



Offentlig Privat Samverkan (OPS)

RAPPORT I; Entreprenadformen Offentlig Privat Samverkan (OPS) – Hur fungerar den för svenska kommuner? (oktober 2010)

RAPPORT II; Vad händer med Offentlig Privat Samverkan (OPS) i Europa - med speciellt fokus på Storbritannien (oktober 2011)

Lars M Andersson
Mårten Andersson Productions AB

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

RAPPORT I; Entreprenadformen Offentlig Privat Samverkan (OPS) – Hur fungerar den för svenska kommuner? (oktober 2010)

FÖRORD	5
SAMMANFATTNING	6
1. SYFTE	9
2. AVGRÄNSNING	9
3. INLEDNING	10
4. SAMARBETE MELLAN PRIVAT- OCH OFFENTLIG SEKTOR	11

DEL I: KARTLÄGGNING

5. VAD ÄR OPS/PPP?	12
6. ANDRA ENTREPRENADFORMER	14
7. VAR, NÄR OCH VARFÖR INTRODUCERADES OPS/PPP	15
8. UTREDNINGAR, FORSKNING OCH ANDRA RAPPORTER OM OPS	16
9. EU OCH OPS	18
10. SPRIDNING AV OPS/PPP I NORDEN OCH EU-STATISTIK	19
NORGE	19
FINLAND	19
DANMARK	19
EU-STATISTIK	21
11. DRIVKRAFTER BAKOM OPS	22
12. AKTUELL DISKUSSION I STORBRITANNIEN	23
13. OPS I SVERIGE IDAG	25
NYA KAROLINSKA SOLNA (NKS)	25
Bakgrund och beslut	25

Fakta om NKS och OPS-upphandlingen	26
Varför OPS?	26
OPS-avtalet "organisation"	27
Kravet på konkurrens i upphandlingen	27
NKS i landstingets balansräkning	28
Finansiering	28
TYRESÖ KOMMUN	29
EKERÖ KOMMUN	30
14. HUR MARKNADSFÖRS OPS I SVERIGE IDAG	31
15. KOMMUNEKREDIT, DANMARK, ALTERNATIV FORM AV OPS	33
 DEL II: SLUTSATSER OCH STÄLLNINGSTAGANDEN	
16. DISKUSSION OM FÖR- OCH NACKDELAR MED OPS	35
KOSTNADSEFFEKTIVITET	35
FINANSIERING	36
RISKSPRIDNING	38
UPPHANDLING/KONKURRENS	39
FRAMTIDA FLEXIBILITET	42
SEKUNDÄRMARKNADEN FÖR OPS-PROJEKT	43
17. MARKNADSFÖRING AV OPS	44
18. FINNS DET INVESTERINGAR FÖR VILKA OPS PASSAR?	46
19. KONKLUSIONER	48
20. EN VÄG FRAMÅT	50
Källförteckning	51

RAPPORT II; Vad händer med Offentlig Privat Samverkan (OPS) i Europa - med speciellt fokus på Storbritannien *(oktober 2011)*

	Sid.
INLEDNING	56
AKTUELLA RAPPORTER OM OPS	57
MARKNADSÖVERSIKT – OPS-PROJEKT I EUROPA UNDER 2011	58
AKTUELL DISKUSSION I STORBRITANNIEN	59
OPS I BRITTISK MEDIA	70
DEN BRITTISKA REGERINGENS FORTSATTA INRIKTNING VAD GÄLLER OPS	73
UTVECKLINGEN INOM EU	74
SLUTSATSER	76
Bilaga 1: Källförteckning	78
Bilaga 2: Teoretiska för- och nackdelar med OPS	79

RAPPORT I; Entreprenadformen Offentlig Privat Samverkan (OPS) – Hur fungerar den för svenska kommuner? (oktober 2010)

FÖRORD

Denna rapport har skrivits med stöd, förutom av mina egna erfarenheter av kommunfinansiering, dels av uppgifter i publikationer, artiklar, tjänsteskrivelser, protokoll mm, dels information jag fått genom en rad möten och telefonsamtal.

Jag vill särskilt tacka följande för intressanta samtal i London, i Stockholm eller per telefon:

Jonathan Carr-West, chef for Centre for Local Democracy hos Local Government Information Unit (LGIU), London,

John Tizard, Director of the Centre for Public Service Partnerships vid Local Government Information Unit (LGIU), London,

Stephen Jones, Director of Finance and Performance, Local Government Association, London

Barry Munday, ordförande i styrelsen för Housing Forum, London

Bo Renman, kommundirektör i Tyresö kommun

Dan Näsman, ekonomichef i Tyresö kommun

Erik Gjötterberg, Administrativ direktör/ Stf förvaltningschef för NKS-förvaltningen, Stockholms läns landsting

Tomas Phillip, kommunikationschef på NKS-förvaltningen, Stockholms läns landsting

Jan-Erik Nilsson, professor i transportekonomi vid VTI, Statens väg- och transportforskningsinstitut.

Dessutom vill jag tacka min vän och kollega Nicholas Anderson för samtal under en följd av år om kommunfinansiering och frågor om bland annat OPS.

Stockholm den 20 oktober 2010

Lars M Andersson

SAMMANFATTNING

Denna rapport analyserar för- och nackdelar med att finansiera kommunala investeringar i form av Offentlig Privat Samverkan (OPS) och att ta ställning till huruvida OPS lösningar är finansiellt effektiva.

