värdeskapande för dem själva samtidigt som de troligtvis tar hänsyn till hur andra tros agera eller agerar. Vid upprättande av kontrakt är det viktigt att fördela de risker som associeras med kontrakteringsobjektet på ett så effektivt sätt som möjligt.

Ur ovanstående resonemang framgår att teorierna interagerar med varandra. Finansieringen är inget teoretiskt avsnitt likt de andra utan redovisar snarare alternativen som finns för att finansiera offentlig nytta. Finansiering är emellertid en viktig aspekt att ha med vid diskussioner kring OPS. För att åskådliggöra hur de olika teorierna samverkar har modellen i figur 10 ställts upp.



Figur 9. Den teoretiska referensramen.

5 EMPIRI

Empirin syftar till att ge en sammanställning av de ställningstaganden som framkommit i de kvalitativa intervjuerna. Utgångspunkten vid presentationen har varit kopplingar till den teoretiska referensramen men också sådana aspekter som intervjurespondenterna tagit upp som anses intressanta för denna studie.

5.1 Effektiviseringsaspekter

Ett av de centrala hänseendena som kommit fram under genomförandet av intervjuerna har varit effektivisering ur olika synvinklar.

5.1.1 OPS innebär en utveckling av entreprenadformerna

Många anser att OPS är en naturlig utveckling av entreprenadformerna med uppförande, drift och underhåll kopplade till varandra i en och samma upphandling. Effektiviseringen uppstår av att den som uppför gör det bättre och effektivare om denne även ansvarar för driften och underhållet i det långa loppet vilket i sin tur leder till varaktigare infrastruktur.¹⁵⁴ Effektivisering kan även uppstå i hänseende att utveckla anläggningsbranschen och förbättra den låga produktivitetens utveckling som finns i branschen jämfört med andra branscher.^{155,156} Näringsdepartementet arbetar redan idag med utvecklandet av de befintliga entreprenadformerna, främst i att få Vägverket och Banverket att bli bättre samlade upphandlare och att ta mer strategiska beslut om upphandlings- och entreprenadformer. Syftet är att förbättra riskhantering och kostnadskontrollen. I dagsläget ligger dock privat finansiering utanför de föreslagna upphandlingsmodellerna.¹⁵⁷

5.1.2 OPS innebär en attraktiv utveckling av samhället

Med OPS blir det möjligt att realisera angelägna projekt som inte ryms i statsbudgeten tidigare, och därmed kan samhällsekonomiska vinster uppnås tidigare i form av exempelvis räddade liv.¹⁵⁸ Med fler aktörer och möjliga lösningar som OPS öppnar för kan infrastrukturprojekt förverkligas tidigare samtidigt som kostnadskontrollen stärks.¹⁵⁹ Även Region Skåne ser möjligheten att tidigarelägga projekt som en av fördelarna med OPS.¹⁶⁰

OPS anses leda till både produktions- och processeffektivitet på grund av den helhetssyn som fås när projekt uppförs med OPS. Privata parterna anses ha ett bättre driv än vad de offentliga har på grund av att de är vinstorienterade¹⁶¹ samtidigt som de är duktigare än offentliga parter på att hitta intressanta

¹⁵⁴ Lundgren, Riksgälden, intervju 2008-08-13

¹⁵⁵ Carlsson, NCC Construction Sverige, intervju 2008-08-07

¹⁵⁶ Andersson, Skanska Infrastructure Development, telefonintervju 2008-08-27

¹⁵⁷ Rosenberg Sand, Näringsdepartementet, intervju 2008-08-20

¹⁵⁸ Andersson, Skanska Infrastructure Development, telefonintervju 2008-08-27

¹⁵⁹ Nordin, Stockholms stad, skriftlig intervju 2008-08-26

¹⁶⁰ Nilsson, Region Skåne, intervju 2008-09-08

¹⁶¹ Anonym, intervju 2008-08-13

lösningar som är attraktiva för slutanvändarna.¹⁶² Effektiviteten i projekten hänförs även till att genomgången av projekten anses bli noggrannare från de inblandade privata aktörernas håll om de har ett helhetsansvar.¹⁶³ Med OPS blir projekt genomförda i tid och utvecklingen av samhället går snabbare än om projekten skulle genomföras traditionellt.¹⁶⁴

Helhetsansvaret som OPS medför bidrar till att sänka livscykelkostnader i ett projekt, bland annat i designfasen och genom ökad ekonomisk effektivitet vilket i sin tur leder till samhällsekonomiska vinster. Beräkningar som utförts visar på 10-15 procent i livscykelkostnadsbesparingar. Livscykelkostnadsbesparingen används inte i traditionellt upphandlande projekt, varken från beställarens eller utförarens sida. Främsta anledningen till detta är att utföraren inte har några incitament att komma med nya lösningar i traditionella projekt. Med OPS får den privata parten en ökad frihetsgrad att själva komma upp med lösningar som når upp till de funktionskrav som offentliga sidan ställer upp.¹⁶⁵

5.2 Relationer och anseende

5.2.1 Goda relationer är önskvärt för att skapa bra OPS

Att skapa bra relationer är något som poängterats som viktigt, eftersom OPS innebär ett långsiktigt åtagande där parterna kommer att ha mycket med varandra att göra i framtiden. Därför är relationsbyggandet viktigt redan på ett tidigt stadium i processerna, då goda relationer i dag kan komma att påverka utfall i framtiden.¹⁶⁶ Goda relationer är även viktigt ur synvinkeln att den offentliga sidan förlorar rådighet över anläggningen då de själva inte står som ägare till den. I värsta fall kan den offentliga sidan hamna i partnerskap där motparten inte är samarbetsvillig vilket kan leda till osämja. Det är därför viktigt att parterna är på det klara med vad alla förväntar sig av varandra.¹⁶⁷

5.2.2 Förståelse för rollerna i ett OPS är viktigt

Den offentliga sidan måste inse sin nya roll vid dessa typer av partnerskap och agera mindre som kontrollant och beslutsfattare i jämförelse med traditionella projekt. Det är viktigt att de förstår att de upphandlar en tjänst från den privata sidan. Därför är det viktigt att de ger den privata sidan den frihet som behövs för att genomföra projekten på ett bra sätt. Sättet att se på rollen är inte beroende av hur många projekt som genomförts, utan det handlar om att beställaren själv måste vara medveten av vad OPS innebär. När OPS ses som

¹⁶² Sylwan, SKL, intervju 2008-08-13

¹⁶³ Rosenberg Sand, Näringsdepartementet, intervju 2008-08-20

¹⁶⁴ Bratt, Eversheds, telefonintervju 2008-08-19

¹⁶⁵ Andersson, Skanska Infrastructure Development, telefonintervju 2008-08-27

¹⁶⁶ Sylwan, SKL, intervju 2008-08-13

¹⁶⁷ Anonym, intervju 2008-08-13

en finansieringslösning med precis samma upplägg som en traditionell upphandling på andra punkter, det är då problem kan uppstå mellan parterna.¹⁶⁸

5.2.3 Viktigt att skaffa sig ett starkt varumärke

Det är inte troligt att den privata parten går in i ett partnerskap om denne känner att den inte kan utföra det jobb som den offentliga sidan efterfrågar eftersom de i så fall riskerar att hamna i dålig dager och därmed skada sitt eget varumärke. Detta är ett incitament i sig, att kunna tillhandahålla ett attraktivt alternativ till den offentliga sidan och därmed skapa sig ett gott rykte om att vara en attraktiv spelare inom branschen. Den privata sidan är i högsta grad intresserad av att genomföra ett bra projekt i och med att de vill kunna ge sina aktieägare den avkastning på investerade pengar som de förväntar sig.¹⁶⁹ Att skapa sig ett starkt varumärke är viktigt för både den offentliga och privata sidan då förtroende och ett gott anseende skapar goda förutsättningar för att betraktas som en attraktiv spelare på marknaden.¹⁷⁰

5.6.3 OPS och kompetensutveckling

Den offentliga sidan får möjlighet att ta del av kompetensutveckling i och med att de får möjlighet att mer aktivt delta i projekt och dra nytta och lärdom av de privata aktörernas kompetens, kontra vad som är möjligt med traditionell upphandling.^{171,172} OPS ger möjlighet för den offentliga sidan att nyttja den kompetens som finns hos den privata sidan.¹⁷³

5.3 Kontraktsaspekter

5.3.1 Kontraktutformandet är viktigt vid OPS

Alla parter är ense om att OPS innebär ett långsiktigt åtagande och att det vid dessa typer av partnerskap är av yttersta vikt att tänka igenom och utforma kontrakt på ett så optimalt sätt som möjligt. Vid uppförandet av ett kontrakt är det viktigt att inte föra in restriktioner i avtalet som har allt för stor betydelse längre fram under partnerskapet, både för partnerskapet i sig men även för utomstående parter. Ersättningen bör till exempel inte vara baserad på att inga förändringar sker som kan ha påverkan på efterfrågan för den aktuella anläggningen. Exempel kan ges från Finland där ersättningen till projektbolaget för en väg är baserad på att bensinskatten ligger på samma nivå som vid kontraktstecknandet. Förändras bensinskatten förändras även ersättningen. Detta medför att ett OPS får allt för stor påverkan på det demokratiska beslutsfattandet vilket inte är önskvärt.¹⁷⁴ Ett annat exempel är från Arlandabanan där kontraktet ger A-Train (företaget som har hand om

¹⁶⁸ Andersson, Skanska Infrastructure Development, telefonintervju 2008-08-27

¹⁶⁹ Bruck, Acta Kapitalförvaltning, telefonintervju 2008-08-21

¹⁷⁰ Bratt, Eversheds, telefonintervju 2008-08-19

¹⁷¹ Ibid.

¹⁷² Karlsson, Vägverket, intervju 2008-08-19

¹⁷³ Nilsson, Region Skåne, intervju 2008-09-08

¹⁷⁴ Carlsson, NCC Construction Sverige, intervju 2008-08-07

tågtrafiken mellan Arlanda och Stockholms central) ensamrätt om att nyttja anläggningen mellan Rosersberg och Arlanda. Detta kan medföra att anläggningens fulla kapacitet inte utnyttjas på ett samhällsekonomiskt optimalt sätt.¹⁷⁵

Då OPS innebär långa avtalstider med omfattande kontrakt där många aktörer är inblandade är det viktigt att solida och starka företag deltar i partnerskapet.¹⁷⁶

Den svenska lagstiftningen har en styrka gentemot den anglosaxiska lagstiftningen eftersom allt inte behövs förutsättas vid kontraktsskrivningen vilket är något som bör användas som en fördel vid en svensk OPS-modell.¹⁷⁷ Systemet i Storbritannien bör inte kopieras rakt av utan en modell för avtalsutformandet som passar svenska förhållanden bör istället utvecklas.¹⁷⁸

5.3.2 OPS leder till höga anbudskostnader

Anbudskostnaderna för den privata parten tenderar att bli högre vid OPS-projekt kontra traditionella projekt i och med att det anbud som ges måste gås igenom och utföras på ett helt annat sätt än vid traditionella upphandlingar.¹⁷⁹ Detta eftersom den privata parten både är ansvarig för sådana saker som inte ingår i traditionella upphandlingar, exempelvis design och finansiering.

