

Offentlig-privat samverkan kring infrastruktur– en forskningsöversikt

ISSN 1651-6885
ISBN 978-91-85943-05-0
Riksdagstryckeriet, Stockholm, 2007

Förord

Trafikutskottet beslutade vid sammanträde den 13 februari 2007 att ta fram en forskningsöversikt om offentlig-privat samverkan (OPS). Syftet med forskningsöversikten är i första hand att utskottet ska kunna ta del av de erfarenheter och forskningsrön som finns av genomförda OPS-projekt inom väg- och järnvägsområdet inför riksdagens beslut om infrastrukturinvesteringar våren 2008.

Det uppdrogs åt Väg- och transportforskningsinstitutet (VTI) att genomföra en forskningsöversikt. I denna rapport redovisas resultatet av deras arbete. Forskningsöversikten har utarbetats av forskningschefen Jan-Eric Nilsson och forskaren Roger Pydokka¹. I appendix till rapporten finns även en forskningsöversikt av statsvetenskaplig forskning om offentlig-privat samverkan inom infrastrukturuområdet. Denna forskningsöversikt har utarbetats av doktorand John Hultén och docent Anders Sannerstedt, statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet. Utvärderaren Johan Wockelberg Hedlund på utvärderings- och forskningsfunktionen vid riksdagens utredningstjänst har bistått utskottet i arbetet med att ta fram forskningsöversikten.

Stockholm i november 2007

Christina Axelsson
Ordförande

Göran Nyström
Kanslichef

¹ Författarna står för innehållet i forskningsöversikten, medan VTI som forskningsinstitut garanterar arbetets vetenskapliga kvalitet.

Innehållsförteckning

Förord.....	3
Sammanfattning.....	6
1 Inledning.....	9
2 Centrala begrepp.....	11
2.1 Det transportpolitiska målet och samhällsekonomisk effektivitet	11
2.2 Definition av OPS och av olika entreprenadformer.....	12
3 Situationen i några olika länder	16
3.1 Norge.....	16
3.2 Finland.....	19
3.3 England.....	20
3.4 Skottland.....	22
3.5 Tyskland.....	24
3.6 Latinamerika.....	28
3.7 Motorvägskoncessioner i Frankrike.....	29
3.8 Finansiering av det italienska motorvägsnätet	31
3.9 Ungern: motorvägsprojektet M 1 /M 15	32
3.10 Portugal	33
3.11 Arlandabanan.....	34
3.12 EIB:s uppföljning	36
3.13 En sammanfattning av erfarenheter från OPS	37
4 Konsekvenser av OPS för samhällsekonomisk effektivitet	42
4.1 Vilka projekt ska byggas?.....	42
4.2 Tullar eller skatter?.....	44
4.3 Kostnadseffektivitet.....	45
4.4 Sammanfattande bedömning	50
5 Drivkrafter bakom OPS.....	52
6 Finansiella aspekter på OPS	55
6.1 Argument för och emot att särbehandla investeringar i statsbudgeten	55
6.2 Betala nu eller senare?.....	57
6.3 Gråzonsfinansiering.....	61
7 OPS och den demokratiska styrningen av infrastrukturbeslut	63
7.1 Den svenska långsiktiga planeringen och OPS.....	63
7.2 Kriterier för tillämpning av OPS	65
Referenser.....	68
Appendix A	71
Avtalsvillkor för ett finskt OPS-projekt	71
A1 Utbetalning av ersättning.....	71
A2 Ersättning under byggperioden.....	71
A3 Tillgänglighet	73
A4 Underhållsstandard	74

A5 Kompensation för snabb trafik tillväxt.....	74
A6 Trafiksäkerhet.....	75
Appendix B.....	81
Statsvetenskapliga perspektiv på offentlig-privat samverkan – en forskningsöversikt.....	81
B1 Inledning.....	81
B2 Statsvetenskaplig forskning om OPS.....	84
B3 Drivkrafter och motkrafter.....	89
B4 Konsekvenser för effektivitet och demokrati.....	93
B5 Slutsatser	100
Referenser	103

Sammanfattning

En övergång från dagens modell för infrastrukturfinansiering – dvs. att statsbudgeten belastas det år en investering genomförs – till offentlig-privat samverkan (OPS), och därmed en avbetalningslösning, skapar ett budgetutrymme under de första åren med det nya förfarandet. Möjligheten att bygga nya projekt minskar emellertid när avbetalningarna växer. OPS utgör därför *inte* en ny källa för finansiering av infrastrukturbyggande. Rätt utformat kan däremot OPS skapa drivkrafter till nya och mer effektiva lösningar i en sektor av ekonomin med svag produktivitet utveckling. De få uppföljningar av OPS som genomförts pekar på tidsbesparingar och färre kostnadsöverskridanden, medan det varit svårt att påvisa faktiska kostnadsbesparingar. I rapporten redovisas ett antal aspekter som bör beaktas då sådana avtal mellan offentliga beställare och privata utförare ska utformas.

Syftet med denna rapport är att redogöra för de kunskaper om offentlig-privat samverkan (OPS) som i dag finns i forskningsvärlden och i form av erfarenheter från olika länder. Närmare bestämt jämförs tre olika sätt att genomföra projekt:

- Traditionell upphandling i form av utförarentreprenader omfattar endast byggnation av ett projekt och kännetecknas av att beställaren inte bara beskriver hur en väg eller bana ska se ut, utan också bestämmer hur arbetet ska utföras.
- Funktionsupphandling omfattar både byggnation av ett nytt projekt och drift och underhåll under 15 till 30 år. Uppdraget preciserar vilken funktion som beställaren vill köpa i stället för hur arbetet med projektet ska utformas.
- Offentlig-privat samverkan utgår från en funktionsentreprenad men innebär också att entreprenören förväntas låna upp medel för att genomföra projektet. Dessa medel betalas tillbaka under projekttiden, endera i form av ersättningar från statskassan eller som avbetalningar från statsbudgeten.

Kostnadseffektivitet

Den akademiska litteraturen fokuserar i första hand på möjligheterna att med stöd av funktionsupphandling och OPS bygga lika bra eller bättre vägar och järnvägar till lägre kostnader än med traditionell upphandling. Det finns åtminstone två viktiga källor till effektivisering: den ena att utföraren ges ökad frihet att genomföra uppdraget på det sätt man finner lämpligt, och den andra att man ges möjlighet att minimera projektens kostnader i ett livscykelperspektiv genom ett långt avtal.

Den ökade friheten att utforma objekten, liksom det ökade ansvaret för underhåll och drift innebär också ökade risker för utföraren. Detta kan i sin tur

öka beställarens kostnader genom att utföraren i sitt anbud lägger in en riskpremie. Därför är det viktigt att beställaren väljer precis vilket ansvar, och därmed vilka risker, som utföraren ska bära. Rapporten innehåller en genomgång av aspekter som måste beaktas i de avtal som tecknas mellan beställare och utförare för att säkerställa dessa kostnadsbesparingar.

Det finns åtminstone två argument för att utvidga funktionsentreprenader till att bli OPS-projekt, dvs. för att utföraren ska finansiera investeringen och få betalt under kontraktperioden, snarare än att låta beställaren betala under byggtiden: (1) Tack vare att externa långgivare granskar projektets olika delar för att minimera risken för att man inte får betalt för sina lån (s.k. *due diligence* kontroll) minskar risken för kostnadsöverskridanden. (2) Risken minskar för att utföraren några år efter trafikstart tvingar fram omförhandlingar, jämfört om utföraren inte sitter med en fordran på beställaren vid denna tidpunkt.

Det visar sig att relativt få uppföljningar gjorts av genomförda OPS-projekt. Ingen sådan uppföljning har heller kunnat genomföras av ett helt slutfört OPS-projekt till följd av de långa avtalsiderna. De uppföljningar som ändå gjorts pekar på att OPS-projekt färdigställts enligt uppgjord tidtabell eller till och med före avtalad öppnandetidpunkt, liksom att man får färre kostnadsöverskridanden än traditionellt upphandlade avtal.

Däremot har det varit svårt att belägga kostnadsbesparingar, något som kan ha olika förklaringar: (1) Man bygger dyrare ”nu” för att få lägre underhållskostnader ”senare”, samtidigt som de framtida besparingarna inte hunnit materialiseras i samband med utvärderingen. (2) Anbud på OPS-kontrakt innehåller en hög premie för att gardera utföraren för den ökade risk man tar på sig. (3) Trots att OPS-avtal ska ge utföraren stor frihet i beslut om hur projekten ska genomföras fortsätter beställaren att detaljstyra utförandet. Det betyder i så fall att det är svårt att pröva nya byggmetoder. (4) OPS leder i själva verket inte till några kostnadsbesparingar.

Finansiering

En viktig drivkraft bakom många OPS-projekt har varit att skapa en ny finansieringskälla. OPS har också erbjudit en möjlighet att kringgå statliga budgetrestriktioner, exempelvis manifesterade i Maastrichtkriterierna.

En enkel jämförelse mellan direktavskrivning och avbetalning visar att OPS möjligen kan skapa nytt finansieringsutrymme under en övergångsfas: Det är endast i samband med att man byter från att direkt betala för alla investeringar över det årliga anslaget till att utnyttja lånefinansiering som man kan frigöra medel. På lång sikt, när avbetalningarna tar successivt allt större budgetutrymme, är däremot direktavskrivning och lånefinansiering statsfinansiellt ekvivalenta.

Genomgången av erfarenheter visar att insikten om att också OPS-projekt måste betalas, och därmed inte innebär att nya medel kan göras tillgängliga, successivt har ökat. Vissa länder har emellertid fått betala dyrt för att de inte har genomskådat detta förhållande redan från början.

Vinnare och förlorare i samhällsekonomin

OPS ger utförarna större handlingsfrihet i genomförandet av ett projekt och ökar på så sätt företagets kontroll över projektet på bekostnad av de statliga beställarrepresentanterna. Även om man inte har observerat lägre kostnader för staten finns det en del som talar för att utförarna gör större vinster tack vare att man är villig att ta på sig en större risk.

Effekter för demokratisk och finansiell styrning

Beslut om infrastrukturinvesteringar fattas inom ramen för en omfattande planeringsprocess med deltagande av riksdag, regering och myndigheter. Beroende på hur regelverket för OPS tillämpat på transportinfrastruktur utformas kan man skapa olika starka drivkrafter för att uppnå de effektiviseringsvinster som är önskvärda.

I rapporten diskuteras olika tillvägagångssätt för att säkerställa att OPS görs till en mekanism för att genomföra projekt, vars samhällsekonomiska nytta granskats under planeringsprocessen. I avslutningsavsnittet skisseras också ett antal tänkbara beslutsregler som kan skapa ett ramverk för de beslut som ska fattas för OPS. Vår huvudslutsats är att det med ett sådant enkelt regelverk är fullt möjligt att ta ställning till offentlig-privat samverkan på ett sätt som säkerställer högt ställda krav på demokratiskt inflytande och transparens i beslutsprocessen.

Betydelsen av utvärdering och ansvarsutkrävande bör fastställas i inledningsfasen på en process som innebär en ökad användning av OPS. I Norge har tre OPS-projekt genomförts med det uttalade syftet att studera värdet av detta avtalsförfarande. En nyligen avslutad utvärdering har också uttalat att erfarenheterna så långt är goda. Uppföljningen av OPS-projekt underlättas om man från början utformar krav på beställare och utförare att tillhandahålla den information som krävs.

Flera studier visar att OPS kräver längre och mer kostsamma förberedelser för både beställare och utförare än konventionell upphandling. Erfarenheterna från många länder visar emellertid att det har varit svårt att mobilisera tillräckliga incitament och tillräcklig kompetens för de offentliga beställarna att åstadkomma goda resultat. Inte sällan beror misslyckanden på otillräckliga förberedelser från beställarens sida.

1 Inledning

VTI har av riksdagens trafikutskott fått i uppdrag att ge en översikt över kunskapsläget i frågor som berör offentlig-privat samverkan (OPS). I flera länder, kanske framför allt England, används OPS i många delar av samhället. Här har emellertid genomgången avgränsats till transportområdet.

Kartläggningen ska enligt uppdraget behandla frågor om effektivitet, kostnadskontroll och effekter för samhällsekonomin liksom för den demokratiska och finansiella styrningen av resursanvändningen. Den ska även jämföra OPS med traditionella upphandlingsmodeller och med funktionsupphandling. Såväl teoretiska förutsättningar för att nå effektivitet som undersökningar av faktiskt uppnådda effektiviseringar ska redovisas. Vidare ska översikten behandla vad som finns att vinna respektive förlora ur ett samhällsekonomiskt perspektiv av att tillämpa OPS. Därvid ska också uppföljningar av faktiska konsekvenser av OPS-projekt redovisas, exempelvis vad avser kostnadskontroll. Denna rapport innehåller vår redovisning av uppdraget.

VTI har under senare tid deltagit i flera projekt som behandlar OPS, och detta ger utgångspunkten för genomgången. Särskilt bör två nu avslutade projekt nämnas. Under ordförandeskap av VTI:s generaldirektör Urban Karlström har institutet som svenska representanter deltagit i ett forskningsprojekt för den ekonomiska samarbetsorganisationen OECD. Arbetet har gett unika möjligheter att granska OPS med utgångspunkt från internationella erfarenheter och aktuell forskning. Arbetet slutredovisas i rapporten OECD (2007) som publiceras i november 2007.

Tillsammans med Vägverket och Banverket fick VTI under vintern 2007 i uppdrag av Näringsdepartementet att utreda förutsättningarna för att genomföra OPS-projekt i Sverige. I uppdraget ingick också att lämna förslag till hur en svensk OPS-modell skulle kunna utformas. Den resulterande utredningen lämnades till Näringsdepartementet i juni 2007 och har sedermera tryckts som Arnek et al. (2007).

Det finns i dag en liten men växande akademisk litteratur om OPS som kommer från flera olika discipliner, främst nationalekonomi, företagsekonomi och statsvetenskap. Den nationalekonomiska litteraturen omfattar främst en teoretisk analys av olika tänkbara effekter av att tillämpa OPS-kontrakt. Den statsvetenskapliga litteraturen behandlar bl.a. hur beslutsfattande kring OPS-projekt berör den politiska processen.

De uppföljningar av OPS-kontraktens effekter som refereras kommer främst från olika statliga organ, framför allt revisionsmyndigheter. Det finns också en mängd publikationer från olika lobbyorganisationer som argumenterar kring OPS-projektens effekter som endast i begränsad utsträckning granskats.

Resten av rapporten har följande uppläggning. Inledningsvis preciseras i avsnitt 2 några av de centrala begrepp som återkommer i diskussionen kring

OPS. Detta avser dels innebörden av målet om effektiv resursanvändning, dels en definition av vad som här avses med OPS. Avsnitt 3 innehåller en redovisning av erfarenheter från ett antal länder som använt OPS. I avsnitt 4 diskuteras OPS och effektivitet. Syftet är att närmare precisera vad som krävs i utformningen av avtal mellan en statlig beställare och en privat utförare för att öka sannolikheten för att man med detta instrument bidrar till bättre projekt till lägre kostnad. I realiteten tycks inte strävan efter att uppnå ökad effektivitet vara huvudskälet till att användningen av OPS ökar i vår omvärld. Avsnitt 5 diskuterar vilka andra drivkrafter som kan förklara den utveckling som pågår i ett antal länder. Avsnitt 6 behandlar statsfinansiella aspekter på OPS medan avsnitt 7 sätter in ställningstagande till OPS i förhållande till den generella planeringsprocess som leder fram till prioritering av infrastrukturinvesteringar.

I bilaga A redovisas de funktionskrav som formulerats i ett finskt OPS-kontrakt. Bilaga B innehåller en statsvetenskaplig problembeskrivning av OPS som vi under projektets gång fått tillgång till, och vars slutsatser hantearats i huvudtexten.

Det finns en rad frågor med stor betydelse för hur väl OPS-projekt kan lyckas men som av utrymmesskäl inte behandlas här. Exempel på detta är frågor med koppling till konkurrensen i samband med att OPS-projekt upphandlas, de djupare frågorna kring fördelning av risk mellan parterna samt den tekniska utformningen av funktionskrav. Samtliga dessa aspekter diskuteras i såväl OECD (2007) som Arnek et al. (2007).

2 Centrala begrepp

Syftet med detta inledande avsnitt är att precisera vad som avses med vissa begrepp som används i diskussionen om OPS. Inledningsvis behandlas innebörden av begreppet effektivitet, och en kort diskussion förs kring hur detta mål förhåller sig till övriga mål för transportpolitiken (avsnitt 2.1). OPS kan tolkas som en form av avtal för upphandlade infrastrukturprojekt, och därför definieras ett antal olika entreprenadformer i avsnitt 2.2.

2.1 Det transportpolitiska målet och samhällsekonomisk effektivitet

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

I ett modernt samhälle som det svenska finns det en uppsjö av resurser av olika slag – arbetskraft, maskiner, materiel, råvaror, energi, teknologi, know-how m.m. Sådana resurser kan potentiellt användas för att producera en stor mängd olika varor och tjänster som sedan kan konsumeras av individer, företag eller offentlig sektor. Vid varje given tidpunkt fördelas, eller allokeras, de tillgängliga resurserna mellan ett otal ekonomiska aktiviteter och individer.

Det finns många olika sätt att fördela de tillgängliga resurserna. Ett sätt att jämföra dessa olika allokeringar av resurser med varandra är att ställa sig frågan hur effektiva de är.

Den mest generella definitionen innebär att en resursallokering är samhällsekonomiskt effektiv om ingen individ i samhället kan få det bättre utan att någon annan individ får det sämre. Effektiva resursallokeringar omöjliggör s.k. vinna-vinna situationer där alla tjänar på att gå från en allokering till en annan: Alla sådana åtgärder är redan uttömda.

Detta är emellertid ett abstrakt koncept som med denna formulering är svårt att använda för specifika frågor. Man brukar därför operationalisera det generella effektivitetsbegreppet i följande tre dimensioner.

Effektivitet i allokeringen av resurser mellan olika ändamål

Denna aspekt på samhällsekonomisk effektivitet innebär att en aktivitet ska genomföras om den samlade värderingen – dvs. nyttan eller vinsten av att få till stånd aktiviteten – är större än värdet av de resurser som går åt i denna process. Det är t.ex. effektivitetshöjande att bygga en ny väg eller järnväg om

den samlade nyttan överstiger kostnaden för de resurser som tas i anspråk för att bygga och driva den nya anläggningen.

Effektivitet i användningen av tillgängliga resurser

I samhället har man under årens lopp byggt upp en mycket stor mängd kapitalvaror, i infrastruktursektorn i form av vägar, järnvägar, hamnar och flygplatser. Det är viktigt att säkerställa att sådana anläggningar verkligen kommer till sin rätta användning. För detta ändamål bör man se till att priset sätts lika med samhällets marginalkostnader för att använda anläggningarna. Denna tumregel ger därför viktigt stöd för att utforma skatten på drivmedel, för att utveckla en eventuell kilometerskatt och för att beräkna banavgifter osv.

Effektivitet i produktionen av varor och tjänster

Den tredje dimensionen av begreppet samhällsekonomisk effektivitet säger att en produktionsprocess är effektiv när kostnaden för att producera en viss vara eller tjänst – exempelvis kostnaden för att bygga en ny väg eller järnväg – är så låg som möjligt. Denna aspekt handlar också om att säkerställa en utveckling av nya och bättre produkter och tjänster (s.k. produktinnovationer) eller nya former för att organisera produktionen av varor och tjänster (s.k. processinnovationer). Den s.k. dynamiska effektiviteten är därför nära kopplad till ekonomisk tillväxt.

En ytterligare aspekt av begreppet handlar om att göra lämpliga avvägningar i balansen mellan investerings- och framtida drift- och underhållskostnader: Genom att bygga bättre och dyrare i dag kan man spara på framtida kostnader, och vice versa. För att hitta en samhällsekonomiskt effektiv lösning bör man göra en lämplig avvägning i detta avseende.

Det finns avslutningsvis anledning att poängtera att samhällsekonomisk effektivitet långt ifrån är det enda målet för den verksamhet som bedrivs i offentlig sektor. Det finns bl.a. mål vad gäller inkomstfördelning, miljö och hållbar tillväxt osv. Effektiviteten är emellertid betydelsefull för möjligheten att uppnå såväl dessa som helt andra mål. Skälet är att en mer effektiv resursanvändning gör att det finns mer resurser tillgängliga för att uppnå sådana andra mål. Effektivitet gör att den kaka som ska delas blir så stor som möjligt.

2.2 Definition av OPS och av olika entreprenadformer

En entreprenad är enligt Nationalencyklopedin *ett åtagande av ett företag att för beställare utföra visst större arbete, särskilt avseende byggnad eller annan fast anläggning, t.ex. bro*. En entreprenad omfattar normalt både arbete och material. Ersättning kan ske till fast pris, eventuellt indexreglerat, eller som arvode plus verkliga kostnader, löpande räkning.

I det här avsnittet ges en definition av vad som menas med OPS i denna rapport. Definitionen görs i förhållande till de olika entreprenadformer som

används, i Sverige och i stora delar av världen i övrigt, vilket innebär att vi ser OPS som ett sätt att ingå ett avtal mellan beställare och utförare.

Utförandeentreprenad

När beställaren har ansvar för detaljprojekteringen och handlar upp en entreprenör för att utföra ett projekt används ofta en utförandeentreprenad.² Detta har varit, och är fortfarande i dag, den dominerande entreprenadformen för investeringar i transportinfrastruktur i Sverige.

Ett centralt inslag i utförandeentreprenaden är att beställaren efterfrågar en ”input”, dvs. att entreprenören utför vissa på förhand bestämda arbetsmoment. Beställaren – Banverket eller Vägverket – vill ha en väg eller bana mellan punkterna A och B byggd, och man definierar därför anläggningens egenskaper: bredd, linjedragning och andra tekniska specifikationer, ofta specificerat i en detaljritning eller ett projekteringsdokument. Men man specificerar därutöver också *hur* arbetet ska genomföras. Beställarens förfrågningsunderlag – dvs. det dokument som beskriver det projekt man begär in anbud på – anger precis vilka arbetsinsatser som kommer att krävas i form av beräknat antal arbetstimmar för olika personalkategorier, för olika arbetsredskap osv. Man preciserar också materialbehov i form av fyllnadsmassa, vilken typ av beläggning som ska användas osv., och man anger massförflyttningar i form av kubikmeter berg som ska sprängas och flyttas, behov av fyllnadsmaterial av olika typer osv.

De anbud som lämnas avser därför respektive entreprenörs erbjudande om å-priser för de olika aktiviteter som beställaren beskriver. Genom att multiplicera anbud med kvantiteter beräknas en totalkostnad, och projektet tilldelas den utförare som lämnat det lägsta budet.

Totalentreprenad

En renodlad totalentreprenad innebär att beställaren ansvarar för en programhandling och handlar upp en entreprenör som genomför både detaljprojektering och byggande. I jämförelse med utförandeentreprenaden blir entreprenören i betydligt större utsträckning inblandad i planeringsarbetet och kan därmed också påverka utformningen av det arbete som ska bedrivas. Ett avtal om totalentreprenad kan därför skrivas tidigare än ett avtal om utförandeentreprenad eftersom en del av förberedelsearbetet kommer att genomföras av entreprenören. Inom väg- och järnvägssektorn i Sverige är renodlade totalentreprenader mindre vanliga.³

² Också utförandeentreprenader kan utformas på olika sätt. Delad entreprenad innebär att beställaren handlar upp de olika delarna var för sig och själv leder och samordnar de olika arbetsuppgifterna. En annan variant är samordnad generalentreprenad, där beställaren handlar upp de olika delarna var för sig men utser en av entreprenörerna att sköta samordningen. En tredje variant är en utförandeentreprenad där beställaren handlar upp en entreprenör som i sin tur handlar upp underentreprenörer.

³ I anglosaxisk litteratur går utförandeentreprenaden stundtals under akronymen DBB – *design-bid-build* – medan totalentreprenaden kallas DB – *design, build*. Detta skrivsätt

Funktionsentreprenad

En funktionsentreprenad påminner i mångt och mycket om totalentreprenad med tillägget att avtalet också omfattar ett underhållsåtagande efter det att anläggningen tagits i bruk. Detta uttrycks ibland som förlängd garantitid och kan ses som ett steg mot livscykelräkning.⁴

En central skillnad mot utförandentreprenaden är betoningen på ”output” i stället för ”input”. Beställaren efterfrågar inte ett visst utförande utan en viss funktion hos den färdiga anläggningen. På så sätt kommer entreprenören att få ta konsekvenserna av den utformning som den nya anläggningen getts: Om man har sparat på investeringskostnader kan detta innebära att underhållskostnaderna blir högre, och vice versa. I Sverige har entreprenadformen provats på Norrortsleden utanför Stockholm.

Offentlig-privat samverkan

På samma sätt som i en funktionsentreprenad är kärnan i OPS ett långsiktigt kontrakt mellan den offentliga sektorn och en privat part, som kan vara ett företag eller ett konsortium, om tillhandahållande av en offentlig tjänst.⁵ Tjänsten kan vara att tillhandahålla en väg, ett sjukhus etc. Avtalet mellan parterna specificerar att den offentliga sektorn förbinder sig att betala en ersättning till projektbolaget i utbyte mot att få en tjänst levererad över en förutbestämd tidsperiod, exempelvis 25–30 år. Alternativt får projektbolaget rätt att själv ta ut avgifter från brukarna under den stipulerade tidsperioden.⁶ Projektbolaget ansvarar med båda dessa modeller för att med egna medel – dvs. en kombination av eget kapital och lån – bygga den infrastruktur som kommer att leverera den efterfrågade tjänsten.

Själva betalningen kan alltså ta sig olika former. I OPS-projekt som rör tillhandahållande av en transporttjänst förekommer fast pris, skuggtullar eller brukaravgifter. Fastprisersättningen utgår med ett i förväg bestämt belopp per år över kontraktstiden, en ersättning som den offentliga betalar till den privata parten för rätten att få nyttja anläggningen. Ersättningen kan kombineras med möjligheter till bonus för extra goda resultat och avdrag från ersättningen om uppställda villkor inte tillgodoses. Beställaren kan till exempel betinga betalningen på att vägen eller järnvägen är tillgänglig för trafik.⁷

betonar att anbud i en upphandling med DBB lämnas efter det att beställaren lagt fast utformningen (*design*), medan upphandlingen med DB görs före det att detaljprojekteringen genomförs. Se Pakkala et al. (2007) för en översikt.

⁴ Den anglosaxiska benämningen är *performance contracts*, och används inte sällan som en del av de projekt där Världsbanken är inblandad i genomförandet, inte minst vad gäller ersättningar för vägunderhåll. Se ett flertal referenser på www.worldbank.org.

⁵ Fortsättningsvis kommer vi också att använda beteckningarna projektbolaget eller konsortiet för den privata parten.

⁶ När projektbolaget finansierar verksamheten med användaravgifter i någon form talar man stundtals om en koncession. Språkbruket på denna punkt är emellertid inte alltid konsekvent.

⁷ Sådana ersättningar kallas stundtals tillgänglighetsersättningar eller *availability payments*.

En annan variant är att ersättningen utgörs av en så kallad skuggtull, vilket innebär att ersättningen helt eller delvis kopplas till den faktiska mängden trafik. Ersättningen kommer emellertid helt och hållet från beställaren och finansieras med skattemedel. En tredje variant är

att betalningen till konsortiet kommer direkt från brukarna, till exempel i form av en vägtull eller biljettintäkter för att använda en järnväg på det sätt som gäller för Arlandabanan.

OPS och utförandeentreprenaden skiljer sig åt med avseende på vilka delar av ett projekt som respektive part har ansvar för. Huvudtanken med OPS är att beställaren preciserar vilket slutresultat man är ute efter medan projektbolaget svarar för genomförandet och leveransen av den efterfrågade tjänsten. Detta omfattar design, byggnation, finansiering, drift och underhåll under en lång avtalsperiod. Utförandeentreprenaden överlämnar endast det direkta genomförandet på entreprenören.

Den huvudsakliga skillnaden mellan OPS och funktionsentreprenad ligger i finansieringen. Båda avtalsformerna omfattar både en byggfas och en fas med drift och underhåll. Med ett funktionsavtal får entreprenören betalt för sitt uppdrag i samband med att det genomförs, medan ett OPS-projekt kännetecknas av att entreprenören ersätts för investeringskostnaden under den kontrakterade avtalsperioden.

3 Situationen i några olika länder

Under de senaste femton åren har mer än ett tusen OPS-kontrakt tecknats inom EU, till ett sammanlagt värde av närmare 200 miljarder euro. Trots att allt fler länder använder OPS, så är det en avtalsform som i volymhänseende framför allt påverkar de offentliga finanserna i Storbritannien, och till en del också i Portugal och Spanien. I alla andra EU-länder är OPS fortfarande av begränsad storleksordning i jämförelse med traditionellt upphandlade investeringsprojekt. OPS används framför allt för stora projekt, och kommer i successivt ökad omfattning till bruk också för andra ändamål än infrastrukturbyggande. En genomgång av hur OPS utnyttjas redovisas i Blanc-Brude et al. (2007).

I det uppdrag som redovisades till regeringen under sommaren 2007 görs bl.a. en genomgång av situationen beträffande OPS-projekt i några av dessa länder (Arnek et al. 2007). Vi kommer att i detta avsnitt redovisa vissa ytterligare exempel på hur OPS tillämpats och också utvidga beskrivningarna för somliga av de länder som beskrivs i den tidigare rapporten. Urvalet syftar till att i första hand redovisa erfarenheter som är relevanta för den diskussion som förs i Sverige. Ytterligare fall redovisas i OECD (2007).

Genomgången inleds med en beskrivning av de projekt som genomförts i Norge (3.1) och Finland (3.2). Beskrivningen av situationen i England (avsnitt 3.3) och Skottland (3.4) är mer omfattande än den redovisning som görs i Arnek et al. (2007). Därutöver beskrivs situationen i Tyskland i avsnitt 3.5. Ett konkret exempel på hur OPS tillämpats i Rostock illustrerar hur man i Tyskland har omvandlat övergripande principer till faktisk handling. Situationen i Latinamerika skiljer sig något från de förhållanden som är vid handen i Sverige och Europa, men vi väljer ändå att redovisa några centrala slutsatser i avsnitt 3.6. En kort beskrivning av situationen i Frankrike och Italien görs i avsnitt 3.7 respektive 3.8. Avsnitt 3.9 redovisar en fallstudie från Ungern och avsnitt 3.10 vissa av de förhållanden i samband med OPS-projekt som uppstått i Portugal. Avsnitt 3.11 återger några aspekter på det enda svenska OPS-projektet, Arlandabanan, medan avsnitt 3.12 återger några huvuddrag av en uppföljning som Europeiska Investeringsbanken genomfört. Vi avslutar med några sammanfattande observationer i avsnitt 3.13.

3.1 Norge⁸

I Norge har tre vägprojekt genomförts med det uttalade syftet att undersöka lämpligheten i att använda OPS-avtal som ett sätt att ingå avtal mellan stat

⁸ Redovisningen i detta avsnitt baseras till fullo på en rapport som nyligen lämnats till det norska Samfärdseldepartementet av Transportökonomisk Institut och Dovre International AS; se Sandberg-Eriksen et al. (2007).

och privata utförare. Projekten är E 39 Klett–Bårdshaug, E 39 Lyngdal–Flekkefjord och E 18 Grimstad–Kristiansand. De båda första projekten har färdigställts och avsikten är att det tredje projektet ska slutföras under 2009. Den modell som prövats i Norge kan kortfattat beskrivas på följande sätt:

1. Projektet planeras på en övergripande nivå av Statens vegvesen. Arbetet med arbetshandlingar och vissa markköp påbörjas.
2. En inbjudan till pre-kvalificering skickas ut.
3. Maximalt fyra konsortier som befunnits kvalificerade inbjuds att lämna anbud i en traditionell upphandling.
4. Inkomna anbud utvärderas och två konsortier inbjuds till fördjupade förhandlingar och till att lämna ett slutbud.
5. Det vinnande anbudet identifieras.
6. Ett OPS-företag bildas – dvs. ett projektbolag – vars enda funktion är att genomföra det aktuella projektet; företaget avvecklas efter det att kontraktet slutförts.
7. Det kontrakt som ingås beskriver projektbolagets respektive Statens vegvesens rättigheter och förpliktelser.
8. Kontraktet specificerar också vilka entreprenörer som projektbolaget har för avsikt att använda. En stor del av ansvaret för att genomföra de olika arbetsuppgifterna regleras i form av avtal mellan projektbolaget och underentreprenörer.
9. Projektbolagets finansieringsplan godkänns. Detta avser alla lån som tas upp vad gäller återbetalningstid och räntevillkor. Planen innehåller också en modell för beräknade kostnader och ersättningar under varje år av kontraktperioden. Vissa krav ställs också på att projektbolaget ska teckna försäkringar.
10. Projektbolaget bygger projektet och är ansvarigt för drift och underhåll under 25 år från färdigställandetidpunkten.
11. Ersättningsmodellen omfattar nedanstående komponenter. Modeller för hur, mera precist, ersättningen utformas redovisas i bilagor till avtalet och utgår från det anbud som lämnats under upphandlingen:
 - a. Ersättning för att vägen hålls tillgänglig för trafik.
 - b. Ersättning för en acceptabel kvalitet (driftsstandard).
 - c. Ersättningar för trafikökningar utöver vad som har prognostiserats vid avtalstillfället.
 - d. Ersättningar för om projektbolaget lyckas att etablera en högre trafik-säkerhet än vid andra, likartade projekt.