Gott samarbete mellan offentlig sektor och privat näringsliv är en absolut förutsättning för samhällets utveckling. Det finns ett ömsesidigt beroende av dessa båda sektorer. En form av samverkan som energiskt förts fram under de senaste åren är OPS, varför det är angeläget att kritiskt granska denna form.

Del I Kartläggning

I denna rapport används följande definition av OPS:

OPS är en entreprenadform som kommunerna kan använda för att upphandla byggnation och drift av offentliga anläggningar och verksamheter. Motparten i denna upphandling består av ett privat företag eller ett konsortium av privata företag. Konsortiet bildar vanligtvis ett så kallat Special Purpose Vehicle, det vill säga ett bolag (i vissa fall ingår även den offentliga parten i detta bolag) som ansvarar för och utför byggnation och drifttjänster (detta kan ske via underleverantörer) och upptar även finansiering för projektet. OPS-avtalen är långa, ofta 30-40 år.

OPS lanserades först i Storbritannien, med benämningar som Public Private Partnership eller Public Finance Initiative (PFI), under och strax efter "Thatcher-eran". Det syftade till att effektivisera upphandling och drift av offentliga anläggningar och verksamheten i dessa.

Det finns en relativt mycket skrivet om OPS, främst naturligtvis i Storbritannien men också i Sverige. Även EU och Europiska Investeringsbanken har publicerat rapporter bland annat om OPS utbredning i Europa. Många av dessa utredningar och rapporter har haft en grundläggande positiv syn på OPS, även om alltför behandlar de problem som uppkommer vid användning av OPS-formen. Denna rapport syftar till att på ett mera systematiskt och kritiskt sätt analysera OPS, framförallt vid användning i samband med kommunala investeringar.

Rapporten redovisar användningen av OPS-formen i Norden samt en övergripande utblick på omfattningen OPS-kontrakt i övriga Europa. I samband med detta redovisas de traditionella drivkrafterna för OPS och hur dessa drivkrafter förändrats över tiden.

I Storbritannien kommer en alltmer kritiskt syn på OPS fram i debatten. Det handlar bland annat om svårigheter att få tillräcklig konkurrens vid OPS-upphandlingar, kompetensbrist vid upphandling och långsiktiga utträngningseffekter i de offentliga budgetarna.

Det har inte förekommit några egentliga OPS-projekt i Sverige förrän under de senaste åren. I Rapporten redogörs för några exempel på projekt som får anses vara OPS-lösningar eller ligga nära en sådan. Dessa är Nya Karolinska Solna i Stockholms läns landsting, badanläggning i Tyresö kommun och badhus i Ekerö kommun.

Kommunekredit i Danmark, där danska kommuner samarbetar om investeringsfinansiering, har utarbetat en alternativ form av OPS. De största skillnaderna mellan traditionell OPP och OPP Kommunekredit är i princip att den offentliga parten äger anläggningen i fråga och att Kommunekredit finansierar projektet.

Del II Slutsatser och ställningstaganden

Rapportens del II inleds med en diskussion om för och nackdelar med OPS, där särskilt följande delar analyseras: kostnadseffektivitet, finansiering, riskspridning, upphandling/konkurrens och framtida flexibilitet. Inte ur något av dessa perspektiv kan man hitta övertygande skäl att använda OPS-formen.

Marknadsföringen av OPS har i stor utsträckning byggt på okunnighet och obevisade tesersamt tenderar att undervärdera riskerna, enligt författarens bedömning. I marknadsföringen av OPS kan man ofta få det felaktiga intrycket att någon annan än den offentliga sektorn betalar åtminstone en del av notan för projektet.

Det fall där en OPS-lösning skulle kunna vara intressant att prova, är ett projekt där driftintäkterna kommer från brukaravgifter utan garantier från stat eller kommun. Det kan dock finnas samhälleliga skäl för att den offentliga sektorn ska kunna bestämma vilken maxavgift som ska kunna tas ut, vilket minskar den privata aktörens affärsmässiga frihet och incitament.

I det avslutande avsnittet är slutsatserna följande:

OPS- formen har i teorin det positiva inslaget att anläggningar byggs på sådant sätt som förbilligar driften av dessa. Detta är dock fullt möjligt att sikta mot även i en funktionsupphandling.

OPS fungerar i princip som ett avbetalningsköp. Alla sådana avtal som inkluderar finansiering blir markant dyrare för kommunerna. Mot bakgrund av de svenska



kommunernas goda kreditvärdighet lånar kommunerna regelmässigt till lägre kostnader än privata företag.

OPS innebär en olycklig uppbindning av framtida resurser, vilket ska ställas mot den utmaning kommunerna står inför, bland annat på grund av den demografiska utvecklingen.

OPS-lösningar inom kommunal kärnverksamhet innebär risker att man i framtiden kan tvingas ta tillbaka projekt till villkor man har mycket liten överblick över idag. Det kan hända om den privata parten går i konkurs eller på annat sätt inte förmår fullfölja avtalet, som det finns ett antal exempel på i Storbritannien.

Ett gott samarbete mellan privat och offentlig sektor är en förutsättning för en positiv samhällsutveckling, men OPS är vare sig lämpligt eller viktigt i detta sammanhang.

Rapporten slutar med en rekommendation att studera och utveckla formarna för funktionsupphandling, som liknar OPS men med offentlig finansiering.

ENTREPRENADFORMEN OFFENTLIG PRIVAT SAMVERKAN (OPS)

– Hur fungerar den för svenska kommuner?