5.4 Riskaspekter

5.4.1 Kostnadseffektiv riskfördelning

Det finns en enighet bland intervjurespondenterna om att den som kan hantera en risk till lägst kostnad också bör hantera den, detta framhålls av exempelvis Vägverket.¹⁸⁰ Det ses som positivt för både den offentliga och privata sidan att vissa risker som traditionellt burits av den offentliga sidan överförs till privat part. Den offentliga sidan får då se projekt genomföras snabbare än vid traditionell upphandling och den privata parten får givet sitt risktagande vara med att dela på uppsidan av investeringen.¹⁸¹ Statens drivkrafter för OPS är effektivitet i byggandet och driften och en bättre riskfördelning.¹⁸²

Intresseorganisationen SKL framhåller att riskfördelningen är ett incitament för leverantören att tillhandahålla en bra och attraktiv produkt, vilket inte alltid är fallet i traditionella upphandlingar där viten inte kan verka nog avskräckande på den privata parten.¹⁸³

¹⁷⁵ Rosenberg Sand, Näringsdepartementet, intervju 2008-08-20

¹⁷⁶ Nilsson, Region Skåne, intervju 2008-09-08

¹⁷⁷ Karlsson, Vägverket, intervju 2008-08-19

¹⁷⁸ Nilsson, Region Skåne, intervju 2008-09-08

¹⁷⁹ Andersson, Skanska Infrastructure Development, telefonintervju 2008-08-27

¹⁸⁰ Karlsson, Vägverket, intervju 2008-08-19

¹⁸¹ Bratt, Eversheds, telefonintervju 2008-08-19

¹⁸² Rosenberg Sand, Näringsdepartementet, intervju 2008-08-20

¹⁸³ Sylwan, SKL, intervju 2008-08-13

5.4.2 Hantering av efterfråge- och tillgänglighetsrisk

Flera av intervjurespondenterna har synpunkter på hur efterfråge- och tillgänglighetsrisk bör fördelas. Den generella åsikten är att efterfrågerisken bör hanteras av den offentliga sidan och tillgänglighetsrisker av den privata sidan. Detta synsätt är en följd av att riskfördelningen ska vara kostnadseffektiv, exempelvis biltrafikmängder beror i stor utsträckning på politiska beslut och därför vore det också fel att allokera denna risk till den privata sidan.¹⁸⁴ En avvikande åsikt har dock SKL som menar att leverantörerna ska stå efterfrågerisken eftersom det ger incitament att uppföra bra och attraktiva anläggningar dit folk kommer.¹⁸⁵ Viktigt att påpeka här är att SKL har erfarenhet av kommunala projekt, vilket egentligen ligger utanför studiens avgränsningar, men ändå bedömts som intressant att ta upp här.

Den norska OPS-modellen, där den offentliga sidan tar efterfrågerisken och den privata sidan tillgänglighetsrisken, är lämplig att använda sig av i Sverige. I Sverige finns inte möjlighet för den privata sidan att ta efterfrågerisken eftersom det finns för få invånare, för stor spridning på invånarna och efterfrågan är för liten. I detta avseende kan jämförelse inte göras med Storbritannien och Hong Kong med flera, då det i dessa länder finns en betydligt större marknad och förutsättningarna för den privata sidan att ta efterfrågerisken är betydligt bättre. För att ta efterfrågerisken i Sverige krävs för stort inflytande i samhället vilket inte är önskvärt då detta skulle påverka den demokratiska processen. Som exempel kan Arlandabanan nämnas där NCC tog efterfrågerisken, en underförstådd förutsättning i förhandlingarna var att Bromma flygplats skulle läggas ner men så blev inte fallet. Sådana faktorer som höjd bensinskatt, utbyggnad av kollektivtrafiken och nya parkeringsanläggningar kan påverka efterfrågan på vägprojekt i stor utsträckning, därför kan inte den privata sidan ta efterfrågerisken.¹⁸⁶

5.5 Finansieringsaspekter

5.5.1 OPS medför högre finansieringskostnad

Alla intervjurespondenter påpekar att OPS ger högre finansieringskostnad till följd av att den privata parten agerar finansiär. Vid privat finansiering av infrastrukturprojekt kan förväntas att finansieringskostnaden ökar med en till tre procentenheter jämfört med finansiering via Riksgälden och staten. En statlig garanti utställd till en privat aktör ger också högre upplåningskostnader än då staten står som finansiär.¹⁸⁷ Åsikterna om hur den högre finansieringskostnaden bör hanteras går isär: Riksgälden menar att staten bör stå som finansiär (offentlig finansiering), exempelvis genom Riksgälden, då

¹⁸⁴ Karlsson, Vägverket, intervju 2008-08-19

¹⁸⁵ Sylwan, SKL, intervju 2008-08-13

¹⁸⁶ Carlsson, NCC Construction Sverige, intervju 2008-08-07

¹⁸⁷ Lundgren, Riksgälden, intervju 2008-08-13

staten är inblandad part i ett projekt.¹⁸⁸ Näringsdepartementet och Skanska påpekar att den högre finansieringskostnaden beror på riskpremien som inte syns då projekten genomförs med offentlig finansiering och kan vara en intressant detalj att studera närmare.^{189,190} Vägverket framhåller att privat finansiering kan verka som ett incitament att effektivisera, men effektiviseringsvinsterna måste då vara relativt stora. En undersökning genomförd av Vägverket pekar på att en ökning av upplåningsräntan med en procentenhet, jämfört statslåneräntan, medförde att effektiviseringen behövde vara i storleksordningen 15 procent för att kompensera för den ökade räntekostnaden.¹⁹¹

För att minimera finansieringskostnaden vid OPS-projekt föreslår NCC att entreprenören bör stå för Private Equity i projektbolaget under färdigställandefasen, då finansiella investerare som EQT och Macquarie skulle kräva alltför hög riskpremie och därmed göra kalkylerna ohållbara. Efter färdigställandefasen finns det dock inga hinder mot att finansiella investerare övertar projekten.¹⁹²

SKL framhåller de högre finansieringskostnaderna som en möjlig anledning till Regeringens svala intresse för OPS och menar att makthavare på kommunal nivå troligen är mer våghalsiga med att prova nya finansieringsformer, då det inte handlar om lika stora projekt och investeringar.¹⁹³ Även Näringsdepartementet menar att den högre finansieringskostnaden är en huvudorsak till att OPS projekt inte genomförs i större utsträckning i Sverige. Den andra huvudorsaken är att lånefinansiering binder upp framtida regeringars och riksdagars handlingsutrymme.¹⁹⁴

5.5.2 Privat finansiering är ett incitament i OPS

Några av intervjurespondenterna anser att den privata finansieringen i OPS kan verka som ett incitament för att ge bättre effektivitet i projekt. Näringsdepartementet menar att genomgången av projekten hos projektbolaget (entreprenörer, banker och andra inblandade parter) kan antas bli noggrannare än vid traditionell upphandling, därmed blir också riskfördelning samt tid- och kostnadshållningen bättre.¹⁹⁵ Från privat sida anses att livscykelkostnadsbesparingar och tidigareläggning av projekt kan kompensera för den högre räntekostnaden vid privat finansiering jämfört offentlig finansiering, genom de incitament som OPS ger upphov till. Beräkningar som

¹⁸⁸ Lundgren, Riksgälden, intervju 2008-08-13

¹⁸⁹ Rosenberg Sand, Näringsdepartementet, intervju 2008-08-20

¹⁹⁰ Andersson, Skanska Infrastructure Development, telefonintervju 2008-08-27

¹⁹¹ Karlsson, Vägverket, intervju 2008-08-19

¹⁹² Carlsson, NCC Construction Sverige, intervju 2008-08-07

¹⁹³ Sylwan, SKL, intervju 2008-08-13

¹⁹⁴ Rosenberg Sand, Näringsdepartementet, intervju 2008-08-20

¹⁹⁵ Ibid.

genomförts visar på 10-15 procents besparing i livscykelkostnader då OPS använts.¹⁹⁶

Vägverket uttrycker det som att OPS leder till att projektbolaget utsätts för dubbel press då de privata finansörerna kräver återbetalning av lånet och Vägverket kräver att vägen tillhandahålls utifrån de funktionskrav som ställts upp. Detta ger incitament för den privata parten att bygga bra och bli klar i tid så att de kan börja generera intäkter. Projektbolaget kan tappa incitament om en part försvinner i och med att påtryckningen inte blir dubbel.¹⁹⁷

Eversheds som har internationella erfarenheter av OPS-projekt, främst från Storbritannien, har erfarenheter av att OPS-projekt blir genomförda i tid och därmed fås en väldigt mycket snabbare utveckling än vid traditionellt genomförande. Samtidigt som det är ett sätt att få bättre styrning av projektet är det även ett sätt att finansiera.¹⁹⁸

5.5.3 Statsbudgetaspekter på OPS

Det är viktigt att ta hänsyn till statsbudgeten då investeringar ska göras, utgiftstaket skapar en broms för att inte de offentliga utgifterna ska skena. Det finns sätt att till en lägre kostnad finansiera infrastrukturprojekt från offentlig sida jämfört privat finansiering, ett sådant sätt kan vara att lyfta utgiftstaket i statsbudgeten under år med goda statsfinanser, och därmed få till stånd fler infrastrukturinvesteringar. Idén med att ta infrastrukturinvesteringar vid tidpunkten de uppstår ligger i att få en planmässig och jämn infrastrukturutveckling, dock har det idag uppstått ett uppdämt behov av infrastrukturinvesteringar.¹⁹⁹

Enligt Finansdepartementet kan en annan negativ effekt för den offentliga sidan vara att lån binder upp framtida Regeringar och Riksdagar, se avsnittet 5.7.1 OPS och demokrati nedan. Näringsdepartementet håller med till viss del men anser att resonemanget är teoretiskt, då även traditionell finansiering av projekt binder upp pengar.²⁰⁰

