



SVENSKT NÄRINGSLIV

Möjligheten att finansiera infrastruktur utanför de offentliga finanserna

MAJ 2022

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
2. Privat finansiering av infrastruktur – kärt barn har många namn	4
3. Effekter av OPS	5
4. OPS i Sverige	6
4.1 Staten lånar billigare men det är slutprodukten som räknas	7
4.2 OPS behöver inte belasta de offentliga finanserna	7
5. Potentiella OPS-projekt i Sverige utanför de offentliga finanserna	9
Referenser	10

Sammanfattning

Det är möjligt att finansiera transportinfrastruktur med privata medel utan påverkan på de offentliga finanserna och det finanspolitiska ramverket. Utöver privat kapital krävs brukarfinansiering – till exempel vägavgifter, där trafikanterna betalar för att använda infrastrukturen. Nackdelen är att kapitalkostnaden för privat upplåning är högre än statens. Det ska dock ställas mot möjligheterna att avlasta de offentliga finanserna och ökade frihetsgrader för entreprenörer att implementera innovativa lösningar för längre kostnader, högre kvalitet eller snabbare färdigställande. Huruvida en investering belastar de offentliga finanserna eller ej, bedöms utifrån EU:s regelverk för nationalräkenskaper. Investeringen kan gå utanför de offentliga finanserna även om en mindre del statliga garantier och lån inkluderas.

1. Inledning

Privat finansiering av infrastruktur är ingen ny företeelse. Redan 1886 finansierades Brunkebergstunneln i Stockholm av en privat entreprenör mot rätten att ta ut avgifter för passager till fots.

Därefter har Sverige inte, i någon större utsträckning, nyttjat möjligheten till privat finansiering för transportinfrastruktur. Både borgerliga och socialdemokratiska regeringar har hållit emot. Anders Borg betonade att staten lånar billigare än de privata aktörerna och Magdalena Andersson menar att statliga infrastrukturprojekt påverkar statsfinanserna oavsett finansieringsform. Bors argument är inte heltäckande och Andersson har fel.

Föreliggande PM redogör för bristerna i de tidigare finansministrarnas argumentation gällande OPS med syfte att få en framåtblickande debatt kring möjligheterna till ny infrastruktur.

2. Privat finansiering av infrastruktur – kärt barn har många namn

På senare år är offentlig privat samverkan (OPS) det gängse begreppet i Sverige när privat finansiering av infrastruktur diskuteras. Det är en översättning av det engelska begreppet Public Private Partnership (PPP). Till dessa begrepp cirkulerar fler förkortningar och managementbegrepp¹, men nobelpristagaren Oliver Hart (2003) har definierat kärnan i OPS till att *investeringen och den efterföljande driften inkluderas i ett längre kontrakt samt att det finns inslag av privat finansiering*. Intäkter kan komma från direkta trafikantavgifter, tillgänglighetsbaserad ersättning där entreprenören får betalt från det offentliga när infrastrukturen öppnar för trafik eller en kombination.

Konceptet OPS ska skiljas från statlig lånefinansiering genom Riksgälden, kommunal medfinansiering eller ägarväxling. Det förstnämnda handlar om enskilda större Trafikverksprojekt som finansieras i särskild ordning utanför det årliga anslaget. Två exempel är Sundsvalls- och den kommande Skurubron, där lån upptogs hos Riksgälden som succesivt ska betalas tillbaka med broavgifter. Kommunal medfinansiering innebär att kommuner finansierar delar av Trafikverkets investeringar. Ägarväxling handlar om privat övertagande av befintlig statlig transportinfrastruktur, till exempel övertagande av rastplatser eller järnvägens kraftförsörjning.²

¹ Build Operate Transfer (BOT), Private Finance Initiative (PFI), Build Own Operate (BOO), Build Lease Transfer (BLT) Build Transfer Operate (BTO) eller Design Build Finance Operate (DBFO).

² Ägarväxling är ett intressant uppslag för Sverige att utveckla befintlig infrastruktur men frågan behandlas inte i föreliggande PM

3. Effekter av OPS

De potentiella fördelarna med OPS-projekt ligger i en avlastning av de offentliga finanserna och frihetsgrader för entreprenörer att utveckla nya lösningar. Huruvida finansieringen belastar de offentliga finanserna eller inte, beror på den unika utformningen av projektet. Av frihetsgrader följer incitamentet att hitta nya innovativa lösningar som förbättrar kvalitet och/eller sänker byggkostnaden samt att bygga snabbare för tidigare trafiköppning. Kombinationen av investering och drift i ett kontrakt ger entreprenören möjlighet att optimera sin leverans över infrastrukturens livscykel, till exempel genom att bygga bättre med mindre behov av underhåll. Ytterligare en positiv aspekt av OPS avser hårdare granskning av projekten, då de privata finansierarna kräver full transparens för att investera.