1. SYFTE

Denna rapport analyserar hur Offentlig Privat Samverkan (OPS) lösningar hanteras hos kommuner och landsting. Eftersom OPS förekommer och diskuteras som alternativ lösning till finansiell investering i kommunal verksamhet är det betydelsefullt med uppföljning och utvärdering av de redan genomförda eller pågående OPS projekten.

Ambitionen är vidare att

- belysa förekommande OPS projekt,
- utreda och analysera olika finansiella lösningar i samband med OPS projekt,
- analysera för- och nackdelar med att finansiera kommunala investeringar i form av OPS, samt
- ta ställning till huruvida OPS lösningar är finansiellt effektiva.

2. AVGRÄNSNING

Rapporten är avgränsat till att gälla användandet av OPS modeller i samband med kommunala infrastrukturinvesteringar. Således behandlas ej andra samarbetsprojekt mellan kommuner och den privata sektorn. Inte heller fokuserar rapporten på statliga OPS-projekt.

Benämningen kommun används i denna rapport som ett samlingsbegrepp för primärkommun och landsting.

3. INLEDNING

Detta är en kritisk granskning av entreprenadformen OPS – Offentlig Privat Samverkan, framförallt vad gäller ekonomiska och finansiella aspekter. Anledningen till en kritisk granskning är att det gäller användandet av skattemedel under mycket långa tider. Snarare än att väga för- och nackdelar fokuserar rapporten på frågan om OPS-modellen innebär väsentliga problem för produktion och utvecklingen av offentliga tjänster i Sverige nu och i framtiden.

Rapporten är indelad i två huvudavsnitt: Del I kartläggning och del II slutsatser och ställningstaganden.



4. SAMARBETE MELLAN PRIVAT- OCH OFFENTLIG SEKTOR

Gott samarbete mellan offentlig sektor och privat näringsliv är en absolut förutsättning för samhällets utveckling. Det finns många områden där detta samarbete kan utvecklas. Det finns ett ömsesidigt beroende av dessa båda sektorer. Med andra ord bygger vårt samhälle på ett samarbete mellan privata och offentliga aktörer, där kommunerna och landstingen svarar för de grundläggande förutsättningarna och företagen för att använda denna grund för att skapa framgångsrika företag. För att tillvarata dessa förutsättningar krävs både entreprenörer och en välutbildad arbetskraft. De privata företagen skapar i sin tur ett skatteunderlag som behövs för att utveckla den offentliga sektorn.

Bland de kommunala tjänster som får sägas vara grundläggande förutsättningar för företagande kan nämnas:

- Avgörande är ett utbildningssystem som producerar både kvalificerad arbetskraft och nya entreprenörer. Utan detta kommer utvecklingen inom näringslivet att stanna av. Kommunerna har ett huvudansvar för utbildningen i Sverige.
- De framgångsrika företagen behöver arbetskraft. Satsningen på barnomsorg och förskola har väsentligen ökat förvärvsfrekvensen hos befolkningen. Kommunerna har ett huvudansvar för barnomsorgen i Sverige.
- Det krävs en hälso- och sjukvård som minimerar både mänskligt lidande och kostnaderna för företag och samhället. Landstingen har huvudansvaret för hälso- och sjukvård i Sverige.
- Växande företag behöver ett gott näringslivsklimat och god lokal och regional infrastruktur. Både verkliga vägar som informationsvägar måste vara anpassade till företagandets behov. Kommunerna har huvudansvaret som fysisk planering och lokal näringslivsservice i Sverige.
- En lugn samhällsutveckling underlättas av effektiva trygghetssystem, som finns där för medborgarna både när man drabbas av oväntade problem och när åldern börjar ta ut sin rätt. Kommunerna har huvudansvar för äldreomsorg och försörjningsstöd i Sverige.
- Ett lokalt kulturliv bidrar både till ökad hälsan och till att utveckla individen. Kommunerna har ett huvudansvar för biblioteken och för att stimulera de lokala kulturyttringarna i Sverige.

Privat och offentlig sektor har naturligtvis mycket att lära av varandra, vilket illustreras av följande citat från SKL:s rapport Offentligt privata partnerskap¹:

”Kompetensöverföring genom samverkan har överlag upplevts som positiv. Flera intervjuade personer framhåller lärandet i ett samarbete med parter från olika kulturer. Genom de kulturmöten som upp- står finns en möjlighet att helt nya idéer föds.”

¹ Sveriges Kommuner och Landsting, Lena Svensson (2007), *Offentligt privata partnerskap – erfarenheter från samverkan i fyra kommuner*, s. 37.

DEL I: KARTLÄGGNING

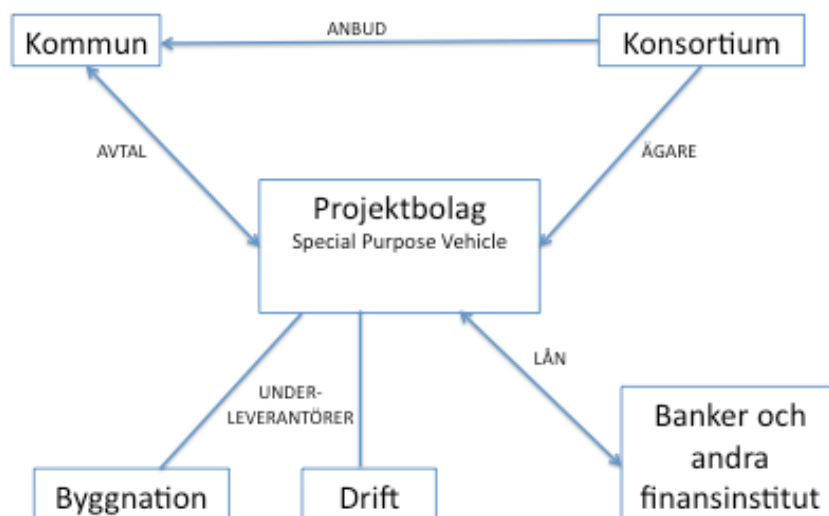
5. VAD ÄR OPS?