Transportøkonomisk Institutt (TØI) sammanfattar sina slutsatser i åtta punkter.

- *Rationellt genomförande av projekt och kortare byggtid.* Man finner inga belägg för att OPS sparar pengar jämfört med traditionella avtalsformer. Däremot påvisas en väsentligt kortare genomförandetid, vilket betyder att

projekten färdigställs betydligt tidigare, och ett projekt är tillgängligt för trafikanterna tidigare än vad som annars vore fallet.

- *Oklart om livscykelkostnaderna påverkas.* Det finns en tanke om att OPS innebär att ett projektbolag som ges helhetsansvar för både byggande och drift kommer att kunna sänka kostnaderna över projektets livstid, exempelvis genom att bygga lite dyrare för att i stället kunna spara på framtida underhållskostnader. Det har emellertid varit svårt att hitta belägg för att det förhåller sig på detta sätt. Flera förhållanden kan bidra till detta. En kort anbudsfas kan ha gjort det svårt att överväga förändrade tekniska lösningar; anbudsgivarna hade relativt begränsad erfarenhet av drift och underhåll; Statens vegvesen ställde också krav på att handböcker och givna standardkrav skulle tillgodoses, vilket kan göra det svårt att pröva nya tekniska lösningar. Det är också för tidigt att bedöma konsekvenserna av de förändrade tekniska lösningar som trots allt prövats.
- *Innovationer.* Man har i utvärderingen kunnat konstatera att utförarna utvecklat sin genomförandestrategi, man har förändrat projektorganisationen liksom kontraktstrategin och projektfinansieringen. Däremot har man inte kunnat bekräfta hypotesen att OPS medför en ökad teknisk innovationsbenägenhet.
- *Risk och risköverföring.* OPS-modellen stärker den privata entreprenörens incitament till kostnadseffektivitet på så sätt att man nu ersätts med ett fastpriskontrakt, medan beställaren traditionellt har ansvaret för volymrisker (se beskrivningen i avsnitt 2.2 ovan). Man gör bedömningen att detta är en lämplig förändring av ansvaret för kostnadsöverskridanden. Man noterar emellertid att detta också inneburit att projektbolaget ges ansvar för risk som man har begränsad möjlighet att kontrollera, vilket kan tänkas ha gjort lånekostnaden – dvs. räntan – lite dyrare än nödvändigt. Svårigheten att i efterhand konstatera om OPS-projekten har sparat pengar skulle kunna bero på att anbuderna innehåller krav på ersättningar för att på detta sätt ta över risker som normalt ligger hos beställaren.
- *Privat eller offentlig finansiering.* Den information som gjorts tillgänglig för utvärderingen har inte varit tillräcklig för att konstatera om privat finansiering sammantaget är billigare eller dyrare än offentlig finansiering.
- *Synpunkter från lokalsamhället.* Lokala politiker och lokalt näringsliv är nöjda med OPS-projekten och det sätt de genomförts på.
- *Aktörernas syn på processen.* Upphandlingsprocessen tycks vara väl genomförd och uppfyller de önskemål man kan ha om tillräcklig konkurrens. Transaktionskostnaderna tycks vara höga jämfört med traditionellt upphandlingsförfarande men sjunker över tiden, dvs. det har gått smidigare och kostat mindre att upphandla det tredje jämfört med det första projektet. Upphandling och kontraktskrivning upplevs gå snabbt i ett europeiskt perspektiv.
- *Alternativa modeller.* Utvärderingen gör bedömningen att den modell som utnyttjas väsentligen fungerar bra men att den kan vidareutvecklas.

De projekt som genomförts med syfte att pröva lämpligheten av OPS uppvisar därmed en räckvärd värdefulla erfarenheter. Ett samlat ansvar hos utföraren för både projektering och byggande, liksom att lägga både byggande, drift och underhåll i ett enda entreprenadkontrakt är lärdomar som skulle kunna realiseras också utan att man kräver att entreprenören lånar upp pengar externt.

En mycket viktig konsekvens av den privata finansieringen är emellertid att man frikopplar genomförandet av en investering från den offentliga budgetprocessen, och att man därmed kan öka sannolikheten för att projekt kan genomföras utan att störas av resursbrist i samband med budgetårsskiften. Detta kan åtminstone i princip åstadkommas också på annat sätt, exempelvis genom att ett statligt beslut om igångsättning av ett projekt ställer samtliga medel till förfogande från projektets början. Konsekvensen av detta skulle å andra sidan bli att man behöver förändra det statliga system för budgetering som för närvarande tillämpas. Genom att använda statlig finansiering tappar man också de granskningar av projektutformning och genomförande som görs av kommersiella långivare, och som sannolikt bidrar till att verksamheten kan genomföras på ett kostnadseffektivt sätt.

3.2 Finland

Man har i Finland genomfört två OPS-projekt. Informationen om dessa projekt är knapphändig, och det är därför inte möjligt att sammanställa systematisk information om vare sig det projekt som slutförts eller det som fortfarande är under byggnation.

I samband med arbetet med en tidigare rapport har VTI emellertid tillgång till viss information om avtalsutformning m.m. om det OPS-projekt som nu byggs, ett ca 50 km långt avsnitt av E 18 mellan Muurla och Lohjanharju på sträckan Helsingfors–Lahtis. I motorvägsprojektet ingår 7 tunnlar med en sammanlagd längd av ca 5 km, 8 trafikplatser och 49 broar.

Upphandlingen påbörjades i början av 2005, då Finnra – den finska vägmyndigheten – bjöd in ett antal företag eller konsortier att lämna anbud på projektet. Det vinnande budet offentliggjordes i mitten av hösten. Utgångspunkten var att projektet ska vara färdigt i sin helhet i december 2010. Enligt uppgifter på hemsidan kommer emellertid projektet att öppnas för trafik redan under 2008 (<http://alk.tiehallinto.fi/e18/english/index.html>). Entreprenören har därefter ett åtagande om att underhålla vägen under 21 år.

I Nilsson et al. (2006) återges delar av det avtal som ingåtts mellan parterna, och detta material återges här som bilaga A. Ett viktigt konstaterande är att de ersättningar som betalas ut från beställare till utförare har utformats med avsikt att förmå utföraren att tillhandahålla en väg med de egenskaper som är samhällsekonomiskt motiverade. Man kan bl.a. notera följande aspekter:

- Projektbolaget lånar upp pengar under projektets byggfas.⁹ Ersättningen börjar betalas ut så snart som vägen helt eller delvis öppnas för trafik. Detta skapar incitament till att öppna projektet för trafik så snart som möjligt.
- Ersättningen till projektbolaget minskar om man stänger av delar av sträckan för underhållsarbeten. Dessa klausuler har utformats på ett sådant sätt att man ges anledning att överväga möjligheten att utföra underhållsarbete under lågtrafiktid.
- Ersättningen minskar också om vägytans jämnhet försämras.
- Det finns möjligheter att få en bonus om trafiksäkerheten visar sig vara bättre än på andra vägar av likartad beskaffenhet.

Det har inte varit möjligt att närmare bedöma om *styrkan* på de incitament som skapats är lämpligt avvägd för att säkerställa en samhällsekonomisk optimal balansgång mellan kostnad och kvalitet. Klausulerna illustrerar emellertid möjligheterna att med väl utformade avtal förmå en kommersiell utförare att beakta kvalitet i tillhandahållande av vägtjänster.

3.3 England

Englands användning av OPS bör ses som en del av en generell strategi för att utnyttja privata företag för att tillhandahålla offentligt finansierad verksamhet. Förutom infrastruktur ingår försvarsprojekt, byggnation av skolor, sjukhus och fängelser m.m. som delar i den strategi som brukar gå under beteckningen *the Private Finance Initiative (PFI)*.

Den engelska vägmyndigheten (Highways Agency) kallar sina OPS-kontrakt för DBFO (*Design Build Finance Operate*). Den modell som tillämpas förutsätter att ett kommersiellt projektbolag bildas för att driva projektet för utföraren. Motparten är transportministeriet medan Highways Agency är ansvarigt för administrationen av avtalet.

Flertalet OPS-projekt tillämpar en finansiering med skuggtullar, vilket innebär att projektbolaget ersätts i proportion till hur många fordon som passerar på vägen. Betalningarna görs av vägmyndigheten. Betalningen knyts också till ett prisindex, vilket innebär att utföraren inte behöver riskera att ersättningen urholkas av inflationen. Betalningsreglerna innehåller också en korrigerings i form av ett avdrag för avstängda filer och en bonus för extra säkerhet om utvecklingen är bättre än nationellt genomsnitt för motsvarande vägtyp (jfr beskrivningen av det finska kontraktet). Avtalsperioden är oftast 30 år.

Den engelska riksrevisionen (National Audit Office, NAO) har under en lång följd av år följt och utvärderat användningen av OPS i engelsk statsför-

⁹ Utförandentreprenaden innebär normalt att beställaren betalar ut ersättning löpande under byggtiden, delvis i form av förskott.

valtning. I en studie från 2003 studerades utfallet av bygg- och anläggningsprojekt av denna art (NAO 2003). Man framhåller tre generella observationer:

- OPS-projekt håller budget och leder inte till kostnadsöverdrag för beställaren utom när beställaren ändrar beställningen efter det att avtal har ingåtts.
- Projektet levereras i tid och på avtalat sätt. Av 37 studerade projekt levererades 28 i tid. Av de projekt som levererades för sent var förseningen mindre än två månader i 6 av de 9 fallen.
- Det är svårt att mäta kvalitet, men NAO gör bedömningen att OPS-projekt levereras med tillfredsställande kvalitet.

Det är emellertid slående att man inte kan uttala sig om projekten leder till lägre kostnader för beställaren. Detta trots att britterna betonar att ett centralt motiv för OPS-projekt är att skapa ekonomiska värden (*Value for money*). NAO är också noga med att påpeka att det inte går att avgöra om de uppnådda resultaten också skulle kunna uppnås med andra upphandlingsformer än OPS.

En kritisk rapport av Edwards et al. (2004) har publicerats av *Association of Chartered Certified Accountants*. Utöver de observationer som gjorts av NAO framhåller man att informationen om utfallet av de engelska OPS-projekten är anmärkningsvärt svårtillgänglig. Till en betydande grad tycks detta bero på de regler om att information ska hållas hemlig som regeringen själv har beslutat om (s. 12).

Man framhåller vidare att det i litteraturen saknas belägg om faktiska kostnadsbesparingar. Inga redovisningar görs av de förhandsbedömningar som gjorts av kostnader i förhållande till det faktiska kostnadsutfallet för OPS-projekt (s. 78). En förklaring till detta, dvs. att myndigheterna inte vill offentliggöra analyserna, bedömer författarna, skulle kunna vara att OPS leder till en förlust av nytta för staten och en omfördelning från skattebetalarna till företagen (s. 12). I rapporten sägs också att den förmenta överföringen av risk till byggföretagen har skapat nya kostnader och risker för vägmyndigheten och därmed högre kostnader totalt för den offentliga sektorn (s. 12).

En annan observation är att NAO, liksom andra offentliga granskningsorgan, varit försiktiga i sina bedömningar av om OPS varit en framgång. I stället har man pekat på lärdomar att göra från processen. Man pekar vidare på att flera studier ifrågasatt om metoden för att värdera value for money kan avgöra i vilken utsträckning ett projekt som genomförs som OPS verkligen är bättre än en alternativ upphandlingsform (s. 7). I själva verket förs en diskussion om de inneboende svårigheterna i att göra sådana jämförelser.

Vidare görs bedömningen att vägmyndigheten i England totalt sett betalat ca 25 % mer för avtalet med ett privat OPS-konsortium; i gengäld har man kunnat säkerställa att projekten färdigställs i tid och att man håller budget. Man anser också att det är klarlagt att de första åtta OPS-projekten kommit att kosta mer i administration etc. än förväntat. De viktigaste källorna till kostnadsökningar är högre kostnader för experthjälp vid kontraktering, uppföljning och tilläggsbeställningar.

Vad gäller transparens och ansvarsutkrävande sägs att det finns ytterst lite information för allmänheten om resultaten av dessa projekt (s. 12). Man menar att informationsläget är bättre för projekt inom vårdsektorn.

En viktig iakttagelse i Leahy (2005) är att det brittiska finansdepartementet (UK Treasury) har reviderat den metod som tidigare rekommenderats för att bedöma *Value for money* inför genomförandet av offentliga investeringsprojekt. Bedömningen ska nu ske i tre skeden. Det första skedet syftar till att göra en bedömning på programnivå av om OPS är lämpligt för det berörda programmet. Det andra skedet är en bedömning på projektnivå och det tredje en bedömning på upphandlingsnivå. En central del av det nya angreppssättet är att försöka förkorta upphandlingstiden. Detta var en kritikpunkt i tidigare granskningar av upphandlingsskedet t.ex. från the Committee of Public Accounts (2003).

Upphandlingsprocessen för OPS-avtal har också studerats i NAO 2007. Man analyserade samtliga engelska OPS-avtal mellan april 2004 och juni 2006. Följande resultat bedömdes som viktiga:

- Upphandlingsprocesserna pågick under i genomsnitt 34 månader.
- NAO bedömde att det borde vara möjligt att korta detta till mellan 18 och 24 månader.
- I en tredjedel av projekten förändrades innehållet i uppdragen på ett betydelsefullt sätt efter det att upphandlingen hade avgjorts.
- Till följd av de långa upphandlingstiderna och höga kostnader för att framställa anbud har företagens benägenhet att delta i budgivning minskat, dvs. man får successivt allt färre budgivare i processen. En observation som görs är att det torde behövas åtminstone tre budgivare för att säkerställa tillräcklig konkurrens i upphandlingen (se även Nilsson et al. 2005, kap. 5, för en diskussion om hur många anbudsgivare som behövs).
- Kostnaderna för experthjälp i samband med upphandlingarna fortsätter att vara höga. Experthjälpbudgetarna överskreds med i genomsnitt 75 %.
- NAO är också bekymrat över att erfarenhetsöverföringen från ett projekt till ett annat verkar vara svag, och man menar att kompetensen i upphandling behöver vårdas och utvecklas.

3.4 Skottland

På uppdrag av the Scottish Executive har en välgjord studie av erfarenheter från OPS i Skottland genomförts av Cambridge Economic Policy Associates (CEPA 2005). Det huvudsakliga syftet har varit att göra en bedömning av kostnader och nyttor förenade med OPS jämfört med konventionell upphandling. Uppdragsgivaren var särskilt intresserad av hur projekt som faktiskt påbörjats i Skottland hade presterat i förhållande till uppsatta mål. CEPA följde därför upp 64 projekt varav endast 3 var transportprojekt. De största kategorierna var hälsovårds- och skolanläggningar. Studien baserar sig på en enkät till de chefer som var ansvariga för driften av verksamheten vid de

anläggningar som levererats som OPS och till operatörerna av OPS-kontrakten. Utredarna erhöll endast svar från mellan 56 och 59 % av de tillfrågade.

En central komponent i jämförelser mellan privat och offentligt tillhandahållande brukar vara att ta fram information om det offentliga alternativet; detta går i regel under begreppet *Public Sector Comparator* (PSC). Man försöker då beräkna kostnaden för ett projekt om det skulle genomföras i och av offentlig sektor, eller snarare om man genomför projektet på traditionellt sätt. På så sätt har man en jämförelsenorm, dvs. man får ett begrepp om hur kostnaderna för ett bud under en upphandling förhåller sig till kostnaden med ett traditionellt genomförande.

CEPA bedömer att man inte bör lägga för stor vikt vid den kostnad som beräknas för PSC. En fullständig utvärdering bör ta in fler dimensioner än kostnader, t.ex. vad som händer senare under kontraktstiden med olika upphandlingsformer liksom hur beställarfunktionen upprätthålls i olika upphandlingsformer.

CEPA konstaterar att i alla de projekt för vilka en PSC hade producerats – i 84 % av de undersökta fallen – indikerade den bedömning som gjordes innan beslut fattades om att använda OPS att detta skulle generera en besparing. Detta är i princip vad man kan göra i förväg. På en efterhandsutvärdering kan man ställa större krav. CEPA konstaterar att en fullständig jämförelse skulle kräva ett bra kontrafaktiskt jämförelsefall och att projektet hade funnits en större del av kontraktstiden.

Mer än hälften av de upphandlande myndigheterna trodde att deras kontrakt erbjöd bra eller utmärkt *value for money* (VfM). VfM är ett vidare begrepp än kostnadseffektivitet och syftar på att maximal nytta fås för det mål man vill uppnå givet en viss mängd satsade resurser. Därför kan en dyrare tjänst ge mer VfM än en billigare med samma påstådda syfte om den ger mera nytta. Samtidigt indikerade undersökningen att kostnaderna för ett antal aktiviteter ökade med OPS. Detta gällde själva genomförandet av upphandlingen, uppföljningen av det avtal som ingåtts, försäkringskostnader och kostnader för ändringsbeställningar.

Beställarna bedömde i regel att det hade funnits tillräcklig konkurrens för projekten. I genomsnitt fanns det 9 bud i upphandlingarna. Det saknas emellertid enkla kriterier för vad som ska avses med ”tillräcklig” konkurrens. I Nilsson et al. (2005) görs bedömningen att det kan behövas 5–6 konkurrenter för att konkurrensen ska fungera väl (s. 87). CEPA finner att upphandlande myndigheter och utförare uppger att konkurrensen avtagit på senare år. Man pekar på att det också finns anekdotiska belägg för att konkurrensen avtagit. Detta sammanfaller med de engelska iakttagelserna. CEPA understryker vikten vid att upprätthålla konkurrens.

I likhet med NAO:s iakttagelser för England finner CEPA att upphandling av OPS-projekt verkar ta längre tid än konventionell upphandling. I de undersökta projekten tog upphandlingen i genomsnitt 28 månader, vilket är 6 må-

nader mindre än genomsnittet för England. De uppnådda upphandlingstiderna är 4 månader längre än den övre gränsen som föreslagits av NAO.

Den faktiska kostnaden, dvs. de betalningar som görs till det kommersiella konsortiet, låg i genomsnitt närmare det ursprungligen avtalade beloppet i OPS-projekt än i konventionellt upphandlade projekt. Denna jämförelse baseras på NAO:s studie 2003 och inte på direkt jämförbara kontrakt. Trots detta ökade kostnaderna till följd av att beställaren gjorde tilläggsbeställningar i mer än hälften av de studerade fallen.

CEPA menar vidare att det vid studier av OPS är viktigt att skilja på i) effekter av den specifika upphandlingsformen (t.ex. designfrihet, kontraktslängd och ersättningsform) och ii) effekter av förbättrad hantering av en given form, t.ex. genom förstärkt beställarkompetens.

OPS uppfattades av beställarna som något bättre än konventionellt upphandlade projekt med avseende på konstruktion och design. Detta tolkar CEPA som ett resultat av att utförarna var involverade i beslut om hur projekt skulle konstrueras och utformas. Beställarna var mindre nöjda med hur innovativa utförarna egentligen varit, dvs. man hade i betydande omfattning använt samma metoder för genomförandet som traditionellt används.

Man finner inga belägg för att OPS-projekten är vare sig bättre eller sämre än traditionella projekt med avseende på drift och underhåll. Projektens tillgänglighet får höga betyg medan småreparationer och felavhjälpning är en källa till frustration.

OPS-kontrakten uppfattas som mindre flexibla än konventionella kontrakt. Därför är det viktigt att undvika ändringar och tilläggsbeställningar i förhållande till det ursprungliga avtalet. Många svarande i CEPA:s enkät uppgav att projektet inte skulle kunna ha genomförts utan OPS. Dessa lokala beslutsfattare uppfattar därför förloppet som om de lyckats tidigarelägga projekten eller att den tillgängliga budgeten utvidgats.

CEPA:s intervjuer indikerar att flertalet av dem som tillfrågats bedömde att riskerna hade fördelats rätt mellan parterna. Det är kanske inte helt förvånande att offentliga och privata chefer inte underkänner sitt eget arbete.

3.5 Tyskland¹⁰

En särskild lag – *Fernstrassenbauprivatfinanzierungsgesetz* – stiftades 1994 för att möjliggöra nya upphandlingsformer för vägar i Tyskland. Lagen specificerar två olika modeller som båda innebär att den privata partnern bär ansvaret för delar av planeringsarbetet, liksom för konstruktion, finansiering och drift av vägar under en lång tidsperiod. Modellerna innebär emellertid olika typer av brukarfinansiering.

Den s.k. F-modellen möjliggör brukarfinansiering, dvs. de som använder en väg betalar för detta. I den alternativa A-modellen betalar staten till projektbolaget i proportion till antalet brukare, dvs. A-modellen baseras på s.k.

¹⁰ Avsnittet baseras delvis på OECD (2007).

skuggtullar. Medlen för att betala ut skuggtullen tas från de intäkter som staten får från kilometerskatten för tunga fordon, en skatt man betalar för att använda autobahn.

Det tyska federala ministeriet för trafik, byggande och stadsutveckling publicerade 2007 en så kallad erfarenhetsredogörelse (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2007). I denna redovisas främst den utveckling som skett av principerna för, och tillämpningen av OPS i Tyskland. Antalet tecknade OPS-avtal sägs bl.a. ha fördubblats under åren 2004 till 2005 jämfört med åren innan. Man gör bl.a. bedömningen att korrekt utformade OPS-projekt kan bidra till att öka effektiviteten i offentliga projekt. Man bedömer dock inte att OPS är lämpligt för alla projekt.

Några egentliga effekter eller resultat redovisas inte. Vi har sökt efter referenser till sådana uppföljningar men inte funnit några. Två av de projekt som genomförts på grundval av den nya lagstiftningen är Warnowtunneln i Rostock och Travetunneln i Lübeck. En kort beskrivning görs i det följande av det första av dessa projekt.

Warnowtunneln¹¹

Tunneln passerar under floden Warnow, ungefär halvvägs mellan Rostock centrum och Warnemünde, där floden flyter ut i Östersjön. Tunneln är 800 m lång, har två körfält i vardera riktning och omfattar också 4 km anslutningsvägar.

När tunneln öppnades för trafik i september 2003 var det den första tullfinansierade tunneln i Tyskland. Ett projektkonsortium, Warnowquerung GmbH & Co. KG, vann den upphandling som ledde fram till utveckling, konstruktion, underhåll och finansiering av projektet. Konsortiet äger inte den färdiga anläggningen utan har ett avtal som (från början) omfattade 30 år efter trafikstart. I konsortiet ingår ett franskt byggföretag (30 %) och Macquarie Infrastructure, en australisk investeringsbank (70 % av aktiekapitalet).¹²

Det avtal som tecknades med konsortiet innehöll bl.a. följande klausuler:

- Avtalet kunde avbrytas av Rostock stad efter 10 år om man så önskade. Det pris som staden i så fall skulle betala till konsortiet skulle avgöras av hur stora intäkter man beräknade för resterande 20 år av det ursprungliga avtalet.
- Koncessionären skulle kunna bryta kontraktet om man inte hade fått erforderliga bygglov etc. inom 5 år efter det att avtalet ingåtts. Om så var fallet skulle man ersättas för upplupna kostnader med maximalt 10 miljoner euro.
- Koncessionären hade också rätt att avsluta kontraktet om det skulle visa sig att tillståndshandlingar etc. skulle öka konstruktionskostnaderna med

¹¹ Denna beskrivning baseras på Baltic Gateway (2007).

¹² Macquarie Bank äger också Arlanda Express och man är ägare till ett stort antal andra infrastrukturprojekt av likartad natur runtom i världen.

mer än 10 %. Alternativt skulle man kompenseras av beställaren för sådana kostnadsökningar.

- Koncessionären skulle i princip bära risken för de byggarbeten som skulle göras, men med vissa undantag:
 - Beställaren skulle betala för de kostnader som skulle uppstå om man fann ammunition som inte hade exploderat.
 - Parterna skulle dela på kostnaden för förorenad jord eller kostnadsökningar som kan hänföras till force majeure.
 - Alternativt kunde man välja att hantera sådana kostnadsökningar genom att förlänga kontraktet till mer än 30 år.
- Koncessionären fick bära den fulla efterfrågerisken. Beställaren utfärdade exempelvis inga garantier för de trafikprognoser som gjorts. Man gav heller inga löften om att avstå från att bygga infrastruktur som skulle kunna leda bort trafik från tunneln.

Projektets finansiering framgår av tabell 1. Den ursprungliga kostnadsbedömningen visade sig huvudsakligen korrekt med undantag för vissa överskridanden till följd av utgrävningar och förvaring av fyllnadsmassor.

Tabell 1. Finansiering av Warnowtunneln (från Baltic Gateway 2007)

Finansieringskälla	M€	
EU (TEN) anslag	20	
Andra tillskott från anslag	10	Huvudsakligen för anslutningsvägar
Risikkapital	40	Bouygues 30 %, Macquarie 70 %
Banklån	150	
Totalt	220	

2006 kostade det 2 euro för personbilar (2,50 euro under sommaren) och 14 euro för lastbilar (17.50 euro) att använda tunneln. Konsortiet har inte rätt att fritt sätta avgifter, vilket framgår av diskussionen nedan.

Det har varit svårt att få tillgång till de trafikprognoser som gjordes innan investeringen genomfördes och den faktiska trafiken efter trafiköppning. Enligt vissa uppgifter trodde man på ett tidigt skede att tunneln skulle utnyttjas av 40 000 fordon per dag om man inte skulle ta ut någon tull och av 25 000–30 000 fordon med en tull. En förhandsbedömning gav vid handen att det skulle vara tillräckligt att ta ut 1,50 euro per personbil för att täcka konstruktionskostnaderna under avtalsperioden.

Kontakter med Macquarie Infrastructure Group ger däremot vid handen att företaget prognostiserade 15 000–20 000 fordon per dag med nuvarande avgiftsnivåer. I maj 2006 var emellertid trafiken i genomsnitt 10 300 fordon per dag. Det kan finnas flera förklaringar till att trafiken och därmed tullintäkterna inte nått upp till de nivåer som förutspåddes:

- Den traditionella tunga industrin öster om floden har minskat i betydelse jämfört med när tunneln ursprungligen planerades, vilket har konsekvenser för den trafikpotential som finns.

- Avgifterna kan vara för högt satta.
- Det finns attraktiva och avgiftsfria alternativ till tunneln även om dessa delvis är förenade med trängselproblem.

När avtalet mellan parterna utformades var avsikten att fastställa en avgiftsstruktur som utgick från ett finansiellt perspektiv, dvs. för att säkerställa en acceptabel intäktsnivå för konsortiet. Man tänkte sig därför att börja med en låg avgiftsnivå som successivt skulle tillåtas öka under avtalsperioden. Kort innan tunneln öppnades för trafik togs emellertid beslut om den lag som beskrevs ovan. En konsekvens av lagen var att den planerade strategin med successiva avgiftsökningar under avtalsperioden inte längre blev möjlig. En utgångspunkt för den nya lagen är således att de tullar som tas ut ska baseras på genomsnittliga bokföringsmässiga kostnader, och att en linjär avskrivning ska väljas för att beräkna anläggningens årliga värdeminskning. Avgifterna kan justeras, men endast med tre års intervall, och alla användare ska hanteras likvärdigt (det är oklart hur detta definieras).

Sammantaget innebär den nya lagen att vare sig konsortiet eller Rostock stad har full kontroll över avgiftsuttaget. Det blir på så sätt också svårt att justera avgifterna för att beakta de konsekvenser som höga eller låga avgifter har för användningen, och det är inte möjligt att anpassa avgifterna till den specifika trängselsituationen.

Under 2006 hamnade konsortiet i finansiella problem till följd av den otillräckliga intäktsnivån. Som ett resultat av detta tycks ägarna ha skrivit av 40 miljoner euro som förluster och lånen har omförhandlats till att omfatta en längre avtalsperiod. Rostock stad har också gått med på att förlänga kontraktet till år 2053 i stället för 2033 som ursprungligen var avsikten.

Omförhandlingarna förorsakade en intensiv politisk debatt, och det tycks också vara den känsliga politiska situationen som gjort det svårt att få information om avtalet och de problem som uppstått. Ett motiv för staden att acceptera en förlängd avtalsperiod var att alternativet var betydligt sämre: Om konsortiet hade gjort konkurs och staden tvingats ta över anläggningarna hade man enligt den nya lagen inte haft möjlighet att fortsätta med uttag av tullavgifter. Kostnaden hade då fått betalats med skatter och fått betydande konsekvenser för övrig skattefinansierad verksamhet.

Detta kan också vara en del av bakgrunden till Tysklands ljumma inställning till den planerade och nu beslutade bron över Fehmarn bält. Trafikriskerna är med denna typ av projekt betydande och som en konsekvens tycks den fulla trafikrisken för den nya dansk-tyska förbindelsen tas av Danmark.

3.6 Latinamerika¹³

Återkommande ekonomiska kriser under 1980-talet resulterade i låga investeringsnivåer och otillräckliga anslag för infrastrukturundehåll i många latinamerikanska länder. Som ett resultat kom man att under 1990-talet etablera nya strategier med en omfattande användning av det som i Sverige kallas OPS. Mer än femtio sådana projekt har genomförts, de flesta i Argentina, Brasilien, Chile, Colombia och Mexiko. Huvuddelen av dessa projekt bekostas med användaravgifter.

Enligt Engel et al. (2003) har de förhoppningar som dessa avtal väckte långt ifrån kommit att bekräftas.¹⁴ Den viktigaste förklaringen sägs vara de omfattande omförhandlingar som genomförts av de ursprungliga avtalen. Problemet med sådana omförhandlingar är att endera parten kan utnyttja situationen till sin egen fördel. I synnerhet tycks problemet ha varit att företag och konsortier har utnyttjat sina politiska kontakter och på så sätt kunnat begränsa sin egen risk för ekonomiska förluster.

Detta har påverkat incitamenten till kostnadseffektivitet på så sätt att det skapats förväntningar att kostnadsöverskridanden kommer att ersättas av staten. I medvetande om att omförhandlingar är vanliga har man också avstått från att vara normalt försiktig i beräkningarna av sina kostnader när man ska lämna anbud i nya upphandlingar. Logiken är att det sannolikt är möjligt att ”rädda” en slarvig kalkyl genom en framtida omförhandling.

Författarna noterar att sådana ”opportunistiska omförhandlingar” underlätades av två brister i avtalsutformningen som tycks ha varit gemensamma för flertalet länder i regionen. Ett problem var att man genomförde upphandlingarna enligt principen ”upphandla nu, reglera senare”. Eftersom man inte vid avtalets ingående hade regler för vad som skulle ske om olika olyckliga omständigheter inträffar, tvingades man att från fall till fall hitta lösningar när de avtal som ingåtts ledde fram till kostnadsöverskridanden och krav på omförhandlingar.

Dessutom var det samma offentliga myndigheter som hade utarbetat avtalen, och som hade att utöva tillsyn över dess genomförande, som fick i uppdrag att omförhandla avtalen med koncessionärerna. För dessa myndigheter mäts framgång i termer av antal projekt som man lyckats få till stånd, medan tillsynsuppgiften hade mindre betydelse. Vår slutsats är att detta visar att problemet många gånger kanske främst ligger på den politiska sidan. Om den politiska beställaren främst vill kunna visa på att infrastruktur byggs blir drivkrafterna för att åstadkomma effektivitet svaga.

Ett annat huvudproblem var att man normalt ingick fastprisavtal och att koncessionären bar den fulla intäktsrisken. När kostnaderna ökade samtidigt som trafikutvecklingen inte blev den förväntade växte kraven på subventio-

¹³ Med begreppet koncession avses här ett avtal mellan ett privat företag och staten där företaget får rätt att tillhandahålla en tjänst – en väg – och finansiera detta med användarintäkter. Motsvarande avtal som bekostas av skuggtullar eller av tillgänglighetsbaserade ersättningar är däremot inte att betrakta som koncessioner.