5.5.4 Alternativ till OPS

En del av respondenterna, framförallt från den offentliga sidan, arbetar med alternativ till finansieringsdelen i OPS ett konkret exempel är Norrortsleden i Stockholm som genomförts med en OPS-liknande upphandling med statlig finansiering, eftersom privat finansiering kräver riksdagsbeslut och vid upphandlingstillfället 2001 hade den politiska viljan svängt och det fanns inte längre någon vilja att genomföra projektet med privat finansiering. Som anledning till detta gavs att staten själv lånar billigare samt att politikerna ansåg

¹⁹⁶ Andersson, Skanska Infrastructure Development, telefonintervju 2008-08-27

¹⁹⁷ Karlsson, Vägverket, intervju 2008-08-19

¹⁹⁸ Bratt, Eversheds, telefonintervju 2008-08-19

¹⁹⁹ Lundgren, Riksgälden, intervju 2008-08-13

²⁰⁰ Rosenberg Sand, Näringsdepartementet, intervju 2008-08-20

att den effektivisering som framhålls som ett starkt argument för OPS bör kunna åstadkommas av Vägverket själva. Enligt utredningar har projekt Norrortsleden resulterat i 7-8 procents effektivisering kontra om projektet hade upphandlats traditionellt.²⁰¹

Näringsdepartementet arbetar idag med att bidra till en bättre fungerande anläggningsmarknad. Det innefattar utvecklade entreprenadformer men hittills inte att gå så långt som till att använda privat finansiering i modellen. De arbetar med att få Banverket och Vägverket att ta mer strategiska beslut vid val av entreprenadform och att bli en bättre upphandlare. Dessutom förbereds en bolagisering av Vägverkets och Banverkets produktions- och konsultverksamheter. En annan sak som utvärderas är medfinansiering, företrädesvis kommunal men även till mindre del från privata företag.²⁰²

För att minimera finansieringskostnaden med privat finansiering föreslår Vägverket att ta fram en modell där en mix av privat och statligt kapital används, där långivarnas kapital ersätts med offentligt kapital. Den privata parten har då ett litet effektiviseringsincitament i och med att Private Equity delen fortfarande ligger på den privata sidan.²⁰³

Riksgäldens grundinställning är att då staten är part i ett OPS-projekt bör staten stå för finansieringen, exempelvis genom Riksgälden i och med att kapitalkostnaden blir lägre. Riksgälden kan verka för att finna lösningar på finansiella frågor i OPS, som en slags finansiell konsult.²⁰⁴

5.6 Projektkriterier

De kriterier som nämnts för att ett projekt ska genomföras med OPS har skiljt sig något mellan de olika respondenterna. Motsägelserna kan till stor del bero på att aktörerna kommer från olika segment och har olika erfarenheter inom området.

5.6.1 OPS kräver kontinuitet

I stort sett finns det en enighet om att för att få en acceptabel nivå på projekten krävs en kontinuitet i antal projekt som genomförs. Detta inte minst för att alla aktörer ska ha chans att lära sig hur projektformen fungerar och för att kunna bygga upp en acceptabel kunskapsnivå om OPS i branschen. Det är inte bara viktigt att få kontinuitet i OPS-projektgenomförande utan även att det genomförs tillräckligt många projekt inom respektive tillgångsslag.²⁰⁵ Dessutom poängteras att OPS kräver en politisk enighet (mer om politiska faktorer i kapitel 5.7 Politiska aspekter).

²⁰¹ Karlsson, Vägverket, intervju 2008-08-19

²⁰² Rosenberg Sand, Näringsdepartementet, intervju 2008-08-20

²⁰³ Karlsson, Vägverket, intervju 2008-08-19

²⁰⁴ Lundgren, Riksgälden, intervju 2008-08-13

²⁰⁵ Bratt, Eversheds, telefonintervju 2008-08-19

5.6.2 Uppfattningarna om vilka projekt som är lämpade för OPS går isär

En uppfattning är att OPS lämpar sig bra för stora infrastrukturprojekt som är återkommande på riksbasis, exempelvis vägar. Däremot lämpar sig OPS mindre bra för fångelser och sjukhus eftersom det inte finns tillräckligt stor efterfrågan och kontinuitet i sådana projekt i Sverige. Anledningen till detta är att marknaden för dessa tillgångsslag är för liten och investeringarna görs för sällan.²⁰⁶ Naturligt följer även att projekt som genomförs med OPS ska vara tillräckligt stora där investeringsvolymerna bör ligga runt en miljard kronor.²⁰⁷ Projekten bör vara samhällsekonomiskt prioriterade och viktigt är att livscykelvinster ska kunna uppnås genom att genomföra projektet med OPS snarare än traditionellt.²⁰⁸

En annan uppfattning är att OPS passar för projekt på kommunal nivå som till exempel simhallar. Större projekt, exempelvis äldreboenden, är omgärdade av mer lagstiftning och kräver i vissa fall kommunalt huvudmannaskap vilka kommunen därför bör ansvara för.²⁰⁹

5.6.3 OPS är ingen universallösning

Vad som poängterats är att OPS inte är någon universallösning som alla projekt ska genomföras med utan det är snarare en av upphandlingsformerna i ett batteri av upphandlingsformer som offentliga sidan har tillgång till vid uppförande av offentlig nytta.²¹⁰

5.7 Politiska aspekter

5.7.1 OPS och demokrati

Det finns en politisk ovilja till OPS. Anders Borg (Finansdepartementet) var initialt sett positiv till att plocka in näringslivet för att finansiera offentlig nytta men har sedan bytt åsikt. En av anledningarna som anges är att statens budgetsystem är utformat så att investeringen skrivs av vid kostnadstillfället. Genomförs projekt med OPS finns en rädsla om att skjuta kostnader på framtida generationer och därmed inskränka framtida Riksdagar och Regeringars utrymme för beslutsfattande.²¹¹ Vägverket och Näringsdepartementet menar att denna negativa effekt kan uppstå då en alltför stor andel projekt genomförs som OPS, men påpekar att detta aldrig varit avsikten.^{212,213} Skanska menar att denna aspekt är möjlig att hantera med en

²⁰⁶ Carlsson, NCC Construction Sverige, intervju 2008-08-07

²⁰⁷ Karlsson, Vägverket, intervju 2008-08-19

²⁰⁸ Andersson, Skanska Infrastructure Development, telefonintervju 2008-08-27

²⁰⁹ Sylwan, SKL, intervju 2008-08-13

²¹⁰ Ibid.

²¹¹ Anonym, intervju 2008-08-13

²¹² Karlsson, Vägverket, intervju 2008-08-19

²¹³ Rosenberg Sand, Näringsdepartementet, intervju 2008-08-20

tydlig policy på hur mycket av statsbudgeten som ska bindas upp i långsiktiga åtaganden.²¹⁴

SKL menar att det kan vara en fara för demokratin om leverantören ska ta efterfrågerisken och om villkor skrivs in i avtalen om annan form av ersättning vid förändring av politiska beslut, till exempel ändrad bensinskatt.²¹⁵

5.7.2 Ideologiska skiljelinjer

Vägverket påpekar att diskussioner kring OPS har varit aktuella under två vändor. Första gången under den förra Regeringens styre (1998 – 2002) och andra gången under nuvarande Regerings styre (2006 –).²¹⁶

Ideologiska skäl pekas ut av de flesta som en anledning till att Sverige inte använder sig av OPS vid större infrastrukturprojekt. Riksgälden framhåller att diskussionen om PPP har pågått i 10-15 år och att anledningen till att utvecklingen går långsamt i Sverige är en ideologisk fråga, då Sverige ofta haft socialdemokratiskt styre.²¹⁷ SKL tror också att det föreligger ideologiska skäl på statlig nivå där främsta kritikerna finns i mitten och till vänster. Kommunerna däremot är väldigt nyfikna och intresserade av OPS, och det finns ingen tydlig ideologisk skiljelinje mellan partierna på kommunal nivå.²¹⁸ Stockholms stad påpekar att det i vissa fall behöver finnas en enighet på statlig nivå för att kunna genomföra OPS-projekt i kommuner.²¹⁹ Region Skåne anser också att det finns en politisk ideologisk skillnad, vänstern har motsatt sig OPS-projekt i regionen, på grund av att det offentliga bör äga sina egna anläggningar.²²⁰ Näringsdepartementet menar att användandet av OPS inte handlar om ideologiska skillnader. De påpekar att såväl den förra socialdemokratiska regeringen som den nuvarande borgerliga regeringen hittills har valt att inte använda sig av OPS. De har haft samma skäl till detta nämligen att följa budgetlagen och att inte binda upp framtida regeringar och riksdagars handlingsfrihet.²²¹

Från privat sida anas att det hade varit ett större tryck på politikerna att använda OPS om det förts en allmän debatt inom ämnet och ett allmänt stöd. Anledningen till att OPS inte används mer i Sverige tros ligga i att historiskt sett har det offentliga finansierat och tillhandahållit infrastruktur och dessutom har Sverige haft en vänsterorienterad Regering under många år.²²²

²¹⁴ Andersson, Skanska Infrastructure Development, telefonintervju 2008-08-27

²¹⁵ Sylwan, SKL, intervju 2008-08-13

²¹⁶ Karlsson, Vägverket, intervju 2008-08-19

²¹⁷ Lundgren, Riksgälden, intervju 2008-08-13

²¹⁸ Sylwan, SKL, intervju 2008-08-13

²¹⁹ Nordin, Stockholms stad, skriftlig intervju 2008-08-26

²²⁰ Nilsson, Region Skåne, intervju 2008-09-08

²²¹ Rosenberg Sand, Näringsdepartementet, intervju 2008-08-20

²²² Bruck, Acta Kapitalförvaltning, telefonintervju 2008-08-21

5.7.3 Politisk kunskap om OPS

För att OPS ska nå framgång som projektform krävs det troligen en ökad kunskap hos aktörerna, främst hos beslutsfattare det vill säga politiker. För att kunna ta ställning i frågan är det viktigt med en kunskap inom området. Den okunskap som finns idag kan göra att politiker ser OPS som ett hot snarare än en möjlighet. Ett beslut ska inte grunda sig på att det finns okunskap för vad OPS innebär.²²³

²²³ Nilsson, Region Skåne, intervju 2008-09-08

6 ANALYS

Analysen söker stöd i teorin för det som framkommit i empirin och försöker besvara varför OPS inte nått större genomslag i Sverige. Kring den empiri som inte är möjlig att teoretiskt förankra, men som ändå funnits relevant förs ett mer allmänt resonemang. Vissa delar från empirin har därmed uteslutits. Det är uteslutande den empiri som framkommit under de kvalitativa intervjuerna som behandlas i detta kapitel.