Begreppet OPS (offentlig-privat samverkan) har många tolkningar och dessutom många namn. Detta gör att förvirringen kan bli total.

I denna rapport används följande definition:

OPS är en entreprenadform som kommunerna kan använda för att upphandla byggnation och drift av offentliga anläggningar och verksamheter. Motparten i denna upphandling består av ett privat företag eller ett konsortium av privata företag. Konsortiet bildar vanligtvis ett så kallat Special Purpose Vehicle, det vill säga ett bolag (i vissa fall ingår även den offentliga parten i detta bolag) som ansvarar för och utför byggnation och drifttjänster (detta kan ske via underleverantörer) och upptar även finansiering för projektet. OPS-avtalen är långa, ofta 30-40 år.

Följande figur illustrerar ett OPS-projekts uppbyggnad.



Statskontoret har följande definition av OPS:

”[e]n offentlig service eller funktion som utformas över hela sin livscykel och tillhandahålls av företrädare för den privata sektorn, helt eller delvis finansierad med privata medel och där risker fördelas mellan den privata och offentliga sektorn.”²

² Statskontoret, 1998, *Privatfinansiering genom partnerskap*, s. 20.

I Storbritannien kallas detta för Public Finance Initiative (PFI), Public Private Partnership (PPP) eller Private Finance Projects (PFP). Motsvarande begrepp är i Norge Offentlig Privat Samarbeid (OPS) och i Danmark Offentlig-Privat Partnerskab (OPP). EU-kommissionen och Europeiska investeringsbanker använder företrädesvis begreppet Public Private Partnership (PPP)

EU-kommissionen har 2004 slagit fast att följande ska gälla för PPP/OPS:

- 1) Long duration contracts
- 2) Method of funding. The financing should be partly assured by the private party
- 3) The economic operator takes an important role and participates in all of the different stages within the project.
- 4) The risk allocation is different from other projects and several risks that are usually borne by the public partner are transferred to the private partner.

I denna rapport ses alltså OPS som en entreprenadform. Man kan lätt genom benämningen Offentlig Privat **Samverkan** komma att tro att det handlar om samarbete på lika villkor och inte, som det är, ett kontrakt för köp av t ex anläggningar och drift av dessa. Professor Jan-Erik Nilsson skriver i sin bok *Nya vägar för infrastruktur*³: ”OPS är i detta perspektiv också en entreprenadform, ett sätt att ingå ett avtal mellan två parter, även om detta inte framgår av beteckningen OPS.”

Grovt kan man skilja på två typer av OPS-avtal där

- **driftkostnaderna täcks genom kommunens budget.** Denna typ rör ofta kommunal kärnverksamhet. Det kan i detta fall vara ett sjukhus eller en skola.
- **driftkostnaderna täcks av brukaravgifter.** Det kan röra sig om en motorväg med vägavgifter som trafikanterna betalar.

Ett annat sätt att dela in olika former av OPS är särskilja Institutionella från avtalsgrundade OPS. Konkurrensverket beskriver dessa former enligt följande: ”Vid ett institutionellt OPS bildar den privata och den offentliga parten en fristående juridisk enhet som har i uppgift att tillhandahålla en allmännyttig service eller tjänst. På grund av den kommunala självkostnadsprincipen, som innebär att en kommun eller ett kommunalägt bolag inte får bedriva verksamhet i vinstsyfte, är denna OPS-form inte särskilt attraktiv för privata företag i Sveriges kommuner.

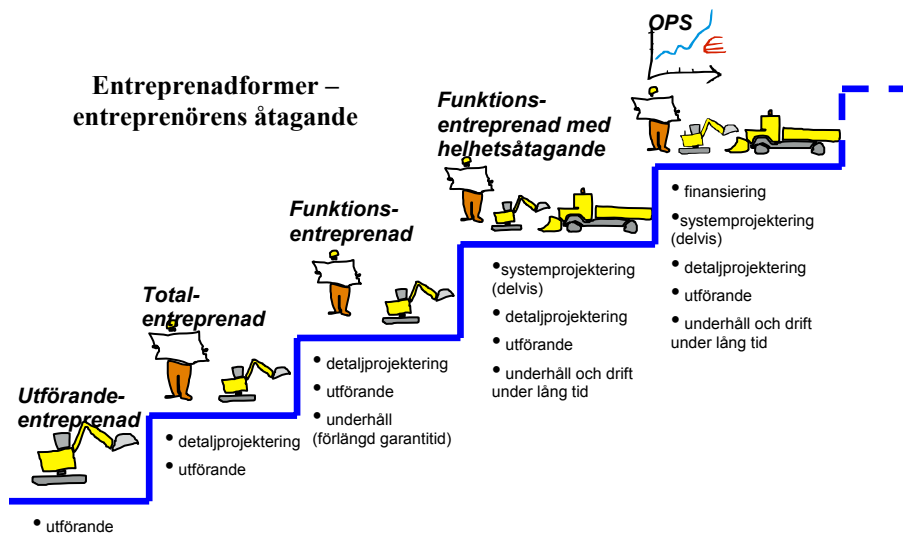
Ett avtalsgrundat OPS innebär att en funktion eller service upphandlas som ett upphandlings- kontrakt eller som en koncession. Under dessa förhållanden regleras de privata och offentliga parternas förbindelser gentemot varandra uteslutande genom kontrakt”⁴

³ Jan-Erik Nilsson (2009) *Nya vägar för infrastruktur*, SNS, Stockholm, s. 33. Jan-Erik Nilsson är professor i transportekonomi vid VTI, Statens väg- och transportforskningsinstitut.