Nackdelar med OPS är att kapitalkostnaden är högre för privata aktörer än för staten. Det offentliga har bättre kreditvärdighet och får billigare lån. En annan nackdel är komplexa och långa kontrakt. De privata företagen har ofta mer erfarenhet av att teckna komplicerade avtal, vilket det finns en risk att de nyttjar till sin fördel.

Huruvida dessa teoretiska för- och nackdelar realiserar samt vilken av dem som väger tyngst är i slutändan en empirisk fråga. Trots det stora antalet OPS-projekt i världen saknas ordentliga, kvantitativa utvärderingar av vilka effekter de medför. Bristen på utvärderingar kan förklaras med att många OPS-projekt ännu inte avslutats då de löper på långa kontrakt, samt att det är svårt att identifiera rättvisande jämförelseprojekt till de ofta stora och komplexa byggnationerna. Genomförda utvärderingar med fallstudiemetodik inkluderar både lyckosamma och misslyckade OPS-projekt. Om något, finns en viss tendens att OPS-projekt blir klara snabbare och öppnar för trafik tidigare än jämförbara utförandeentreprenader (Nilsson och Nyström, 2017). Incitamentet är att intäktsflödena inte kommer förrän trafiken släpps på.

För- och nackdelarna med OPS kan sammanfattas enligt följande:

OPS	Traditionell offentlig finansiering
<p>Fördelar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Större frihetsgrader för ökade möjligheter till innovativa lösningar • Ofta hårdare projektstyrning och granskning • Starkare incitament att snabba på processen 	<p>Fördelar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lägre kapitalkostnad • Större möjligheter att justera projektet från beställarens perspektiv
<p>Nackdelar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Högre kapitalkostnad • Komplex kontraktsskrivande • Mindre möjligheter att justera projektet från beställarens perspektiv 	<p>Nackdelar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bristande incitament för innovationer • Lägre produktivitet • Inlåsnings i fastställda processer och tekniker

4. OPS i Sverige

Svenska erfarenheter av OPS är sparsmakade. Arlandabanan är det enda svenska renodlade OPS-projektet för infrastruktur. Den byggdes och finansierades till stora delar av det privata bolaget A-Train. Efter öppnandet för trafik år 1999 övergick ägandet av infrastrukturen till det statliga bolaget Arlandabanan Infrastructure AB (AIAB). A-Train har nyttjanderätt på banan fram till 2050. Det privata bolaget driver Arlanda Express och ansvarar för underhåll samt drift av järnvägsspåret. Genom Trafikverket bidrog staten med två anslutande infrastrukturinvesteringar samt ett villkorlån från Riksgälden. Det bedöms att staten stod för en tredjedel av byggkostnaden (Riksrevisionen, 2016). A-Train betalar successivt av på lånet till staten. Det är dock för tidigt att fastlägga huruvida det var ett samhällsekonomiskt fördelaktigt upplägg för staten, då kontraktet inte löpt ut. Klarlagt är dock att de offentliga finanserna avlastades för att upprätta infrastrukturen.

Beträffande svenska OPS-projekt brukar även Öresundsbron och Nya Karolinska Sjukhuset (NKS) nämnas. Det förstnämnda kan inte klassas som ett OPS, då det är ett samägt bolag av den svenska och danska staten utan privat finansiering. NKS bör betraktas som ett OPS-projekt men utan brukarfinansiering. Ersättningen till Skanska kommer direkt från Region Stockholm. De negativa skrivierna om NKS i allmänhet och OPS som kontraktsform i synnerhet, ger en förenklad bild. Kostnadsöverskridandena i projektet är drivna av Region Stockholms tilläggsbeställningar och bedöms inte som osedvanligt höga (Spagnolo, 2020).