¹⁴ En annan referens vad gäller latinamerikanska erfarenheter är Guasch (2004).

ner. I denna situation var det ofta svårt för regeringarna att hålla emot sådana krav. Detta förstärktes av att man stundtals lockades att använda OPS för projekt man på förhand insåg var mindre lämpliga för denna avtalsform. Genom att både beställare och utförare på ett tidigt stadium förstod att det skulle uppstå krav på omförhandlingar var det också svårt att inte medge sådana omförhandlingar när konsortierna faktiskt hamnade i ekonomiska problem.

Man menar vidare att de förstudier som genomfördes innan en upphandling påbörjades inte var av tillräcklig kvalitet. Detta bidrog bl.a. till att de vägar som kom att byggas inte var av acceptabel standard, och i själva verket ofta var sämre än de vägar som byggts på traditionellt sätt. Detta pekar också på behovet av att inför en upphandling ha genomfört noggranna förberedelser från den offentliga partens sida. Detaljerna i de avtal som tecknas är avgörande för att verksamheten ska kunna genomföras på avsett sätt.

3.7 Motorvägskoncessioner i Frankrike¹⁵

Från 1950-talet till relativt nyligen har det franska motorvägsnätverket karakteriserats av koncessioner som ges på både kommersiella och mindre kommersiella villkor. Staten har från tid till annan agerat som delägare av motorvägar, man har lämnat kreditgarantier till privata låntagare, man har lämnat bidrag i form av tillgång till billig mark etc. till byggande av motorvägar, man har också vid något tillfälle gjort det omvända och nationaliserat vägar.

Statens agerande har varit en reflektion av den specifika situation som varit vid handen vid olika tillfällen. Policyn har exempelvis varierat mellan perioder av snabb ekonomisk tillväxt respektive vid recessioner eller då exogena chocker har påverkat förutsättningarna för tullfinansierade motorvägar.

Dagens situation kännetecknas av att staten vill sälja sina andelar i företag som äger motorvägar. Man vill också upphöra med olika former av stöd och man ämnar ta ut moms av tullföretag på samma villkor som av andra företag. Delvis är detta ett led i ansträngningarna att anpassa sig till EU:s budgetregler. Samtidigt finns ett stort intresse på både central och regional nivå för OPS-projekt. Exempelvis färdigställdes Milleauviadukten på vägen mellan Paris och Barcelona – världens längsta bro – som ett OPS-projekt.

Ur ett finansieringsperspektiv har Frankrike dragit nytta av att man redan tidigt började använda sig av tullar för att bekosta motorvägsprojekt. En koncession baseras på avtal som omförhandlas vart femte år. Vid tidpunkten för en ny förhandling utgår man från det avtal som slår fast målen för en investering och det underhåll som krävs, och man formulerar också krav på trafiksäkerhet liksom på andra förhållanden. Vid omförhandlingstidpunkten kan man bl.a. också få acceptans för att justera avgiftsnivån.

De franska erfarenheterna pekar på två viktiga förhållanden. För det första är det sannolikt bara en mindre del av ett lands vägnät som lämpar sig för att

¹⁵ Avsnittet baseras på appendix A1.2 i OECD (2007).

genomföra som koncessions- eller OPS-avtal. I dag omfattar de statliga vägarna ca 4 % av landets hela vägnät. Resterande vägar tillhandahålls huvudsakligen av regionerna och är vare sig tullbelagda eller handhas som OPS-projekt.

För det andra är de statliga vägar där man väljer att använda tullar och koncessioner de allra mest trafikerade avsnitten. Ungefär 40 % av all trafik går på de statliga vägarna och det är på de viktigaste och mest trafikerade vägavsnitten man väljer att använda koncessioner.

Som framgår av tabell 2 lägger de företag som driver tullvägarna ned mer resurser på nybyggnation och underhåll än staten. Fristående företag med väl definierade koncessioner kan därför i praktiken få ansvaret för betydande delar av de totala kostnaderna för ett lands infrastruktur.

Tabell 2. Kostnader för det franska statliga vägnätet efter användning och finansieringskälla 2003 (miljarder euro)

	<i>Tullvägar 7 840 km</i>	<i>Övrig statlig väg 30 600 km</i>	<i>Summa</i>
Användning			
Underhåll	0,7	0,6	1,3
Investeringar	2,1	1,8	3,9
<i>Summa</i>	<i>2,8</i>	<i>2,4</i>	<i>5,2</i>
Finansieringskälla			
Statlig budget	1,9		
Koncessionär	2,8		
Lokal myndighet	1,0		
<i>Summa</i>	<i>5,7</i>		

Utvecklingen i Frankrike pekar också på behovet av att i offentlig sektor utveckla en kompetens som gör det möjligt att hantera relationen med kommersiella företag på ett effektivt sätt. Om man inte lyckas med detta blir det också svårt att uppnå de mål som staten ställer upp. Konkret kan det bli svårt att utforma system som reglerar uttaget av vägtullar inom ramen för EU:s regelverk.

Vi har sökt efter referenser som redovisar effekter och resultat från franska OPS, men inte kunnat finna några. Man kan sammanfattningsvis dra följande slutsatser om hur OPS hanterats i Frankrike:

- Statens förhållningssätt till OPS kan variera över tiden beroende på variationer i de yttre förutsättningarna.
- Man har ansett att det är de högst trafikerade delarna av vägnätet som bäst lämpar sig för koncessioner.

- Staten kan behålla sitt inflytande över projekt genom en genomtänkt utformning av uppdraget till koncessionsföretaget och kontinuerliga uppföljningar och justeringar av ingångna avtal.
- Trots att OPS kan vara betydelsefulla kommer ansvaret för huvuddelen av vägsystemet att ligga kvar hos staten.

3.8 Finansiering av det italienska motorvägsnätet

ANAS S.p.A. är ansvarigt för de motorvägar och andra vägar som bedöms vara av nationellt intresse för Italien. ANAS bolagiserades 2002 men ägs till fullo av finansministeriet. Man har till huvuduppgift att besluta om de koncessioner som delas ut och att övervaka det 25-tal företag som har avtal för italienska tullvägar.

Koncessioner infördes redan 1929 i Italien. Medan en koncessionär tidigare har kunnat vara både offentligt och privat ägd, eller gemensamägd av privata och offentliga huvudmän, är i dag flertalet koncessionärer privata. Det egentliga ägandet av infrastrukturen ligger emellertid kvar i offentlig ägo under ANAS kontroll.

Under 1950-talet etablerades Autostrade som ett statligt ägt bolag. Vissa aktieposter såldes 1987 och företaget privatiserades 1999. Autostrade har i dag koncession på 3 408 km väg, vilket utgör nästan hälften av det italienska motorvägsnätet; den andra hälften av motorvägarna är under koncession med andra företag. Exempelvis är Autostrada Torino-Milano S.p.A., Autostrade per l'Italia S.p.A. och Autostrade Meridionali S.p.A. börsnoterade.

Italiens motorvägar bekostas alltså med tullintäkter. Nivån på tullarna baseras på regler som kodifieras i de avtal som ingås mellan en koncessionär och ANAS. Avtalet fastställer projektets syfte, finansieringsplan och de åtaganden som åligger respektive part. Det finns också regler för årliga revisioner av tullarna. Detta baseras på en komplex pristaxmekanism som tar hänsyn till inflation, uppdragets natur och kvaliteten på de tjänster som tillhandahålls. Man har nyligen också kopplat möjligheterna till att acceptera högre avgifter om man lägger ned extra stora summor på det löpande underhållet.

Avsikten är att tullintäkterna ska täcka kostnaderna för att bygga, underhålla och administrera tillhandahållandet av en viss väg. Koncessionären betalar moms på tullen och åläggs att använda tullintäkten för att täcka kostnader för just den motorväg där tullen tas ut; man lägger också in en marginal för vinst i tullen. Man har inte rätt att låta avgiften variera beroende på trafikbelastning men man kan i koncessionen ha villkor för när och hur en väg ska byggas ut. Koncessionären måste själv ordna finansieringen av den ursprungliga investeringen.

På samma sätt som beskrevs för Frankrike visar det italienska exemplet hur en för landet central resurs kan tillhandahållas av privata företag samtidigt som staten behåller ägande och det slutliga ansvaret. Man har i Italien etablerat ett särskilt statligt ägt företag som – på grundval av ett politiskt uppdrag –

har att administrera de olika avtal som sluts med företag som har koncession på de enskilda vägavsnitten. Vi har sökt efter uppföljningar som redovisar italienska OPS, men inte heller här kunnat finna några.

3.9 Ungern: motorvägsprojektet M 1 /M 15¹⁶

När Ungern 1989 öppnade gränsen mot väst blev behovet av en bra motorvägsförbindelse mellan Budapest och den österrikiska gränsen uppenbar. Med en stor statsskuld fanns ett intresse för att använda privat finansiering för att bekosta investeringar i infrastruktur. Man kom fram till att det vore möjligt att helt och hållet låta den privata sektorn bygga vägen med egna medel och att bekosta den med tullavgifter. Regeringen bestämde därför 1991 att man skulle lagstifta för att skapa förutsättningar för att bygga motorvägar som sådana koncessioner, att bygga upp en särskild enhet inom transportministeriet som skulle handha statens intressen i upphandlingen av koncessionerna och att påbörja arbetet som skulle leda fram till att bygga den nya motorvägen mot väster.

Fyra internationella konsortier lämnade anbud i augusti 1992, två av dessa deltog i slutförhandlingarna och ett avtal skrevs på i april 1993. I avtalet specificerade man bl.a. den tull som skulle få tas ut liksom hur konsortiets mix av eget kapital och kommersiella lån skulle utformas.

80 % av investeringen kom att bekostas med kommersiella lån och 20 % med aktiekapital. Koncessionären accepterade att fullt ut betala tillbaka lån och riskkapital med framtida tullintäkter. Detta berodde på att beställaren hade angivit detta som ett villkor i upphandlingen. Dessutom konkurrerade flera företag in i det sista i upphandlingen och allt annat är full brukarfinansiering skulle innebära att man diskvalificerades. Slutligen såg de prognoser som gjorts positiva ut. Man tog därför på sig den fulla intäktsrisken och fick i princip rätten att själv bestämma tullens nivå. Det fanns emellertid en bestämmelse i avtalet som reglerade den högsta avgiften som fick tas ut.

The European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) deltog i lånefinansieringen vilket innebar att man för första gången någonsin kunde teckna ett lån med så långt som 14 års löptid. EBRD:s deltagande fungerande också som en garanti för andra långgivare att Ungerns regering inte skulle ändra policy efter det att projektet färdigställts.

Avsikten med M 1/M 15-projektet var att skapa nytta för Ungerns skattebetalare, och så blev också fallet i flera avseenden:

- Projektet byggdes färdigt på planerad tid (1996) och inom budget.
- Drift och underhåll av den färdiga vägen höll god standard.
- Ungerns trafikanter kunde dra nytta av en bra väg inom relativt kort tid efter det att gränsen mot väst öppnats utan att behöva ha betalat för dess konstruktion.

¹⁶ Exemplet är hämtat från OECD (2007).

Det visade sig emellertid kort efter det att vägen tagits i bruk att de prognoser som gjorts hade varit överoptimistiska. Trafiken det år som vägen öppnades för trafik, liksom trafikökningen under de tre första åren, var i själva verket långt under vad som hade beräknats i förväg. Tullintäkterna räckte därför inte till för att betala räntorna på den skuld man hade. Tullen framstod också som den högsta i Europa, beräknat per km väg, vilket resulterade i att koncessionären stämades inför domstol för att utnyttja sin dominerande position. Efter hårda förhandlingar accepterade den ungerska staten efter kort tid att ta över ansvaret för upptagna lån.

Den nya vägen medgav relativt små tidsvinster jämfört med de vägar som fanns sedan länge, och trafiken kom därför att bli större på dessa sämre vägar än på den nya. En resa tur och retur från Budapest mot gränsen motsvarade en kostnad om mer än 15 % av minimilönen per månad. När avgiften i slutet av 1999 reducerades från mellan 1 600 och 1 800 Ft till 750 Ft ökade också trafiken från ca 5 000 till ca 6 500 fordon per dag; avgiften kom sedermera att helt tas bort.

Exemplet illustrerar några viktiga principer som kommer att diskuteras ytterligare i avsnitt 4.1

- En (hög) tull kommer att tränga undan trafik och innebär att den nya förbindelsen underutnyttjas medan existerande, sämre vägar underutnyttjas.
- En investering måste föregås av en samhällsekonomisk kalkyl som bl.a. utgår från seriösa trafikprognoser. Kalkylen måste visa på utfallet både med och utan tullfinansiering.

3.10 Portugal¹⁷

Portugals regering inledde 1997 ett antal investeringar i nya motorvägar som skulle betalas med skuggtullar; programmet går under akronymen SCUT. Som ett resultat av utbyggnadsprogrammet kom statens årliga kostnad för skuggtullar att öka från början av 2000-talet. Man gjorde bedömningen att från 2007 och under ett 20-tal år därefter skulle staten tvingas betala i storleksordningen 700 miljoner euro per år för drift, underhåll och för att betala skuggtullar till koncessionsföretagen. Kostnaden för skuggtullar skulle då i realiteten göra det omöjligt att genomföra några nya investeringar under den aktuella perioden, och också anslaget för drift och underhåll skulle påverkas.

Från och med 2004 omförhandlades därför tre av de sju SCUT-koncessionerna. Detta innebar att skuggtullen ersattes av en faktisk tull, dvs. det blev från denna tidpunkt användarna i stället för skattebetalarna som fick stå för kostnaden för dessa vägar. De tre kontrakt som omförhandlades avsåg motorvägar i regioner med högre medelinkomst än landet i övrigt, och trafikanterna hade också tillgång till alternativ till den tullbelagda vägen.

¹⁷ Exemplet baseras på Box 3.1 i OECD 2007.

Dessa erfarenheter ledde också fram till en räckta institutionella förändringar. Budgetlagen anger exempelvis numera ett antal analyssteg som ska leda fram till ett fullödigt beslutsunderlag innan man tar ställning till nya projekt; bedömningen var att man på ett tidigt stadium borde ha insett konsekvenserna av en övergång till avbetalningsfinansiering. Man ställer numera också krav på att kostnaden för ett traditionellt genomfört projekt (jfr. diskussionen om *Public Sector Comparator*) ska tas fram så att beslutsfattarna kan göra en bedömning av tänkbara besparingar. I beslutsunderlaget måste också en långsiktig redovisning finnas av vilka budgetkonsekvenser den föreslagna finansieringslösningen får.

3.11 Arlandabanan¹⁸

Arlandabanan är det enda OPS-projektet som genomförts i Sverige. Därutöver deltar den svenska staten i två avgiftsfinansierade broprojekt, broarna över Öresund och Svinesund. Inget av de senare projekten är emellertid OPS med den definition som här används.

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

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

Avtalskonstruktionen innebär att det privata konsortiet bär all intäktsrisk och merparten av kostnadsrisken i projektet. Den kraftiga nedgången av resandet i början av 2000-talet slog mycket hårt mot verksamhetens resultat. Först från 2005 har intäkterna räckt för att påbörja avbetalningen av de lån som tagits upp.

Det finns flera samhällsekonomiskt relevanta slutsatser att dra av projektet. En sådan är att den finansieringskonstruktion som valts innebär att statens risk begränsas till det villkorlån som lämnats. Man har också lyft över en betydande kostnadsbörda från offentlig till privat sektor, vilket betyder en minskning av de samhällsekonomiska kostnaderna för skattefinansiering. En baksida av avtalskonstruktionen är att det tycks vara svårt att få till stånd

¹⁸ Redovisningen baseras på Nilsson et al. (2007).

samhällsmotiverad trafik till Arlanda, trots att det fortfarande torde finnas en betydande överkapacitet på infrastrukturen.

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

Vad som också var betydelsefullt var att man hade ett starkt mandat i genomförandet av de olika förhandlingssteg som upphandlingsprocessen innebär. Den dåvarande regeringen hade endast förbehållit sig rätten att ta ställning i en enda fråga: Att som ett sista steg säga ja eller nej till det färdiga förslag som kommer fram från upphandlings- och förhandlingsprocessen. I frånvaro av ett sådant mandat vet aldrig de kommersiella företagen om man slutförhandlar eller bara diskuterar designfrågor på ett principiellt plan.

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

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

Det statliga garantilånet utgör således en tillgång för statskassan. Utöver detta lån lämnades också en statlig garanti för den leasing av rullande materiel som det vinnande konsortiet tecknade. Inköpen kostade ca 700 miljoner kronor, och illustrerar svårigheten att finansiellt redovisa vilket risktagande staten därmed sitter med. Om företaget efter några år går i konkurs måste staten ta över ansvaret för leasingavtalet. Följande aspekter påverkar hur stora kostnader som staten i så fall sitter med:

- Om trafikföretaget skulle gå i konkurs torde en del av kapitalkostnaden vara betald, och statens nettoåtagande har på så sätt minskat.
- Trafiken kan också vid en eventuell konkurs fortsätta att bedrivas med tillgängliga tåg, och man kommer också fortsättningsvis att få in biljettintäkter som kan bidra till att betala för leasingavtalet.

- Slutligen har tågen sannolikt ett visst andrahandsvärde. Det skulle därför under alla omständigheter vara möjligt att betala för delar av garantin genom att sälja tillgången.

Arlandabanan innebär sammanfattningsvis att staten har en tillgång i form av en fordran – villkorsslånet – på OPS-företaget. Denna fordran redovisas också i Riksgäldskontorets redovisning av statens tillgångar och skulder. Staten har därutöver ett garantiåtagande för en leasing, och resonemanget illustrerar svårigheten att på ett korrekt sätt redovisa detta.

3.12 EIB:s uppföljning

Som framgått av genomgången i detta avsnitt är det – med den norska rapporten samt uppföljningarna i England och Skottland som undantag – svårt att finna uppföljningar av OPS-projekt som systematiskt klarlägger vilka effekter denna avtalsform har gett. Specifikt är det svårt att finna belägg för kostnadsbesparingar. Det finns emellertid en systematisk kostnadsuppföljning som indikerar att OPS innebär väsentligt *högre* byggkostnader än traditionella entreprenadformer.

Ekonomer på Europeiska investeringsbanken (EIB) har i en välgjord studie systematiskt jämfört kostnadsutfallet för projekt som genomförts som OPS med projekt som genomförts som traditionell entreprenad (se Blanc-Brude et al. 2006). Över 200 vägprojekt som under perioden 1990–2005 genomförts med hjälp av finansiering från den Europeiska investeringsbanken, varav ungefär en tredjedel genomförts som OPS och övriga på traditionellt vis, har studerats.

Analysen visar att anbudspriserna – allt annat lika – är 24 % *högre* för OPS-projekt än för traditionellt upphandlade projekt. Man pekar på flera möjliga skäl till de högre kostnaderna: högre byggkvalitet, större riskpremier samt högre transaktionskostnader. De högre kostnaderna för OPS motsvarar också storleken på de kostnadsöverdrag som traditionella entreprenader ofta drabbas av. Man drar därför slutsatsen att det högre priset för OPS-projekt skulle kunna avspegla det pris den offentliga sektorn får betala för att undvika kostnads- och byggtidsöverskridanden.

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

3.13 En sammanfattning av erfarenheter från OPS

Även om det i dag finns länder som använt OPS under relativt lång tid är det vanskligt att dra långtgående slutsatser på basis av de erfarenheter som redovisats. Det finns åtminstone tre skäl till varför det är så.

Det första skälet har att göra med OPS-kontraktets beskaffenhet. Eftersom dessa kontrakt vanligtvis är för ett fast pris för byggande, underhåll och drift, får man inte med automatik någon information om hur stor kostnaden kom att bli i förhållande till det anbud som lämnades. I själva verket kan man i branschen anse sig ha anledning att hålla inne med sådan information, inte minst för att minska risken för att få en diskussion om ”för höga” vinster. För att få fram information om det faktiska kostnadsutfallet som kan jämföras med den ursprungliga bedömningen krävs i själva verket att särskilda överenskommelser görs med utföraren redan då avtalet skrivs på.

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

Ett tredje skäl är bristen på utvärderingar eller kvaliteten på de få utvärderingar som genomförts. Med de undantag som här redovisats finns det för närvarande få utvärderingar av OPS-projekt att tillgå. Detta gör det givetvis svårt att uttala sig om effekterna av OPS.

Trots den begränsade förekomsten av systematiska uppföljningar finns det anledning att sammanställa ett antal generella erfarenheter som kan göras från användningen av OPS i olika länder.

Användningen av utförandeentreprenader kan förklara en långsam produktivitet utveckling

Med stöd av nationalräkenskaperna kan man beräkna produktivitet utvecklingen i landet som helhet och i olika delar av ekonomin. Det framgår då att produktion per arbetad timme har ökat med 87 % för industrin som helhet mellan 1995 och 2005. Under samma period har bygg- och anläggningsbranschen inte uppvisat någon produktivitet utveckling alls.¹⁹

Det finns säkert många förklaringar till denna iögonfallande skillnad i produktivitet utveckling. En delförklaring kan vara den avtalsform som i dag tillämpas för många bygg- och anläggningsprojekt.²⁰ Som framgick av avsnitt

¹⁹ Siffrorna baseras på Konjunkturinstitutet 2007. Man kan välja andra tidsperioder för jämförelsen utan att huvudslutsatsen påverkas. Exempelvis konstaterade man i SOU 2002:115 att bygg- och i synnerhet anläggningsbranschen på ett iögonfallande sätt släpar efter andra delar av näringslivet med avseende på produktivitet utveckling.

²⁰ Man gör normalt en åtskillnad mellan byggande av bostäder och andra fastigheter och anläggningsprojekt, dvs. byggande av vägar, järnvägar etc.

2 är utförandeentreprenaden det i särklass vanligaste sättet att skriva avtal för infrastrukturbyggande i dag. Av beskrivningen framgick också att denna avtalsform ger mycket begränsat utrymme för att entreprenören ska kunna pröva nya lösningar på gamla problem.

Ett argument för OPS-projekt kan därför vara att man med denna avtalsform tar bort en del av trögheterna i dagens verksamhet. OPS är ett led i att utveckla tillvägagångssättet i byggande av nya projekt, bort från styrning via normer och regler i riktning mot delegering av ansvar.

Det saknas belägg för att OPS inneburit minskade kostnader för staten

Det florerar i olika sammanhang uppgifter om att OPS blir billigare för det offentliga jämfört med traditionella upphandlingsmetoder. Siffror som nämnts är 5–20 procents minskning av beställarens kostnader jämfört med traditionella entreprenadmodeller. De analyser som finns i den akademiska litteraturen, och de (få) uppföljningar som gjorts av offentliga tillsynsmyndigheter saknar emellertid underlag för sådana slutsatser. Man bör hålla i minnet att kostnadsminskningar mycket väl kan ha skett men att det saknas belägg.

OPS kräver längre och mer kostsamma förberedelser

Erfarenheten från flera länder är att det tar lång tid att förbereda upphandlingarna och att kostnaderna för att förbereda kontraktet är höga. Det finns uppskattningar från Storbritannien som pekar på att transaktionskostnaderna vid OPS kan vara upp till tre gånger högre än vid traditionella entreprenadformer. Detta har att göra med de långa avtalstiderna, de mer komplicerade finansieringsstrukturerna samt den annorlunda riskfördelningen.

Samtidigt finns det anledning att hålla i minnet att vid OPS görs bara en enda upphandling som avser en lång period. En traditionell utförandeentreprenad kan under samma tidsperiod föranleda fyra till sex upphandlingar, först för att bygga ett projekt och därefter för att med några års mellanrum upphandla drift, underhåll och nya beläggningar. I ett livscykelperspektiv är därför troligtvis skillnaderna i transaktionskostnader inte så stora mellan OPS och traditionella entreprenadformer.

Vidare finns det anledning att tro att de högre transaktionskostnaderna åtminstone till en del utgör en läroprocess. Exempelvis indikerar den norska studie som refererades i avsnitt 3.1 att det gick väsentligt lättare för både beställare och utförare att upphandla det tredje projektet än det första av de tre provoprojekten.

OPS bidrar till kortare byggtider och minskade kostnadsöverdrag

En generell iakttagelse från genomförda OPS-projekt är att byggtiden, dvs. den tid det tar från det att man börjar bygga en anläggning till det att anläggningen är klar att tas i drift, minskar betydligt med OPS jämfört med traditionella entreprenadformer. På så sätt kommer också nyttan av ett projekt att

kunna realiseras tidigare än vad som annars vore möjligt, dvs. trångsektorer och olycksdrabbade delar av trafiksystemet kan snabbare elimineras.

En del av den kortare genomförandetiden har kopplingar till den offentliga budgetprocessen, och det är inte uppenbart att denna vinst direkt kan hänföras till OPS. Låt oss anta att det idealt skulle ta tre år att genomföra ett stort byggprojekt med ett traditionellt förfarande. Till följd av budgetrestriktioner i samband med årsskiftet måste emellertid arbetet sträckas ut över fyra år; pengarna under vart och ett av åren räcker helt enkelt inte till utan man måste kanske avbryta arbetet några veckor före varje årsskifte. Med OPS slipper man denna restriktion eftersom utförarens ersättning betalas ut först när projektet öppnas för trafik, och eftersom man därför har all anledning att bli färdig så fort som möjligt.

Man bör emellertid komma ihåg att planeringen av infrastrukturbyggande görs med flera mål i sikte. Hela portföljen av utbyggnader planeras för att nå uppfyllelse av det transportpolitiska målet. Detta innebär t.ex. att en balans mellan olika regioner eftersträvas. Samtidigt försöker man beakta konjunkturläget i anläggningsbranschen. Alla dessa överväganden innebär att fler projekt startas än vad som skulle vara optimalt ur ett snävt bygghastighetsperspektiv. När det sedan visar sig att projekt blir dyrare måste Banverket och Vägverket använda andra projekt som stötdämpare genom att skjuta upp dem eller tillfälligt lägga dem på is. På det sättet kan ett budgetutrymme skapas för att ta hand om kostnadsökningarna.

Om man därför skulle undanta vissa projekt från att behöva skjutas upp eller läggas på is betyder det rimligen bara att andra projekt måste hindras än mer. Därför är det viktigt att ha ett perspektiv på hur hela portföljen av projekt som är på väg att startas påverkas av en åtgärd och inte bara just det projektet.

Denna argumentation innebär inte att det inte kan vara befogat att prioritera att ett projekt blir klart snabbt. Ibland kan en oväntat snabb trafiktillväxt göra det särskilt lönsamt att snabbt bygga ny kapacitet. Då kan det självklart vara motiverat med snabba insatser, och i sådana situationer är naturligtvis OPS särskilt intressant. Samtidigt är det naturligtvis möjligt att i både utförandentreprenaden eller funktionsentreprenaden lägga till särskilda bonusar för ett snabbt färdigställande. Det kan också vara möjligt för beställaren att prioritera handläggning av tillståndsprövning m.m.

Betydelsen av konkurrens i upphandlingen

Vi har pekat på betydelsen av konkurrens i upphandlingen, men det finns anledning att särskilt lyfta fram denna aspekt som en central slutsats. I frånvaro av faktisk konkurrens är risken att de besparingar som görs i första hand tillfaller utföraren, och att kostnaden för skattebetalarna är oförändrad. Det finns också en risk för att behovet av att utveckla produktionstekniken minskar med endast några få företag på marknaden.

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

OPS har sannolikt bidragit till stärkt entreprenörskap inom transportinfrastruktursektorn

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

Ytterligare en aspekt på denna utveckling är framväxten av företag, vars huvudsakliga verksamhet tycks vara att äga och driva OPS-koncessioner. En stor aktör är den Australienägda Macquarie Bank, som i dag bl.a. äger Arlandabanan. Man är också storägare av infrastruktur runt om i Europa. I USA har man bl.a. ingått ett avtal som innebär att man kontrollerar Chicago Skyway och har rätt att ta ut tullavgifter för en period av 99 år; för detta har man betalat en engångssumma.

Omförhandlingar av kontraktsvillkoren är vanliga

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

Omförhandlingar av villkoren för offentlig-privata samarbetsprojekt är problematiska eftersom man riskerar att förfela hela idén med privat drift, nämligen att det privata företaget genom att ta på sig risken för fördyringar, mindre intäkter m.m. får starka drivkrafter att vara effektiv för att maximera

lönsamheten. Vetskapen om att det går att omförhandla villkoren om det visar sig gå sämre än planerat försvagar naturligtvis incitamenten och ökar sannolikheten för att det faktiskt ska gå dåligt. Inte minst de erfarenheter som redovisats från Latinamerika illustrerar detta fenomen.

Omförhandlingar är också problematiska genom att man på detta sätt kan flytta över kostnaden för dåliga utfall på skattebetalarna: Går det bra tjänar det privata konsortiet pengar, går det dåligt får skattebetalarna stå för notan.

Vid omförhandlingar har parternas relativa förhandlingsposition förändrats jämfört med situationen då avtalet ursprungligen upphandlades. Skälet är att omförhandlingen inte sker i konkurrens. En av de viktigaste källorna till förhandlingsstyrka är att ha flera alternativ att välja mellan, men vid en omförhandling finns en enda utförare som påtalat behovet av att fastställa nya avtalsvillkor. Det offentliga kommer då att befinna sig i en svagare position vid omförhandlingen, eftersom det enda alternativet är att söka sig ut på marknaden för att genomföra en ny upphandling under nya förutsättningar. Bortsett från alla andra problem kommer en sådan omförhandling att kosta pengar för administration etc.

Beställarnas bristande kompetens har varit ett problem

När det uppstår problem i samband med OPS-projekt beror detta ofta på att de getts en mindre lyckad utformning. Erfarenheterna från flera länder är av den arten att man kan fråga sig om de offentliga beställarna har haft tillräcklig kompetens eller tillräckliga drivkrafter att tillvarata det allmänna intresset.

Arlandabanan kom att realiseras genom att regeringen tillsatte en särskild grupp med förhandlare som hade erfarenhet av den aktuella typen av avtal. På så sätt kunde man också på förhand genomsåda behovet av att analysera de många vägval som staten stod inför i genomförandet av projektet. Bland annat innebär avtalsutformning att om verksamheten skulle hamna i ekonomiskt obestånd skulle detta endast i begränsad omfattning drabba skattebetalarna. Detta skiljer Arlandabanan från exempelvis den ungerska motorvägen och många av de Latinamerikanska projekten.

4 Konsekvenser av OPS för samhällsekonomisk effektivitet

Det har varit svårt att i avsnitt 3 belägga om de OPS-avtal som tecknats verkligen bidragit till lägre kostnader för samhällets byggande, drift och underhåll av vägar och järnvägar. Det kan finnas flera förklaringar till att sådana besparingar inte kunnat observeras, förutom den uppenbara möjligheten att inga besparingar gjorts.

1. Världen genomgår en läroprocess som kan komma att leda fram till besparingar i framtida kontrakt.
2. Underlaget för att göra analyser av kostnader med OPS respektive med traditionellt upphandlade avtal är otillräckligt; det krävs en särskild beställning av beslutsunderlag för att kunna genomföra sådana analyser.
3. De företag som gör reella kostnadsbesparingar har svaga incitament att offentliggöra dem eftersom fastpriskontrakten normalt innebär att man tjänat pengar på affären.
4. Det finns helt andra motiv bakom den breda framväxt av OPS-kontrakt som vi kan konstatera än att spara kostnader och förbättra effektiviteten. Vissa sådana motiv kommer att diskuteras i avsnitt 5 nedan.

I det här avsnittet formuleras ett antal rekommendationer som bör vara uppfyllda för att OPS-avtal ska kunna förbättra effektiviteten i samhällets resursutnyttjande. Detta görs under tre huvudrubriker. Avsnitt 4.1 behandlar insikter som har att göra med effektivitet i valet av projekt, dvs. valet av vilka vägar och järnvägar som ska byggas. Avsnitt 4.2 behandlar effektivitet i utnyttjandet av de projekt som färdigställts. Frågan är om det är de som använder en ny väg eller järnväg eller skattebetalarna som bör betala för investeringen.

I avsnitt 4.3 diskuteras vilka rekommendationer som kan ges för att säkerställa att OPS-avtal leder till kostnadseffektivitet, dvs. att man inte använder mer resurser än nödvändigt för att bygga de projekt som beslutats. Avsnitt 4.4 summerar resonemangen. Man kan notera att vi med det redovisade synsättet också säger att det ställningstagande som görs till om ett projekt ska byggas eller ej, respektive beslutet om det är användarna eller skattebetalarna som ska betala för investeringen, inte har något att göra med om det ska genomföras som OPS eller i traditionell form.

4.1 Vilka projekt ska byggas?

I avsnitt 2.1 definierades begreppet effektivitet. Ett krav för att samhället kan sägas använda sina resurser effektivt är att man bara bygger nytt när detta verkligen är motiverat. Inom infrastruktursektorn innebär detta att den samla-

de nyttan av en ny väg eller järnväg måste vara minst lika stor som kostnaden för att genomföra projektet.