6.1 Effektiviseringsaspekter

6.1.1 OPS innebär en utveckling av entreprenadformerna

Med uppförande, drift och underhåll kopplade till varandra i en och samma upphandling förs ett livscykel tänk in i och med att metoder, lösningar och materialval som används vid uppförandet kommer att påverka anläggningens framtida drift och underhåll. Då den part som uppför även driver och underhåller antas denna ta rationella beslut då den själv som kommer påverkas av besluten i framtiden. Som framkommit genom empirin är just detta en av de starkaste drivkrafterna för att uppföra anläggningar med OPS som genomförandeform. Genom sammanfogandet av en mängd olika uppdrag i en och samma upphandling ges den privata sidan de incitament som behövs för att uppföra och underhålla en anläggning på ett så effektivt och hållbart sätt som möjligt i det långa loppet och därmed bidra till en varaktig infrastruktur.²²⁴

En anledning till att asymmetrisk information föreligger sägs vara att den köpande och säljande parten inte har tillgång till samma mängd information. OPS bidrar till att minska denna asymmetri då den säljande parten på ett helt annat sätt är beroende av hur anläggningen uppförs jämfört med traditionellt genomförande eftersom den uppförande parten också står som drift- och underhållsansvarig. Den offentliga sidan får därför anledning att tro att den privata sidan agerar rationellt. Därav får både den offentliga och privata sidan tillgång till mer symmetrisk information. Köparen, i det här fallet den offentliga sidan, kan därför betala rätt pris och produkter av hög kvalitet kommer att finnas på marknaden enligt teorin om asymmetrisk information.

6.1.2 OPS innebär en attraktiv utveckling av samhället

I empirin har framkommit att OPS bidrar till en bättre utveckling av samhället i och med att projekt kan realiseras tidigare än om alla projekt skulle genomföras traditionellt, vilket innebär en effektivisering för samhället. Effektiviseringen hänförs till att projekten granskas noggrannare av en privat part om de i slutändan är de som även är ansvariga, det vill säga har ett helhetsåtagande. Enligt spelteorin är tillgången på information viktigt för att kunna ta rationella beslut. Varje spelare tar mer eller mindre rationella beslut utifrån den information de har tillgänglig.²²⁵ Den privata sidan har därmed incitament att

²²⁴ Iossa och Martimort, 2008, sid. 9 ff.

²²⁵ Akerlof, 1970, sid. 489

samla på sig den information den behöver för att kunna ta rationella beslut inför ett anbudslämnande på ett OPS-projekt. Den offentliga sidan har enligt teorin all anledning att möjliggöra för den privata sidan att inhämta den information som behövs. Den privata part som har tillgång till relevant information kommer att lämna väl genomarbetade anbud som i slutändan kommer ge den offentliga sidan en anläggning som motsvarar de initiala funktionskraven.

Enligt principal-agent teorin kommer agenten av naturen att verka i sitt eget intresse i så stor mån som möjligt. Detta kan vara kostsamt för principalen om det som agenten utför inte är vad principalen ämnar få ut. Vid OPS motverkas detta fenomen. Den privata parten får incitament att uppföra en anläggning som når upp till den offentliga partens funktionskrav eftersom det i slutändan är den privata parten själv som är beroende av att anläggningen fungerar på ett sådant sätt som initialt efterfrågats, på grund av det helhetsåtagande den privata parten tar på sig. Gör den inte det får de inte den ersättning som utlovats vilket i sin tur påverkar den egna förtjänsten i projektet. Detta medför också att behovet av offentlig kontroll minskar.

6.2 Relationer och anseende

6.2.1 Goda relationer är önskvärt för att skapa bra OPS

Vid insamlandet av det empiriska materialet framkom att det är viktigt att skapa goda relationer med involverade parter och även inneha ett gott rykte inom branschen. Detta går i linje med vad som framkommit under uppställandet av den teoretiska referensramen. För att motverka att det finns asymmetrisk information mellan parterna är ett gott rykte en viktig faktor eftersom den som skaffat sig det visar att den inte besitter information som den inte ger till motparten.²²⁶ Aspekten om att ett gott rykte är viktigt vid OPS kan även appliceras med utgångspunkt i spelteorin då en spelare med gott anseende på marknaden är en attraktiv spelare och det är därför mer troligt att denne får göra affärer än en spelare med sämre anseende. Dessutom tjänar en aktör på ett gott rykte med utgångspunkten att OPS ses som ett upprepat spel där goda samarbeten belönas – samarbetar du så samarbetar jag – och om den privata eller offentliga aktören gör avsteg från det som kommit överens om kan den andra parten bestraffa denne genom att inte samarbeta i framtiden.²²⁷

Då en part inte behöver stå som ansvarig för konsekvenserna av sitt beteende tenderar denne att agera mindre ansvarsfullt än om den hade stått som ansvarig. Detta eftersom den vet att en annan part kommer att få ta på sig ansvaret för konsekvenserna av agerandet i slutändan. Ett rätt utformat OPS borde minska risken för ett moral hazard beteende då den privata parten står som ansvarig över anläggningens hela livscykel. Den offentliga sidan tjänar därmed på att

²²⁶ Krugman och Wells, 2005, sid. 614 ff.

²²⁷ Ibid., sid. 374

motverka den privata sidans moral hazard beteende genom att ge dem långsiktiga åtaganden som gör att den privata sidan får de incitament de behöver för att själva ta ansvar för sitt agerande.

6.2.2 Förståelse för rollerna i ett OPS är viktigt

Sättet att se på sin roll som beställare från den offentliga sidan har varit en aspekt som framkommit under empirin. Genom att dämpa rollen som kontrollant och beslutsfattare kan den offentliga sidan minska de övervakningskostnader som uppstår vid traditionella upphandlingar i linje med teorin om övervakningskostnader kopplade till principal-agent förhållanden i och med att den privata sidan ges de incitament som behövs för att genomföra ett projekt effektivt.

6.3 Kontraktsaspekter

6.3.1 Kontraktsutformandet är viktigt vid OPS

Vid den empiriska insamlingen framkom det att kontrakt var en viktig aspekt att ta hänsyn till. Kontrakt är viktigt vid alla typer av partnerskap men kanske ännu viktigare vid OPS i och med att det innebär ett långt åtagande för parterna. Ett långt kontrakt som OPS innebär är bra ur den synpunkten att den kontraktstagande parten får större incitament att satsa på det som kontrakterats kring. Ett långt kontrakt och ett helhetsåtagande innebär en bättre säkerhet jämfört med ett kort kontrakt. Därmed finns all anledning för den kontraktstagande att satsa på att så effektivt som möjligt uppföra OPS-anläggningen eftersom det är den kontraktstagande själv som kommer att påverkas av de investeringar som görs.

Ett kontrakt bör inte innehålla restriktioner för den offentliga sidan som innebär att beslut som tas kan ha påverkan på ersättningen till den privata parten. Om exempelvis ersättningen för en väg är baserad på bränsleskatten kommer beslutet att höja bränsleskatten att påverka ersättningen som den offentliga ska ge till den privata negativt. Om sådana restriktioner förs in i kontrakten kommer partnerskapet att få för mycket påverkan på det offentliga beslutsfattandet vilket inte är önskvärt. Denna aspekt är därför ytterst viktig att känna till vid utformandet av OPS-kontrakt.

Svensk lagstiftning anses inte utgöra något hinder för genomförandet av OPS-projekt i Sverige. En viktig aspekt enligt teorin är att kontrakten utformas flexibelt i och med att samarbetet kommer att vara i ett flertal år under vilka förutsättningar kan komma att ändras. I detta avseende kan den svenska lagstiftningen ha en styrka gentemot den anglosaxiska lagstiftningen där alla tänkbara utfall ska kontrakteras.

6.3.2 OPS leder till höga anbudskostnader

I empirin framkom att genomförande av projekt med OPS förde med sig högre anbudskostnader. Detta är något som talar mot OPS. Blir

transaktionskostnaderna allt för höga kan delar av de effektivitets- och livscykelvinsterna som OPS eventuellt innebär inte realiseras. Det torde också vara möjligt att minska transaktionskostnaderna allt eftersom fler projekt genomförs eftersom mer kunskap byggs upp inom området. Det är inte bara kostnaden som minskar utan fler aktörer får mer kännedom och kunskap om allt kring OPS-strukturen och därmed kan de som genomfört lyckade projekt få ett bra rykte som kan vara till fördel vid kommande upphandlingar.

6.4 Riskaspekter

6.4.1 Kostnadseffektiv riskfördelning

Enligt teorin finns det två viktiga utgångspunkter för riskfördelningen; *en specifik risk ska fördelas till den som bäst kan påverka och kontrollera den* respektive *en specifik risk ska fördelas till den som till lägst kostnad kan bära den*.²²⁸ Dessa grundläggande principer kan ibland verka motstridigt och det är intressant att notera att det inte förs någon diskussion om förhållandet mellan utgångspunkterna bland respondenterna. De framhåller enbart att en specifik risk bör fördelas till den part som kostnadseffektivast kan hantera den. En förklaring till detta är troligen att skiljelinjen mellan de två synsätten endast är av teoretisk betydelse i många fall. Därför är också överensstämmelsen mellan teorin och det som framkommit i den empiriska undersökningen i detta avseende god. Att en specifik risk bör fördelas till den part som till lägst kostnad kan hantera den har en bred teoretisk förankring. En annan aspekt som också framkommer i empirin är att riskfördelningen kan fungera som ett incitament för att använda sig av OPS, i teorin uttrycks det som att den privata sidan får incitament att leverera en bra och attraktiv produkt när denne är med och tar risker.²²⁹

Den effektiva riskfördelningen kopplad till OPS torde medföra en motverkan av fenomenet adverse selection i den mening att den offentliga sidan vet vilka risker den privata sidan är villiga att ta sig an i ett OPS-projekt.

Riskfördelningen mellan offentlig och privat sida vid användandet av OPS kan därför vara av sådan karaktär att den minskar den totala riskkostnaden jämfört traditionella projekt, en parallell till teorin är handel mellan olika aktörer med olika riskkostnad, likt den på värdepappersmarknaden, för att minska den totala riskkostnaden.²³⁰ Därmed borde också riskfördelningen vara en drivkraft snarare än ett hinder för OPS.