⁴ Konkurrensverket (2007), *Konkurrensen i Sverige*, s. 93.

6. ANDRA ENTREPRENADFORMER

Följande figur illustrerar hur OPS förhåller sig till andra entreprenadformer:⁵



I detta sammanhang kan man nöja sig med att konstatera att det är enbart den privata finansieringen som skiljer funktionsentreprenad med helhetsåtagande (i den fortsatta texten enbart kallad funktionsupphandling) från OPS-formen.



⁵ Jan-Eric Nilsson och Roger Pyddoke et. al. (2008), *En svensk modell för offentlig-privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar*, s. 29.

7. VAR, NÄR OCH VARFÖR INTRODUCERADES OPS/PPP?

Public Private Partnership eller Public Finance Initiative (PFI) lanserades i Storbritannien under och strax efter "Thatcher-eran". Det syftade till att effektivisera upphandling och drift av offentliga anläggningar och verksamheten i dessa. Brittiska kommuner var vid den tiden inte alls (och inte heller idag) att jämföra med svenska kommuner. Det är till och med så att det anglosaxiska sättet att definiera relationerna mellan centrala, regionala och lokala myndigheter skiljer sig klart från vad som är fallet i resten av Europa. Om en brittisk kommun då ville låna till en investering fick man skicka en ansökan till statliga Public Work Loan Board, som avslog eller beviljade och administrerade den eventuella krediten. All utlåning till kommuner sköttes alltså av staten. När sedan PPP introducerades var detta ibland det enda sättet för kommunen att få sin ansökan beviljad och investeringen utförd. Det var den brittiska regeringen som tryckte på för att kommunerna skulle använda PPP-lösningar.

Under 90-talet fortsatte den brittiska regeringen denna politik, medan man under 2000-talet har kunnat se allt fler problem med PPP. Idag pågår en omfattande decentralisering från centrala till lokala myndigheter. Man har också introducerat möjligheter (under vissa omständigheter) för kommunerna att ta upp lån på den öppna marknaden.



8. UTREDNINGAR, FORSKNING OCH ANDRA RAPPORTER OM OPS

Följande är ett urval av de rapporter, uppsatser mm som publicerats i Sverige om OPS . Listan gör inga anspråk på att vara fullständig.

Riksdagens trafikutskott beslutade vid sammanträde den 13 februari 2007 att ta fram en forskningsöversikt om offentlig-privat samverkan (OPS). Det uppdrogs åt Väg- och transportforskningsinstitutet (VTI) att genomföra denna översikt.⁶

Regeringen beslutade den 22 mars 2007 att uppdra åt **Vägverket, Banverket och Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI)** att utreda de juridiska, ekonomiska och tekniska förutsättningarna för offentlig-privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar. Rapporten, som är framtagen av en för Banverket, VTI och Vägverket gemensam arbetsgrupp, publicerades i september 2007 under rubriken "En svensk modell för offentlig-privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar".

I anslutning till ovannämnda regeringsbeslut, uppdrogs åt **Ekonomistyrningsverket** att utreda de ekonomiska aspekterna⁷.

Konkurrensverket:

Offentlig Privat Samverkan; en rapport skriven av KPMG Bohlins på uppdrag av Konkurrensverket 2007

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

SKL har publicerat följande skrifter om OPS:

- Riskhantering vid Offentlig Privat Samverkan, OPS; en rapport skriven av Ernst & Young (Linda Andersson & Fredrik Jönsson) på uppdrag SKL, 2009
- Offentligt privata partnerskap – erfarenheter från samverkan i fyra kommuner; skriften har tagits fram av SKL med hjälp av Mia Wester, Conecti AB, 2007
- Offentligt - privat partnerskap – lägesbeskrivning; skriften har tagits fram av SKL i samarbete med Ramböll Management AB, 2005

Linda M Andersson har 2008 skrivit en licavhandling i ämnet. Den är indelad i fyra delar enligt följande:

- Public Private Partnerships (PPP) –Theoretical models and an analysis of Swedish contracts
- The definition and context of Public Private Partnership (PPP) within the real estate and construction industry
- Public Private Partnership (PPP) in the public real estate sector in Sweden in 2006

⁶ Trafikutskottet (2007), *Offentlig-privat samverkan kring infrastruktur – en forskningsöversikt*.

⁷ Ekonomistyrningsverket (2007), *Utredning om förutsättningarna för offentlig-privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar*.

- A case study of forms of cooperation between public and private players in the Swedish public real estate sector

Linda M Andersson är nu anställd av Ernst & Young som senior manager inom Advisory Services.



9. EU och OPS

EU-kommissionen publicerade den 30 apr 2004 sitt så kallade Green Paper on Public-Private Partnership and Community Law on Public Contracts and Concessions.