Under årens lopp har trafikverken utvecklat ett analysverktyg för att operationalisera denna princip; den samhällsekonomiska kalkylen. Det finns därför vedertagna metoder för att beräkna trafikantnytta i form av besparingar av restid, lägre drivmedelsförbrukning, större bekvämlighet och inte minst minskade olycksrisiker till följd av en ny väg eller järnväg. Detta ställs mot kostnaderna för att genomföra projektet, både för investeringen och för det framtida underhållet.

Det framförs från tid till annan kritik mot de metoder som används för att genomföra samhällsekonomiska kalkyler. Delar av denna kritik är också relevant, exempelvis vad gäller de problem som fortfarande finns med att bedöma hur en ny väg påverkar utsläpp och buller och hur detta ska värderas. Det är emellertid samtidigt viktigt att framhålla att beräkningsmetoderna i dag uppvisar en påfallande hög standard. Jämfört med många länder ligger den metodik som tillämpas i Sverige mycket nära forskningsfronten. Vår bedömning är därför att resultaten av de samhällsekonomiska kalkyler som genomförs har mycket viktig information att ge om hur motiverad en väg- eller järnvägsinvestering kan vara.

OPS-projekt har – som vi återkommer till i avsnitt 4.3 nedan – en potential för att förbättra kostnadseffektiviteten i samhället. Om man använder OPS-projekt för att genomföra samhällsekonomiskt olönsamma projekt räcker emellertid detta inte långt; ett aldrig så väl genomfört projekt som inte levererar tillräcklig nytta under sin livstid är och förblir dåligt för samhället. Ett nödvändigt krav på ett projekt, oavsett med vilken upphandlingsform det genomförs, är därför att det uppvisar samhällsekonomisk lönsamhet.

I genomgången av erfarenheter av genomförda projekt i avsnitt 3 har vi pekat på betydelsen av ett gott förberedelsearbete och av beställarkompetens. Denna observation kan också ha bäring på valet av vilka projekt som ska genomföras. Ett samhällsekonomiskt olönsamt projekt kännetecknas av att det finns relativt få framtida brukare – resenärer etc. – i förhållande till de kostnader man behöver lägga ned. Omvänt gäller att ett samhällsekonomiskt lönsamt projekt har många som har nytta av att projektet genomförs, och att det därmed finns ett stort stöd under processen. I många fall då det varit svårt att få förståelse för ett projekt under planeringsprocessen, eller då man råkar ut för svårigheter under byggfasen, kan detta återföras till en otillräcklig förståelse av värdet av väl förberedda projekt.

Denna fråga har en särskild betydelse i skenet av den svenska regeringens ambition att ställa regional medfinansiering som villkor för att OPS-projekt ska genomföras. Tanken är att eftersom flertalet väg- och järnvägsprojekt har betydande lokal och regional nytta så är det också rimligt att man bidrar till projektens finansiering.

Rättsläget vad gäller regional medfinansiering av vägar och järnvägar har nyligen utretts av Kommunala kompetensutredningen. I betänkandet Kommunal kompetens i utveckling (SOU 2007:72) konstateras bl.a. att rättsläget

vad gäller kommunala bidrag till byggande av järnväg är oklart. Utredningen föreslår att lagstiftningen bör ändras så att det införs en gemensam kompetensregel som visar att kommuner och landsting har befogenhet att lämna bidrag till byggande av statlig väg och järnväg.

En ambition att säkerställa regional medfinansiering kan säkert ha mycket som talar för sig. Detta förutsätter emellertid att ett sådant samarbete inte innebär att olönsamma projekt kommer till genomförande. Det skulle exempelvis kunna vara så att ett projekt som är lönsamt visar sig vara svårt att genomföra med regional medfinansiering medan ett olönsamt projekt kan få bidrag till att täcka (delar av) byggkostnaderna från en region. Det faktum att investeringskostnaden till en del betalas vid sidan av statsbudgeten påverkar emellertid inte det samhällsekonomiska värdet av ett projekt. Det är därför betydelsefullt att bevaka att en process med förhandlingar mellan regering och representanter för regioner etc. inte leder fram till att olönsamma investeringar kommer att genomföras.

4.2 Tullar eller skatter?

Frågan om lönsamheten hos ett investeringsprojekt har nära koppling till om det ska bekostas med användaravgifter – tullar eller biljettintäkter – eller om man ska använda skattemedel för att betala. För att vara säker på att en ny väg eller järnväg verkligen kommer till sin fulla nytta är det viktigt att man inte tar för mycket betalt eftersom risken då är stor att den färdiga anläggningen inte kommer att användas på avsett sätt. Man bör därför ta betalt för den s.k. marginalkostnaden. Med detta menas att den som utnyttjar anläggningen bara betalar för de kostnader man ger upphov till.

På en ny väg eller bana är ofta slitaget mycket litet, och också många andra kostnader är låga när kapaciteten inte är fullt utnyttjad. Om man trots allt skulle ta ut en tull etc. så är risken stor att trafikanterna väljer någon annan väg som inte är avgiftsbelagd. En tull skulle på så sätt ge upphov till större kostnader för tid, drivmedel osv. än vad som vore nödvändigt. Man kallar ibland detta för en undanträngningskostnad. Huvudsatsen är därför att brukaravgifter är motiverade endast på få platser där det byggs nya länkar i det svenska väg- och järnvägsnätet.

Historien tar emellertid inte slut med detta. Om man *inte* låter trafikanterna betala så måste skattebetalarna stå för notan. Det är väl känt att också skatter ger upphov till skadliga effekter på samhällets resursanvändning. I de samhällsekonomiska investeringskalkyler som görs har storleken på denna aspekt t.o.m. beräknats: Man utgår från att varje skattekrona i själva verket kostar 1:30. Den snedvridning av resursanvändningen som skatter ger upphov till anges därför till 30 %.

Mot denna bakgrund kan man formulera en tydlig rekommendation vad gäller valet mellan avgifts- och skattefinansiering: Låt trafikanterna betala för en investering om undanträngningseffekterna av en tull eller ett högt biljett-

pris inte är högre än 30 %. Om trafikminskningen är mycket stor bör man därför ta kostnaden via skattsedeln.

De tullar som tas ut på Öresundsbron och på den nya Svinesundsbron illustrerar denna princip. Trafikanterna har i dessa fall relativt dåliga alternativ, dvs. få kör en omväg eller avstår från att resa. Tullarna har därför inte så stora samhällsekonomiska snedvridningseffekter. Man kan sannolikt tolka innebörden av den breda användningen av tullar i Norge på samma sätt: Alternativet till att betala en ”bompeng” är en lång omväg kring ett fjäll, om det över huvud taget finns alternativa vägar.

Man kan jämföra dessa tullar med de erfarenheter från det ungerska motorvägsprojekt som beskrevs i avsnitt 3.9. I det fallet innebar vägtullen att flertalet potentiella resenärer valde att använda det gamla, sämre vägnätet där man inte behövde betala någon avgift. Den nya fina vägen kom därför att stå i det närmaste oanvänd.

Vår samlade bedömning är att väg- och järnvägsprojekt i Sverige normalt sett bör bekostas via statsbudgeten. Det kan emellertid i specifika situationer finnas anledning att begrunda förutsättningarna för att använda brukarfinansiering.

4.3 Kostnadseffektivitet

OPS är mer än något annat ett möjligt instrument för att spara pengar för samhället, dvs. att genomföra ett projekt till lägre kostnader. Avsikten är att i det här avsnittet precisera vad detta innebär för en lämplig utformning av OPS; hur ska avtalet mellan parterna utformas för att maximera sannolikheten för att projekten genomförs på ett kostnadseffektivt sätt?

Förutom de erfarenheter som tidigare redovisats, och de övriga projekt som genomförts där VTI deltagit, finns det anledning att påpeka att rekommendationerna baseras på forskningslitteratur med bred tillämpning. En del av denna litteratur handlar om avtalsutformning där relationen mellan en beställare och en utförare är asymmetrisk; utföraren vet mer om förutsättningarna för projekten, och om vilka kostnader som kan förväntas, än beställaren. Den centrala referensen för denna litteratur är en lärobok av Jean Tirole och Jean-Jaques Laffont från tidigt 1990-tal (Laffont & Tirole 1993).

En annan del av litteraturen tar sin utgångspunkt från att många avtalssituationer kännetecknas av att ingen av parterna egentligen vet så mycket mer än den andre om företeelser som kan ha stor betydelse för framtida kostnader och nyttor. Man analyserar då bl.a. konsekvenserna av framtida omförhandlingar av kontrakt. Ett centralt namn inom denna del av litteraturen är Oliver Hart; se t.ex. Hart (2003).

Nyttan av OPS ligger i att en och samma utförare tar ansvar för ett projekts livscykelkostnader

OPS innebär att en och samma entreprenör ges ansvar både för att bygga en anläggning och för att driva och underhålla densamma. Fördelen med detta är att det företag som ingår ett långsiktigt avtal med det offentliga om att tillhandahålla en infrastrukturjänst kan göra investeringar i byggfasen som gör det möjligt att minska drift- och underhållskostnaderna och därigenom öka effektiviteten i produktionen. Alternativt kan man spara på kostnaderna i nybyggnadsfasen för att i stället ta på sig högre framtida drift- och underhållskostnader. Sammantaget ger detta ett utrymme för *lägre livscykelkostnader* dvs. för förbättrad kostnadseffektivitet.

Detta innebär också att OPS bör ingås för långa avtalstider, mellan 15 och upp till 45 år. Avtalstiden bör utgöra en avvägning mellan flera olika aspekter. Nackdelen med den långa avtalstiden är att man tappar möjligheten till framtida besparingar av underhållskostnader i samband med att man med ett traditionellt avtalsförfarande upphandlar drift- och underhållsinsatser med några års intervall. Fördelen är att man tvingar utföraren att ta de fulla konsekvenserna av de investeringsbeslut som fattas. Inte minst om man förändrar ett projekts design, exempelvis vad avser tjocklek på en vägs bärlager, är det viktigt att man får ansvar för de framtida merkostnader som detta kan innebära.

Beställaren måste utforma kvalitetskrav för att förhindra att kostnadsbesparingar åstadkoms genom en sämre kvalitet för resenärer och för samhället i övrigt

Det är inte självklart att den samhällsekonomiska effektiviteten totalt sett ökar bara för att produktionseffektiviteten förbättras med OPS. Det är i själva verket mycket enkelt att göra budgetbesparingar genom att låta vägens kvalitet försämrats: Mindre hållbar asfalt; lägre krav på lagning av potthål; sämre spårsläge; sämre vinterväghållning osv.

För att säkerställa att kostnadsbesparingar inte sker på bekostnad av kvaliteten måste beställaren ställa krav på den funktion och kvalitet som utföraren ska tillhandahålla. Som framgått av genomgången i avsnitt 3 – exempelvis i redovisningen av det finska kontraktet – tycks en utveckling i denna riktning vara på gång. Bland annat måste följande frågor bevakas i avtalen.

- Tillgänglighet: Syftet med en ny väg eller järnväg är att trafikanter ska kunna resa och transportera gods. Ersättningen från beställare till utförare bör därför kopplas till att anläggningen hålls öppen för trafik. Ju snabbare ett nytt projekt öppnas, desto bättre för trafikanterna och desto snabbare kan ersättningen betalas ut. Man kan också minska utförarens ersättning då körfält stängs av trafik, men utforma sådana klausuler för att ge incitament till att utföra arbetet under lågtrafiktid.
- Vägyta: Ju mera ojämn en väg är, desto mindre bekväm blir en resa. Riktigt dåliga vägar påverkar också drivmedelsåtgång och andra fordonskost-

nader. Avtalet måste utforma uppföljningsbara krav som säkerställer en acceptabel ytstandard.

- Säkerhet och miljö: En entreprenör kan också påverka trafiksäkerhet och miljö. Vinterväghållning, röjning av vegetation, val av beläggning osv. påverkar risken för olyckor och också miljön i form av mer eller mindre buller etc. Avtalet bör belöna särskilt goda resultat i dessa avseenden.

Alla OPS-projekt måste analyseras för att klarlägga risker och lämplig riskfördelning

Stora infrastrukturprojekt, som byggandet av en ny motorväg, en stor bro eller tunnel, är förknippade med olika typer av risker. Det finns risk för att byggkostnaderna eller drift- och underhållskostnaderna blir högre än beräknat, risk för att efterfrågan på infrastruktur tjänsterna blir högre eller lägre än förväntat, risk för ändrade lagar och regler som påverkar produktionen eller användningen av infrastruktur etc. En mer ändamålsenlig fördelning av denna risk mellan beställare och utförare ses ofta som den kanske främsta fördelen med OPS jämfört med en traditionell utförandeentreprenad.

Ett centralt resultat från ekonomisk teori är att risker bör fördelas mellan beställare och utförare på ett sätt som minimerar de förväntade kostnaderna för att genomföra en verksamhet. En del av detta övervägande är att den part som har lättast att bära risk också bör göra så. Vanligtvis anser man att staten har lättare än den privata sektorn att bära risk. Det har att göra med att staten är involverad i ett mycket stort antal olika aktiviteter, vilket innebär en god riskspridning. Det är utifrån ett sådant perspektiv lämpligt att staten tar på sig så mycket risk som möjligt.

Med detta perspektiv är dagens avtal, dvs. utförandeentreprenaden, bra: Staten bör bära all volymrisk eftersom man har lättare att ta på sig de merkostnader som olyckliga omständigheter innebär. Ett OPS-avtal som lägger risk på utföraren är i så fall samhällsekonomiskt ineffektivt eftersom den privata sidan inte bär risk gratis utan kommer att kräva en högre ersättning för detta.

Problemet är emellertid att när all risk läggs på beställaren tar man också bort alla incitament för utföraren att hålla nere kostnaden. Logiken är enkel. Anta att ett företag har ett avtal om att genomföra ett projekt och kommer att få 100 i ersättning. Man inser att den uppdragsbeskrivning man fått kommer att leda till kostnadsöverdrag, exempelvis därför att man på byggplatsen relativt snart inser att de geotekniska förutsättningarna är sämre än beställaren tror. Utföraren skulle kunna göra något åt kostnadsutfallet, exempelvis genom att lägga ner extra mycket pengar på geotekniska undersökningar för att minska risken för obehagliga upptäckter vad gäller berg- eller jordkvalitet under genomförandefasen.

En entreprenör som inte behöver bära kostnaderna för obehagliga överraskningar har givetvis inte skäl att lägga ner pengar på sådana undersökningar. Man har därför ingen anledning – och i princip inte heller någon möjlig-

het – att utföra arbetet på något annat sätt än vad beställaren preciserat i sin beskrivning.

Även i de fall då utföraren inte kan påverka risken – då den är helt exogen – kan det stundtals vara möjligt att i utformningen av ett projekt begränsa kostnaderna om olyckan skulle vara framme. En bropelare kan exempelvis förses med särskild belysning för att minska risken för att bli påseglad, och den kan förstärkas eller byggas in för att begränsa konsekvenserna av en påsegling. Samtidigt är risken för påsegling i stor utsträckning påverkad av någon annan än byggherren, dvs. av kaptenen på de fartyg som passerar.

Ett väl avvägt kontrakt måste väga dessa och flera andra aspekter på risk mot varandra: Om utföraren inte bär någon risk alls finns inga skäl att vara innovativ och att prova nya lösningar; om utföraren får bära för mycket risk som inte går att påverka kommer denne att begära en hög riskpremie. Fördelningen av risk mellan parterna blir en central fråga i arbetet med att förbereda ett förfrågningsunderlag inför upphandlingen av ett OPS-avtal.

Slutsatsen av detta resonemang är därför att varje nytt OPS-projekt måste föregås av en noggrann bedömning av vilka risker som finns med dess genomförande. Beroende på de specifika förutsättningarna kan avtalen för olika projekt behöva utföras på delvis olika sätt. Resonemangen i anslutning till uppföljningen av de norska projekten pekar exempelvis på betydelsen av att bedöma kvaliteten på det berg man ska ta sig igenom eller om man tvingas dra en väg över ett område med vattensjuk mark.

Vikten av privat upplåning

Den OPS-modell som vi här laborerar med innebär att ett kommersiellt företag – projektbolaget – lånar upp medel för att genomföra en investering och därefter får betalt under avtalets löptid. Frågan är om detta är lämpligt eller ej.

Ett uppenbart argument mot en sådan lösning är att staten normalt kan låna till lägre kostnad än ett privat företag. Privat upplåning bidrar därför till att projektets kostnader blir högre än vad som annars vore möjligt. Funktionsentreprenaden innebär just detta, dvs. att ett långsiktigt avtal skrivs mellan beställare och utförare men att staten bekostar investeringen.

Det finns emellertid viktiga värden förenade med privat upplåning. De banker och andra finansiärer som riskerar sina pengar i projektet kommer att utöva kontroll över projektbolagets sätt att genomföra uppdraget för att inte riskera sina pengar. Krav ställs på effektivitet i projektorganisation och projektstyrning i större utsträckning än om projekt bekostas på traditionellt sätt. Verksamheten kommer att granskas på en detaljerad nivå, såväl innan ett projekt påbörjas som under byggfasen och den följande driftsfasen. Sådana rimlighetskontroller av *due diligence* är ovanliga inom offentlig sektor.

Ägarnas och finansiärernas inflytande i ett OPS-projekt kan också bidra till ett ökat intresse för kvalitet. Denna effekt kan härledas till att ett företag mår om sitt rykte och sitt varumärke. För ägarna och finansiärerna vore det olyckligt om ”deras” väg eller järnväg skulle förknippas med dålig service,

olyckor m.m. Om detta skulle hända skulle det förmodligen försvåra nya affärer på området.

Ett tredje argument för privat finansiering i ett OPS-kontrakt har att göra med att man på detta sätt starkare binder utföraren till det avtal som ingåtts, man skapar vad som på engelska brukar kallas *commitment*. Den privata finansieringen bedöms därmed skapa en starkare drivkraft att se till att anläggningen utformas på ett sätt som ger små problem och små kostnader för drift och underhåll och som begränsar risken för framtida omförhandlingar.

Följande exempel illustrerar tankegången: En entreprenör kan välja mellan att bygga en väg ”tjock” och dyr eller ”tunn” och billigare. En tjock väg innebär att de framtida drifts- och underhållskostnaderna blir lägre än om vägen är tunn, och någonstans finns en optimal lösning som balanserar dessa motverkande aspekter. Hur den enskilde budgivaren agerar manifesteras av anbudet som utgör ett ställningstagande till denna balansgång.

Låt oss nu anta att en budgivare drar ned på anläggningskostnaden i medvetande om att detta kommer att öka de framtida underhållskostnaderna. Man lägger emellertid avsiktligt inte in detta i beräkningen av framtida underhållskostnader utan dessa kostnader beräknas medvetet *som om* en tjock väg byggts. Därmed blir anbudet lägre och sannolikheten ökar för att före-taget i fråga vinner upphandlingen.

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

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

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

Man kan återkoppla detta resonemang till det avtal som skrevs för Arlandabanan. När trafikprognoserna under de första åren av 2000-talet kom på skam kom Arlanda Express i ett besvärligt läge med mycket dålig intjänande-

förmåga. Sannolikt var konkursen nära under en period. Läget har sedan dess förbättrats avsevärt och framtidsutsikterna ser väsentligt ljusare ut. Vad som är betydelsefullt för våra resonemang här är emellertid att *om Arlanda Express* hade gått i konkurs så hade detta i första hand drabbat de privata finansierarna. Investeraren skulle förlora sitt eget kapital på kanske 600 miljoner svenska kronor, och banker och staten skulle sitta på en fordran. Trafiken skulle kunna fortsätta oavsett en konkurs, och en förhandling mellan fordringsägarna skulle äga rum. Det avtal som skrevs innebär att utföraren tvingas bära de fulla konsekvenserna av det åtagande man gjort på ett helt annat sätt än med en utförande- eller funktionsentreprenad.

4.4 Sammanfattande bedömning

En viktig insikt från de internationella erfarenheter som redovisats och från den akademiska forskningen har att göra med de avtal som ingås mellan representanter för offentlig sektor och en kommersiell utförare: För att ett OPS-projekt över huvud taget ska ha förutsättningar att bidra till förbättrad samhällsekonomisk effektivitet måste det kontrakt som skrivs mellan parterna vara väl genomtänkt.

Framför allt det faktum att avtalen normalt omfattar mycket lång tid innebär att många oförutsedda händelser kommer att kunna inträffa under avtals-tiden. Otillräckligt genomtänkta kontrakt riskerar att skapa en obalans då avtal ska omförhandlas och kan medföra betydande merkostnader för skattebetalarna jämfört med de avtal som ingås i samband med traditionella avtal. Väl utformade överenskommelser mellan parterna är därför en absolut förutsättning för att OPS ska vara motiverade. Vi har i avsnitt 4.3 beskrivit ett antal aspekter på sådana avtal.

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

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

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

Av detta följer att designfrihet och funktionskrav är en viktig fråga i utformningen av en praktisk OPS-modell.

Vi har också pekat på att avtalen ställer nya och svårare krav på att beställaren kan mobilisera de drivkrafter och den kompetens som krävs för att kontraktsprocessen för OPS ska leda till ett lyckat resultat för de offentliga beställarna.

5 Drivkrafter bakom OPS

Det finns flera skäl till att OPS växt fram som alternativ till traditionella sätt att finansiera, bygga och driva offentlig infrastruktur. Detta avsnitt sammanfattar de viktigaste argumenten, baserat i första hand på genomgången i OECD (2007).

Ökad effektivitet och lägre kostnader för staten

Dessa argument förekommer, som exempelvis i Norge där man genomfört tre projekt med det utsagda syftet att undersöka om OPS kan bidra till ökad kostnadseffektivitet och lägre kostnader för beställaren. I den mån argumentet åberopas i andra sammanhang är det företrädesvis som en principiell möjlighet snarare än på grundval av påvisade erfarenheter, vilket har framgått av genomgången i kapitlen 3 och 4.

Ansträngda offentliga budgetar

De EU-länder som är medlemmar av den monetära unionen etablerade i mitten av 1990-talet de s.k. Maastricht reglerna för att säkerställa sunda offentliga finanser. I korthet innebär dessa regler att de statliga budgetunderskotten inte får överstiga 3 % och att offentliga sektorns skuldsättning inte får överstiga 60 % av BNP.

Många länder har emellertid ansträngda statsfinanser med både ett löpande underskott i betalningarna och en stor och växande låneskuld. Införandet av Maastricht reglerna skapade drivkrafter att finansiera stora kapitalintensiva infrastrukturprojekt på ett sätt som inte påverkar möjligheten att tillgodose dessa krav i en situation där man fortfarande vill bygga ny infrastruktur. OPS-projekt kom att bli ett instrument i denna strävan eftersom man med privat finansiering inte påverkar statsbudgeten på kort sikt och inte heller att man tar på sig en ökad skuldsättning.²¹ Sådana projekt har därför kommit att bli ett attraktivt alternativ för de länder som har svårigheter att uppfylla valutaunionens budgetkrav.

Sverige är inte medlem i valutaunionen, och skulle i själva verket utan problem kunna bli medlem i unionen om man ser till Maastricht kriterierna. Sverige har emellertid skapat egna finanspolitiska regler, dels vad gäller ett överskott i statsbudgeten på 2 % över en budgetcykel, dels i form av begränsningar av utgiftsbudgeten. OPS-finansiering skulle kunna användas som ett instrument för att komma runt också dessa regler.

²¹ Som framgår av diskussionen i avsnitt 5 nedan innebär ett betalningsåtagande gentemot ett projektbolag i realiteten samma sak som att man ökar statens skuldsättning. Till följd av regelverket redovisas emellertid inte detta åtagande som en skuld, vilket därmed skapar en möjlighet att tillgodose Maastricht kriterierna.

Möjligheten att erhålla fondmedel från EU

En särskild drivkraft har varit en uppmuntran från EU-kommissionen att pröva OPS. Detta har bl.a. skett i samarbete med EIB som är en betydelsefull finansär i många OPS-projekt. Det har också skett via inrättandet av olika s.k. strukturfonder. Speciellt har den s.k. sammanhållningsfonden (Cohesion Fund) vars inriktning är transportsektorn, spelat en betydelsefull roll och används som finansiering av OPS-projekt i bl.a. Spanien, Portugal och Grekland.

New Public Management

En drivkraft av mer ideologisk karaktär är en förvaltningspolitisk skola som går under samlingsnamnet New Public Management. Med detta avses en rad uppfattningar om förvaltningspolitiska frågor som innebär att det offentliga åtagandet renodlas och där ökad samverkan med den privata sektorn bl.a. via konkurrensutsättning är ett centralt inslag. Avsikten för New Public Management är att åstadkomma en effektivare offentlig sektor. OPS är ett tänkbart instrument i en sådan utveckling.

Påtryckningar från intressegrupper

De skäl som nu redovisats innebär att det av olika skäl kan finnas ett intresse för OPS från den centrala statsmakten. Men OPS har också kommit att bli ett instrument för olika intressegrupper i samhället. Inte minst finns det på lokal och regional nivå önskemål om att kunna bygga mer infrastruktur än vad som ryms inom de ekonomiska ramar som staten ställer upp. Man har då föreslagit att OPS kan vara en möjlighet att få till stånd ett genomförande som inte kostar statskassan direkt utan som innebär avbetalningar under en följd av år. Det skulle så att säga bli möjligt att bygga mycket mer infrastruktur på kort sikt för att först senare börja med betalningarna på den skuld som byggs upp.

Det finns således flera, delvis inbördes beroende skäl, till att OPS växt fram som alternativ till traditionella sätt att finansiera, bygga och driva offentlig infrastruktur. Det är förmodligen korrekt att säga att betydelsen av dessa drivkrafter har skiftat något över tid. Under 1990-talet då det statsfinansiella läget i flera europeiska länder var betydligt besvärligare än i dag var OPS en stark lockelse för att kringgå Maastrichtkriterierna. Men argumentet att staten behöver privata lån för att realisera eller tidigarelägga projekt är fortsatt ett viktigt tema i retoriken kring OPS.

Det finns dock i dag en tendens till ökad försiktighet med OPS. En viktig anledning till detta är en växande insikt om att de långsiktiga statsfinansiella konsekvenserna av OPS inte får underskattas. Denna insikt väcktes sannolikt under 1990-talets andra hälft när OPS började användas i större skala. Det är lätt att inse varför. Som närmare beskrivs i avsnitt 6.2 påminner OPS om att köpa en vara eller tjänst på avbetalning. Man får tjänsten på en gång och betalar av med små belopp under en lång tidsperiod. Det är då lätt att dra på

sig för stora utgifter som sedan blir betungande på grund av att fulla kostnaden underskattas vid investeringstillfället. När skuldbetalningarna växer minskar handlingsutrymmet för framtida politiska beslutsfattare. En ökande andel av budgetutrymmet måste då användas för att betala av skulder som ackumulerats av tidigare regeringar, medan utrymmet för nya initiativ begränsas. Portugals erfarenhet av *silting up*, där en betydande andel av de årliga anslagen till vägsektorn går åt till avbetalningar för OPS-projekt (se beskrivningen i avsnitt 3.10), ger en fingervisning om problematiken.

Argumenten för OPS i Sverige kännetecknas snarare av att det behövs mera infrastruktur än att med detta instrument öka effektiviteten. Ett skäl till detta kan vara att de som mest ivrigt driver OPS är de som har mest att vinna på att projekten blir av, t.ex. representanter för kommuner och regioner, byggföretag och finansföretag. Ett annat skäl kan vara att det i stort sett saknas övertygande empiriska belägg för att OPS verkligen leder till bättre utbyte för de offentliga beställarna.

OPS fortsätter också att fungera som ett retoriskt redskap för olika intressenter som vill driva enskilda projekt och därmed kortsiktigt utvidga investeringsramar. Neutrala bedömare tenderar att vara försiktiga med att oreserverat förorda OPS. Man pekar i stället på potentialen för ökad effektivitet, men framhåller riskerna och betonar att framgång måste vara förknippad med noggrann specificering och administration av avtalen (se exempelvis Irwin et.al. 2005 och 2007). Mintz och Smart (2006) konstaterar att om motivet för att använda OPS är att undvika finansiella begränsningar så finns risken att beställarna inte lägger ned tillräcklig omsorg på kontrakten för att de effektivitetsvinster som kan nås faktiskt säkerställs. En ogenomtänkt implementering av OPS leder därför också till risker för att projekten blir en dålig affär för beställaren.

6 Finansiella aspekter på OPS

Den diskussion som fördes i avsnitt 4, och som resulterade i ett antal rekommendationer för hur OPS bör utformas, väljer vi att kalla en ekonomisk analys. I detta avsnitt fokuseras i stället de finansiella aspekterna på OPS. Skillnaden ligger i att vi nu i första hand intresserar oss för hur statens finansiella saldo påverkas, medan vi tidigare också vägt in konsekvenser för andra delar av offentlig sektor liksom för företag och privatpersoner.

Inledningsvis behandlas vissa generella aspekter på hur staten kan hantera sina investeringar. Avsnitt 6.1 redovisar den argumentation som finns för att särbehandla investeringar i statsbudgeten. I ljuset av denna allmänna diskussion behandlas i avsnitt 6.2 konsekvenserna av OPS för statens betalningsströmmar och statskulden. Slutligen behandlas i avsnitt 6.3 vad som ibland kallas gråzonsfinansiering, dvs. situationer då staten påverkar de finansiella förutsättningarna för ett projekt utan att detta manifesteras i form av statens skuldsättning.

6.1 Argument för och emot att särbehandla investeringar i statsbudgeten

En vanlig uppfattning, inte minst i debatten kring ekonomin i utvecklingsländer, är att investeringar riskerar att prioriteras ned på bekostnad av löpande utgifter. Detta är särskilt bekymmersamt i samband med ekonomiska kriser då fokus riktas mot behovet av att säkerställa att åtminstone de mest oundgängliga behoven i samhället kan tillgodoses. Man menar därför att staten behöver generella principer för att skydda investeringar vars huvudsakliga värde ligger i framtiden för att på så sätt garantera framtida generationer en acceptabel tillvaro.

Man kan också se statens planering av transportinfrastruktur som en del av ett övergripande spel om tillväxt, investeringar och budgetbalans. De institutioner som har att vaka över att staterna har långsiktigt sunda finanser har under lång tid fört diskussioner om tänkbara principer för att vägleda dessa beslut men också för att vägleda allmänhetens och experternas möjligheter att genomskåda den finansiella situationen och att utkräva ansvar av dem som har att fatta beslut. I en översikt av argumenten och principerna av Mintz och Smart (2006) knyts också möjligheterna att använda OPS till denna diskussion. Man pekar på risker och möjligheter med OPS i perspektivet av allmänna regler för finansiering. Vi ska här inte göra någon längre utveckling kring denna generella diskussion utan endast återge några förhållanden som visar hur OPS kan påverka det övergripande spelet om resurser.

Den grundläggande utgångspunkten för resonemang av denna art är att alla kostnader måste betalas. Vill därför staten att en verksamhet ska genomföras

så måste man också ha intäkter att täcka kostnaderna. Om man vidgar detta övergripande synsätt till att ta hänsyn till att somliga verksamheter som genomförs i dag också har (reala) konsekvenser i framtiden blir den grundläggande tanken något mer komplex. En väg som byggs i dag kommer att användas under en lång följd av år. Frågan är därför om man ska ställa krav på budgetbalans det år vägen byggs, eller ska kravet omfatta en längre tidsperiod?

För att reducera risken för underinvesteringar, exempelvis i infrastruktur, föreslås ofta att investeringar separeras från de löpande utgifterna i budgeten och att investeringsutgifterna undantas från budgettak etc., dvs. att man inför separata utgifts- och kapitalbudgetar. Man kan också tillämpa någon variant av en s.k. gyllene regel vilket innebär att staten endast lånar för att finansiera investeringar. En sådan regel tillämpas exempelvis av Storbritannien. Man skapar på detta sätt särskilda bestämmelser för balansen i de löpande betalningarna respektive investeringsutgifterna.

Ett annat sätt att hantera frågan om balans i betalningarna över längre tidsperioder är att skapa särskilda infrastrukturmyndigheter med samlat ansvar både för finansiering och för hur medlen används. Ett nutida exempel är Asfinag i Österrike som på detta sätt har ansvar för landets motorvägsnät (se OECD 2007, avsnitt A1.1). Med en sådan myndighet är avsikten att skapa en mer transparent redovisning av den verksamhet som bedrivs i sektorn.

En gyllene regel kan således skapa bättre grund för balansen mellan investeringar och konsumtion. Samtidigt pekar erfarenheterna på att detta skapar en konflikt om vad som ska definieras som investering respektive löpande konsumtion. Genom att flytta kostnader från det ena till det andra kontot kan intressenter försöka få igenom den politik som man vill föra på området. Likartade problem uppträder också med en infrastrukturmyndighet med samlat budgetansvar. Som framgår av redovisningen i OECD (2007) av det österrikiska fallet är det också en stor fråga att avgöra hur existerande vägar ska värderas. Likaså visar det sig svårt för finansministeriet att delegera kontrollen över avgiftsuttag till den (förment) oberoende myndigheten.