6.4.2 Hantering av efterfråge- och tillgänglighetsrisk

Det är främst efterfråge- och tillgänglighetsrisker som intervjurespondenterna tagit upp. Efterfråge- och tillgänglighetsrisken ingår bland projektets interna risker och kategoriseras därför till mesoriskerna. Enligt teorin, som har sitt

²²⁸ Medda, 2006, sid. 214

²²⁹ Bing, Akintoye, Edwards och Hardcastle, 2004, sid. 26

²³⁰ Hultkrantz och Nilsson, 2004, sid. 71 ff.

ursprung i anglosaxisk praxis, bör efterfrågerisken allokeras till den privata sidan.²³¹ Detta synsätt skiljer sig från det som framkommer i empirin. De flesta respondenter som tagit upp efterfrågerisker menar att denna bör bäras av den offentliga sidan eftersom de har störst möjlighet att påverka den och hanterar den till lägst kostnad. Det framhålls också att marknaden i Sverige är för liten för att en privat aktör ska kunna hantera en efterfrågerisk i form av brukaravgifter (exempelvis vägtullar). På grund av den begränsade marknaden som Sverige utgör skulle exempelvis höjda bensinskatter kunna få alltför stort genomslag på efterfrågan på ett vägprojekt och leda till att den privata sidan skulle kräva en orimligt hög riskpremie i jämförelse med den offentliga sidan. Detta är en avgörande skillnad mellan större marknader, som exempelvis Storbritannien, och Sverige.

Då empirin pekar på att riskkostnaden ur ett svenskt perspektiv blir allt för hög då efterfrågerisken allokeras till den privata sidan är det troligen lämpligare att den offentliga sidan hanterar denna. Det incitament som efterfrågerisken skulle kunna ge upphov till borde delvis kunna ersättas med att tillgänglighetsrisken överförs på den privata sidan, ett sådant system skulle förenklat innebära att betalning utgår utifrån hur tillgänglig anläggningen är för dess brukare, exempelvis i form av skuggtullar. I linje med förra avsnittet är bedömningen att riskfördelningen är en drivkraft snarare än ett hinder för OPS, men för att uppnå en optimal riskfördelning ur kostnadshänseende måste hänsyn tas till rådande svenska förhållanden.

6.5 Finansieringsaspekter

6.5.1 OPS medför högre finansieringskostnad

Per definition ingår privat finansiering i OPS vilket medför högre finansieringskostnader, både sponsorernas avkastningskrav och bankernas riskpremie bidrar till detta. Detta kan tyckas vara en motsägelse till teorin att den som kostnadseffektivast kan bära en risk också bör bära den. Enligt en bedömning som framkommit i empirin skulle finansieringskostnaden jämfört statslåneräntan öka med en till tre procentenheter vid privat finansiering och även av Riksgälden ställda garantier skulle ge en högre upplåningsränta än statslåneräntan. Den högre finansieringskostnaden är en följd av teori om prissättning av risk; då den privata sidan finansierar, företrädesvis banker, kräver dessa en riskpremie utöver statslåneräntan, något som inte Riksgälden gör då staten står som finansiär.²³²

Att entreprenören ska stå för Private Equity delen i ett OPS-projekt under färdigställandefasen är en följd av teorierna kring riskkostnad. En entreprenör har rimligen en lägre riskkostnad jämfört med rent finansiella investerare, som Macquarie med flera, under färdigställandefasen.

²³¹ Bing, Akintoye, Edwards och Hardcastle, 2004, sid. 27 ff.

²³² Finnerty, 1996, sid. 32

Den högre finansieringskostnaden är sannolikt den enskilt största orsaken till att OPS inte används i Sverige. Empirin pekar i denna riktning, där bland andra Vägverket menar att effektiviseringsvinsterna måste vara relativt stora för att kompensera för högre finansieringskostnader. Men som framgår av kommande avsnitt kan finansieringsdelen i OPS verka som ett incitament.

6.5.2 Privat finansiering är ett incitament i OPS

I empirin framhålls från vissa håll att privat finansiering är ett av incitamenten i OPS, detta är också vad som skulle kunna förväntas enligt teorin. Eftersom finansierarna i princip bara har säkerhet i projektbolagets kassaflöde kommer omfattande bedömningar och prognostiseringar av kassaflödet att göras i form av due diligence. Då ersättningsmodellen till projektbolaget är utformad efter tillgänglighet, finns press från alla inblandade parter i projektbolaget att bli klara i tid.²³³ Även om både Vägverket och Näringsdepartementet menar att finansieringskostnaderna blir högre med OPS, utesluter de inte att OPS kan generera ett mervärde och ställer sig därför positiva till att genomföra testprojekt. En intressant iakttagelse från empirin är hur det förhåller sig med riskpremien jämfört statslåneräntan vid offentlig finansiering, riskpremien i ett projekt syns inte då staten lånar upp pengar genom Riksgälden till ett projekt.

Den högre finansieringskostnaden som OPS medför måste ses i ljuset av föregående stycke och liksom många respondenter påpekar är privat finansiering ett av incitamenten i OPS, något som också får stöd i teorin. Frågan är i hur stor utsträckning effektiviseringsvinsterna kompenserar för de högre finansieringskostnaderna, något som kan vara intressant för vidare studier. Utifrån denna studie är det svårt att dra slutsatser om finansieringen är en drivkraft eller ett hinder för OPS, tidigare studier inte minst från anglosaxiska länder pekar på att finansieringen faktiskt är en drivkraft för OPS.

6.5.3 Alternativ till OPS

Att det finns ett politiskt motstånd till OPS beror enligt empirin huvudsakligen på finansieringen, därför arbetar Näringsdepartementet aktivt med att utveckla entreprenadformerna och förbättra Banverket och Vägverket som upphandlare. I projekt Norrortsleden har strävan varit att använda sig av en OPS liknande projektform med undantag för finansieringen, bedömningar pekar på att viss effektivisering skett. Medfinansiering, företrädesvis kommunal, är också ett sätt att möta den ökade efterfrågan på transportinfrastruktur utan användande av privat finansiering. En respondent framhåller att det till följd av det politiska motståndet är viktigt med en öppenhet för olika finansiella lösningar i samband med OPS, exempelvis kan Private Equity delen vara privat och lånedelen offentlig.

Det är svårt att bedöma om dessa blandade finansieringsformer, jämfört renodlad privat finansiering, ger den privata sidan tillräckliga incitament. I

²³³ Esty, 2002, sid. 7 ff.

förslaget då den privata sidan enbart skulle stå för Private Equity delen försvinner en kontrollerande part – de privata långgivarna.²³⁴ Det är därmed också med utgångspunkt i teorin, ett rimligt antagande att incitamenten minskar.

6.6 Projektkriterier

6.6.1 OPS kräver kontinuitet

För att OPS-modellen ska få genomslag på marknaden har det framkommit en önskan om att projekt genomförs med OPS kontinuerligt eftersom det på så sätt byggs upp en kunskapsbas. Detta är något som är viktigt då en erfarenhet inom området leder till en effektivisering vid genomförandet av fler projekt. Då *ett* projekt genomförs med OPS realiseras troligtvis inte alla de effektiviseringsvinster som OPS teoretiskt sett skulle kunna medföra, utan det krävs troligtvis att *flera* projekt genomförs för att få en kontinuitet och därmed bygga upp erfarenhet inom området. För att aktörer ska våga satsa resurser på OPS krävs en politisk enighet. Aktörer kommer inte vara villiga att satsa resurser om det inte finns en marknad för dessa typer av projektlösningar.

6.6.2 Uppfattningarna om vilka projekt som är lämpade för OPS går isär

Som nämndes inledningsvis i empirin beror troligtvis uppfattningarna om vilka projekt som är lämpade för OPS till stor del på att aktörerna kommer från olika sektorer och ser därmed olika på användningsområdet för OPS. En viktig aspekt att poängtera är att OPS inte medför att nya pengar skaffas fram, det är i slutändan det offentliga som kommer att betala för projektet men istället för att ha tillgång till alla pengar initialt behövs en mindre summa över en längre period. Det krävs därför att det finns en efterfrågan på den offentliga nytta som uppförs med OPS eftersom det inte vore ekonomiskt hållbart att stå och betala för en anläggning som ingen har behov av att nyttja.

6.6.3 OPS är ingen universallösning

Att den offentliga sidan kan upphandla med OPS anses inte vara någon universallösning för upphandling av alla projekt, utan snarare en av möjligheterna. En parallell kan dras till den egna privatekonomin. Det är få personer som kan handla allt de behöver ur egen ficka, många handlar därför större saker som exempelvis bilar på avbetalning. Det är samma sak vid upphandling av en offentlig nytta, vissa saker lämpar sig bättre med traditionell upphandling medan vissa lämpar sig bättre att upphandla med OPS.

²³⁴ Esty, 2002, sid. 7 ff.

6.7 Politiska aspekter

6.7.1 OPS och demokrati

I empirin har det framkommit att en av invändningarna mot OPS är rädslan att skjuta kostnader på framtida generationer och därmed inskränka framtida Riksdagar och Regeringars utrymme för beslutsfattande, som en direkt följd av det långsiktiga åtagandet som OPS innebär. Från många håll görs bedömningen att detta problem kan uppstå då en alltför stor andel projekt genomförs som OPS, men är av mindre betydelse om det finns tydliga ramar för användandet av OPS.

Det är svårt att utifrån denna studie föra teoretiska resonemang om den demokratiska aspekten vid OPS. Men utifrån vad respondenterna framhållit och det faktum att det redan idag binds upp framtida budgetutrymme med finansiering genom Riksgälden borde inte den demokratiska aspekten vara ett hinder för OPS. Viktigt är dock att det finns tydliga ramar om i vilken omfattning OPS ska användas.

6.7.2 Ideologiska skiljelinjer

Många av respondenterna anger ideologiska skäl till att Sverige inte använder OPS vid större infrastrukturprojekt. Denna studie ger inte möjlighet till någon teoretisk förankring av denna aspekt, enbart spekulationer är möjliga. Intressant i sammanhanget är att både den borgerliga majoriteten som nu regerar och den tidigare socialdemokratiska majoriteten intresserat sig för OPS.

7 SLUTSATS

Slutsatsen tyder och tolkar resultatet som framkommit i analysen, resultaten består av indikationer på vilka för- och nackdelar implementering av OPS kan medföra. För att besvara det inledande syftet är det främst nackdelarna som är av intresse, men fördelarna beaktas också inledningsvis. I den mån det är möjligt görs en rimlighetsbedömning av resultaten. Avslutningsvis ges förslag på vidare studier.