EU har genomgående en mycket positiv syn på OPS. Tillsammans med EIB har EU kommissionen inrättat European PPP Expertise Center (EPEC), som definierar sitt "erbjudande" enligt följande:

"EPEC offers three main 'products' for its public sector members.

- collaborative work streams
- policy and programme support
- a helpdesk facility."

Även Regionkommittén (Committee of Regions) ger uttryck för en stark tro på OPS: "The combination of public and private capital and capabilities can, in the context of public-private partnerships, help overcome these cyclical problems, and yet this possibility is often unknown to small-scale public and private players..."⁹

European Investment Bank (EIB) har under de senaste åren publicerat två rapporter om OPS:

2007 - Public-Private Partnerships in Europe: An Update¹⁰

2010 - Public-Private Partnerships in Europe – Before and during the recent financial crises¹¹

⁸ www.eib.org/epec/activities.

⁹ Committee of Regions, Newsletter (2010-09-24) *Exit from the crisis: "Public-private partnerships can help improve growth and employment"*.

¹⁰ Frédéric Blanc-Brude, Hugh Goldsmith and Timo Väilä (2007) *Public-Private Partnerships in Europe: An Update*, EIB Economic and Financial Report 2007/03.

¹¹ Andreas Kappeler and Mathieu Nemoz (2010), *Public-Private Partnerships in Europe - Before and during the recent financial crises*, EIB Economic and Financial Report 2010/04.

10. SPRIDNING AV OPS I NORDEN OCH EU-STATISTIK

Norge

I Norge har man valt att utvärdera OPS genom att genomföra tre vägprojekt i OPS-form. Därefter har dessa projekt utvärderats av Transportøkonomisk Institutt (TØI), som bland annat kommit till följande slutsatser:

”Det er ikke funnet grunnlag for at prøveprosjektene har gitt vesentlige byggekostnadsbesparelser. Derimot er det påvist en vesentlig reduksjon i byggetida.”

”Hypotesen om at helhetsansvar vil med- føre at det investeres noe mer i byggefasen for å redusere drift og vedlikeholds- kostnader, er bare delvis bekreftet av evalueringen.”

”Effektivisering blir ... det eneste vektige motivet for å ta i bruk en OPS-løsning.”¹²

Finland

Även i Finland utgörs de två OPS-projekt som genomförts av byggnation och underhåll av vägar.

I en föredragning vid Linköpings Transport Forum, 2007, framhöll Pekka Pakkala från Finnish road Administration följande vad han kallar ”drivers for PPP”:

- ”Increasing the pace of infrastructure delivery
- More recently - the lack of public funding available
- Value for Money (VfM)
- No Disruption of Other Projects in Portfolio Package
- Complete important projects faster than traditional methods
- Seeking innovation and better quality (more durable)
- Seeking whole life solutions or Life Cycle Cost (LCC)
- Off-balance sheet (not considered as a public debt)”¹³

Danmark

I Danmark har (såvitt förf. kunnat utröna) inga OPS-projekt genomförts. Den danska staten har dock gett Erhvervs- og Byggestyrelsen i uppdrag att understödja OPS-projekt. Man skriver på följande på sin hemsida:

”The Danish Finance Act of 2010 reinforces the effort of promoting Public-Private Partnerships (PPP). The law devotes 10 million DKK annually to the promotion of PPP in the municipalities and regions in Denmark. A fund is created to strengthen

¹² TØI (2007), *Evaluering av OPS i vegsektoren*, Rapport nr 890.

¹³ Pekka Pakkala, Powerpointpresentation Linköping Transport Forum (2007-11-01) ”Challenges and Key Issues in PPP Projects”.

development and market maturation of Public-Private welfare solutions. In the future, the work regarding Public-Private Partnerships will be performed jointly by The Danish Enterprise and Construction Authority, The Danish Competition Authority, Udbudsportalen and Udbudsrådet. As a consequence of the new assignment of responsibilities between the parties, the PPP Task Force and the co-financing pool administered by The Danish Enterprise and Construction Authority ended on January 1st 2010.”¹⁴

Å andra sidan har Statsminister Lars Løkke Rasmussen, på en konferens i början av juni 2009, uttryckt en negativ syn på privat finansiering inom ramen för OPS projekt, enligt följande:

”Fokus på disse projekter [dvs OPS-projekt, förf. anm.] har været forkert. Vi kan ikke pludselig gøre en masse ting for penge, som vi ellers ikke kunne rejse. Hvis det blot handler om at rejse penge ad anden vej end via staten, så har jeg svært ved at se perspektivet i det. For typisk kan vi rejse penge billigere end private kan.”¹⁵

Kommunekredit i Danmark har utvecklat en egen modell av OPS, som redovisas nedan under rubriken Kommunekredit, Danmark, alternativ form av OPS.

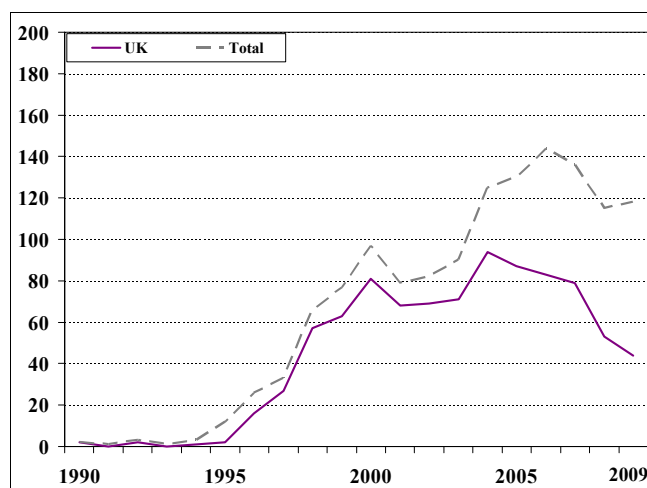
¹⁴ <http://www.deaca.dk/publicprivatepartnership>.