Slutsatsen av denna mycket rapsodiska genomgång är därför att det inte finns några enkla institutionella lösningar för att säkerställa välmotiverade långsiktiga investeringar. Ett skäl till detta är att det är svårt att etablera konsensus om vilka investeringar som är väl motiverade och att alla kapitalformer riskerar att ges manipulerade värderingar. Det är därför svårt att hitta starka argument för separata kapital- och utgiftsbudgetar. Likartade slutsatser redovisas också i en uppsats från Europeiska Investeringsbanken; se Perée and Vålilä (2005).

6.2 Betala nu eller senare?

En central frågeställning vad gäller (den slutliga) betalningen för en infrastrukturinvestering är *vem* som ska stå för notan. Det finns två, i enstaka fall tre olika egentliga finansörer:

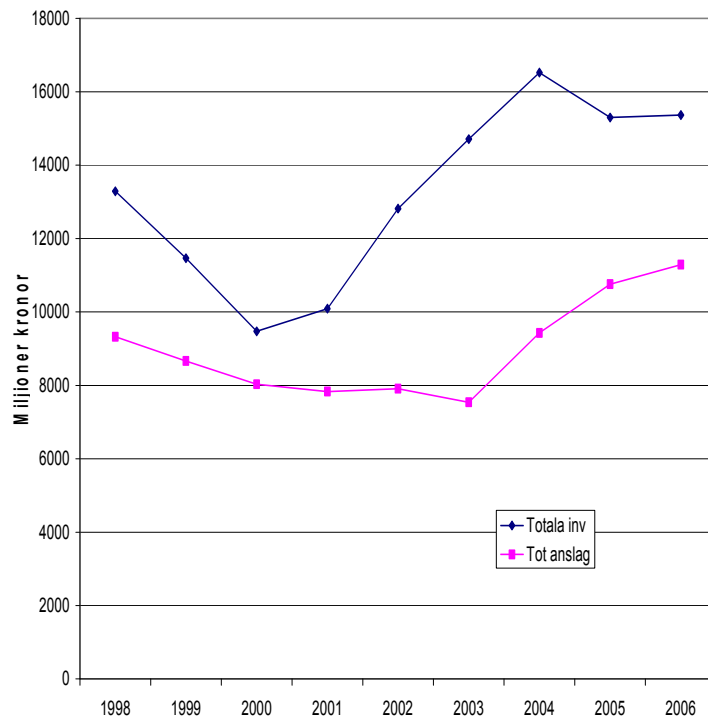
- De som använder infrastrukturen och betalar i form av tullar, biljettpriser etc.
- Skattebetalarna.
- En intressent som har direkt nytta av en investering som står för ersättningen.

I avsnitt 4.1 diskuterades de överväganden som bör styra valet mellan skatte- och avgiftsfinansiering. Man kan notera att också den tredje finansieringslösningen i vissa fall kan ge värdefulla bidrag till att täcka investeringskostnaderna för infrastrukturprojekt. Ett intressant exempel är en utbyggnad av Köpenhamns tunnelbana som bekostats genom att staten och staden sålt mark för att bygga nya kontors- och bostadsområden (se *Baltic Gateway* för en kort beskrivning). Som exemplet antyder är det emellertid endast i vissa udda situationer där en enda fastighetsägare etc. har så stor nytta av en infrastrukturinvestering att det motiverar en direktfinansiering. Denna möjlighet behandlas därför inte ytterligare i denna rapport.

Förutom frågan om *vem* som ska betala finns också frågan om *när* investeringen betalas; nu eller senare. Det är lätt att inse att det endast är skattebetalarkollektivet som har finansiell möjlighet att betala hela kostnaden för en investering omedelbart. Om man väljer att senarelägga betalningen kan endera den framtida skattebetalaren få stå för notan (i form av en eller annan form av avbetalning) eller också de framtida resenärerna i form av tullavgifter eller biljettintäkter.

Huvuddelen av de svenska infrastrukturinvesteringarna bekostas i dag med varje års anslag, men också lån spelar en stor roll. Detta framgår av figur 1 där skillnaden mellan det belopp som spenderas på investeringar och myndigheternas anslag utgörs av de lån som man bemyndigas att ta upp.

Figur 1. Utvecklingen av Vägverkets och Banverkets investeringar respektive anslag för investeringar (hämtat från Vägverkets och Banverkets årsredovisningar)



Inte sällan används begreppet direktavskrivning för att beskriva det faktum att kostnaden för en investering belastar det år som ett projekt genomförs. Investeringen likställs därmed i realiteten med löpande konsumtion, trots att man betalar för en anläggning som kommer att utnyttjas under en följd av år. Alternativet till direktavskrivning är att bekosta investeringen med lån.

Vi ska här belysa den finansiella skillnaden mellan tre olika tillvägagångssätt att betala för infrastruktur: traditionell finansiering (direktavskrivning), lån i Riksgälden respektive privat finansiering inom ramen för ett OPS-avtal. Med stöd i ett enkelt exempel används figur 2 för att jämföra de tre tillvägagångssätten. Exemplet utgår från en väg eller bana som antas kosta 100 (miljoner kronor) och som byggs under ett enda år. Projektet antas ha en livslängd om 5 år²² och det kostar 5 (miljoner kronor) per år att underhålla anläggningen.

Om man väljer en modell med direktavskrivning visar figur 2 a hur statsbudgeten belastas. Figur 2 b visar i stället budgetbelastningen om regeringen

²² Den verkliga livslängden är mycket längre, men den princip som här illustreras påverkas inte av hur lång livslängd som väljs.

väljer att låna upp medel via Riksgäldskontoret. Man drar då på sig en skuld om 100 det första året. I fem år kommer man att betala av 20 på skulden. Till detta kommer kostnader för underhåll och för ränta på skulden, som i exemplet antas vara 5 %. Budgetbelastningen är därför något större än 25 det första året och minskar något vartefter skulden betalas av.

Ett tredje tillvägagångssätt är att teckna ett OPS-avtal som innebär att den privata parten lånar upp pengarna som sedan betalas via statsbudgeten. Figur 2 c visar att de årliga kostnaderna i detta fall blir 20 i form av en avbetalning, 5 för underhållet och därutöver en räntekostnad som antas till 6 %. Normalt får en privat entreprenör betala något mer än staten för att låna upp medlen, och skillnaden antas här vara en procentenhet.

Till skillnad från då man tar upp lån i Riksgälden innebär OPS-finansiering att det i nationalräkenskaperna inte redovisas en statsfinansiell skuld, trots att man gjort ett betalningsåtagande av samma art som då ett lån tas upp. En omedelbar rekommendation som kan göras med stöd i detta resonemang är att man – med en eventuell utökning av de betalningsåtaganden av OPS-format – bör hitta ett tillvägagångssätt för att samlat för statsbudgeten redovisa storleksordningen på sådana åtaganden.

Av exemplet framgår också att en övergång från en modell med direktfinansiering (figur 2 a) till att ta upp lån (figur 2 b) eller till OPS (figur 2 c) skapar ett statsfinansiellt utrymme. Man slipper under byggåret en kostnad om 100 och i stället sprids betalningarna ut över flera år. Detta utrymme kan användas till att öka investeringarna, att öka den löpande konsumtionen eller till att sänka skatter.

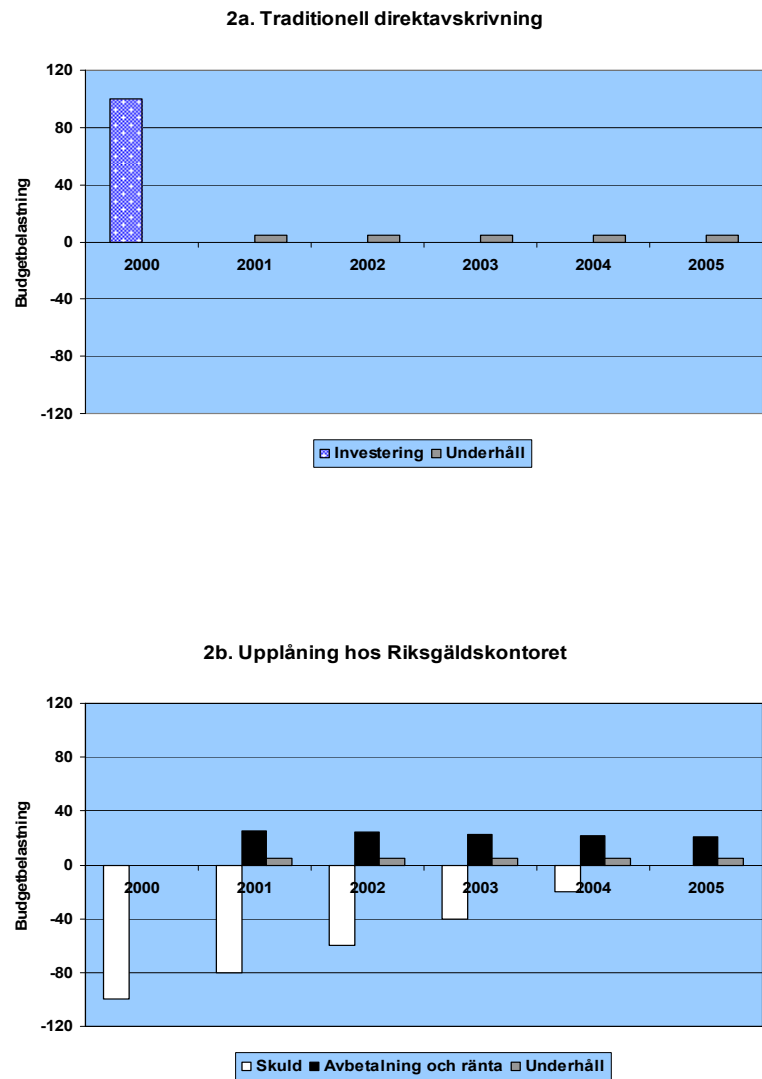
Men budgetutrymmet frigörs endast under en övergångsperiod. För att illustrera detta kan man utveckla ovanstående exempel något. Anta därför att man under *varje år* under en följd av år investerar 100 i att bygga ny infrastruktur och att man lånar till dessa investeringar. Avbetalningen är då, som framgått av exemplet, 20 det första året. År 2 görs en avbetalning på det första lånet om 20, och en första avbetalning på det andra årets lån som är 20, dvs. budgetbelastningen vad gäller avbetalningar är 40. År 3 är avbetalningen uppe i 60, år 4 i 80 och fr.o.m. år 5 belastas statsbudgeten med 100 per år. Därutöver tillkommer en kostnad för räntor och underhåll.

En central slutsats av detta enkla exempel är att *det i ett fortvarighetstillstånd inte finns någon skillnad i statsfinansiellt hänseende mellan direktavskrivning och avbetalningsfinansiering* annat än vad avser räntekostnader. Med andra ord finns det ingen anledning att ta ställning för eller emot en övergång från direktavskrivning till avbetalningsfinansiering på grundval av att man på så sätt kan frigöra budgetmedel. Om man inte är medveten om detta faktum, kan man efter några år sitta med en stor skuld och med avbetalningar som tränger undan annan verksamhet. Som framgår av beskrivningen i avsnitt 3.10 inträffade just detta i Portugal, där man som en konsekvens gjorde om sin finansieringsmodell för några år sedan.

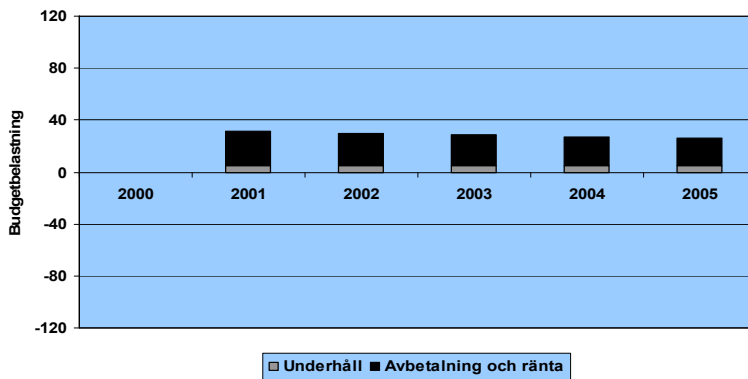
Det faktum att OPS förbättrar statens finansiella saldo under en övergångsperiod jämfört med direktavskrivning ger också bakgrunden till att man

i flera länder använt OPS-modeller som ett sätt att gå runt Maastrichtkriterierna. För svenska förhållanden uppstår motsvarande konsekvenser för statens mål i form av utgiftstak och budgetöverskott.

Figur 2. Effekter för statsbudgeten av tre sätt att betala för infrastruktur



c. Projektfinansiering via OPS-bolag



6.3 Gråzonsfinansiering

Det kan avslutningsvis finnas anledning att kommentera OPS som en del av vad som ibland går under beteckningen statlig gråzonsfinansiering. Även om begreppet är svårt att ges en enhetlig tolkning avses här med detta begrepp att staten engagerar sig i en verksamhet på ett sätt som inte syns i form av fordringar eller skulder i en balansräkning. Med denna definition är det åtagande mot ett privat företag som ligger i OPS uppenbarligen att beteckna som gråzonsfinansiering.

Det finns också andra viktiga former av gråzonsfinansiering, framför allt i form av olika former av garantier som staten kan utfärda i samband med att privata företag genomför investeringar. I en nyutkommen bok från Världsbanken diskuteras detta fenomen, och hur man kan argumentera för och emot sådana garantier; se Irwin (2007).

Ett i OPS-sammanhang vanligt exempel på sådana garantier är de utfästelser som staten/beställaren gör visavi projekt med en aktiv intäktssida, dvs. där den privata koncessionären ska få täckning för sina investeringskostnader via brukaravgifter. Det finns ett antal exempel på att beställaren i avtalet med ett projektbolag utfärdar inkomstgarantier. Skälet är att man med ett huvudscenario tror att den framtida trafikutvecklingen kommer att vara tillräcklig för att betala tillbaka de investeringar som måste göras. Man är samtidigt medveten om att trafik tillväxten kan visa sig vara otillräcklig för att generera sådana intäkter. Denna osäkerhet skulle kunna avhålla företaget från att genomföra investeringen, medan en intäktsgaranti från beställaren eliminerar osäkerheten och gör att man vågar investera.

Om trafikutvecklingen visar sig vara tillräcklig så kommer statens garanti aldrig att utlösas. Det är därför endast under vissa olyckliga omständigheter som garantin omvandlas till en faktisk utbetalning. Irwin (2007) redovisar flera exempel på projekt där statens kostnader denna väg har visat sig bli

mycket höga, och likartade sydamerikanska erfarenheter redovisas av Guasch (2004).

Oavsett om det är ”rätt” eller ”fel” att utfärda garantier av olika art är det inte helt enkelt att åstadkomma en tydlig redovisning av storleken på gjorda åtaganden. Den ställda garantin omvandlas uppenbarligen till en faktisk kostnad endast under vissa förutsättningar. Det är uppenbarligen svårt att i förhand bedöma hur trolig en sådan utveckling är. Statens kostnader för gjorda åtaganden av denna art är därför en svårbehandlad storhet.

Den slutsats som dras i litteraturen är att staten bör göra tydlig redovisning i varje års statsbudget av de åtaganden av denna art som gjorts. Man får på så sätt en redovisning av konsekvenserna av de mest olyckliga omständigheterna och vad detta skulle betyda för statsbudgeten. Man kan komplettera en sådan sammanställning med en bedömning av hur stor risken för olyckliga utfall är.

Som framgår av avsnitt 3.11 kom man i arbetet med att utveckla ett avtal för Arlandabanan att utforma vissa låne- och garantiformer för att kunna genomföra projektet. Sammanfattningsvis innebär avtalet att staten har en tillgång i form av en fordran – villkorslånet – på OPS-företaget. Denna fordran redovisas också i Riksgäldskontorets redovisning av staten tillgångar och skulder. Staten har därtöver ett garantiåtagande för en leasing av rullande material. Detta utfaller i form av en kostnad för statsbudgeten endast om projektet kommer på allvarligt obestånd.

7 OPS och den demokratiska styrningen av infrastrukturbeslut

Två centrala slutsatser av genomgången i denna rapport är dels att OPS inte annat än tillfälligt tillför nya resurser till investeringsbudgeten, dels att OPS kan utgöra ett sätt för att förbättra effektiviteten i genomförandet av infrastrukturinvesteringar. Det är samtidigt uppenbart att de intressegrupper som driver på för att införa OPS i betydande omfattning styrs av önskemål om en utökad investeringsbudget. Oavsett om man bör eller inte bör spendera mer på att bygga ny infrastruktur är syftet att i detta avslutande avsnitt i korthet beröra hur OPS kan påverka den process som leder fram till beslut om vilken infrastruktur som ska byggas.

Investeringar i infrastruktur beslutas närmare bestämt under en lång planeringsprocess där både riksdag, regering och myndigheter är inblandade. I avsnitt 7.1 summeras några centrala delar av denna process liksom vilka effekter som OPS kan få för beslutsfattandet. Avsnitt 7.2 behandlar därefter ett antal tänkbara principer som kan styra hanteringen av OPS som en del av den övergripande processen.

7.1 Den svenska långsiktiga planeringen och OPS

Den långsiktiga infrastrukturplaneringen bedrivs som ett samspel mellan riksdag, regering och de myndigheter som har ansvar för planeringen av infrastrukturen. Formellt sett består processen av några separata steg: Regeringen uppdrar åt myndigheterna att ta fram underlag; myndigheterna lämnar olika planförslag; regeringen lämnar en inriktningsproposition till riksdagen; regeringen fastställer den plan som ska gälla för de kommande årens investeringar; riksdagen tar i de årliga budgetbesluten slutlig ställning till vilka medel som ska avsättas för infrastrukturåtgärder.

Mer substantiellt kan planeringsprocessen sägas innehålla följande centrala delar.

- Processen är utformad för att riksdagen ska kunna ta ställning till övergripande mål och principer. På grundval av detta ställningstagande delegeras utformningen av planerna till regering och myndigheter.
- Myndigheternas arbete ska i hög grad präglas av öppenhet och förankring. Det innebär att det ska vara möjligt att genomskåda hur olika kriterier har tillämpats i de prioriteringar som görs och att olika intressenter ska ha möjlighet att upptäcka brister och rena fel i beslutsunderlaget.
- Beslutsunderlagen för enstaka projekt kan åtminstone i princip kombineras för att belysa de samlade konsekvenserna av hela paketet av investeringar, s.k. systemeffekter.

- Processen kan användas för att skapa en rättvis fördelning mellan landets olika delar. Det sker bl.a. genom att företrädare för de olika länen ges en del av planeringsramarna för att de själva ska kunna prioritera investeringar på länsnivå.

Sammanfattningsvis kan därför de beslut som fattas om infrastrukturprojekt sägas vara beredda under en lång process som kännetecknas av stor öppenhet och av att olika parter får föra fram sina synpunkter under processen. Vad händer om man infogar OPS i en sådan process?

En indirekt påverkan kan ske genom att balansen i själva planeringsarbetet påverkas av att projekten bekostas via lån i stället för direkt via statsbudgeten. Det betyder att ett projekt, som under en "ordinarie" process skulle ges en relativt låg prioritet med hänsyn till att man inte uppfyller de mål som ställts upp, tack vare den extraordinära finansieringen ges ökad tyngd.

Det är givetvis möjligt för offentliga beslutsfattare att fritt välja vilka projekt av denna art som man vill genomföra, dvs. att låta sig påverkas av genomförandeformen i den prioritering som görs. Så länge som besluten tillgodoser de kriterier som behandlades ovan, framför allt vad avser transparens, kan man knappast hävda att processen förändras på ett avgörande sätt av OPS. Om det dessutom är så att OPS-projekt delvis finansieras vid sidan av statsbudgeten kan detta i sig ge upphov till ökad samhällsekonomisk effektivitet (se Nilsson 1990 för en analys av frivillig medfinansiering av infrastruktur).

Men utfallet av planeringsprocessen kan också påverkas om projekt förs in från sidan, dvs. utan att tidigare ha diskuterats. Man kan också tänka sig att projekt som under processen förkastats till förmån för andra, mer angelägna satsningar senare förs fram som OPS-projekt. Det uppstår då ett demokratiskt dilemma om detta sker utan ytterligare diskussion, dvs. att nyttan av det "nya" projektet inte vägs mot nyttan av andra projekt som under processens gång funnits vara så viktiga att de ges en plats i den prioriterade projektlistan. Sådana OPS-projekt kan sägas "smita före" i kön.

Ett införande av OPS behöver emellertid inte med automatik innebära att syftet med eller grundstrukturen i planeringsprocessen förändras. Riksdagen kan också fortsättningsvis ange verksamhetens övergripande inriktning, och myndigheterna kan instrueras att ta fram underlag för de olika projekt som övervägs. Det kan också fortsatt vara så att regeringen fastställer en investeringsplan och begär riksdagens godkännande av de projekt man finner lämpliga att genomföra i den årliga budgetpropositionen.

Det finns också åtminstone två olika sätt på vilket dessa projekt kan hanteras i statsfinansiellt hänseende. Ett sätt är att regeringen ger riksdagen ett underlag där man föreslår ett antal OPS-projekt som ska startas under budgetåret. Till detta underlag fogas en beskrivning av hur varje projekt enskilt kommer att öka statens skuld- och avbetalningsbörda under den tid som det föreslagna kontraktet omfattar. Detta skulle kunna ske utan att någon juster-

ing görs av de anslag som därutöver ges för investeringar, dvs. riksdagen godkänner då en utökning av budgeten för infrastrukturinvesteringar.

Ett andra sätt skulle kunna innebära att regeringen utöver att föreslå de OPS-projekt som ska startas i motsvarande utsträckning justerar ned anslagen till de projekt som ligger i en beslutad plan. På så sätt minskar de totala utgifterna med samma belopp som kostnaderna för OPS-projekten innebär en ökad utgift.

Dessa båda sätt att föra in OPS skapar olika drivkrafter för dem som önskar driva fram ny infrastruktur. Det första sättet innebär att om ett projekt ges OPS-formen får de som önskar just denna nya bit infrastruktur sitt projekt utan att någon annan behöver avstå på kort sikt. Det andra sättet innebär att varje nytt OPS projekt kräver samma prioritering som de sedvanliga anslagsfinansierade projekten. I realiteten kan man givetvis tänka sig en blandning av de två principerna.

Oavsett vilket tillvägagångssätt man väljer kan riksdagen besluta om vilka resurser som ska avsättas för infrastrukturbyggande oavsett vilken modell man väljer. OPS påverkar därmed inte möjligheten att genomskåda de beslut som fattas under förutsättning att besluten infogas i ett regelverk som klargör dess konsekvenser.

Det finns avslutningsvis också anledning att beröra en annan kritik som stundtals riktas mot OPS. Påståendet är att man med ett avtal mellan staten och ett kommersiellt projektbolag ikläder sig ett betalningsansvar som sträcker sig långt fram i tiden. På så sätt kommer de beslut som fattas i dag också att påverka förutsättningarna för framtida beslutsfattande. Detta beskrivs stundtals som att den framtida handlingsfriheten begränsas.

Men också ett väg- eller järnvägsprojekt som bekostas via traditionella avtal innebär att man binder upp sig för att i framtiden ta hand om den anläggning som färdigställs. Det krävs kostnader för drift och underhåll också med en väg som administreras av Vägverket eller en bana som handhas av Banverket. Skillnaden är möjligen att betalningen till ett projektbolag regleras av ett privaträttsligt avtal medan riksdagen år från år kan ändra de beslut som tidigare fattats. Detta betyder att man med OPS får minskat utrymme att hålla igen på budgeten för drift och underhåll till förmån för andra prioriteringar. Det torde först och främst vara i denna del som möjligheten att ändra framtida beslut påverkas.

7.2 Kriterier för tillämpning av OPS

I en departementspromemoria (Ds 2000:65) som förordade tillämpning av OPS i Sverige, behandlades bl.a. frågan om hur sådana projekt ska hanteras i beslutsprocessen. Man föreslog ett antal kriterier som skulle vara uppfyllda för att projekt skulle kunna accepteras som OPS. Med utgångspunkt från dessa resonemang skisseras här några kriterier för processen med utgångspunkt från den genomgång som gjorts i vår rapport.

1. De projekt som är aktuella för OPS ska bidra till att uppfylla de transportpolitiska målen. Specifikt måste sådana projekt uppvisa en tillfredsställande samhällsekonomisk lönsamhet.
2. Projektet som finns med i myndigheternas flerårsplaner ska endast genomföras om planeringsarbetet inte gått för långt. Även om man kan påbörja sådana projekt med kort varsel är det svårt för anbudsgivarna och för det framtida projektbolaget att pröva nya tekniska lösningar. En stor del av den potentiella nyttan av OPS går då förlorad.
3. Om man väljer att genomföra projekt som inte ingår i planerna så ska detta (a) förutsätta medfinansiering från olika intressenter och (b) endast avse projekt som är samhällsekonomiskt lönsamma.
4. OPS-projekt ska vara väl avgränsade och medge en entreprenad av bygande, drift och underhåll. En avtalstid om 15–30 år, i särskilda fall längre än så, kan vara lämplig.
5. Projekten ska vara av en sådan storlek att de effektiviseringsvinster som nås kan motivera de ökade upphandlingskostnaderna. Den anbudsförfrågan som görs ska också kunna locka till sig utländska budgivare.
6. Beslut om att projekt ska genomföras som OPS ska föregås av riksdagens ställningstagande. I underlaget för sådana beslut ska ett antal förhållanden redovisas:
 - a. De statsfinansiella konsekvenserna av den föreslagna lösningen. Riksdagen kan på detta sätt ta ställning till valet mellan att låta OPS-projekt ersätta projekt i plan eller bli ett komplement – dvs. valet mellan en konstant eller utökad investeringsbudget görs på ett medvetet sätt. Man kan också besluta hur ett sådant projekt kan tillåtas påverka statsfinansiella målparametrar (utgiftstak respektive överskottsmål).
 - b. De beräknade kostnaderna för att genomföra ett projekt som OPS respektive den bästa gissningen av hur mycket det skulle kosta om man väljer att genomföra det på traditionellt sätt.
 - c. En icke teknisk bedömning av de risker som kan förknippas med projektet och hur dessa hanterats.
7. Samtliga OPS-projekt ska underställas ett väl strukturerat uppföljnings- och utvärderingssystem. Vetskapen om att sådana uppföljningar kommer att göras stärker normalt drivkrafterna att göra rätt från början. Man kan på detta sätt också dra lärdom av de erfarenheter som görs för framtida beslut, exempelvis på det sätt som illustreras av den norska uppföljning som redovisades i avsnitt 3.1.

I departementspromemorian föreslogs att OPS-projekt ska omfatta minst 1 miljard. Argumentet för att OPS-projekt behöver vara av en viss minsta storlek baseras på att transaktionskostnaderna kan vara större än för traditionellt upphandlade och kontrakterade projekt. Som tidigare framförts kan detta mer än något annat avspegla en lärprocess, där man efter en tid lärt sig hantera de speciella förutsättningar som är för handen vid OPS-projekt. De norska erfarenheterna har pekat i denna riktning.

Det finns därför mycket som talar för att den storlek som krävs för att effektiviseringsvinsterna ska kunna väga upp ökade kontrakteringskostnader kan variera mellan olika projekt och att därför individuella bedömningar behöver göras från fall till fall. I en genomgång av färdigställda projekt under perioden 2000–2005 framgår också att Vägverket och Banverket planerar och genomför relativt få projekt av denna storleksordning. Kravet på en absolut beloppsgräns riskerar därför att leda till att projekt görs större än vad som är lämpligt.

Referenser

- Arnek, M., L. Hellsvik, M. Trollius (2007), *En svensk modell för offentlig-privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar. Rapport framtagen av en för Banverket, VTI och Vägverket gemensam arbetsgrupp*. Tryckt som VTI-Rapport 588.
- Branc-Brude, F., H. Goldsmith and T. Väilä (2006), *The PPP Premium in European Road Construction, Economic and Financial Report 2006/01*. European Investment Bank, Luxembourg.
- Branc-Brude, F., H. Goldsmith and T. Väilä (2006), *Public-Private Partnerships in Europe: An Update, Economic and Financial Report 2007/03*. European Investment Bank, Luxembourg.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2007), *Erfahrungsbericht – Öffentliche-Private-Partnerschaften in Deutschland*.
- Cambridge Economic Policy Associates (CEPA) (2005), *Public private partnerships in Scotland – Evaluation of Performance*, beställd av Scottish Executive.
- Committee of Public Accounts (2003), *Delivering better value for money from the Private Finance Initiative (HC 764)*, Session 2002-2003.
- Ds 2000:65, *Alternativ finansiering genom partnerskap*.
- Edwards, P., Shaoul, J., Stafford, A., Arblaster, L. (2004) *Evaluating the operation of PFI in roads and hospitals*. The Association of Chartered Certified Accountants.
- Engel, E., R. Fischer and A. Galetovic (2003), *Privatizing Highways in Latin America: Fixing What Went Wrong*. *Economia*, Fall 2003.
- Flyvberg, B., Skamris Holm, M.K., Buhl, S. (2002), *Underestimating Costs in Public Works Projects: Error or Lie?* *Journal of the American Planning Association*, vol. 68, no. 3, Summer 2002, pp. 279-295.
- Guasch, J.L. (2004), *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions. Doing it Right*. *World Bank Institute Development Studies*. World Bank, Washington, DC.
- Hart, O. (2003), *Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships*. *The Economic Journal*, 113, March, C69-C76.
- Highways Agency (utan datum), *Value in Roads*,
<http://www.highways.gov.uk/roads/2753.aspx>
- Irwin, T., Polackova Bixi, H., Budina, N. (2005), *Public-Private Partnerships, Fiscal Risks, and Fiscal Institutions in the EU8*. World Bank Working Paper.
- Irwin, T. (2007), *Government Guarantees. Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects*. The World Bank.
- Konjunkturinstitutet (2007), *Konjunkturläget*. Dokument pt03.xls på www.konj.se

- Laffont, J-J, J. Tirole (1993), *A Theory of Incentives in Regulation and Procurement*, Cambridge. MIT Press.
- Larsen, O.I., Rekdal, J. (2000), *Evaluering av den svenske inrettningsplanleggingen – Strategiske analyser og beslutningsunderlag for tiltak*. TØI notat 1154/2000.
- Lauridsen, H. och Ravlum, I-A. (2000), *Evaluering av prosessen i den svenske innrettningsplanleggingen*. TØI rapport 469/2000.
- Lauridsen, H. och Ravlum, I-A. (2001), *Transportplanlegging i Norge og Sverige – en sammenligning*. TØI rapport 536/2001.
- Leahy, P. (2005), *Lessons from the Private Finance Initiative in the United Kingdom*. EIB Papers Volume 10. n°2/2005.
- Mintz, J. & M. Smart (2006), *Incentives for Public Investment under Fiscal Rules*. World Bank Policy Research Working Paper 3860, March.
- National Audit Office (2003), *PFI: Construction Performance*. Report by the Comptroller and Auditor General.
- National Audit Office (2007), *Improving the PFI tendering process*. Report by the Comptroller and Auditor General.
- Nilsson, J-E. (1990). *Private Funding of Public Investments. A Case of a Voluntarily Funded Public Road*, Journal of Transport Economics and policy, May.
- Nilsson, J-E, M. Bergman, R. Pyddoke (2005), *Den svåra beställarrollen. Om konkurrensetsättning och upphandling i offentlig sektor*. SNS förlag.
- Nilsson, J-E., A. His, L. Sjögren, L.G. Wiman, L-G. Wågberg (2006), *Funktionsupphandling. Sammanfattning av kunskapsläge och rekommendationer för fortsatt forskning*. VTI rapport 2006:560
- Nilsson, J-E., L. Hultkrantz and U. Karlström (2007), *The Arlanda Airport Railway Link. Lessons Learned from a Swedish PPP project*. Forthcoming in Review of Network Economics
- OECD (2007), *Transport Infrastructure Investment: Options for Efficiency*. Available from November 2007.
- Pakkala, P., W.M. de Jong, J. Äojö (2007), *International overview of innovative contracting practices for roads. Finnish Road Administration (Tiehallinto)*, Helsinki.
- Perée, E., T. Väilä (2005), *Fiscal Rules and Public Investment*. European Investment Bank, Economic and Financial Report 2005/02.
- Sandberg-Eriksen, K., H. Minken, G. Steenberg, T. Sunde, K-E Hagen (2007), *Evaluering av OPS i vegsektoren*. TØI rapport 890/2007.
- SIKA (2002), *Metoder och riktlinjer för bättre samhällsekonomiskt beslutsunderlag*. SIKA-rapport 2002:19.
- SIKA (2002), *Inriktningsplaneringen. Utvecklingsförutsättningar på kortare och längre sikt*. SIKA-rapport 2002:22.