Som framgått av analysen är det många aspekter som talar för OPS. Det kan innebära en utveckling av entreprenadformerna och ett mer utpräglat livscykelänk genom att problemet med asymmetrisk information motverkas. En attraktiv utveckling av samhället är också att vänta, bland annat på grund av att angelägna projekt kan förverkligas snabbare och ett fördelaktigare informationsutbyte mellan parterna kan väntas. Denna studie indikerar att dessa effektiviseringsaspekter uppstår vid användandet av OPS.

Det finns starka incitament till goda relationer mellan parterna i OPS, framförallt på grund av det ömsesidiga långsiktiga åtagande som det innebär. Dessutom vinner alla parter på att vara en god samarbetspartner och ökar därmed sina chanser att även fortsättningsvis delta i OPS-projekt. För att skapa de bästa förutsättningarna för goda relationer är det viktigt att parterna förstår sin roll, OPS innebär exempelvis en delvis ändrad roll för den offentliga sidan i egenskap av beställare, eftersom det i högre utsträckning handlar om att vara partner istället för kontrollant.

Kontraktutformningen är viktig, ett väl utformat kontrakt ger de incitament som är en förutsättning för att OPS ska erbjuda ett mervärde. Enbart det faktum att OPS innebär längre kontraktstidsperioder innebär ett incitament för den kontraktstagande parten att satsa på projektet. Dessutom finns det indikationer på att den svenska lagstiftningen, med sin annorlunda uppbyggnad jämfört anglosaxisk lagstiftning, kan lämpa sig väl för OPS. Villkoren i ett kontrakt får inte heller vara av sådan karaktär att de kan påverka det offentliga beslutsfattandet och därmed demokratin.

Det framstår som ganska klart att en av de största fördelarna med OPS är riskfördelningen, en kostnadseffektiv riskfördelning minskar den totala riskkostnaden. Det är samtidigt viktigt att använda sig av en lämplig modell för svenska förhållanden för att uppnå maximalt kostnadseffektiv riskfördelning.

Det är viktigt att påpeka att OPS inte är någon universallösning för infrastrukturprojekt, snarare ett komplement till traditionella projektformer, och kan vara lämpligt att använda sig av vid projekt som återkommer kontinuerligt, exempelvis vägar. En kontinuitet ger nämligen förutsättningar för alla parter att bygga upp kunskap om OPS. Utifrån avgränsningarna i studien står det också klart att investeringsvolymen bör vara relativt omfattande för att ett OPS-projekt ska vara ekonomiskt genomförbart.

Den högre finansieringskostnaden är den enskilt största anledningen till att OPS inte används i Sverige. Framförallt Finansdepartementet ställer sig tveksamma till OPS, främsta av denna anledning men också inför risken att inskränka framtida Riksdagar och Regeringars beslutsfattande vid ett alltför extensivt nyttjande av OPS. Eftersom finansiering genom Riksgälden också binder upp framtida budgetutrymme är det tveksamt om OPS kan innebära ett hot mot demokratin om det finns tydliga ramar beträffande omfattningen.

Privat finansiering är ett av incitamenten i OPS, eftersom säkerheten för de privata långgivarna finns i projektbolagets kassaflöde har de ett starkt incitament att granska projektbolaget noggrant med en omfattande due diligence, och därigenom säkerställa att betalningen till projektbolaget sker enligt tidplan. Effekterna av att en kontrollerande part försvinner om offentlig finansiering används, kan mycket väl medföra att en del incitament försvinner. Därmed kan också vinsterna som OPS, i sin renodlade form, kan medföra minska eller helt försvinna. Men eftersom tveksamheten från politikerna rör finansieringen är det viktigt med öppenhet inför olika finansiella lösningar. En alternativ finansieringslösning, med exempelvis Private Equity delen privat och offentliga långgivare, måste dock ge tillräckliga incitament för att uppnå det mervärde OPS kan medföra.

En i Sverige mindre kontroversiell nackdel är de högre anbudskostnaderna i samband med OPS. Högre transaktionskostnader i form av högre anbudskostnader skulle kunna minska de potentiella vinsterna med OPS, men allteftersom en kunskap om OPS byggs upp borde dock transaktionskostnaderna minska.

Det är på sin plats att repetera studiens syfte, för att sedan försöka besvara det:

”... ge indikationer på varför större infrastrukturprojekt inte genomförs med OPS i Sverige samt ge en sammanställning av den aktuella inställningen bland ett brett urval av aktörer.”

De indikationer på varför större infrastrukturprojekt inte genomförs med OPS som framkommit är som tidigare nämnts den högre finansieringskostnaden och risken att inskränka framtida Riksdagar och Regeringars beslutsfattande. Det har framkommit att motståndet ligger på politisk nivå, där det inte funnits enighet mellan Närings- och Finansdepartementet i OPS-frågan. Näringsdepartementet har ställt sig positiva till att genomföra testprojekt men inte Finansdepartementet. Många av respondenterna, framförallt från privat sida, är positiva till OPS men påpekar också att det krävs en politisk enighet för att satsningar ska komma till stånd.

Efter vad som framkommit i denna studie finns det goda skäl att vidare studera OPS och de eventuella vinster det kan innebära. Med tanke på det faktum att ett stort antal länder både i Sveriges närhet och långt härifrån har använt OPS framstår det som märkligt att Sverige inte kommit längre. Den springande

frågan när det gäller OPS är huruvida de effektiviseringsvinster som pekas ut till följd av riskfördelning, motverkan av asymmetrisk information och så vidare *övervinner* den högre finansieringskostnaden. Annorlunda uttryckt; är privat finansiering ett tillräckligt incitament för att uppnå sådana effektiviseringsvinster att ett OPS projekt blir billigare jämfört ett traditionellt projekt? Detta är något som kan vara av intresse för vidare studier att undersöka, framförallt kvantitativt. Det är också viktigt att utreda huruvida delar av dessa eventuella effektiviseringsvinster kommer den offentliga sidan och därmed skattebetalarna tillgodo.

8 REFERENSER

8.1 Böcker

- Bechhofer, Frank och Paterson, Lindsay. (2000). Principles of research design in the social science. Routledge.
- Bennet, Stefan. (2003). Finanshandboken. Sveriges verkstadsindustrier.
- Bogetoft, Peter och Ballebye Olesen, Henrik. (2004). Design of Production Contracts. Copenhagen Business School Press.
- Bryman, Alan. (2001). Samhällsvetenskapliga metoder. Liber Ekonomi.
- Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik och Wängnerud, Lena. (2004). Metodpraktikan, Konsten att studera samhälle, individ och marknad. Norstedts Juridik.
- Finnerty, John D. (1996). Project financing. John Wiley & Sons.
- Hultkrantz, Lars. (1992). Offentliga nyttigheter. I Södersten, Bo (red.). Offentliga sektorn. SNS Förlag.
- Hultkrantz, Lars och Nilsson, Jan-Eric. Samhällsekonomisk analys. (2004). SNS Förlag.
- Höst, Martin, Regnell, Björn och Runesson, Per. (2006). Att genomföra examensarbete. Studentlitteratur.
- Krugman, Paul och Wells, Robin. (2005). Microeconomics. Worth Publishers.
- Madell, Tom-Erik. (1998). Det allmänna som avtalspartner. Norstedts Juridik.
- Nelson-Bülow, Helena. (2007). Från förhandling till avtal – Strategi, taktik, juridik. Studentlitteratur.
- Nicholson, Walter. (2002). Microeconomic theory (8th ed.). Thomson Learning.
- Pedersen, Kristian. (2008). Upphandlingens grunder. Jure förlag.
- Pindyck, Robert S. och Rubinfeld, Daniel L. (2005). Microeconomics (6th ed.). Pearson Prentice Hall.
- Rudenstam, Tomas och Svernlöv, Carl. (2003). Att skriva internationella avtal. I Svernlöv, Carl (red.). Internationella avtal – i teori och praktik. Norstedts Juridik.

Ramberg, Christina. (2003). Ingående av avtal mellan parter från olika länder. I Svernlöv, Carl (red.). Internationella avtal – i teori och praktik. Norstedts Juridik.

Salanié, Bernard. (2005). The economics of contracts (2nd ed.). MIT Press.

Yescombe, E. R. (2002). Principles of project finance. Academic Press.

8.2 Offentliga skrifter

Banverket, VTI och Vägverket. (2007). En svensk modell för offentlig-privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar.

EG-kommissionen. (2004). Grönbok: Om offentlig-privata partnerskap och EG-rätten och offentlig upphandling och koncessioner. KOM(2004) 327.

Ekonomistyrningsverket. (2007). Alternativ finansiering av vägar och järnvägar [Elektronisk version]. ESV 2006:29.

Europeiska kommissionen. (2003). Guidelines for successfull Public Private Partnerships [Elektronisk version].

Finansdepartementet. (2008). Kommunal medfinansiering av regionala infrastrukturprojekt [Elektronisk version]. Ds 2008:11

Finansutskottet. (2003). Tilläggsbudget 1 för 2004 (prop. 2003/04:100) [Elektronisk version]. Betänkande 2003/04:FIU21.

HM Treasury. (2003). PFI: Meeting the investment challenge [Elektronisk version].

HM Treasury. (2008). Infrastructure procurement: delivering long-term value [Elektronisk version].

Mannheimer Swartling. (2000). Alternativ finansiering av infrastruktur: Uppdrag 2 – Utredning av övergripande rättsliga frågor. Bilaga till Näringsdepartementets Ds 2000:65.

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

Regeringen. (2001). Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem [Elektronisk version]. Proposition 2001/02:20.

Riksskatteverket. (2000). Vår förvaltning år 2010 – i globaliseringens spår. Rapport 2000:9.

Stockholms Handelskammare. (2006). PPP – En modell för svensk infrastruktur. Rapport 2006:4.

Sveriges kommuner och landsting. (2007). Offentligt privata partnerskap – Erfarenheter från samverkan i fyra kommuner [Elektronisk version].

Sveriges kommuner och landsting. (2008). Kommunalekonomisk utjämning - En informationsskrift utjämningsystem för kommuner och landsting år 2008 [Elektronisk version].

The Stationery Office. (2000). Public Private Partnerships: The Governments Approach [Elektronisk version].

Trafikutskottet och VTI. (2007). Offentlig-privat samverkan kring infrastruktur – en forskningsöversikt. 2007/08RFR2.

8.3 Vetenskapliga artiklar

Akerlof, George A. (1970). The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism [Elektronisk version]. The Quarterly Journal of Economics, 84:3, 488-500.

Al-Bahar, Jamal F. (1990). Systematic risk management approach for construction projects [Elektronisk version]. Journal of Construction Engineering and Management, 116:3, 533-546.