¹⁵ Kommunekredit (odaterat) *Alternative samarbejdsmodeller mellem Kommunekredit, kommuner/regioner og private partnere*, s. 5.

EU-statistik

Förekomsten av OPS-projekt varierar starkt bland EU-länderna. De två nedanstående diagrammen är hämtade från EIBs rapport 2010/04.¹⁶

Figure 1. Number of deals reaching financial close per year

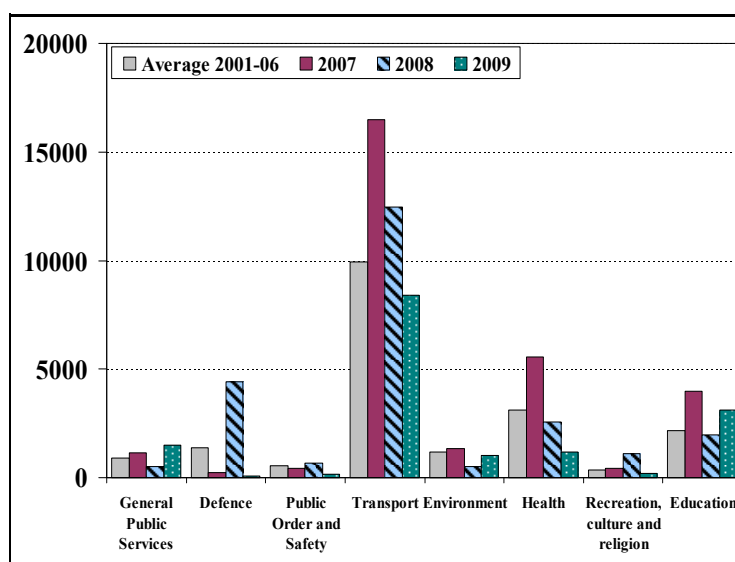


Sources: EIB, HM Treasury, Irish PPP Unit and various commercial databases.

Note: The total figure includes the UK.

Det kan konstateras att antalet PPP-projekt har minskat kraftigt i Storbritannien under de senaste fem åren. Man kan tillägga att andelen PPP-projekt i Storbritannien aldrig har överstigit 15 % av de totala offentliga investeringarna.

Diagrammet på nedan visar värdet (i € miljoner) på de PPP-projekt som genomförts sedan 2001 i EU-länderna



Sources: EIB, HM Treasury, Irish PPP Unit, various commercial databases.

¹⁶ Kappeler och Nemoz, *Public-Private Partnerships in Europe*.

11. DRIVKRAFTER BAKOM OPS

I Vägverkets m fl rapport om OPS har man listat de drivkrafter som bedömts ligga bakom många av existerande OPS-projekt i Europa. Dessa är enligt rapporten

”Ansträngda offentliga budgetar

...budgetunderskotten har ...gjort det svårt för det offentliga att göra nyinvesteringar i infrastrukturen, projekt som ofta kostar stora pengar. OPS är ett tillvägagångssätt för att åtminstone temporärt finansiera investeringar utan att påverka budgetsaldot.

Maastricht-reglerna

Införandet av dessa regler skapade drivkrafter att finna alternativa sätt att finansiera stora kapitalintensiva infrastrukturprojekt. Omständigheten att OPS-projekt inte påverkar vare sig statbudget eller skuldsättning, åtminstone initialt, innebar att det var ett attraktivt alternativ.

Möjligheten att erhålla fondmedel från EU

En tredje drivkraft har varit en uppmuntran från EU-kommissionen att pröva OPS....Speciellt den så kallade sammanhållningsfonden (Cohesion Fund) var inriktning är transportsektorn, har spelat en betydelsefull roll och används som finansiering av OPS-projekt ibland annat Spanien, Portugal och Grekland.

New Public Management

Att åstadkomma en effektivare offentlig sektor är i sin tur en drivkraft för New Public Management. OPS är ett tänkbart instrument i en sådan utveckling.”¹⁷

Därefter konstaterar man i rapporten att drivkrafterna förändras över tid och man menar att de ovanstående drivkrafterna inte är lika starka idag. Rapporten indikerar att högre effektivitet och bättre transporttjänster är i högre grad än tidigare drivkrafterna idag.

I SKL:s publikation från 2005 konstaterar man, vad beträffar den privata partens drivkrafter, följande: ”För ett privat företag är några av de viktigaste motiven eller drivkrafterna för att ingå i ett OPP [Offentlig Privat Partnerskap] att man ser en möjlighet till att driva ett projekt med vinst eller att få tillgång till en ny marknad.”¹⁸

¹⁷ Nilsson och Pyddoke, *En svensk modell för offentlig-privat samverkan*, s. 39 – 40.

¹⁸ Sveriges Kommuner och Landsting i samarbete med Ramböll Management AB (2005), *Offentligt - privat partnerskap – lägesbeskrivning*, s. 22.

12. AKTUELL DISKUSSION I STORBRITANNIEN

I Storbritannien förs idag en intensiv debatt om OPS. Eftersom det där finns den längsta erfarenheterna av denna form kan det vara av intresse att se hur diskussionen förs idag.