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

SOU 2007:10. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.* Slutbetänkande från Ansvarskommittén.

SOU 2007:72, *Kommunal kompetens i utveckling.*

Swedenborg, B. red. (2002), *Skattemiljarder i trafikpolitiken – Till vilken nytta? En granskning av 2001 års infrastrukturproposition.* SNS förlag, 2002.

VTI (2007), *Baltic Gateway arbetsmaterial.*

Appendix A

Avtalsvillkor för ett finskt OPS-projekt²³

A1 Utbetalning av ersättning

Ersättningen till projektbolaget utgör en betalning dels för den ursprungliga investeringen, dels för de årliga drift- och underhållskostnaderna. Detta innebär att entreprenören står för upplåningen av erforderligt kapital och att den årliga ersättningen också måste inkludera en ersättning för dennes räntekostnader.

I det avtal som tecknas mellan beställare och utförare fastställs en årlig ersättning (*Annual Gross Service Payment*) som också räknas om till en dagserättning (*Daily Gross Payment*). För de fortsatta räkneexemplen antas att ersättningen uppgår till 59 000 euro per dag.

En särskild klausul reglerar en årlig indexuppräknning av ersättningens storlek. Detta innebär att beställaren bär risken för såväl generella prisnivåstegringar som de strukturella förändringar av kostnadsnivån som kan inträffa för olika komponenter i kostnadsmassan under löptiden för ett 21-årigt avtal.

Utbetalningen varierar i tre avseenden som i det följande kommer att beskrivas närmare: Dels utgår inte hela ersättningen under byggperioden (avsnitt A2), dels kommer ersättningen att villkoras mot att vägen verkligen finns tillgänglig på avsett sätt (A3) och dels kan ersättningen justeras beroende på vägens faktiska standard (A4). Avsnitt A5 beskriver hur ersättningen kopplas till den framtida trafikutvecklingen på vägen, medan avsnitt A6 återger hur trafiksäkerhetsaspekter hanteras.

A2 Ersättning under byggperioden

Byggprojektet delas in i två faser som utgör ett ”första” och ett ”andra” vägavsnitt. För varje avsnitt görs en skillnad mellan när vägavsnittet öppnas för trafik respektive när avsnittet i sin helhet är färdigt. Av förfrågningsunderlaget framgår att Finnra förutsätter att fas 1 öppnas för trafik den 15 november 2008 och fas 2 den 15 november 2009. Ersättningen varierar dessutom mellan fem olika betalningsperioder på det sätt som framgår av figur 1.

Under betalningsperiod A inleds byggverksamheten och ingen ersättning betalas. Perioden avslutas med att projektets fas 1 öppnas för trafik. En ersättning om 35 % av dagersättningen betalas ut under period B. När fas 1 är helt färdigställd ökar ersättningen per dag till 40 % av dagersättningen (period C). På motsvarande sätt kommer trafiköppningen av fas 2 att innebära att dagersättningen utgör 95 % av totalsumman medan, dagersättningen i sin helhet utgår från det att fas 2 färdigställts. Period E motsvaras därefter av en och

²³ Detta appendix ingår i Ihs, et al. (2007).

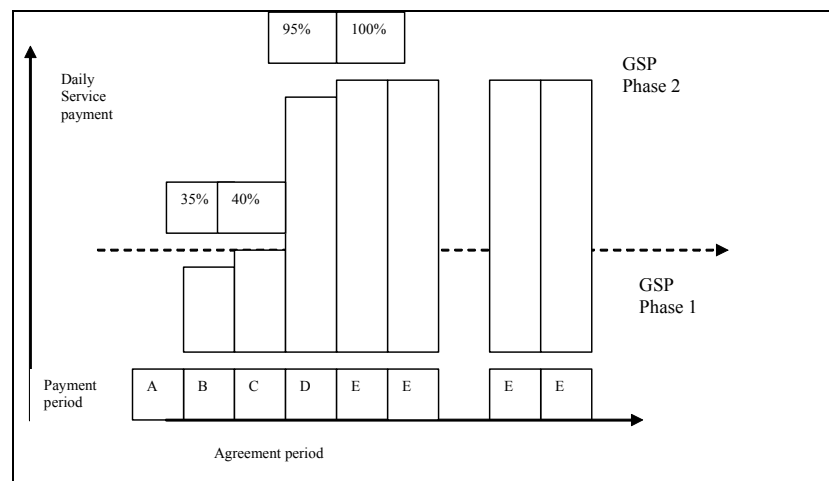
samma dagersättning – med nedan beskrivna avvikelser – fram till kontraktperiodens slut.

Tanken bakom den successivt stigande ersättningsnivån är att anbudsgivaren – med utgångspunkt från av Finnra angiven färdigställandetidpunkt för projektet som helhet – lägger upp en tidplan för perioderna A–F. Man kan på detta sätt koppla utbetalningar till att vägen verkligen finns tillgänglig för trafik och fokuserar entreprenörernas uppmärksamhet på detta förhållande.

Förutom denna grundläggande struktur på ersättningen utgår en bonus respektive ett avdrag om den faktiska öppningstidpunkten avviker från den planerade. Entreprenören får 6 000 euro per dag som öppnandetidpunkten för fas 1 kan tidigareläggas, och man får en minskad ersättning med samma belopp om öppnandetidpunkten senareläggs. Med tidigare angivna dagersättning betyder detta att man vid trafiköppning enligt plan får $(0,35 * 59\,000 = \text{ca } 21\,000 \text{ euro})$. Bonusen för tidig respektive straffet för försenat öppnande innebär därför att dagersättningen kan öka respektive minska med nästan 30 %. Den dagliga bonusen för tidigare- eller senareläggning av trafiköppning av fas 2 är 16 000 euro. Ersättningen varierar då med $(16\,000 / 59\,000 =) 27\%$ per dag.

Från och med det att vägen är färdigbyggd uppgår alltså ersättningen till 59 000 euro per dag. Beloppet är emellertid beroende av om vägen verkligen är *tillgänglig* och av dess *standard*. Beräkningen av dessa justeringar av ersättningen beskrivs i det följande.

Figur A1. Olika betalningsperioder



Betalningsperiod

A	Tillstånd att använda fas 1
B	Färdigställande av fas 1
C	Tillstånd att använda fas 2
D	Färdigställande av fas 2
E	Underhållsperiod

A3 Tillgänglighet

Med tillgänglighet avses att vägen kan användas på avsett sätt, dvs. att trafiken kan bedrivas utan hastighetsnedsättningar eller andra former av restriktioner. Om vägen inte hålls tillgänglig beräknas ett avdrag vars storlek beror på nedanstående fyra parametrar. Man kan notera att nedsatt tillgänglighet till följd av trafikolyckor inte innebär någon minskning av ersättningsnivån; inte heller tillfälliga hastighetsnedsättningar till följd av besvärliga väderförhållanden medför avdrag.

- Otillgänglighetsfaktor (U)
- Faktor för att korrigera för tidpunkt då störningen inträffar (TP)
- Trafikmängd (T)
- Availability deduction unit (ADU)

I tabell A1 finns en sammanställning av vad Finnra menar med att vägen inte är tillgänglig liksom av hur stor omräkningsfaktor som används. Man kan notera att en avstängning av ett sidokörfält (*shoulder*) på en sträcka av åtminstone 500 m innebär att dagersättningen minskar med 10 % (händelse C). Om avstängningen avser en sträcka på ytterligare 5 km multipliceras faktorn med 2 och för varje ytterligare sträcka om 5 km som är avstängd ökar multiplikatorn med ytterligare 1. Om 20 km av sidofältet är avstängt uppgår därför multiplikatorn till 4 och entreprenörens ersättning är bara 60 % av den ordinarie utbetalningen. Händelse K innebär att hela körbanan i en riktning stängs av och trafiken leds – via en av- och påfart – över på en parallell väg; ersättningen uppgår då bara till 30 % av det normala.

Tabell 2 visar att avdragets storlek är beroende av när under dygnet som en störning inträffar; ju större trafik, desto större avdrag. Konkret betyder detta att avstängningar nattetid inte innebär reducerad ersättning. Detta ger entreprenören incitament att bedriva underhållsverksamhet som påverkar framkomligheten under natten.

Beräkningen utgår från att dygnet består av tolv tvåtimmarsperioder. För respektive fysisk del av vägen finns en definition av hur varje tvåtimmarsperiod klassificeras beroende på om det är en period med hög trafikbelastning (kategori A), medelbelastning (C) eller låg belastning (C). Tabell 3 visar hur denna uppdelning av dygnet ser ut för en av sträckorna. Tabell 4 visar dessutom att framkomlighetsnedsättningar på en trekilometerssträcka ”straffas” dubbelt så högt som på övriga delar av vägen, sannolikt därför att trafikflödet är högre på denna del av vägen.

Avdragets storlek erhålls alltså genom att multiplicera de fyra värdena med varandra. Anta till exempel att en störning av typ G i tabell 1 inträffar. Detta renderar en minskning av ersättningen med faktorn 0,35. Om störningen pågår under ett helt dygn får entreprenören därför $(0,35 * 59\ 000 =)$ 38 350 euro i ersättning. Om störningen inträffar under två timmar i normaltrafik (kategori B i tabell 2) måste man räkna om dagersättningen till en ersättning per tvåtimmarsperiod, dvs. $(59\ 000 / 12 =)$ 4 900 euro. Avdraget är två gånger

detta belopp (tabell 2), dvs. 9 800 euro, och betalningen för denna dags ”produktion av vägtjänster” uppgår till knappt 50 000 euro.

A4 Underhållsstandard

Syftet med en väg är inte bara att säkerställa att trafikanterna ska kunna ta sig fram. Detta måste också kunna ske på ett säkert och komfortabelt sätt och så att störningarna av trafiken för det omgivande samhället är så små som möjligt. Den ersättning som betalas ut villkoras därför med att vägen uppfyller rimliga krav i dessa avseenden, dvs. om vägens standard är sämre än vad som Finnra bedömer som rimligt så kommer den dagliga ersättningen att reduceras. Detta ger entreprenören anledning att göra noggranna bedömningar av vilka underhållsåtgärder som ska genomföras, dvs. att göra en bedömning av högre och lägre insatser av underhållsåtgärder kompenseras av lägre och högre vägstandard och därmed följande konsekvenser för ersättningens storlek.

I tabell 5 görs en uppräknig av de parametrar som kan leda fram till minskningar av dagersättningen vad gäller kvaliteten på periodiskt underhåll och rutinunderhåll, dvs. ungefär drift och underhåll av en väg. En detaljerad beskrivning av hur stora avdrag som görs finns i appendix 2, dokumentet *E 18 Muurla – Lohja Service Agreement Payment Mechanisms*.

A5 Kompensation för snabb trafiktillväxt

Underhållskostnader beror dels på tidens tand, dels på trafikens omfattning. Det avtal som skrivs mellan Finnra och entreprenören baseras på en förväntad trafiktillväxt på de två delsträckorna under kontraktperioden. Om trafiken ökar i snabbare takt än beräknat kommer också entreprenörens kostnader att öka, och det finns en klausul som skyddar kontraktinnehavaren från denna kostnadsrisk.

Kompensationsklausulen baseras på faktiskt jämfört med prognostiserad trafik under det femte och det trettonde året av avtalsperioden. Man använder följande uttryck för att beräkna ersättningens storlek år 5; ett liknande uttryck används för att beräkna uppräknigen år 13:

$$MC = GSP * 0,03 * \left[\frac{\frac{AT_5}{1,2} - ET_5}{ET_5} \right]$$

MC står för *Maintenance Cost compensation*; GSP är som tidigare den årliga ersättningen, AT_5 den faktiska trafiken och ET_5 den förväntade trafiken år 5. Såväl faktisk som förväntad trafik utgör i sin tur ett vägt genomsnitt av trafi-

ken på de två delarna av den kontrakterade sträckan. I avtalet finns också en tabell som anger den trafik som Finnra beräknar för hela kontraktperioden (se dokumentet *E 18 Muurla – Lohja Service Agreement Payment Mechanisms*, tabell 11, s. 34).

För att visa på effekterna av denna ersättning kan man anta att den årliga ersättningen (GSP) uppgår till 24 miljoner euro. År 2015 uppgår den förväntade trafiken till $(5,037 * 0,43 + 5,877 * 0,57 =) 5,5$ miljoner fordonskilometer. Vi antar att faktiskt trafikarbete är 7 miljoner fordonskilometer. Ovanstående uttryck ger då $MC = 24 * 0,03 * ((7/1,2) - 5,5) / 5,5 = 24 * 0,03 * 0,06 = 43\ 000$ euro. Konstanten i nämnaren ger uttryck för att man förväntar sig att bolaget har vissa marginaler, eftersom en särskild begränsningsregel säger att om uttrycket i den stora parentesen blir negativ så kommer ersättningen inte att minska. När som i detta uttryck trafiken är 6 % högre än förväntat ökar den årliga ersättningen med $(0,03 * 0,06 =) 0,18$ %. Finnras antagande är därför att underhållskostnaderna inte varierar speciellt mycket med trafikmängden.

A6 Trafiksäkerhet

Trafiksäkerhetssituationen på vägen mäts genom Finnras uppföljning av olycksdata år från år. Syftet är att de avdrag från eller tillägg till den årliga ersättningen som görs ska uppmuntra entreprenören att tillhandahålla en optimal olycksreducerande verksamhet.

Utgångspunkten för variationer i dygnsersättningen ges av nedanstående uttryck; SP står för *Safety Performance deductions/bonuses*. GSP är (som tidigare) den årliga ersättningen, medan AB står för *Accident Benchmark* och AA *Actual Accident rate*.

$$SP = GSP * \left[\frac{AB - AA}{AB} \right]$$

AA i sin tur mäts som olycksrisk, dvs. antal personskade- och dödsolyckor i förhållande till trafikarbete (miljoner fordonskilometer på vägen i fråga). AB beräknas för jämförelsevägar, i det här fallet tre olika vägavsnitt med likartade förutsättningar som funktionsprojektet med avseende på vägstandard, hastighet och trafikflöden.

För att illustrera innebörden av säkerhetskomponenten i ersättningen kan man utgå från att det inträffade 242 olyckor på referensvägen under perioden 1999 till 2003. Med ett trafikarbete på 6734 miljoner fordonskilometer är olycksrisken 0,036 per miljoner fordonskilometer. Man kan då studera ersättningens storlek för olika antal observerade olyckor på projektvägen under antagande om ett trafikarbete som är 275 miljoner fordonskilometer per år. Nedan angivna siffror avser dygnsersättning som kan räknas om till årsbelopp genom att multiplicera med 365.

0 olyckor: $59\,000 * (0,036 - 0)/0,036 = €59\,000$

5 olyckor: $59\,000 * (0,036 - 0,018)/0,036 = €29\,500$

10 olyckor: $59\,000 * (0,036 - 0,036)/0,036 = €0$

15 olyckor: $59\,000 * (0,036 - 0,055)/0,036 = -€31\,100$

Om antalet olyckor på vägen är ungefär lika stora som på jämförelsevägarna utgår ingen bonus eller något avdrag. Varje procents avvikelse i riskutfallet uppåt eller nedåt ger lika stor procentuell effekt på den fasta ersättningen.

Utöver denna incitamentskonstruktion lockas entreprenören också med en belöning för olycksreducerande innovationer. Om denne genomför en förändring som förväntas förbättra säkerheten på motorvägen i avsevärt hänseende kommer en engångsbonus att betalas ut. Bonusen är 50 % av de trafiksäkerhetsvinster som samhället tillgodogör sig under resterande del av den kontraktperiod som avtalet mellan Finnra och entreprenören avser, med avdrag för Finnras eventuella kostnader för att administrera åtgärderna. Ytterligare ett antal förutsättningar bygger upp ersättningens storlek:

Tabell A1. Unavailability Factors for Road Section 1 and 2

Event	Description of unavailability	Unavailability factor
A	The entire carriageway including hard shoulder is available for the entire length of the carriageway section.	0.00
B	The entire carriageway is available and the hard shoulder is unavailable for a distance of 0.5 km or less.	0.05
C	The entire carriageway is available and the hard shoulder is unavailable for a distance of more than 0.5 km. If the unavailability is more than 5.0 km, unavailability factor is multiplied by 2 and after that the factor is increased by 1 with each additional unavailable 5.0 km section.	0.10
D	Left running lane is unavailable, traffic in the right lane operating for a distance of 0.5 km or less.	0.25
E	Left running lane is unavailable, traffic in the right lane for a distance of more than 0.5 km. If the unavailability is more than 5.0 km, unavailability factor is multiplied by 2 and after that the factor is increased by 1 with each additional unavailable 5.0 km section.	0.30

Event	Description of unavailability	Unavailability factor
F	Right-hand running lane including the hard shoulder is unavailable for a distance of 0.5 km or less.	0.30
G	Right-hand running lane is unavailable, traffic in the right lane for a distance of more than 0.5 km. If the unavailability is more than 5.0 km, unavailability factor is multiplied by 2 and after that the factor is increased by 1 with each additional unavailable 5.0 km section.	0.35
H	The speed limit has been lowered to 80 km/h or 100 km/h, and situations B-G or J-N do not prevail.	0.15
I	The speed limit has been lowered to 80 km/h, and situations B-G or J-N do not prevail.	0.25
J	Unavailability of a tunnel (defined in the document for technical requirements).	0.30
K	The entire carriageway including the hard shoulder is unavailable and traffic is directed to flow via another carriageway between the nearest two crossing points with only one running lane available for use in both directions.	0.70
L	The entire carriageway including the hard shoulder is unavailable and traffic is directed to flow via another carriageway, with only one running lane in use in both directions. The length of the section is more than the length of the nearest two crossing points.	0.75
M	The entire carriageway including the hard shoulder is unavailable and traffic for the carriageway in question is directed to flow via a parallel road.	0.75
N	Both carriageways including the hard shoulder are unavailable and traffic for the carriageways in question is directed to flow via a detour/parallel road. Length of unavailability is calculated on the basis of the total length of required traffic arrangements in all related Road sections.	1.00

Tabell A2. Time Period Factors

Category	Description	Time Period Multiples
A	Peak hours of traffic volume	5.00
B	Off peak hours	2.00
C	Low traffic volume	0.00

Tabell A3. Tidperioder och kategorier för trafik i riktning från Lohja till Muurla

Tidperiod Nr.	Tid	Kategorier						
		Mån.	Tis.	Ons.	Tors.	Fre.	Lör.	Sön.
1	0-2	C	C	C	C	C	C	C
2	2-4	C	C	C	C	C	C	C
3	4-6	C	C	C	C	C	C	C
4	6-8	B	B	B	B	B	C	C
5	8-10	B	B	B	B	B	B	B
6	10-12	B	B	B	B	B	B	B
7	12-14	B	B	B	B	B	B	B
8	14-16	B	B	B	B	A	B	B
9	16-18	B	B	B	B	A	B	B
10	18-20	B	B	B	B	A	B	B
11	20-22	C	C	C	C	B	C	C
12	22-24	C	C	C	C	C	C	C

Tabell A4. Traffic Volume Factors for each Road Section

Road section	Name	Poles	Traffic volume factor	
			Payment period B and C	Payment period D and E
1	Muurla-Lahn	63 400-87 100	1.00	1.00
	Lahn-Karnainen	87 100-109 670	-	
2	Karnainen-Muijal	109 670-113 570	-	2.00

Tabell A5. Parametrar som påverkar ersättnings storlek

Vägyta:

- Ojämnhet mätt med IRI
- Spår djup
- Tvärfall
- Friktion
- Skador

Undergrund; ytojämnhet, deflektion

Dränering

Broar, tunnlar:

- Inspektioner
- ”Chloride content measures”
- Underlåtenhet att vidta korrigerande åtgärder
- Tunneldränering
- Tunnelventilation
- Brandsäkerhet i tunnel
- El- och telekommunikationsnät i tunnlar

Trafikledning; avdrag görs för brister i följande hänseenden:

- Trafikljus och körfältsindikatorer fungerar inte på avsett sätt.
- Interference detection system fungerar inte på avsett sätt.
- System för väderövervakning fungerar inte på avsett sätt.
- Trafikövervakningssystem fungerar inte på avsett sätt.
- Vägmarkeringar uppfyller inte uppställda krav.

Utrustningar som belysning i tunnel, räcken, djurstaket, bushållplatser etc. fungerar inte enligt givna specifikationer.

Miljö:

- Stenar som faller ner på körbanan.
- Planteringar och gräsmattor inte iordningställda efter inspektion.
- Bullerskydd fungerar inte på avsett sätt.
- Förorenad jord; entreprenören klarar inte uppställda krav.
- Krav på skyddssystem för yt- och grundvatten tillgodoses inte.
- Särskilda krav för att skydda utrotningshotad art (flygande ekorrar) uppfylls inte.
- Total spridning av salt vintertid får inte överstiga 830 ton som ett genomsnitt per år under en treårsperiod.

Rutinunderhåll:

- Brister vad gäller vintervägunderhåll.
- Brister vad gäller renhållning.
- Uppställda krav på reparation av ytskador, underhåll av gravel shoulders etc. följs inte.
- Dräneringssystem, broar, tunnlar, bullerskydd, trafikkontroll och ledningssystem samt annan utrustning, belysning och borttagning av växtlighet; avdrag i ersättningen utgår om man inte klarat uppställda krav på det löpande underhållet.
- Oförmåga att hantera trafikflödet under speciella omständigheter.
- Oförmåga att hantera arbete på vägen i samband med nybyggnation och löpande underhåll.

Appendix B

Statsvetenskapliga perspektiv på offentlig-privat samverkan – en forskningsöversikt

I detta appendix redovisas en forskningsöversikt av statsvetenskaplig forskning om OPS. Forskningsöversikten har gjorts av John Hultén och Anders Sannerstedt vid statsvetenskapliga institutionen på Lunds universitet.²⁴ Nedan redovisas översiktens struktur i form av en innehållsförteckning.

- 1 Inledning
- 2 Statsvetenskaplig forskning om OPS
 - 2.1 OPS i litteraturen
 - 2.2 Partnerskapstyper
 - 2.3 Frågor i fokus
- 3 Drivkrafter och motkrafter
- 4 Konsekvenser för effektivitet och demokrati
 - 4.1 Ekonomisk effektivitet
 - 4.2 Politisk styrning
 - 4.3 Ansvarskrävande och demokrati
- 5 Slutsatser
- 6 Referenser

B1 Inledning

En väl fungerande transportinfrastruktur uppfattas av många som en av den offentliga sektorns verkliga kärnuppgifter. Utbyggnaden av väg- och järnvägsnät, hamnar, farleder, flygplatser, terminaler m.m. har i modern tid i betydande utsträckning skett genom offentlig försorg. Staten och kommunerna har inte bara ansvarat för finansiering genom skatter och avgifter, utan har med egna resurser i stor utsträckning även svarat för produktion och underhåll. Denna ordning omprövades under 1980- och 90-talen då nya idéer om offentlig förvaltning gjorde sig gällande. Den byråkratiskt och hierarkiskt orienterade styrform som dominerat övergavs delvis till förmån för mer marknadsbaserade lösningar. Nya idéströmningar, populärt kallade New Public Management (NPM), gav upphov till reformprogram som för transportinfrastrukturområdet bl.a. innebar privatiseringar, bolagiseringar och konkurrensutsättning.

²⁴ E-post: john.hulten@svet.lu.se respektive anders.sannerstedt@svet.lu.se

Byggandet av nya vägar och järnvägar genom konkurrensutsättning har sedan dess kommit att bli modus operandi i såväl Sverige som flertalet andra industriländer. Detta innebär att ny infrastruktur planeras, projekteras och finansieras av det offentliga, men själva utförandet upphandlas på en konkurrensutsatt entreprenadmarknad. Det är denna form av s.k. utförandentreprenad vi syftar på när vi i den fortsatta framställningen talar om traditionellt utförande eller den traditionella modellen. Genomförande av infrastruktur-satsningar som offentlig-privat samverkan (OPS) skiljer sig från traditionellt utförande på flera punkter. De viktigaste skillnaderna är 1) att privat kapital används, 2) att risker i större utsträckning bärs av privata aktörer och 3) att ansvarsförhållanden regleras i komplexa och väldigt långsiktiga kontrakt, samt 4) de förändrade förutsättningar för ansvarsutkrävande och styrning som detta för med sig (Hodge och Greve 2007:37).

OPS är ett intressant samhällsfenomen då det kan ses som ytterligare steg mot mer av marknadsbaserade lösningar inom infrastrukturområdet, samtidigt som det kan ses som steg mot ökat inslag av nätverksstyrning. Detta accentuerar grundläggande frågor om distinktionen mellan offentligt och privat. Många av samhällets institutioner formas och omformas just utifrån föreställningar om hur offentliga och privata värden och aktörer ska förhålla sig till varandra. OPS handlar i grunden om just synen på denna rollfördelning. En grundläggande tanke med OPS är att man genom att kombinera det bästa från två ”världar” antas kunna producera offentliga tjänster med högre kvalitet och till lägre kostnad än om de utförs helt i offentlig eller helt i privat regi. Det är alltså föreställningar om ökad effektivisering som är den primära legitimitetsgrunden.

Det är viktigt att poängtera att även om begrepp som OPS, PPP (Public-Private Partnership), PFI (Private Finance Initiative) m.fl. är relativa nykomlingar i den förvaltningspolitiska ordboken är det inte i sig något nytt att offentliga och privata aktörer interagerar och samverkar inom infrastrukturområdet (Wettenhall 2005:22f). Utbyggnaden av svenska järnvägar och kanaler under 1800-talet skedde t.ex. under ständigt växelspel mellan offentligt och privat. Sammanblandningen drevs möjligen till klimax vid byggandet av Göta kanal som formellt var en privat satsning men som i realiteten genomfördes med betydande statlig inblandning. Detta dåtida jätteprojekt initierades genom att staten förberedde en bolagsbildning som sedan drev projektet i enskild regi. Kanalbolagets aktieägare tillförsäkrades av staten en vinstgaranti för de privata medel som satsades. Bolaget erhöll förmånliga lån från riksbanken, och statlig arbetskraft i form av manskap från ett infanteriregemente ställdes till byggets förfogande utan krav på ersättning (Oredsson 1969:29f).

Samverkan mellan offentligt och privat har således förekommit förr. Men den speciella form för samverkan som fått genomslag i många länder under de senaste 10–15 åren, och som i Sverige kommit att benämnas just OPS, kan ändå ses som ett avsteg från den praxis som dominerat under större delen 1900-talet (Coghill och Woodward 2005:81). Modeller som BOT (build-operate-transfer), DBFO (design-build-finance-operate), projektallianser m.fl.

utgör exempel. Hur dessa modeller skiljer sig från andra typer av offentlig-privat samverkan återkommer vi till i avsnitt två.

OPS tenderar i den praktiskt orienterade litteraturen och diskussionen att framstå som en teknikalitet. OPS ses som en upphandlingsform bland andra, och fokus på diskussionen är när, var och hur detta verktyg ska tillämpas för att bidra till ekonomiska vinster för samhället i stort, såväl som för enskilda offentliga och privata aktörer. Ett sådant *instrumentellt* synsätt är inte unikt för OPS, utan är något som ofta präglar synen på nya management-trender inom den offentliga sektorn. Att reducera OPS till en teknikalitet är inte nödvändigtvis fel, men en grov förenkling. I själva verket är sättet att organisera offentlig verksamhet alltid en i grunden politisk fråga. Valet av organisationsform påverkar hur frågor, problem och lösningar hanteras samt avgör maktfördelningen mellan tjänstemän, politiker, professionella experter, intresseorganisationer, företag m.fl. (Rothstein 2001:13). Det är utifrån detta mer *institutionella* perspektiv som statsvetenskaplig forskning närmar sig fenomenet OPS.

OPS reser bl.a. frågor som rör demokratiska värden och inte minst frågor om ändrade förutsättningar för ansvarsutkrävande och politisk styrning. *Syftet* med denna forskningsöversikt är att utifrån ett statsvetenskapligt perspektiv belysa OPS som organisationsform i samband med infrastrukturinvesteringar, främst inom transportområdet. Framför allt vill vi lyfta fram möjliga förklaringar till varför OPS blivit ett populärt inslag i många länder samt vilka konsekvenser OPS har för demokrati- och effektivitetsvärden. Forskningsöversikten bygger på en genomgång av empiriskt orienterad statsvetenskaplig litteratur med observationer från länder som i högre utsträckning än andra tillämpat OPS, bl.a. England, Holland, Australien och USA. Urvalet är gjort utifrån tillgänglig litteratur som behandlar OPS i samband med investeringar i transportinfrastruktur men spänner även över andra infrastruktururområden. Naturligtvis kan internationella erfarenheter inte utan vidare översättas till svenska förhållanden då slutsatser alltid är beroende av den kontext som studeras. Vi har inte haft ambitionen att i denna översikt analysera specifika svenska förutsättningar men anser att vissa övergripande slutsatser ändå kan dras som är av mer allmängiltig karaktär och som är relevanta också utifrån ett svenskt perspektiv.

Forskningsöversikten disponeras enligt följande: Avsnitt två ger en överblick över den statsvetenskapliga litteraturen om OPS och benar ut olika typer av partnerskapsformer. Avsnitt tre och fyra går lite djupare in på vissa av de frågeställningar som dominerar i litteraturen. Först diskuteras drivkrafter och i viss mån motkrafter för införande av OPS och därefter tänkbara implikationer för ekonomisk effektivitet, ansvarsutkrävande och politisk styrning. I avsnitt fem avslutningsvis dras övergripande slutsatser.

B2 Statsvetenskaplig forskning om OPS

B2.1 OPS i litteraturen

Inom akademisk forskning har OPS uppmärksammats främst inom discipliner som företagsekonomi, nationalekonomi och juridik. Det finns dock ett ökat intresse även bland statsvetare och därmed en växande statsvetenskaplig litteratur på området. Ett antal antologier har publicerats, t.ex. Pierre (1998) som fokuserar på partnerskap och lokal utveckling, Vaillancourt-Rosenau (2000) som hanterar policyskapande partnerskap, Osborne (2000) som ger en bred internationell överblick, samt Hodge & Greve (2005) som framför allt fokuserar på internationella erfarenheter av OPS inom infrastrukturområdet. Ett ytterligare svenskt exempel är Mörth & Sahlin-Andersson (2006). Ett antal tidskrifter har ägnat OPS särskild uppmärksamhet, t.ex. *American Behavioral Scientist* (1999) och *International Review of Administrative Sciences* (2004). Därtill kommer ett växande antal artiklar publicerade i andra vetenskapliga tidskrifter. Återkommande i litteraturen är frågor om varför OPS ses som ett populärt instrument och varför så är fallet just nu, hur olika typer av OPS-arrangemang kan kategoriseras, hur OPS-projekt fungerar i praktiken samt vilka tänkbara konsekvenser OPS kan ge upphov till för värden som demokrati och effektivitet.

OPS-begreppet laddas med delvis olika innehåll beroende på det sammanhang i vilket det används. Linder (1999:passim) menar att OPS "is a concept with 'multiple grammar'" och konstaterar att begreppet, så som det används i den praktiska litteraturen, främst kan härledas till neoliberal och neokonservativ idétradition. I ett neoliberalt perspektiv lyfts dimensioner fram som t.ex. att den offentliga sektorn ska bli mer effektiv genom att lära från (eller imitera) den privata, samt att offentliga problem ska omdefinieras för att passa privata lösningar. Det neo-konservativa perspektivet handlar mindre om marknadskrafternas överlägsenhet över byråkratisk styrning, utan betonar i stället partnerskap som en möjlig väg att krympa den offentliga sektorns stora kostym samt skapa en mer horisontell maktstruktur där inflytande från stat, marknad och civila samhället balanseras genom nätverk.

Den vetenskapliga litteraturen inspireras på liknande sätt från två olika håll. Å ena sidan hämtas näring från litteraturen om *New Public Management* (NPM). Pollitt (1995:133f) listar åtta karakteristiska egenskaper som kännetecknar NPM. OPS är tydligt relaterade till flera av dem: t.ex. 1) budgetnedskärningar, utgiftstak och ökad transparens i allokering av resurser, 2) uppdelning av traditionella myndigheter till mindre och mer specialiserade enheter, 3) uppdelning av roller i beställare och utförare, 4) införande av marknads- eller marknadsliknande mekanismer, 5) ökat fokus på kvalitet och kundbehov i offentlig verksamhet.