Arndt, Raphael H. (1998). Risk allocation in the Melbourne City Link project [Elektronisk version]. Journal of Project Finance, 4:3, 11-24.

Bing, Li, Akintoye, A., Edwards, P. J. och Hardcastle, C. (2004). The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK [Elektronisk version]. International journal of project management, 23, 25-35.

Ahadzi, Marcus och Bowles, Graeme. (2004). Public-private partnerships and contract negotiations: An empirical study [Elektronisk version]. Construction Management and Economics, 22:9, 967-978.

Compte, Olivier och Jehiel, Philippe. (2008). Gathering information before signing a contract: A screening perspective [Elektronisk version]. International Journal of Industrial Organization, 26, 206-212.

Esty, Benjamin C. (2002). The Economic Motivations for Using Project Finance [Elektronisk version]. Opublicerad.

Guriev, Segei och Kvasov, Dmitriy. (2005). Contracting on time [Elektronisk version]. The American Economic Review, 95:5, 1369-1385.

Hodge, Graeme och Greve, Carsten. (2007). Public-private partnership: An international performance review [Elektronisk version]. Public Administration Review, 67:3, 545-558.

Holmström, Bengt. (1979). Moral hazard and observability [Elektronisk version]. *The Bell Journal of Economics*, 10:1, 74-91.

Iossa, Elisabetta och Martimort, David. (2008). The simple micro-economics of public-private partnership [Elektronisk version]. *CMPO Working Paper, Series No. 08/199*.

Irwin, Timothy, Klein, Michael, Perry, Guillermo E. och Thobani, M.ateen (1997). Dealing with public risk in private infrastructure: an overview [Elektronisk version]. *World Bank Latin American and Caribbean Studies*, 1-19.

Jensen, Michael C. och Meckling, William H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure [Elektronisk version]. *Journal of Financial Economics*, 3, 305-360.

Koch, Christian och Buser, Martine. (2006). Emerging metagovernance as an institutional framework for public private partnership networks in Denmark [Elektronisk version]. *International Journal of Project Management*, 24, 548-556.

Mazouz, Bachir, Facal, Joseph och Viola, Jean-Michel. (2008). Public-Private Partnership: Elements for a Project-Based Management Typology [Elektronisk version]. *Project Management Journal*, 39:2, 98-110.

Medda, Francesca. (2006). A game theory approach for the allocation of risks in transport public private partnerships [Elektronisk version]. *International journal of project management*, 25, 213-218.

Parker, David och Hartley, Keith. (2003). Transaction costs, relational contraction and public private partnership: A case study of UK defence [Elektronisk version]. *Journal of purchasing and supply management*, 9, 97-108.

Spier, Kathryn E. (1992). Incomplete contracts and signalling [Elektronisk version]. *The RAND Journal of Economics*, 23:3, 432-443.

Vicuna, Francisco O. (2002). Arbitration in a new international alternative dispute resolution system [Elektronisk version]. *Dispute Resolution Journal*, May-Jul 2002, 1-9.

Windram, Richard. (2005). Risk-taking incentives: A review of the literature [Elektronisk version]. *Journal of Economic Survey*, Vol 19:1, 65-90.

8.4 Fack- och tidningsartiklar

Almén, Lisa. (2008, februari). Tredjepartstaktal skyddar långivare i OPS. *Pointlex Legala Affärer*, 2/2008, 32-34.

Bergstrand, Daniel. (2007, oktober). PPP – samverkansform på väg mot genombrott?. Fastighetsnytt, 14/2007, 35-39.

Bratt, Jonas och Cripps, Jonathan. (2007, oktober). Offentligt-privat samarbete i Sverige – Ett nytt rättsområde. Del 2: Offentlig upphandling. Pointlex Legala Affärer, 6/2007, 30-32.

Johansson, Rolf. (2008, februari). (O)OPS! Vad hände med infrastruktursatsningarna?. Fastighetsnytt, 2/2008, 65-68.

Kiepels, Caroline. (2008). Miljardbyggen lockar tunga investerare [Elektronisk version]. Dagens Industri, 2008-03-05.

Lans, Karl. (2008). Bristande satsningar på infrastruktur får kritik [Elektronisk version]. Dagens Industri, 2008-03-31

Roijer, Per. (2007). Finansministern vill inte köpa vägar på avbetalning [Elektronisk version]. Sydsvenskan, 2007-11-21.

Roijer, Per. (2008). Pia Kinhult inte nöjd [Elektronisk version]. Sydsvenskan, 2008-01-09.

TT. (2007). Volvochefen vill finansiera vägbyggen [Elektronisk version]. Dagens PS, 2007-03-23.

8.5 Broschyrer

Arthur Andersen and Enterprise LSE. (2000). Value for money drivers in the private finance initiative [Elektronisk version].

Ernst & Young. (2007). Investing in Global Infrastructure 2007 – An Emerging Asset Class.

Ernst & Young. (2007). Managing Contract Risk.

Standard & Poors. (2007). Global project finance yearbook 2008 [Elektronisk version].

8.6 Elektroniska källor

12 Manage,
http://www.12manage.com/methods_vertical_integration_sv.html, 2008-09-15

Europaparlamentet och rådet. Direktiv 2004/18/EG.
<http://europa.eu/scadplus/leg/sv/lvb/l22009.htm>, 2008-07-29

International Institute for Sustainable Development (IISD), Peterson, Luke E.
http://www.iisd.org/pdf/2003/trade_bits_disputes.pdf, 2008-07-29

HM Treasury

http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/ppp_index.cfm,
2008-09-05

Nationalencyklopedin,

http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=1560314&i_word=due%20diligence, 2008-08-12

http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=172870&i_word=force%20majeure, 2008-08-12

http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=200460&i_word=hedging, 2008-08-12

http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=211534&i_word=infrastruktur, 2008-08-12

http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/jsp/esse/web_translate.jsp?t_word=private%20equity, 2008-08-12

http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/jsp/search/article.jsp?i_sect_id=293733,
2008-08-12

http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=314061&i_word=standard%20%26%20poor's, 2008-08-12

http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/jsp/search/article.jsp?i_sect_id=291877,
2008-08-12

Nordea,

<http://www.nordea.fi/Privatkunder/Boende/R%C3%A5d%20Bom%20Boende/Amorteringss%C3%A4tt/733084.html>, 2008-07-29

SCB, http://www.scb.se/templates/pressinfo____164075.asp, 2008-07-03

Swedbank,

<http://www.swedbank.se/sst/inf/out/infOutWww1/0,,20200,00.html>, 2008-07-30

8.7 Muntliga källor

Andersson, Magnus. Vice VD, Skanska Infrastructure Development AB. Telefonintervju 2008-08-27.

Anonym. Intervju. 2008-08-13.

Bratt, Jonas. Jurist, Eversheds. Telefonintervju 2008-09-19.

Bruck, Magnus. Produktchef infrastrukturinvesteringar, Acta Kapitalförvaltning. Telefonintervju, 2008-08-21.

Carlsson, Tomas. VD, NCC Construction Sverige. Intervju 2008-08-07.

Karlsson, Per-Olov. Projektledare, Vägverket. Intervju 2008-08-19.

Knape, Anders. Ordförande, Sveriges kommuner och landsting. Seminarium: Mer pengar till vägar och järnvägar. Visby, 2008-07-07.

Lundgren, Bo. Chef, Riksgälden. Intervju 2008-08-13.

Nilsson, Ingemar, Fastighetsdirektör, Regionfastigheter, Region Skåne. Intervju 2008-09-08.

Nordin, Sten. Finansborgarråd (m), Stockholms stad. Skriftlig intervju 2008-08-26.

Rosenberg Sand, Ulrika. Ämnesråd infrastrukturenheten, Näringsdepartementet. Intervju 2008-08-20.

Sylwan, Mathias. Förbundsjurist, Sveriges kommuner och landsting. Intervju 2008-08-13.

BILAGOR

På följande sidor presenteras de bilagor som angetts i texten.

Bilaga 1 innehåller den intervjuguide som användes vid genomförandet av intervjuerna.

Bilaga 2 innehåller en beskrivning av de respondenter som varit med i den kvalitativa intervjun.

Bilaga 1

Underlag för genomförande av intervjuer

Syfte

Att kartlägga större aktörers inställningar till att använda sig av eller medverka vid användningen av Offentlig Privat Samverkan (OPS) lösningar och varför.

Metod

Sammanhang: Intervjuerna genomförs som en del i ett examensarbete på Lunds Tekniska Högskola på uppdrag av Ernst & Young som har till syfte att kartlägga större aktörers inställningar till OPS. OPS förekommer i ett flertal olika former och varianter, i denna undersökning definieras OPS i linje med EG-kommissionens Grönbok Om offentlig-privata partnerskap och EG-rätten om offentlig upphandling och koncessioner från 2004. OPS definieras som ett samarbete mellan den offentliga sektorn och privata aktörer som syftar till att säkerställa finansiering, genomförande, modernisering, förvaltning, underhåll och/eller tillhandahållande av en offentlig tjänst. Det vill säga den offentliga sektorn blandar in privata aktörer som finansierar, utförare och operatörer och betalar dessa en ersättning under en förutbestämd tid.

Urvalet: I och med att området som avses undersökas är av speciell karaktär har valet gjorts att utföra intervjuer med omkring tio olika aktörer som är insatta i ämnet för att få så trovärdig och äkta respons som möjligt på frågorna.

Genomförandet: Semi-strukturerade intervjuer som är grunden i en kvalitativ undersökning. Frågorna skickas ut till respektive respondent innan intervjuerna så att de kan förbereda sig. Dessutom kommer det att vid själva intervju tillfället ges ett antal påståenden som vi anser har betydelse för det studerade området att ta ställning till. Dessa påståenden är framtagna från tidigare studier, kända teorier och egen brainstorming.

Tack för att ni tar er tid att medverka i undersökningen!
/Ola Magnusson och Katrina Nilsson

Intervjufrågor

Inledande frågor

1. Till vilken kategori av aktörer hör ni?
Exempel på aktörer:
Finansiella investeringar på kapitalmarknaden
Entreprenadföretag
Kommun
Region
Näringsliv
Stat
Rådgivare
2. Kortfattat, vad är er organisations huvuduppgift?
3. Vem ger er direktiv om projektlösningar (gäller endast aktörer från offentliga sidan)?
4. Hur länge har ni (personligen och organisationen) arbetat med den här typen av frågor (OPS)?