Trots att det empiriska underlaget inte är entydigt för OPS, finns det fortfarande starka argument för kontraktsformen. Den svenska marknaden för att bygga transportinfrastruktur (anläggningsmarknaden) uppvisar bristande konkurrens och produktivitet (SOU 2012:39). Längre har Trafikverket försökt stimulera konkurrensen och stärka produktiviteten (Trafikverket, 2020) utan att få till en förändring (Nilsson et al., 2021). I ljuset av detta föreslår en sentida offentlig utredning (SOU 2017:13) OPS som ett sätt att få till förändring och förbättring. Slutsatsen var att implementera tre projekt som sedan ska utvärderas.

Förslaget har fått ett ljummet mottagande av den socialdemokratiska regeringen. De upprepar det borgliga argumentet att staten lånar billigast och att privat finansiering inte frigör budgetutrymme. Argumenten håller dock inte för att avfärda OPS, vilket tydliggörs i de kommande två avsnitten.

4.1 Staten lånar billigare men det är slutprodukten som räknas

Ett återkommande argument mot OPS är att kapitalkostnaden är högre för privata entreprenörer än för svenska statens lån hos Riksgälden. Det är ett konstaterande som inte motsätts av någon. Kapitalkostnaden är dock bara en av flera faktorer att ta hänsyn inför ett beslut om OPS. Mot en högre kapitalkostnad ska ställas möjligheter att avlasta de offentliga finanserna och ökade frihetsgrader för entreprenörerna att implementera innovativa lösningar för längre kostnader, högre kvalitet eller snabbare färdigställande.

Ur perspektivet att anläggningssektorn uppvisar ett effektsamband från rigida kontraktsformer³, via låga FoU-investeringar och få innovationer till låg produktivitet (Nilsson et al. 2021) finns det förbättringspotential gällande kontrakten. Det hävdas att mer frihetsgrader kan uppnås genom mer innovativa upphandlingar utan privat finansiering, såsom funktionsentreprenader (Riksgälden, 2021), men den insikten har funnits länge utan förändring (Trafikanalys, 2017). För att få förändring behövs en helt ny kontraktsform (SOU 2017:13).

Det kan också ifrågasättas hur mycket dyrare den privata upplåningen jämfört med lån i Riksgälden, speciellt med en låg ränta. Riksgälden (2017) antar i ett högst fiktivt exempel att den privata upplåningsräntan var 2,5 procentenheter högre än statens. Många internationella OPS-projekt inkluderar statliga tillskott och garantier som kan nyttjas i förhandlingar med långivare. Gällande Arlandabana fanns ett statligt villkorslån specificerat innan avtalet tecknades med A-Train (Riksrevisionen, 2016). Det kan ha underlättat A-Trains förhandlingar med sina långivare.

En högre kapitalkostnad är en försvårande omständighet med OPS men det påverkar inte incitamenten att uppnå en bättre och billigare produkt under byggskedet. Konsta- terandet om högre kapitalkostnad som argument mot OPS måste således vägas mot de potentiella fördelarna.

4.2 OPS behöver inte belasta de offentliga finanserna

Ofta hävdas att OPS inte kan avlasta de offentliga finanserna. Alla investeringar som inkluderar skattemedel, även OPS, kommer att leda till högre utgifter och ökad statlig upplåning. Magdalena Andersson (2017) menar att det inte finns några ”bokföringsmanövrar” som ändrar på detta. Den beskrivningen är inte helt uttömmande.

Det är EU:s regelverk för nationalräkenskaper och Eurostats tillämpning som definierar huruvida en infrastrukturinvestering ska klassificeras i eller utanför offentlig sektor. Ett OPS-projekt med stor andel offentliga lån eller skattefinansierad tillgänglighetsersättning ska, i enlighet med Anderssons resonemang, inkluderas i de offentliga finanserna.

³ Här avses utförandeentreprenader, där beställaren i detalj specificerar vad som ska byggas och entreprenören bygger efter ritning. Det finns inga incitament eller möjligheter för entreprenörerna att komma upp med innovativa lösningar.

Så behöver det dock inte vara. Den renodlade OPS lösningen baseras på 100 procent brukarfinansiering. Ett upplägg där trafikantavgifter finansierar projektet definieras enligt EU:s regelverk som en koncession. Grundregeln är att koncessioner ligger utanför den offentliga sektorn och har därför inte någon inverkan på de offentliga finanserna.