Å andra sidan hämtar OPS-litteraturen inspiration från teorier om *governance*. Kooiman, som är en av pionjärerna inom området, konstaterar att "ingen enskild aktör, offentlig eller privat, har ensam all den kunskap eller information som behövs för att lösa komplexa, dynamiska, diversifierade

problem; ingen enskild aktör har tillräcklig överblick för effektiv tillämpning av de instrument som behövs, ingen enskild aktör har tillräcklig handlingskraft att ensidigt kunna dominera i en given styrningsmodell” (Kooiman 1993:4, egen översättning). Governance fokuserar därför på nätverk och nätverksstyrning. De danska statsvetarna Sørensen och Torfing (2005:15) pekar ut fem definierande element i nätverksstyrning: 1) nätverksstyrning kännetecknas av ett relativt stabilt horisontellt samarbete av interdependenta men operationellt autonoma aktörer, 2) som interagerar och försöker påverka varandra genom förhandling, 3) som äger rum inom ramen för ett institutionellt samarbete, 4) som är självreglerat och 5) som i en bred kontext bidrar till offentlig styrning. Samtliga dessa kännetecken är relevanta även ur ett OPS-perspektiv.

OPS inbegriper alltså såväl marknadsbaserade som nätverksbaserade styrmekanismer. Vissa OPS-modeller lutar mer åt det ena än det andra, men vi vill hävda att båda perspektiven är mer eller mindre relevanta i alla typer av OPS-projekt.

B2.2 Partnerskapstyper

Forskningen om OPS spänner över en bred och påfallande heterogen skara av partnerskapstyper. En avgränsning är nödvändig. För att tydliggöra skillnader och likheter mellan partnerskap är försök till typologisering vanliga inslag i litteraturen. Sådan typologisering kan göras på många sätt. Ett sätt är att som Mörth och Sahlin-Andersson (2006) dela in partnerskap efter två dimensioner: form och tid. Formdimensionen avser hur pass formaliserat partnerskapet är. Ett formaliserat partnerskap regleras av kontrakt som anger respektive partners åtagande samt vilken påföljden blir om inte dessa åtaganden fullföljs. Ett informellt partnerskap liknar mer ett nätverk där ett antal aktörer samverkar för att lösa gemensamma problem. Tidsdimensionen handlar om hur avgränsat partnerskapet är i tiden. Det kan röra sig om ett partnerskap i projektform med tydligt start- och slutdatum eller partnerskap som löper på utan sådan tidsbegränsning.

Även Hodge och Greve (2007) gör en indelning av partnerskap efter två dimensioner varav även de betonar graden av formalisering som en viktig dimension. Den andra dimensionen som lyfts fram är finansiering, dvs. hur privata och offentliga aktörer är engagerade rent finansiellt i partnerskapet (Hodge och Greve 2007:546f). Den underliggande orsaken till varför finansieringen är intressant är att den säger något om hur maktrelationen mellan offentliga och privata aktörer ser ut.

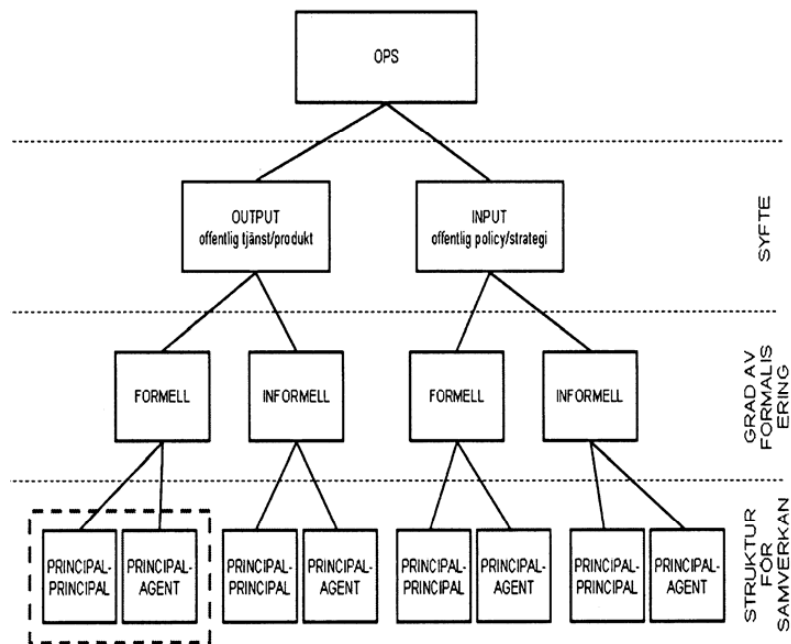
Klijn och Teisman (2005:98f) har ett delvis snävare fokus då de främst betonar vikten av att skilja mellan två huvudtyper av partnerskap. Å ena sidan handlar det om partnerskap som kommer till genom upphandling och kontraktsskrivande, å andra sidan om partnerskap som organisatoriska samarbetsprojekt. De kontraktsorienterade partnerskapen kännetecknas av ett s.k. principal-agent förhållande mellan offentliga och privata aktörer. Det är den offentliga aktören som specificerar problem och lösningar, medan den privata

utför arbetet. Rollerna i sådana projekt är uppdelade, vilket manifesteras i kontrakt som tydligt definierar samarbetets omfattning och vilka åtaganden som respektive part ansvarar för. De samarbetsorienterade partnerskapen kännetecknas istället av ett s.k. principal–principal förhållande där alltså de offentliga och privata aktörerna är mer jämlika och där problem och lösningar kommer till genom en gemensam process. Ambitioner och mål är sammanlänkade. Partnerskapets framgångar beror till stor del på hur väl samarbetsprocessen fungerar. Klijn och Teisman (2005:103) menar att man kan ifrågasätta huruvida den första kategorin egentligen ska kallas partnerskap eftersom likheterna med beställar–utförar modellen är iögonfallande.

Ytterligare ett antal dimensioner för att kategorisera OPS lyfts fram av McQuaid (2000:14). Den viktigaste är partnerskapets syfte. En grundläggande uppdelning kan här göras mellan å ena sidan partnerskap som syftar till framtagande av policy eller strategier, å andra sidan partnerskap som syftar till att tillhandahålla en produkt eller tjänst. De policy- och strategiorienterade partnerskapen har som utgångspunkt att samla berörda aktörer för att på så sätt formulera idéer som är bättre och mer förankrade och därmed lättare att implementera. De produkt- och tjänsteorienterade partnerskapen syftar till tillhandahållande av offentliga produkter eller service till medborgare och näringsliv.

På basis av litteraturen anser vi att tre huvudsakliga dimensioner bör lyftas fram för att typologisera partnerskap. För det första, *syftet* med partnerskapet som lyfts fram av McQuaid. För det andra, *graden av formalisering* som lyfts fram av Mörth och Sahlin-Andersson och Hodge och Greve. För det tredje en uppdelning i enlighet med Klijn och Teisman utifrån om relationen mellan aktörerna bäst kännetecknas som principal–principal eller principal–agent.

Figur 1. Typologi över OPS-projekt. Enligt denna indelning kan OPS-projekt delas in efter syfte, grad av formalisering samt om samverkan kännetecknas av principal-agent eller principal-principal struktur.



Om dessa tre dimensioner läggs samman får vi ett familjetråd som delar in partnerskap i åtta huvudtyper. De typer som vi betraktar i fortsättningen av denna översikt är markerade i figuren. Vi fokuserar alltså på partnerskap som syftar till att leverera en offentlig tjänst eller produkt (t.ex. en väg eller järnväg), som har en formell organisatorisk struktur baserad på kontraktsrelationer mellan inblandade aktörer, samt som kan vara av både principal-principal eller principal-agent karaktär. Konkret kan dessa typer av OPS definieras som "... en form av strukturerat samarbete mellan offentliga och privata aktörer för planering, byggande och utnyttjande av en infrastrukturanläggning, i vilken parterna delar eller fördelar risker, kostnader, nyttor, resurser och ansvar" (Koppenjan 2005:137, egen översättning).

Exempel på principal-principal projekt är s.k. projektallianser. Port of Brisbane Motorway är ett sådant exempel. Denna ca 5 km långa motorväg, inklusive 14 broar, trafikplats och betalstation, färdigställdes i december 2002 till en kostnad av 196 miljoner A\$ (ca 1,2 mdr SEK). Den offentliga aktören, Queensland Motorways, ansvarade tillsammans med ett antal företag inom ramen för en gemensam organisation för planering, projektering, byggnation och drift av vägen. Den springande punkten i denna modell är att aktörerna ingår i en gemensam organisation (joint-venture) och därigenom på ett tydligt sätt har ett gemensamt ansvar för genomförandet. Verksamheten präglas av

”öppna böcker” så att transparens råder mellan parterna om vad som gjorts och till vilka kostnader. Parterna delar på kostnader och intäkter utifrån en på förhand specificerad modell. (Wilke 2004)

OPS-projekt av principal-agent typen är betydligt vanligare. Ett svenskt exempel är naturligtvis Arlandabanan. Ett annat är det norska OPS-projektet E 18 Grimstad–Kristiansand som omfattar 63 km fyrfältsväg i delvis ny, delvis befintlig sträckning. Fem större broar och sju tunnlar omfattas av projektet vars anläggningskostnad uppgår till ca 3 mdr NKR. Det norska Vegvesendet ansvarade för relativt långt framskriden planering (ungefär motsvarande en svensk arbetsplan) och upphandlade ett privat konsortium som ansvarade för projektering, byggande, finansiering och framtida drift/underhåll (s.k. DBFO-modell) (Statens Vegvesen 2006). Det som är utmärkande för denna typ av partnerskap är den förhållandevis strikta uppdelningen mellan den offentliga beställaren och den privata utföraren. När ett privat konsortium väl upphandlats är det offentligas roll i huvudsak att övervaka att kontrakten efterlevs samt att utbetala ersättning till det privata konsortiet utifrån en på förhand uppgjord betalmodell. Till skillnad från projekt av principal–principal typ skapas ingen gemensam organisation för arbetet.

Huvudfokus i denna översikt är projekt av den sistnämnda kategorin, främst för att det är denna form som är vanligast förekommande och som mest varit föremål för diskussion i Sverige. Det är i huvudsak denna modell vi avser när vi i den fortsatta framställningen talar om OPS. Vi kommer dock i vissa sammanhang att lyfta fram även den förstnämnda kategorin eftersom den mer markant skiljer sig från traditionellt utförande och därför ställer vissa frågor på sin spets.

B2.3 Frågor i fokus

Ett antal frågeställningar är återkommande i litteraturen. En sådan fråga är *varför* OPS ses som ett populärt instrument och varför så är fallet just nu. Rationella och instrumentella förklaringsfaktorer dominerar. Boardmann, Poschman och Vining (2005) anger ett antal sådana *instrumentella* drivkrafter, t.ex. att OPS kan ge lägre kostnader, att budgetrestriktioner kan undvikas samt att brukaravgifter enklare kan införas än vad som är fallet vid traditionellt utförande. Ett annat perspektiv lyfter fram *icke-rationella* förklaringsfaktorer. Mörth och Sahlin-Andersson (2006:24f) menar att man inte kan bortse från att partnerskap utgör en globalt spridd modell som närmast kan betecknas som en trend eller ett mode. Linder (1999:49) menar att OPS-begreppet i många sammanhang verkar fungera som en eufemism, dvs. en förskönande omskrivning, för privatisering. Teisman och Klijn (2002:197) hävdar på liknande sätt att talet om OPS i den politiska debatten är mer retorik än innehåll och åtnjuter popularitet i första hand av symbolpolitiska skäl.

En annan återkommande fråga handlar om *hur* partnerskapen fungerar på såväl policy- som projektnivå. Koppenjan (2005) har grundligt studerat nio holländska OPS-projekt i formeringsfasen. Att många OPS-initiativ misslyckas är enligt Koppenjan ett resultat av bristande interaktion mellan aktörerna.

Många partnerskapsinitiativ är dessutom dåligt förankrade i en bredare beslutsfattande kontext. Baserat på ett antal australiensiska fallstudier menar Hodge (2004:45f) att OPS i första hand handlar om hantering av risk. De affärsmässiga riskerna i de projekt han studerat hanterades väl, men politiska risker gavs inte tillräckligt utrymme. De offentliga aktörerna i partnerskapet var mer fokuserade på relationen till sina privata affärspartner än till medborgarna. Snabb implementering prioriterades före vederbörlig förankrings- och beslutsprocess.

En tredje fråga fokuserar på vilka *effekter* OPS får såväl för de problem de är skapade att lösa, som i ett bredare perspektiv för samhället och demokratin. I detta sammanhang lyfts naturligt fram frågor som rör effektivitet, makt, styrning och möjlighet till ansvarsutkrävande. Flertalet forskare uttrycker skepticism kring användandet av OPS, först och främst för att OPS anses innebära en konflikt mellan effektivitetsvärden och demokrativärden. Flinders (2005) menar t.ex. att OPS kan liknas vid en slags ”Faustiansk uppgörelse” som möjliggör effektivitetsvinster inom vissa policyområden till priset av påtagliga demokratiska och politiska kostnader. Kortsiktiga vinster av OPS överskuggas av ett flertal långsiktiga problem (Flinders 2005:216). Coghill och Woodward (2005:92) menar att det för staten, entreprenörer och konsulter av olika slag finns vinster att hämta i OPS, men att nyttan för allmänheten i stort är mindre uppenbar. Även de reser frågan om ekonomiska motiv ska gå före demokratiska.

Flyvbjerg, Bruzelius och Rothengatter (2003:139) ger en delvis annorlunda och mer positiv bild. De menar att det inte finns fog för påståendet att effektivitet och demokrati nödvändigtvis står i motsatsförhållande till varandra, snarare tvärtom. Genom att involvera privata aktörer kan beslutsprocessen bli mer transparent, vilket är nyckeln till mer kvalificerad riskbedömning och därmed ett bättre slutresultat. Michael Pollitt (2005:226) menar utifrån brittiska erfarenheter att jämfört med de relativt dåliga resultat som traditionellt utförande levererat är OPS ett steg i rätt riktning. OPS-projekt blir t.ex. klara i tid och håller budget i högre utsträckning än projekt som genomförs enligt traditionell modell.

I det följande avsnittet kommer vi att mer utförligt fokusera på frågan om *drivkrafter* för OPS för att därefter titta närmare på möjliga *konsekvenser*.

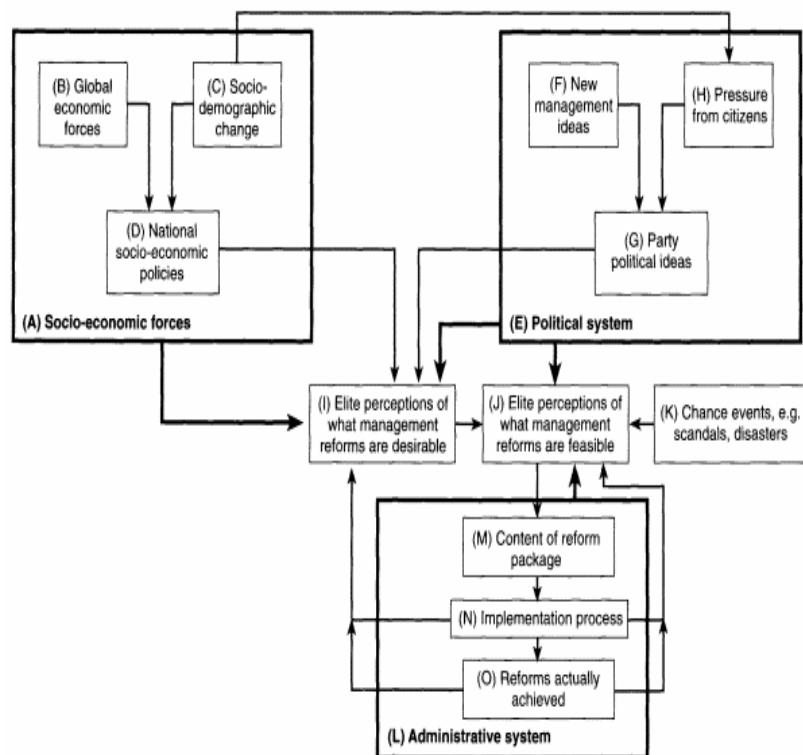
B3 Drivkrafter och motkrafter

Storbritannien är det land som mest konsekvent satsat på OPS. Cirka 15–20 % av de offentliga investeringarna i landet kommer årligen till stånd genom samverkan med privata aktörer (Pollitt 2005:207). OPS har, om än i mindre skala, tillämpats även i många andra länder. Trots allt utgör OPS en högst begränsad del av världens samlade infrastrukturinvesteringar. Men många såväl offentliga som privata aktörer, t.ex. regeringar, EG-kommissionen, regioner och kommuner, konsulter, entreprenadföretag, intresseorganisatio-

ner, driver på för att OPS ska användas i ökad utsträckning. Denna forskningsöversikt fokuserar på drivkrafter för de aktörer som i slutändan har att fatta politiska beslut om OPS ska tillämpas eller inte. För större infrastruktur-satsningar rör det sig oftast om nationella parlament och regeringar.

Offentliga reformer kan ses som medvetna försök att förändra offentliga organisationers strukturer och processer med ett uttalat syfte att få dem att fungera bättre (Pollitt & Bouckhart 2000:26 f). Varför och hur reformer kommer till stånd är en återkommande fråga inom statsvetenskaplig forskning. Pollitt & Bouckhart (2000:26) har utvecklat en modell för att förklara reformer (se figur 2). Reformerna i offentlig sektor kan enligt denna modell förstås som ett resultat av komplexa samband mellan socioekonomiska krafter, nya idéströmningar bland politiska aktörer, krav från medborgare och särintressen samt hur eliter i politik och förvaltning uppfattar vilka reformprogram som är önskvärda och möjliga att genomföra.

Figur 2. Modell för att förklara förvaltningspolitiska reformer (Pollitt & Bouckhart 2000:26f)



Socioekonomiska drivkrafter (box A) behandlas inte nämnvärt i den statsvetenskapligt orienterade OPS-litteraturen. I andra sammanhang är detta dock en huvudfråga. OECD t.ex. konstaterar att den snabba ekonomiska utveck-

lingen i världen kombinerat med ökad handel gör att investeringsbehovet i infrastruktur är enormt (OECD 2007:4). Samtidigt medför en åldrande befolkning och stora välfärdsåtaganden i de flesta industrialiserade länder att offentliga budgetar kommit att bli alltmer pressade. Anslagen till transportinvesteringar har ansetts förhållandevis enkla att skära i eftersom det sällan får direkta, kortsiktiga effekter och inte skapar den negativa opinion som följer på nedskärningar i välfärdsprogrammen (Banister 2002:232, Vickerman 2004:5). Samtidigt gör den globala konkurrensen att det inte längre anses möjligt att använda skattehöjningar som en generell lösning på allmänhetens krav om mer och bättre offentlig service. Dessa faktorer påverkar såväl hur beslutsfattande eliter (box I) inom offentlig sektor ser på vilka reformer som är önskvärda, som medborgares och företags krav på offentlig service i form av fungerande transportinfrastruktur (box H).

En annan kraft i modellen utgörs av det politiska systemet (box E). Utöver krav från medborgare och företag omfattar detta bl.a. nya idéer om management (box F). OPS är uppenbart en sådan idé. Grunddragen bakom idén är att OPS skapar bättre incitament för innovativa lösningar och kostnadsbesparingar än vad som är fallet vid traditionellt utförande (Boardman m.fl. 2005:163). En grundtanke är att OPS-projektet ska baseras på ett s.k. livscykelperspektiv som ger aktörerna incitament att göra optimala avvägningar mellan investering i byggnationsfasen och kostnader för drift och underhåll. En annan grundtanke är riskdelning mellan offentliga och privata partner, så att den part som bäst kan hantera en risk också ska ta ansvaret för den. På så sätt borgar OPS-projekt för en mer effektiv hantering av de många risker stora infrastrukturprojekt med nödvändighet för med sig. Även inslag av privat finansiering är grundläggande, då privata aktörer anses bättre på att förvalta sitt kapital än offentliga aktörer är på att hantera skattemedel (Flyvbjerg et al. 2003: passim).

En annan idé med OPS är att man med alternativ finansiering på kort sikt kan få till stånd fler infrastrukturinvesteringar än vad som annars vore fallet. I det långa perspektivet skapar dock inte OPS med självklarhet mer utrymme för investeringar. Inte desto mindre är idén spridd och förankrad. En grundtanke är att OPS möjliggör mer investeringar eftersom kostnaderna initialt bekostas av privat kapital och inte utgör en omedelbar belastning på statsbudgeten. Kostnaden för statsbudgeten uppstår i stället årligen i takt med att den privata entreprenören ersätts för den tjänst som tillhandahålls. Därmed undviks institutionella hinder i beslutsprocessen som t.ex. budgetrestriktioner i form av utgiftstak och de gränser EMU:s konvergenskriterier sätter för möjligheten att låna till offentliga utgifter. En annan möjlighet att utöka investeringsutrymmet är att trafikanterna själva betalar för infrastrukturen genom t.ex. vägavgifter. Sådana avgifter är dock i allmänhet impopulära bland väljarkåren och därför tämligen svåra att genomföra. I princip finns inget självklart samband mellan OPS och avgiftsfinansiering. Boardman m.fl. (2005:163) hävdar dock utifrån nordamerikanska erfarenheter att OPS-projekt framstår som mer ”privata” och att acceptansen för vägavgifter därför är större än vid traditionellt utförande. I Sverige finns tecken på liknande idéer då inslag av såväl

lokal och regional medfinansiering som brukaravgifter betonas som viktiga komponenter vid införandet av en svensk OPS-modell (prop. 2007/08:23).

En kraft att räkna med i det politiska systemet är idéer som formuleras i politiska partier (box G). Flinders (2003: passim) beskriver utifrån ett brittiskt perspektiv hur OPS formades som politisk strategi av Tories under Margaret Thatchers ledning men togs över och delvis ändrade skepnad under 'New Labour'. För Tony Blair och 'New Labour' innebar OPS en viktig komponent för att tvätta bort partiets stämpel som oansvarigt med statens finanser (Flinders 2003:217). Labour har under det senaste decenniet fört fram OPS som framgångsfaktor för att nå en effektiv offentlig service som svarar mot medborgarnas behov och som samtidigt möjliggör kostnadsbesparingar jämfört med traditionellt utförande (Falconer och McLaughlin 2000:123f).

Socioekonomiska faktorer och idéer i det politiska systemet formar enligt modellen hur beslutsfattande eliter inom offentlig sektor, dvs. ledande politiker och högre tjänstemän, ser på dels önskvärdenheten (box I), dels möjligheten (box J) att implementera OPS. Självklart drar inte alla åt samma håll. Det är t.ex. uppenbart att OPS inte värderas på samma sätt mellan eller ens inom partier. Även bland tjänstemän varierar uppfattningen. En nyligen publicerad studie av det svenska Regeringskansliet visar att revirstrider mellan olika departement ökat i omfattning under de senaste decennierna (Premfors och Sundström 2007:173).

Den dominerande synen i litteraturen är att de beslutsfattande eliterna gör sina överväganden baserat på rationell kalkylering. De länder som valt att tillämpa OPS som metod för tillhandahållande av infrastruktur gör detta som resultat av en rationell kalkyl som ger vid handen att de positiva effekterna av OPS överstiger de negativa. Positiva effekter handlar främst om förväntade effektivitetsvinster, men också om att på kort sikt kunna få till stånd mer investeringar än vad som vore fallet med den traditionella modellen. Negativa effekter handlar främst om den privata sektorns högre upplåningskostnader samt de relativt höga transaktionskostnader som OPS innebär. Länder som inte tillämpar OPS har enligt samma logik valt att avstå på grund av att kalkylen gett motsatt resultat, dvs. de negativa effekterna dominerar.

Inom statsvetenskap och organisationsteori har en insikt växt fram under de senaste decennierna att politik ofta sker med symboliska, snarare än rationella förtecken. Detta s.k. mytperspektiv lyfter fram drivkrafter som framhäver anpassning till rådande uppfattningar och värderingar i omgivningen snarare än rationellt baserade kalkyler (Christensen m.fl. 2005:25). En myt kan alltså ses som ett legitimerat recept på hur verksamheten bör utformas. Recepten stöds ofta av en vetenskapsliknande argumentation som syftar till att bevisa att de är effektiva medel för att uppnå uppställda mål. Entydiga empiriska bevis saknas dock allt som oftast. Oavsett bristen på bevis tas myter för givna som det moderna och effektiva sättet att organisera en verksamhet på (Christensen m.fl. 2005:77)

Nästa avsnitt belyser konsekvenser av OPS för effektivitets- och demokrativärden.

B4 Konsekvenser för effektivitet och demokrati

B4.1 Ekonomisk effektivitet

Ekonomisk effektivitet är OPS primära raison d'être. Genom OPS antas infrastruktur kunna tillhandahållas mer kostnadseffektivt än vad som är fallet vid traditionellt utförande. Grundtanken är att OPS ska utformas så att inblandade aktörer får incitament att hålla nere kostnader samt söka innovativa lösningar. Effektivitet uppnås dels genom att nya och bättre produkter utvecklas (s.k. produktinnovation), dels genom nya och bättre former för att organisera produktionen (s.k. processinnovation) (Nilsson och Pyddoke 2007:5). En viktig aspekt i OPS är att produktionen inte bara avser byggfasen utan även omfattar drift och underhåll under anläggningens livslängd.

En huvudfråga i den statsvetenskapliga litteraturen handlar om huruvida OPS-projekt verkligen lever upp till påståendena om ökad ekonomisk effektivitet. Litteraturen ger en splittrad bild, men domineras av forskare som inte anser sig kunna finna empiriska belägg för att så är fallet. Hodge och Greve anser att det är förvånande hur svag bevisföring det verkar finnas för effektivitetsvinster i den befintliga OPS-litteraturen, särskilt med tanke på de omfattande finansiella åtaganden som görs i OPS-projekt runtom i världen (Hodge och Greve 2007:549). Ett generellt akademiskt problem med reformer inom offentlig förvaltning är dock att de är förhållandevis svåra att utvärdera, både vad gäller deras avsedda och oavsiktliga effekter för samhället (Christensen & Laegreid 2003:30). Så verkar vara fallet även med OPS.

En av de mest kritiska forskarna är Shaoul (2005). Med utgångspunkt i brittiska erfarenheter kritiserar hon främst hur idén om riskdelning tillämpas i praktiken. I för allmänheten viktiga projekt sitter staten ofta i slutändan med svartepetter om något går snett, trots att en av grundidéerna med OPS är att privata aktörer ska bära risk och också får betalt för att göra det. Tunneln under engelska kanalen utgör ett exempel där staten fått träda in för att rädda viktiga offentliga värden. Shaoul menar att privata intressenter gör stora vinster i OPS-projekt när de går bra, utan att ta konsekvenserna då något går snett. Hon menar vidare att den metod finansministeriet i Storbritannien tillämpar för att avgöra om ett projektgenomförande med OPS ger mervärde jämfört med traditionellt utförande, s.k. Public Sector Comparator (PSC), inte kan ses som ett neutralt verktyg då det konsekvent favoriserar privata alternativ (ibid. s. 193). Även Corner (2005:50) som generellt intar en mer positiv inställning till OPS, menar att PSC-instrumentet är trubbigt och att viljan att visa på fördelarna med OPS leder till att man manipulerar med siffrorna. Shaoul anser att erfarenheter från OPS inte överensstämmer med de positiva påståenden som präglar mycket av den praktiska debatten: "I bästa fall har OPS visat sig bli väldigt dyrt, vilket ofrånkomligen får konsekvenser för tillhandahållandet av offentlig service. Men då något går snett, vilket inte varit ovanligt, har kostnaderna spridits ut på den offentliga sektorn i stort, en travesti på risköverföring" (Shaoul 2005:202, egen översättning).

Boardmann, Poschmann och Vining (2005) manar till en nykter syn på OPS. I en studie av nordamerikanska OPS-projekt, bl.a. betalmotorvägar, konstaterar de att projekten verkar ha betydande svårigheter att leverera effektivitetsvinster. De fall man studerat visar att byggrisker är kontrollerbara, men att det finns stor osäkerhet i trafikprognoser, vilket gör intäktssidan sårbar. Infrastruktur som är tänkt att finansieras med brukaravgifter är därför ofta förknippad med stor osäkerhet. Privata partner kommer på ett eller annat sätt att försäkra sig om att få betalt för denna osäkerhet. Även risk som man får betalt för söker privata aktörer ofta att ta sig ur, särskilt om denna risk har att göra med nyttjandet av anläggningen. En stor utmaning för offentliga aktörer är därför att se till att kontrakten utformas på ett sätt som säkerställer att de privata aktörerna verkligen i slutändan bär den risk som de får betalt för. Om man inte lyckas med det kommer OPS inte att medföra en effektiv allokering av resurser (Boardmann, Poschmann och Vining 2005:186). De amerikanska forskarna menar sammanfattningsvis att det finns potentiella fördelar med OPS men att staten bör se på dessa möjligheter med en försiktig och realistisk attityd (ibid. s. 185).

Pollitt (2005), som studerat den engelska kontexten, gör den mest positiva bedömningen, även om han betonar att det finns betydande skillnader mellan olika projekt och infrastrukturområden. Från transportområdet finns generell positiva erfarenheter där OPS medfört att projekt kunnat genomföras som sannolikt inte kommit till stånd lika säkert eller snabbt om traditionellt utförande tillämpats. Jämfört med traditionellt utförande framstår OPS-projekt som framgångsrika då de bättre håller tidplaner och budgetramar samt effektivt fördelar ansvar och bidrar till tekniska och finansiella innovationer (Pollitt 2005:226). Corner, även han från Storbritannien, menar att OPS inte helt kan bedömas på egna meriter, utan måste ställas i relation till de inte alltför positiva erfarenheter som finns av traditionellt utförande. Enligt Corner har OPS medfört ökat fokus på riskhantering (Corner 2005:59f).

B4.2 Politisk styrning

Ett annat viktigt värde i förvaltningspolitiken är effektiv styrning. Politisk styrning handlar om medvetna åtgärder för att omsätta politiska beslut i praktisk handling (jfr. Lundquist 1992). Den traditionella modellen för styrning utgår från den hierarkiskt uppbyggda styrkedjan som bygger på en tydlig delegering av makt från folket till riksdagen (via obundet mandat), vidare över regeringen och slutligen till förvaltningen, dvs. genomförandedet. Styrningen kan ta sig flera olika former. En viktig distinktion kan göras mellan direkt och indirekt styrning (Lundquist 1992:70f). Direkt styrning, som kan sägas utgöra grunden i den traditionella förvaltningsmodellen, sker genom utfärdande av specifika order eller regler. Även indirekt styrning har förekommit traditionellt men i mindre omfattning (Peters 2001: passim). Exempel på indirekt styrning är hur stora anslag en viss verksamhet får, hur myndighetschefer och annan personal rekryteras, samt hur man väljer att organisera den offentliga sektorn (Lundquist 1992:79).

Indirekt styrning har ökat väsentligt i omfattning i de flesta industrialiserade länder i och med att den traditionella hierarkiskt baserade modellen utmanats av New Public Management (NPM) och governance-influerade idéer. NPM betonar ett ökat användande av marknadsbaserade lösningar och fokuserar på effektivitet och resultat. Problemet med traditionell offentlig sektor enligt NPM, är att den baseras på stora monopoldrivande myndigheter som är dåligt rustade för att anpassa verksamheten till medborgarnas (kundernas) behov. Bidragande orsak är hierarkiskt uppbyggda organisationer som förlitar sig på formella regler och formell auktoritet som styrande principer för verksamheten (Peters 2001:32f). NPM förespråkar i stället mer manöverutrymme åt tjänstemännen enligt devisen: "Let the managers manage!" Innebörden är att politiker ska överlåta detaljstyrning av offentlig verksamhet åt professionella administratörer för att i stället fokusera på övergripande strategier och policy samt efterhandskontroller. Denna form av mål- och resultatstyrning är numera utbredd. Även s.k. organisationsstyrning har varit populärt som metod för att bryta ned statliga byråkratier. Främst har detta skett genom att man skapat semiprivata organisationer (ibland även kallade hybrider) för att utföra offentlig service eller genom att lägga ut verksamhet på helt privata aktörer (Peters 2001:34).

Även idéer om governance har, om än i mindre utsträckning, inneburit en förändrad syn på politisk styrning. Utgångspunkten för governance-perspektivet är att traditionella hierarkiskt uppbyggda byråkratier verkar passiviserande och inte tillvaratar den kreativa kraft som finns bland människor i offentliga organisationer och bland allmänheten (Peters 2004:5). Staten har visserligen fortfarande förmåga att styra, men är i ökad utsträckning beroende av andra aktörer för att nå sina mål (Pierre & Peters 2000:23). Nätverkens roll och nätverksstyrning ses därför som alternativ eller komplement till såväl den traditionella som den marknadsbaserade modellen. Styrformer som baseras på formella lagar och regler är mindre verkningsfulla.