Huvudfrågor

5.
 - a) Ställer ni er positiva eller negativa till OPS?
 - b) Vad är anledningen till att ni ställer er positiva/negativa till OPS?
6.
 - a) Vad anser ni är de största drivkrafterna (om ni anser att det finns några) till att genomföra projekt med OPS-lösningar och varför?
 - b) Vad anser ni att OPS-projekt resulterar i för positiva respektive negativa effekter för den offentliga respektive privata sidan?
7.
 - a) Har ni någon gång varit med vid ett projekt där OPS diskuterats som projektform?
 - b) Om ja, vad för typ av projekt?

- c) Om ja, vilken typ av motpart jobbade ni med?
 - d) Varför valdes det att arbeta vidare respektive inte arbeta vidare med denna typ av projektform?
- 8.
- a) Har ni någon gång varit med vid ett projekt där OPS använts som projektform?
 - b) Om ja, vad upplevde ni som positivt respektive negativt och varför?

Avslutande frågor

- 9. Har ni något att tillägga som inte tagits upp?
- 10. Har ni något emot att vi använder ert namn i rapporten eller vill ni vara anonyma?
- 11. Önskar ni en kopia av examensarbetet?

Offentlig Privat Samverkan
- En kartläggande studie kring inställningar i Sverige

Påståenden att ta ställning till angående Offentlig Privat Samverkan

Nedan listas 24 påståenden som brukar framhållas vid diskussioner kring OPS i förhållande till traditionell upphandling. Markera, på en skala mellan 1 och 5, hur relevant ni tycker påståendet är då det handlar om OPS, där 1 anger att om ni tycker påståendet är irrelevant och 5 att det är relevant.

Namn:

Företag/Organisation:

	1 (irrelevant)	2	3	4	5 (relevant)
1. Tidigareläggningvinster vid OPS-projekt är något som kommer både den privat och offentliga sidan tillgodo.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Styrning och kontroll förenklas för den offentliga sidan vid övergången från tekniska specifikationer till funktionskrav.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. OPS ger incitament till innovationer som kan verka kostnadsbesparande och effektiviserande.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. OPS-projekt är ett långsiktigt åtagande där alla parter får bättre tillgång till information som skapar incitament för god kvalitet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Vid OPS-projekt är det den part som effektivast kan bidra en specifik sakk som bör hantera den.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Transaktionskostnaderna minskar då flertalet OPS-projekt genomförs och de inblandade parterna får mer och mer erfarenhet inom området.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Det blir en jämnare fördelning av kostnader över anläggningens livslängd för den offentliga sidan vid OPS-projekt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Vid OPS-projekt kan fler projekt genomföras vilket medför en effektivare utveckling av sarskället.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. Till följd av de periodiska betalningarna som fördelas över en längre period kommer den offentliga sidans styrning och kontroll över ett projekts kostnader bli bättre och utgifter bli mer förutsägbara.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. Ansvarsområden vid upphandling med funktionskrav blir tydligare vid OPS-projekt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Offentlig Privat Samverkan
- En kartläggande studie kring inställningar i Sverige

	1 (irrelevant)	2	3	4	5 (relevant)
11. Vid OPS-projekt finns det effektivitetsvinster då dessa projekt är mer inriktade på livscykelteknik i avseende på bättre kvalitet genom helhetsyn och långsiktiga åtaganden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. Vid medverkande i OPS-projekt är det viktigt att tänka igenom beslut ur ett långsiktigt perspektiv då aktörer idag kan komma att påverka bägge parter i framtiden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13. OPS-projekt medför högre transaktionskostnader i och med att upphandlingen är en mer invecklad process.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14. Vid OPS-projekt finns effektivitetsvinster i form av förkortad tid att genomföra projekt vilket i sin tur leder till samhällvinster.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15. Det finns en brist på kunskap och erfarenhet av partnerskapslösningar hos parterna.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16. Styrning och kontroll förväntas för den offentliga sidan i och med att det krävs mer ansvar rörande frågor som inte kan regleras i avtal.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
17. OPS innebär en risk i att den offentliga parten läser sig i långsiktiga åtaganden vilket begränsar den statfinansiella friheten.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18. Offentliga budgetrestriktioner kringlar när man väljer att finansiera ett projekt genom OPS.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19. OPS-projekt medför högre kapitalkostnader.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
20. OPS-projekt är ett nytt tillgångslag som lockar till sig både nationellt och internationellt privat kapital.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
21. OPS är ett sätt för den offentliga sidan att effektivt dela risker med den privata sidan.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
22. Vid OPS-projekt är kontakten mellan parterna en av de viktigaste aspekterna att ta hänsyn till.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
23. Vid OPS-projekt bör den offentliga sidan bära efterfrågeskenen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
24. Vid OPS-projekt bör finansieringen ske helt genom privata medel.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Tack för att ni tagit er tid att medverka i undersökningen!
/Ola Magnusson och Katrina Nilsson

Bilaga 2

Nedan presenteras de respondenter och deras organisation som varit med i undersökningen.

OFFENTLIGA PARTER

Per-Olov Karlsson – Projektledare på Vägverket

Vägverket är en statlig myndighet med bred verksamhet. Riksdag och Regering bestämmer vilken inriktning Vägverkets arbete ska ha. Det görs bland annat genom de långsiktiga transportpolitiska målen och genom det årliga regleringsbrevet från Regeringen. Vägverkets arbete ska leda till att vägtransportsystemet har god standard, att det är samhällsekonomiskt effektivt och tillgängligt för alla människor. Det ska vara säkert, miljöanpassat, jämställt och bidra till regional balans. Per-Olov Karlsson har arbetat med OPS under två vändor, den första gången då det var aktuellt under förra Regeringens styre och den andra gången då det blev aktuellt under sittande Regeringens styre.

Bo Lundgren – Chef för Riskgälden

Riksgälden är en myndighet under Regeringen och ansvarar för statens finansförvaltning. De är en av de större aktörerna på den svenska räntemarknaden och dess huvuduppgift är att vara statens internbank, förvalta och finansiera statsskulden samt ger statliga garantier och lån. Bo Lundgren har ingen praktisk erfarenhet av OPS men känner till begreppet väl och har varit med i diskussioner kring detta under ett flertal år.

Ingemar Nilsson – Fastighetsdirektör för Regionfastigheter, Region Skåne

Region Skåne har hand om hälso- och sjukvården samt den regionala utvecklingen i Skåne, där man arbetar utifrån ledorden, balans, bärkraft, tillväxt och attraktionskraft. Regionfastigheter ingår i Region Skåne och ansvarar för all lokalförsörjning i regionen. De fungerar som en strategisk partner i fastighetsfrågor till de offentliga hyresgästerna. Inom Region Skåne är de konkreta erfarenheterna av OPS begränsade, men diskussioner förs löpande där det mest aktuella är utbygganden av E22:an.

Sten Nordin – Finansborgarråd (m), Stockholms stad

Stockholms stad är en kommunal aktör vars uppgifter regleras av kommunallagen. Den politiska majoriteten i Stockholms stad ger direktiv om OPS-projekt är aktuella. Stockholms stad har ännu inget konkret OPS-projekt igång.

Ulrika Rosenberg Sand – Ämnesråd på infrastrukturenheten, Näringsdepartementet

Inom Regeringskansliet ansvarar Näringsdepartementet bland annat för frågor som rör näringsliv, energi, IT, kommunikationer och infrastruktur samt regional utveckling och stödjer regeringen i dess beslutsfattande. Infrastrukturenheten vid Näringsdepartementet har hand om planering och finansiering av den statliga infrastrukturen och ger Banverket, Vägverket och Luftfartsverket mål och budgetramar att jobba efter. Näringsdepartementet har arbetat med att utreda alternativa finansieringsformer, där OPS varit ett alternativ, under 10-15 år. Ulrika Rosenberg Sand har arbetat med denna typ av frågor i cirka 1,5 år.

Mathias Sylwan – Förbundsjurist på Sveriges kommuner och landsting

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) är en intresseorganisation för Sveriges 290 kommuner, 18 landsting och två regioner, vars verksamhet bygger på den lokala och regionala demokratin. Förbundet har stor handlingsfrihet men ska ytterst verka på medlemmarnas uppdrag. Mathias Sylwan arbetar med frågor rörande offentlig upphandling, köp- och avtalsrätt, krav- och obeståndsjuridik, skadeståndsrätt samt upphovsrätt på SKL. Han har arbetat med frågor rörande OPS i cirka tre år.

PRIVATA PARTER

Magnus Andersson – Vice VD för Skanska Infrastructure Development

Skanska Infrastructure Development utvecklar, investerar i, driver och underhåller privatfinansierade infrastrukturprojekt. Bolaget bildades 1997 och ingår i Skanskakoncernen. Skanska Infrastructure Development har verksamhet i 18 länder i olika delar av världen som i sin tur är uppdelade i fyra regioner, Nordamerika, Sydamerika, UK och Europa (Norden och Östeuropa). De har varit med i ett brett spektrum av projekt inom både transport- och social infrastruktur. Magnus Andersson har arbetat på Skanska Infrastructure Development i sex år.

Jonas Bratt – Delägare Eversheds

Eversheds Advokatbyrå är medlem i Eversheds International, en organisation med över 2000 jurister i 24 länder. Jonas Bratt är medlem i Eversheds Project and Infrastructure Finance Group och har arbetat med frågor rörande OPS under ett par år. Han arbetar huvudsakligen med telekom- och infrastrukturprojekt innefattande finansiering, upphandling och utbyggnad. Eversheds har stor erfarenhet av OPS från internationella projekt, i exempelvis Storbritannien har Eversheds agerat rådgivare i 250 av de 800 projekt som genomförts med OPS.

Martin Bruck – Produktchef för infrastrukturinvesteringar, Acta Kapitalförvaltning

Acta Kapitalförvaltning är en oberoende kapitalförvaltare som erbjuder över 300 spar- och investeringslösningar. Acta Kapitalförvaltning har fått tillgång till infrastrukturmarknaden genom fonder i ett initialt läge men står redo att utvidga till att direktinvestera i infrastruktur om tillfälle ges. De är en av de första aktörerna att erbjuda detta som sparalternativ på den svenska marknaden. Infrastrukturenheten inom Acta Kapitalförvaltning startade under hösten 2007 och är även sedan dess som både företaget och Martin Bruck har erfarenhet inom området.

Tomas Carlsson – VD för NCC Construction Sverige

NCC Construction Sverige är ett entreprenadföretag som är verksamt inom hus- och anläggningsbyggande, boendeutveckling samt service. NCC-koncernen har den kompetens som krävs för att genomföra ett OPS-projekt vad gäller investering, projektering, konsultverksamhet, entreprenör och till viss del drift. Tomas Carlsson har arbetat med OPS-frågor till och från under tio års tid.