Varje projekt är dock unikt och måste bedömas på sina egna meriter. Riktlinjer för klassificeringen utanför offentlig sektor är (SOU 2017:13):

- om den privata parten står för huvuddelen av byggkostnaderna,
- om den offentliga parten inte garanterar mer än 50 procent av koncessionsinnehavarens lån,
- marknads- och konjunkturrisken läggs på den privata parten.

Dessa kriterier uppfyller till exempel Arlandabanan.

Kontentan är att vissa utformningar av OPS, som även kan inkludera offentliga lån och garantier, inte behöver belasta de offentliga finanserna.

5. Potentiella OPS-projekt i Sverige utanför de offentliga finanserna

En östlig förbindelse i Stockholm har diskuterats ända sedan slutet av 1800-talet. Senaste initiativet togs i Sverigeförhandlingen som utredde en spår- och vägtunnel mellan Nacka och östra Stockholm (SOU 2017:107). Nuvarande nationella plan som fastställdes 2018 inkluderade inte Östlig förbindelse och därmed stoppades Trafikverkets planeringsarbete. Innan dess togs ett underlag fram om hur projekten skulle kunna genomföras som ett OPS med privat finansiering. Projektet lämpar sig för vägavgifter då tidsvinsterna skulle vara stora med långa alternativa rutter. Underlaget som togs fram åt Sverigeförhandlingen skissar på tre alternativa finansieringsupplägg (WSP, 2016), varav enskulle kunna finansieras utanför de offentliga finanserna.

En annan potentiell kandidat är järnvägsprojektet Oslo–Sthlm 2.55 (Oslo–Sthlm 2.55, 2018). Det syftar till att minska restiden med järnväg mellan huvudstäderna från dagens 5.20 h till 2.55 h. Projektet drivs av Karlstads och Örebros kommuner, Region Värmland, -Västmanland, -Örebro samt Västerås stad. Byggnationen inkluderar två nya järnvägssträckningar på jungfrulig mark samt upprustning av befintlig bana. Finansieringen för de nya sträckningarna är privat och utgår från extra banavgifter men även offentliga garantier från stat, region och kommuner. En förutsättning är att Trafikverket står för upprustningsdelen. Den statliga inblandningen försvårar att projektet skulle klassificeras utanför offentlig sektor. Varje projekt är dock unikt och det kan vara möjligt att utforma projektet på ett sådant sätt att det inte påverkar de offentliga finanserna. Om projektet ska finansieras med offentliga medel måste det genomgå en samhällsekonomisk bedömning, vilket ännu inte har gjorts.

Referenser

- Andersson (2017) *Även lån till järnväg sänker överskotten*. DI Debatt 2017-12-20.
- Hart (2003) *Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public Private Partnerships*. Economic Journal, Royal Economic Society, 113(486).
- Nilsson och Nyström (2017). *Erfarenheter av privat finansiering av offentlig infrastruktur*. VTI rapport 926.
- Nilsson, Ridderstedt och Rushid (2021). *Utan spaning, ingen aning. Behovet av data för att följa upp effektivitet, produktivitet och innovationer i anläggningssektorn*. VTI rapport 1073.
- Oslo–Sthlm 2.55 (2018) *Business Case – Oslo–Sthlm 2.55*.
- Riksgälden (2017), *Remissvar avseende delbetänkandet Finansiering av infrastruktur med privat kapital? (SOU 2017:13)*, Riksgäldskontoret, Dnr 2017/514.
- Riksgälden (2021). *Offentlig-Privat Samverkan (OPS) – en entreprenadform som riskerar att bli dyr för staten*.
- Riksrevisionen (2016). *Erfarenheter av OPS-lösningen för Arlandabanan*. RiR 2016:3.
- SOU 2012:39 *Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen*.
- SOU 2017:13 *Finansiering av infrastruktur med privat kapital?*
- SOU 2017:107 *Slutrapport från Sverigeförhandlingen. Infrastruktur och bostäder – ett gemensamt samhällsbygge*.
- Spagnolo (2020) *Cost Overrun and Procurement Competence in Sweden*. SNS.
- Trafikanalys (2017). *Trafikverkets arbete för ökad produktivitet och innovation i anläggningsbranschen – Slutrapport*. Rapport 2017:5.
- Trafikverket (2020). *Trafikverkets arbete med produktivitet och innovation i anläggningsbranschen*.
- WSP (2016). *OPS-lösning för Östlig förbindelse?*

www.svensktnaringsliv.se

Storgatan 19, 114 82 Stockholm
Telefon 08-553 430 00

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma, 2022