Idéer om NPM och governance har alltså bidragit till ett offentligt landskap med nya typer av organisationer, däribland OPS. Dessa s.k. hybrider är till sin natur svårare för politiker att direkt kontrollera och styra beroende på att de är grundade som privata organisationer och därmed först och främst svarar på ekonomiska incitament. Styrning försvåras dessutom av att hybriderna kan ha egna mål som inte helt överensstämmer med för tillfället rådande politisk policy (Koppell 2003:165). Till exempel om OPS-bolagets intäkter är beroende av trafikvolym, genom vägtullar eller skuggtullar, är incitamenten starka att få så många bilar som möjligt att trafikera vägen. Detta kan uppenbart gå stick i stäv med en övergripande politik som syftar till att främja miljömål genom satsningar på kollektivtrafik, samåkning och cykling. Detta styrningsproblem kan hanteras genom att ersättningen till den privata partnern inte baseras på trafikvolym. I t.ex. den norska OPS-modellen är politiskt inflytande och offentlig kontroll uttalade utgångspunkter, vilket innebär att intäkter från bompeng (vägtullar) oavkortat tillfaller staten. De norska OPS-

bolagens ersättning baseras i stället på tillgänglighet. Öresundsbron är ett skandinaviskt exempel på motsatsen.

En vanlig uppfattning är att den ökade roll som hybrider spelar för offentlig verksamhet komplicerar den moderna statens struktur. Enligt Flinders (2005:227 f.) innebär OPS att det för allmänheten blir ännu otidigare var ansvaret ligger och att även statens möjlighet att styra och övervaka verksamheten försvåras till följd av ökad komplexitet. ”... dessa allt tätare nätverk av organisationer kan mycket väl försämra kapaciteten hos nationella och lokala beslutsfattare att koordinera och styra specifika sektorer” (Flinders 2005:228, egen översättning). OPS måste därför genomföras med förståelse för statens övergripande struktur.

En återkommande kritik mot OPS är att de inskränker framtida beslutfattares budgetutrymme och därmed möjlighet till styrning. Flinders (2005:225) anser att manöverutrymmet för framtida politiker riskerar att avsevärt minska p.g.a. av att de tvingas använda tillgängliga resurser till avbetalningar på infrastruktur som införskaffats av tidigare politiska församlingar. Huruvida detta är ett problem eller inte är delvis en normativ fråga. I princip skiljer sig inte OPS i detta sammanhang från annan offentlig verksamhet som möjliggörs genom av staten lånade medel. En skillnad är dock att OPS rent budgettekniskt inte definieras som ett lån. Endast den årliga kostnad som staten betalar i ersättning till ett OPS-bolag syns därför i de offentliga räkenskaperna. Ekonomistyrningsverket menar i en rapport om alternativ finansiering av vägar och järnvägar att OPS innebär en komplikation för ekonomisk styrning då dessa projekt inte budgeteras och redovisas på likartat sätt som vid traditionellt utförande (ESV 2006:44).

De långa kontraktstiderna utgör enligt flera forskare ytterligare ett potentiellt styrningsproblem eftersom mycket oväntat kan inträffa under 20–30 år. Det är inte säkert att framtida generation delar nuvarande beslutfattares uppfattning om vilken infrastruktur som är önskvärd, och dessutom begränsas deras förmåga att möta utmaningar som inte kunde förutses då ett OPS-avtal ingicks (Flinders 2005:225f). Coghill och Woodward (2005) resonerar på liknande sätt, att nuvarande regeringar genom långa kontrakt binder upp framtida regeringars och väljares handlingsutrymme: ”OPS som låser upp särskilda policy-förutsättningar [...] kan allvarligt begränsa samhällets förmåga att möta nya policy-utmaningar. T.ex. kan önskvärd mix mellan vägar och järnvägar vara dramatiskt annorlunda i framtiden beroende på energiprisutvecklingen, men långsiktiga partnerskap som bygger på en särskild mix hindrar nödvändiga förändringar och anpassningar” (Coghill och Woodward 2005:89, egen översättning).

B4.3 Ansvarsutkrävande och demokrati

Förändrade politiska styrformer har även medfört en ny syn på ansvar. Med mer av indirekt styrning och användandet av semiprivata, privata eller på annat sätt autonoma organisationer förlorar ansvariga politiker möjligheten till den omedelbara kontroll som direkt styrning innebär. Vid mål- och resul-

tatstyrning sker kontrollen i huvudsak i efterhand. Det är därför föga förvånande att den demokratiaspekt som mest frekvent väcks i samband med OPS handlar om just ansvarsutkrävande. I en demokrati är de viktigaste ansvarsrelationerna de mellan folket och de folkvalda, samt mellan de folkvalda och de professionella tjänstemän som är satta att genomföra besluten (Mulgan 2000:556). Ansvarsrelationen går i motsatt riktning till den tidigare beskrivna styrkedjan, dvs. förvaltningen svarar mot regeringen som svarar mot riksdagen som svarar mot folket (Premfors m.fl. 2003:252f).

När privata aktörer tar över ansvaret för en offentlig service bryts ansvarskedjan och ersätts av civilrättsliga kontrakt. Vissa ser detta som ett problem eftersom den direkta kontrollen inom den offentliga organisationen minskar. Andra menar tvärtom att privat utförande skapar bättre förutsättningar för ansvarsutkrävande då det offentliga tydligare måste precisera vad man vill åstadkomma, t.ex. genom att utforma detaljerade underlag för offentlig upphandling. Kontraktbaserat ansvarsutkrävande präglas av en tydlig principal-agent relation. Ansvarsutkrävande definieras enligt denna modell i dess mest minimalistiska form genom att utföraren (den privata aktören) förväntas leverera en produkt eller tjänst i enlighet med beställarens (den offentliga aktören) specifikation och i enlighet med gällande lagar och regler (Kearns 2003:582). Om endera parten är missnöjd kan ansvar utkrävas genom en juridisk process i vilken t.ex. staten stämmer en privat utförare för kontraktsbrott.

Ansvarsutkrävande handlar i grunden om att offentlig maktutövning ska kontrolleras. Kontrollen är en väsentlig komponent för att beslutsfattare ska fatta välgrundade och hederliga beslut. Såväl den byråkratiska ansvarskedjan som principal-agent modellen bygger på en föreställning om att ansvarsutkrävande definieras som den process vari en överordnad auktoritet ställer en underordnad individ eller organisation till svars för sina handlingar (Mulgan 2000:555). Den som utkräver ansvar är en auktoritet i bemärkelsen att den har rätt att kräva svar och rätt att dela ut sanktioner. Viktigt för att möjliggöra ansvarsutkrävande är att verksamheten präglas av transparens.

Samtidigt med utvecklingen mot mer av privat utförande enligt principal-agent modellen har under de senaste decennierna också mängder av organisationer skapats där ansvarsrelationerna är otydliga. OPS-modeller där relationen mellan offentligt och privat bättre beskrivs i termer av principal-principal erbjuder stor potential vad gäller innovation och effektiva lösningar, men också stora utmaningar ur ett ansvarsperspektiv. De holländska forskarna Klijn och Teisman (2005) visar utifrån en fallstudie av Rotterdams hamn hur svårt det är att i praktiken etablera OPS-projekt enligt principal-principal modell. Enligt dem ser offentliga aktörer behovet av samarbete med privata aktörer men är i praktiken inte beredda att acceptera de nödvändiga konsekvenserna eftersom det utmanar grundläggande värden i den traditionella representativa demokratimodellen. Idéer om långtgående partnerskap slutar därför ofta i mer traditionella beställar-utförar relationer (Klijn och Teisman 2002:204).

Denna problematik har gett upphov till en omfattande diskussion om ett vidgat ansvarsutkrävandebegrepp som omfattar utkrävande av ansvar som går utöver de formella och auktoritativa relationer som präglar den traditionella synen på ansvarsutkrävande. Ett vidgat ansvarsbegrepp omfattar t.ex. att individuella tjänstemän i offentlig sektor alltid förväntas värna allmänintresset, att en regering ska vara lyhörd för medborgarnas krav och utforma politiken därefter, eller att regering och medborgare i deliberativ anda ska diskutera igenom politiska förslag även då detta inte innebär att medborgarna har någon auktoritativ position gentemot regeringen och diskussionen alltså inte kan leda till några tvingande sanktioner eller beslut (Mulgan 2000:556). Nya instrument för ansvarsutkrävande kan komplettera de traditionella genom att etablera system för feedback och lärande (Considine 2002).

Några som framhåller vikten av ansvarsutkrävande inom transportinfrastrukturområdet är Flyvbjerg, Bruzelius och Rothengatter (2003). De menar att utvecklade modeller för ansvarsutkrävande är en förutsättning för välgrundade beslut om vilka större infrastrukturprojekt som ska byggas och hur. De föreslår fyra instrument för att nå bättre ansvarsutkrävande, av vilka åtminstone de två sistnämnda är intimt sammankopplade med OPS. För det första menar de att transparensen kring infrastrukturprojekt måste öka vilket innebär att all relevant dokumentation ska göras tillgänglig för allmänheten, men också att projekt i deras olika faser blir genomlysta i form av peer reviews, hearingar och medborgarråd. För det andra att man tydligare specificerar det regelmässiga ramverk som gäller för investeringen, t.ex. avseende hur anslutande infrastruktur ska hanteras eller vilken betalmodell som ska tillämpas. För det tredje att projekten baseras på funktionskrav i stället för på tekniska specifikationer, vilket bidrar till att fokus flyttas från vilka medel som ska användas i ett projekt till vilka mål projektet faktiskt ska uppnå. För det fjärde, slutligen, att projektet inte finansieras uteslutande med offentliga medel eller backas upp med statliga garantier. Minst en tredjedel av finansieringen ska i stället komma från den privata kapitalmarknaden i form av lån eller ägarkapital eftersom projektet då utsätts för privata aktörers granskning och värdering. Enligt denna logik ska endast projekt genomföras som förmår attrahera privat kapital.

De amerikanska forskarna Johnston och Romzek (2005) är inne på liknande tankegångar, även om deras forskning inte fokuserar specifikt på transportinfrastruktur. Enligt dem ger sig offentliga aktörer allt oftare in i kontrakt av partnerskapskaraktär utan att ägna särskild uppmärksamhet åt frågan om ansvarsutkrävande. Den rådande uppfattningen verkar vara att kontrakten i sig är tillräckliga instrument för ansvarsutkrävande (2005:118). Johnston och Romzek menar att så inte är fallet, utan att medvetna val, utifrån det unika projektets förutsättningar och den institutionella kontexten i övrigt, alltid måste göras för ett effektivt ansvarsutkrävande. Grundläggande är att specifikationer och funktionskrav i kontrakten formuleras på ett sätt som möjliggör uppföljning. Det måste vara möjligt att avgöra om den privata parten hållit sin del av avtalet och utkräva ansvar om så inte är fallet.

De legala möjligheter som finns för ansvarsutkrävande kan dessutom enligt Johnston och Romzek behöva kompletteras med andra instrument. Det kan t.ex. röra sig om ansvarsutkrävande genom hänvisning till professionalism, dvs. praxis som utvecklats inom särskilda professioner och som stipulerar hur viss verksamhet ska bedrivas. Det kan också handla om hur lyhörd en privat utförare är för medborgarnas (kundernas) krav på den offentliga tjänst som levereras genom OPS. Vid traditionellt utförande där den offentliga parten specificerar vad som ska göras och hur, räcker legalt ansvarsutkrävande långt. När projekt präglas av upphandling på basis av funktionskrav och/eller när uppgiften är otydlig, finns större behov av att komplettera det legala instrumentet med alternativa metoder för ansvarsutkrävande (Johnston & Romzek 2005:127).

Det finns alltså forskare som inte ser några oöverstigliga problem med OPS eller som t.o.m. anser att OPS kan leda till förbättrade förutsättningar för ansvarsutkrävande jämfört med traditionellt utförande. Andra forskare är av motsatt åsikt. Flinders (2005) menar att användandet av alternativa instrument för ansvarsutkrävande riskerar att försvaga hela det demokratiska systemet som då blir mer komplext och svåröverskådligt. Han menar också, med hänvisning till en brittisk studie, att OPS-projekt har tydliga brister vad gäller transparens. Hänvisning till affärshemligheter används i onödigt hög utsträckning, vilket allvarligt begränsar tillgången till information (Flinders 2005:230). Även Shaoul (2005:195) menar att det finns allvarliga brister i transparensen. Enligt henne leder detta inte bara till ökad risk för korruption utan även till att förutsättningar för lärande urholkas.

Bloomfield (2006:401) som studerat amerikanska OPS-projekt på lokal nivå drar liknande slutsatser: "I teorin skapar offentlig-privat samverkan förutsättningar för ansvarsutkrävande genom transparenta upphandlingsprocedurer och formella kontrakt som görs tillgängliga för allmänheten [...]. Men i verkligheten är den information medborgarna får om de finansiella konsekvenserna av stora infrastrukturprojekt ofta otillräcklig, felaktig eller missvisande. Långsiktiga OPS som innebär innovativa metoder för att finansiera offentliga anläggningar är särskilt utsatta för transparensproblem" (Bloomfield 2006:403, egen översättning). Enligt Bloomfield förekommer direkt vilseledande uppgifter som bl.a. marknadsför privat finansiering som "gratisluncher" för medborgarna. Dvs. inget nämns om att de privata parterna förväntas få betalt för den offentliga anläggning som de tillhandahåller, vilket på ett eller annat sätt är en nota som medborgarna i slutändan får bära genom skatt eller brukaravgifter i någon form. För att skapa transparens räcker det inte enligt Bloomfield att kontrakt och dokument görs offentliga. Ofta är dessa så komplexa att de är omöjliga för lekmän att sätta sig in i, än mindre förstå (Bloomfield 2006:408). Men transparens försvåras också av att såväl privata som offentliga parter i OPS-projekt inte alltid har intresse av att offentliggöra verkliga kostnader eller risker. Ett tredje problem enligt Bloomfield är att OPS-projekt som sker "off-budget" inte omfattas av de normala

arrangemang för utvärdering och kontroll som ska borga för att det offentliga inte drar på sig för stora kostnader (Bloomfield 2006:409).

Problemet med bristande transparens påvisas även av Hodge (2004) i en studie av australiensiska OPS-projekt. I likhet med Bloomfield ser han en potentiell fara i att OPS erbjuder staten en möjlighet att köpa infrastruktur på kredit utom omedelbart synhåll för de traditionella rutiner som finns för att följa upp offentliga finanser. Dessutom uppfattas komplexiteten som ett problem. Även efter att ha noggrant studerat OPS-kontraktet för ett vägprojekt i Melbourne var det omöjligt att urskilja vad det var staten i praktiken hade förbundit sig till (Hodge 2004:46).

Hodge menar att OPS i allt väsentligt handlar om fördelning och hantering av risk. Han skiljer i sin genomgång mellan affärsmässiga risker och förvaltningspolitiska risker (governance-risker). De affärsmässiga riskerna hanteras enligt Hodge väl medan governance-risker tenderar att åsidosättas. OPS-projekt forceras fram av affärsmässiga skäl och ett snabbt genomförande prioriteras framför förankring och medborgerligt deltagande. Enligt Hodge finns en fara i att de politiska riskerna med OPS-projekt blir höga: "... medan de kommersiella riskerna i uppgörelsen verkar ha varit noga definierade och hanterade, kan inte samma sak sägas om statens styrning i frånvaro av de traditionella kontrollmekanismer som brukar gälla för stora projekt. Vi kan konstatera att staten blandade samman sin politiska roll med sin roll som affärspartner" (Hodge 2004:46, egen översättning).

B5 Slutsatser

Det är lätt att konstatera att den statsvetenskapliga forskningen om OPS gör ett splittrat intryck. Författarna skiljer sig åt i flera avseenden. Somliga avgränsar begreppet OPS snävare än andra. Somliga har en kritisk grundsyn, medan andra har en mer positiv hållning. Olika slag av OPS-projekt har studerats, med varierande metodik, och även de nationella kontexterna skiljer sig åt. Det finns dock ett antal slutsatser av mer principiell karaktär som vi kan dra efter vår genomgång av forskningsläget.

Vi vill först betona, att vi i vår översikt fokuserat på en viss typ av offentlig-privat samverkan, nämligen partnerskap som för det första är inriktat på produktion, i första hand tillhandahållande av transportinfrastruktur, och för det andra har en formaliserad karaktär.

Åtskilliga forskare behandlar *orsakerna* till den ökade förekomsten av OPS-projekt. Vad gäller de inblandade aktörernas motiv möter vi den inom samhällsvetenskaperna vanliga dualismen mellan å ena sidan dem som betonar aktörernas rationella kalkyler, och å andra sidan dem som starkare betonar symboliska orsaker. I de privata aktörernas rationella kalkyler antas möjligheten till ekonomiska vinster vara det dominerande motivet. För de offentliga aktörerna kan två motiv urskiljas. För det första ses OPS som en extra finansieringsmöjlighet som antas medge att fler investeringar kan genomföras vid

en tidigare tidpunkt än vad som vore möjligt med traditionellt utförande. För det andra finns en förhoppning att samarbetet privat–offentligt kan leda till ökad effektivitet. Vad gäller det symboliska perspektivet betonas att OPS är en organisationsform som är populär och så att säga ligger i tiden.

Vad gäller resultaten av olika fall av offentlig-privat samverkan analyseras dels *ekonomiska effekter*, alltså frågan om effektivitet, dels *politiska effekter*. De senare relateras till styrning och ansvarsutkrävande och därmed ytterst till demokrativärden.

Mer teoretiskt inriktade diskussioner av OPS tenderar att se offentlig-privat samverkan som en effektivisering på två sätt, dels genom ökad kostnadseffektivitet, dels genom att samarbetet stimulerar till innovationer. Det empiriska utfallet är emellertid omdiskuterat. Inom den statsvetenskapliga forskningen dominerar snarast uppfattningen att effektivitetsvinsterna skulle vara små eller inga alls. Det bör dock tilläggas att vårt intryck är att dessa resultat ibland verkar vara resultatet av mer kvalitativa överslagsbedömningar. Detta hänger samman med att det ännu finns få genomförda utvärderingar av avslutade projekt.

Flera forskare betonar att även om en idé med OPS är fördelning av risk mellan offentliga och privata aktörer, verkar det i praktiken vara så att i sista hand blir det den offentliga sektorn som får stå för riskerna. Vad gäller transportinfrastrukturinvesteringar är det framför allt två problem som diskuteras. Det ena gäller oförutsedda ökning av produktionskostnader. Det andra gäller felslagna kalkyler i fråga om intäkter, dvs. trafikantavgifter.

Vad gäller den politiska styrningen diskuteras konsekvenserna av projektens långsiktighet. Framtida manöverutrymme för de folkvalda politikerna försvåras av att ingångna överenskommelser blir bindande för flera årtionden. Vår reflektion är att investeringar i infrastruktur som regel har denna långsiktighet och binder upp framtida politikergenerationer oavsett om projektet genomförs som OPS eller enbart i offentlig regi. (Vi kan nämna investeringar för energiförsörjning som ett exempel.) Det är bland politiker en vanlig uppfattning att detta problem bäst hanteras genom att de folkvalda eftersträvar bred partipolitisk enighet vad gäller investeringar som är kostnadskrävande, långsiktiga och mer eller mindre irreversibla.

Vissa forskare betonar att tempot i de politiska beslutsprocesserna påverkas av offentlig-privat samverkan. Det politiska beslutsfattandet har en speciell rytm; ställningstaganden ska först förankras, och de olika faserna i beslutsprocessen följer en ofta ganska fast praxis. Denna rytm kan störas av att privata aktörer kan ha en annan rytm. Detta förhållande är inte unikt för offentlig-privat samverkan; motsvarande analys kan göras av t.ex. svenska beslutsprocesser kopplade till beslutsgången i Europeiska unionen.

Möjligheterna till ansvarsutkrävande är nära kopplade till demokrativärdet öppenhet (transparent). Ansvarsutkrävande förutsätter god tillgång på information. Ofta betonas dilemmat mellan de offentliga beslutsprocessernas öppenhet och deras långsamhet. Öppenhetsvärden ställs ofta mot effektivitetsvärden. Denna diskussion har sedan decennier förts vad gäller t.ex. överfö-

rande av kommunal verksamhet till bolagsform. I den forskning vi nu granskat framhålls problemen med ansvarsutkrävande dels i relationen mellan väljare och folkvalda, dels i relationen mellan politiker och utförare. Flera forskare framhåller att transparensen ökas, om de avtal som det offentlig-privata samarbetet förutsätter görs precisa, konkreta, detaljerade och operationella. Några forskare anser att så också är fallet och ser därmed mer positivt på möjligheterna till ansvarsutkrävande. Andra forskare har funnit vagare överenskommelser och framhåller därmed problemen att kunna utkräva ansvar. Komplexa kontrakt och begränsad insyn med hänvisning till affärshemligheter anses som särskilt problematiskt. Därmed ser de också risker med att OPS-projekt kan få svag legitimitet.

Offentlig-privat samverkan har, som alla förhandlingar, ett inslag av lärandeprocesser. För det första innebär OPS ett möte mellan olika organisations- och beslutskulturer. För det andra ger erfarenheterna av samarbetet och resultatet av projekten nya kunskaper och erfarenheter. Fungerande former för ansvarsutkrävande kan stödja aktörerna att ta tillvara detta lärande. Mekanismer för ansvarsutkrävande i OPS-projekt bör utformas utifrån svensk institutionell kontext samt utifrån det unika projektets förutsättningar.

En generell slutsats med bäring för svenska förhållanden synes vara att när OPS-projekt blir aktuella, är det viktigt att samarbetet organiseras och bedrivs så att möjligheterna till styrning och ansvarsutkrävande blir goda. Vi noterar också att det kan vara legitimitetsskapande om långsiktiga projekt har brett politiskt stöd – vilket naturligtvis inte alltid är lätt att realisera.

Referenser

- Banister, David, 2002, *Transport Planning*. London. Spoon Press.
- Boardman, Anthony E., Poschmann, Finn, och Vining, Aidan R., 2005, *North American infrastructure P3s: examples and lessons learned*, i Hodge, Graeme och Greve, Carsten (red), *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Christensen, Tom och Laegreid, Per (red), 2003, *New Public Management. The transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, Tom, Laegreid, Per, Roness, Paul G. & Røvik, Kjell Arne 2005, *Organisationsteori för offentlig sektor*. Malmö: Liber.
- Coghill, Ken och Woodward, Dennis, 2005, *Political issues of public-private partnerships*, i Hodge, Graeme och Greve, Carsten (red), *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Considine, Mark, 2002, *The End of the Line? Accountable Governance in the Age of Networks, Partnerships, and Joined-Up Services*, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 15, nr. 1, s. 21–40.
- Corner, David, 2005, *The United Kingdom Private Finance Initiative: the challenge of allocating risk*, i Hodge, Graeme och Greve, Carsten (red), *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience*. Cheltenham: Edward Elgar.
- ESV 2006:29, *Alternativ finansiering av vägar och järnvägar*. Stockholm: Ekonomistyrningsverket. <http://www.esv.se>. Dokumentet nedladdat 2007-10-15.
- Falconer, Peter K. och McLaughlin, Kathleen 2000, *'New Labour' Government in Britain* i Osborne, Stephen P. (red), *Public-Private Partnerships. Theory and Practice in International Perspective*, London och New York: Routledge.
- Flinders, Matthew 2005, *The Politics of Public-Private Partnerships*, *The British Journal of Politics & International Relations*, vol. 7, nr. 2, s. 215-39.
- Flyvbjerg, Bent, Bruzelius, Nils & Rothengatter, Werner, 2003, *Megaprojects and risk. An anatomy of ambition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hodge, Graeme, 2004, *The risky business of public-private partnerships*, *Australian Journal of Public Administration*, vol. 63, nr. 4, s. 37–49.
- Hodge, Graeme och Greve, Carsten (red), 2005, *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hodge, Graeme och Greve, Carsten, 2007, *Public-Private Partnerships: An International Performance Review*, *Public Administration Review*, vol. 67, nr. 3, s. 545–58.

- Johnston, Jocelyn M. och Romzek, Barbara S., 2005, *Traditional contracts as partnerships: effective accountability in social services contracts in the American states*, i Hodge, Graeme och Greve, Carsten (red), *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kearns, Kevin P., 2003, *Accountability in a Seamless Economy*, i Peters, B. Guy och Pierre, Jon (red), 2003. *Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications.
- Klijn, Erik-Hans & Teisman, Geert R., 2000, *Governing public-private partnerships; analysing and managing the processes and institutional characteristics of public-private partnerships*, i Osborne, Stephen P. (red), *Public-Private Partnerships; Theory and Practice in International Perspective*. London och New York: Routledge.
- Klijn, Erik-Hans, och Teisman, Geert R. 2002, *Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme?* *Public Administration Review*, vol. 62, nr. 2, s. 197-205.
- Klijn, Erik-Hans och Teisman, Geert R. 2005, *Public-private partnerships as the management of co-production: strategic and institutional obstacles in a difficult marriage*, i Graeme Hodge och Carsten Greve (red), *The Challenge of Public-Private Partnerships*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kooiman, Jan (red) 1993, *Modern Governance*. London: SAGE Publications.
- Koppell, Jonathan G. S., 2003, *The Politics of Quasi-Government. Hybrid Organizations and the Dynamics of Bureaucratic Control*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Koppenjan, J. F. M. 2005, *The Formation of Public-Private Partnerships: Lessons from Nine Transport Infrastructure Projects in the Netherlands*. *Public Administration*, vol. 83, nr. 1, s. 135-57.
- Linder, Stephen H., 1999, *Coming to Terms with the Public-Private Partnership: A Grammar of Multiple Meanings*, *American Behavioural Scientist*, vol. 43, nr.35, s. 35–51.
- Lundquist, Lennart, 1992, *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- McQuaid, Ronald, W. 2000, *The theory of partnerships. Why have partnerships?*, i Osborne, Stephen P. (red), *Public-Private Partnerships. Theory and Practice in International Perspective*. London och New York: Routledge.
- Mulgan, Richard, 2000, *Accountability': An ever-expanding concept?* *Public Administration*, vol. 78, nr. 3, s. 555–573.
- Mörth, Ulrika & Sahlin-Andersson, Kerstin 2006, *Privatoffentliga partnerskap. Styrning utan hierarkier och tvång?* Stockholm: SNS Förlag.
- Nilsson, Jan-Eric, och Pyddoke, Roger 2007. *Offentlig-Privat Samverkan*. Utkast 2007-10-03 av PM till trafikutskottet. Opublicerad.

- OECD, 2007, *Infrastructure to 2030: Main Findings and Policy Recommendations*. Paris: OECD.
- Oredsson, Sverker, 1969, *Järnvägarna och det allmänna. Svensk järnvägspolitik fram till 1890*. Lund: Gleerups.
- Osborne, Stephen P. (red), 2000, *Public-Private Partnerships; Theory and Practice in International Perspective*. London och New York: Routledge.
- Peters, B. Guy, 2001, *The Future of Governing*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Peters, B. Guy, 2004, *Governance and Public Bureaucracy: New Forms of Democracy or New Forms of Control?* Asia Pacific Journal of Public Administration, vol. 26, nr. 1, s. 3–16
- Peters, B. Guy & Pierre, Jon (red), 2003, *Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications.
- Pierre, Jon (red), 1998, *Partnerships in Urban Governance: European and American Experience*. New York: Palgrave Macmillan.
- Pierre, Jon & Peters, B. Guy, 2000, *Governance, Politics and the State*. New York: Macmillan Press.
- Pollitt, Christopher, 1995, *Justification by Works or by Faith? Evaluating the New Public Management*, Evaluation, vol. 1, nr. 2, s. 133–54.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert, 2000, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford och New York: Oxford University Press.
- Pollitt, Michael, 2005, *Learning from UK Private Finance Initiative experience*, i Hodge, Graeme och Greve, Carsten (red), *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Premfors, Rune, Ehn, Peter, Haldén, Eva och Sundström, Göran, 2003, *Demokrati och byråkrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Premfors, Rune och Sundström, Göran 2007, *Regeringskansliet*. Malmö: Liber.
- Prop. 2007/08:1. *Förslag till statsbudget för 2008. Utgiftsområde 22*.
- Rothstein, Bo, 2001, *Organisation som politik*, i Rothstein, Bo (red), *Politik och organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS.
- Shaoul, Jean, 2005, *The Private Finance Initiative or the public funding of private profit*, i Hodge, Graeme och Greve, Carsten (red), *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Sørensen, Eva och Torfing, Jacob 2005, *Netværksstyrning: fra government till governance*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Statens Vegvesen, 2006, *E18 OPS-prosjekt Grimstad-Kristiansand: Fakta*. <http://www.vegvesen.no/cs/Satellite?c=Page&cid=1160558133877&pagename=VPE18GrKr%2FPage%2FVPside>. Hemsidan besökt 2007-10-04.
- Vaillancourt Rosenau, Pauline (red), 2000, *Public-private policy partnerships*. London: MIT Press.

- Vickerman, Roger, 2004, *Experience with the Private Finance of Transport Infrastructure: Some Evidence from the UK*. uppsats till 10:e World Conference on Transport Research, 4–8 juli 2004, Istanbul.
- Wettenhall, Roger, 2005, *The public-private interface: surveying the history*, i Hodge, Graeme och Greve, Carsten (red), *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Wilke, Mike, 2004, *Using Alliance Delivery Methods for Effective Project Outcomes*. http://www.ican.uts.edu.au/pdfs/icanasap_2004_conference/Wilke_presentation.pdf. Hemsidan besökt 2007-10-12.

-
- 2004/05:RFR1 TRAFIKUTSKOTTET
Transportforskning i en föränderlig värld
- 2004/05:RFR2 NÄRINGSUTSKOTTET
Statens insatser för att stödja forskning och utveckling i små företag
Rapport till riksdagens näringsutskott
- 2004/05:RFR3 KONSTITUTIONSUTSKOTTET
Nationella minoriteter och minoritetsspråk
- 2004/05:RFR4 SKATTEUTSKOTTET
Skatteutskottets offentliga seminarium om skattekonkurrensen den 15 mars 2005
-
- 2005/06:RFR1 JUSTITIEUTSKOTTET
Brottskadeersättning och skadestånd på grund av brott.
Undersökning av skillnader mellan beslutad brottskadeersättning och av domstol sakprövat skadestånd
- 2005/06:RFR2 JUSTITIEUTSKOTTET
Särskild företrädare för barn
Uppföljning om tillämpningen av lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn
- 2005/06:RFR3 MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET
Förutsättningarna för småskalig livsmedelsproduktion – en uppföljning
- 2005/06:RFR4 KONSTITUTIONSUTSKOTTET
Regeringsmakt och kontrollmakt.
Offentligt seminarium tisdagen den 15 november 2005 anordnat av konstitutionsutskottet
- 2005/06:RFR5 KULTURUTSKOTTET
Statsbidrag till teater och dans
En uppföljning av pris- och löneomräkningens konsekvenser
- 2005/06:RFR6 UTRIKESUTSKOTTET
Utrikesutskottets uppföljning av det multilaterala utvecklingssamarbetet
- 2005/06:RFR7 TRAFIKUTSKOTTET
Sjöfartsskydd
En uppföljning av genomförandet av systemet för skydd mot grova våldsbrott gentemot sjöfarten
- 2005/06:RFR8 UTRIKESUTSKOTTET
Vår relation till den muslimska världen i EU:s grannskapsområde
- 2005/06:RFR9 NÄRINGSUTSKOTTET
Näringsutskottets offentliga utfrågning om elmarknaden den 18 maj 2006

- 2006/07:RFR1 FINANSUTSKOTTET
En utvärdering av den svenska penningpolitiken
1995–2005
- 2006/07:RFR2 UTRIKESUTSKOTTET OCH
MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET
Offentlig utfrågning den 12 december 2006 om en gas-
ledning i Östersjön – fakta om projektet – internationell
rätt – tillvägagångssätt vid tillståndsprövning
- 2006/07:RFR3 TRAFIKUTSKOTTET
Trafikutskottets uppföljning av flyttning av fordon
- 2006/07:RFR4 TRAFIKUTSKOTTET
Trafikutskottets offentliga utfrågning om trafiklösningar
för Stockholmsregionen
- 2006/07:RFR5 MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET
Offentlig utfrågning om förutsättningarna för att bedriva
småskalig livsmedelsproduktion
- 2006/07:RFR6 KULTURUTSKOTTET
Offentlig utfrågning på temat Var går gränsen för den
konstnärliga friheten?
- 2006/07:RFR7 UTRIKESUTSKOTTET
Sveriges deltagande i EU:s biståndspolitik
- 2006/07:RFR8 SKATTEUTSKOTTET
Uppföljning av kvittningsregeln för nystartade företag
-
- 2007/08:RFR1 SKATTEUTSKOTTET
Inventering av skatteforskare 2007