Under de senaste åren har två parlamentariska rapporter publicerats; dels House of Commons rapport HM Treasury: *Tendering and benchmarking in PFI* (dec 2007) och House of Lords rapport *Private Finance Projects and off-balance sheet debt* (mars 2010).

Storbritanniens största fackförening för offentligt anställda, Unison, har under de senaste åren publicerat rapporter om PFI. Av dessa rapporter kan nämnas dels *PFI: Against the public interest – Why a "licence to print money" can also be a recipe for disaster* (juli 2008), dels *Reclaiming the Initiative – Putting the Public Back into PFI* (juni 2009). Båda rapporterna är starkt kritiska till PFI. Unison är också Europa största fackförening för offentligt anställda, med 1,3 miljoner medlemmar.

Det har också förekommit en rad tidningsartiklar i ämnet, som exemplifieras med följande rubriker:

The Observer: *Scandal of city tycoons' £170 hospital profits* (4 juli 2004)

Evening Standard: *PFI "rip-off" bosses get £10m payday* (8 maj 2006)

Guardian: *Taxpayers may have to pay £170 bn for PFI schemes, says Treasury* (27 nov 2007)

Guardian: *We can't fool ourselves – PFI is a liability* (13 nov 2009)

Guardian: *Public costs, private gain* (19 mars 2010)

Financial Times: *PFI project costs exceed £200bn* (26 mars 2010)

Guardian: *NHS¹⁹ faces £65bn bill for PFI hospitals* (13 aug 2010)

Guardian: *The magnificent PFI wheeze goes wrong for the NHS* (14 aug 2010)

Financial Times: *Hard times call for a new rebate on PFI deals* (16 aug 2010)

Financial Times: *PFI deals are just like credit cards* (18 aug 2010)

I sammandrag handlar debatten bland annat om följande:

Svårigheter att få tillräcklig konkurrens vid OPS-upphandlingar

I rapporten från House of Commons konstaterar man att från 2004 till 2007 har andelen OPS-upphandlingar med endast två anbudsgivare fördubblats. Många i debatten uppmärksammar svårigheten att få tillfredställande konkurrens vid OPS-upphandlingar. En starkt bidragande orsak till detta är att dessa anbudsprocesser är mycket kostsamma för anbudsgivarna.

Kompetensbrist

En tredjedel av de upphandlande enheterna anser sig inte ha tillräcklig kompetens och erfarenhet av OPS enligt House of Commons rapport. Peter Dixon, som var styrelseordförande för University College London Hospitals²⁰ från 2001 till 2010 är i en

¹⁹ NHS är en förkortning för National Health Services, som är huvudman för sjukvården i Storbritannien.

²⁰ Under 2009 det största OPS-projektet inom sjukvården i Storbritannien.

artikel i Guardian mycket kritisk till OPS i allmänhet och menar, när det gäller kompetensfrågorna ...”if the public sector can't be trusted to procure a sensible building contract, it certainly can't be relied upon to procure a successful PFI with a 35-year term.”²¹

Långsiktiga utträngningseffekter

Både i de parlamentariska rapporterna och i den allmänna debatten framhåller man att det finns en risk för att framtida betalningar enligt OPS-avtal kan tränga ut annan offentlig verksamhet. Det handlar i Storbritannien om mer än 800 projekt där det offentliga är bundna att betala sammanlagt över £200 miljarder fram till år 2032. Samtidigt står den brittiska offentliga sektorn inför stora nedskärningar. Det förs fram som en uppenbar risk att den offentliga sektorn tvingas ha annat i tankarna än en övergripande god offentlig service, vid framtida budgetbeslut. Bland annat skriver man i House of Lords rapport; ”But PFP [Private Finance Projects] payments are contractual commitments and, as public spending is constrained, could have an adverse impact on the budgets available to public authorities for other, non-PFP, expenditure.”²²

I samband med en diskussion om den framtida OPS-notan inom sjukvården säger professor John Appleby, chefekonom på King's Fund Health Thinktank i Guardian den 13 augusti 2010 "It is a bit like taking out a pretty big mortgage in the expectation your income is going to rise, but the NHS is facing a period where that is not going to happen.”²³

Det bör slutligen konstateras att House of Lords rapport i huvudsak är positiv till OPS och menar att ”there is strong evidence that PFPs have a better record of on time and on budget delivery than traditionally procured projects, although it appears this gap is narrowing.”²⁴



²¹ Peter Dixon (2009-11-13), *"We can't fool ourselves – PFI is a liability"*, Guardian.

²² House of Lords, Select Committee on Economic Affairs (2010) *Private Finance Projects and off-balance sheet debt*, 1st Report of Session 2009-10, s. 33.

²³ John Percival (2010) *"NHS faces £65bn bill for PFI hospital"s*, Guardian.

²⁴ House of Lords, Private Finance Projects, s. 34.

13. OPS I SVERIGE IDAG

Det har inte förekommit några egentliga OPS-projekt i Sverige förrän under de senaste åren. Nedan redogörs för några exempel på projekt som får anses vara OPS-lösningar eller ligga nära en sådan.

Nya Karolinska Solna (NKS)

Bakgrund och beslut

Den 8 april 2008 beslutade landstingsfullmäktige i Stockholms läns landsting att bygga ett nytt universitetssjukhus i Solna. Detta efter en lång planeringsfas som inleddes 2001.

Under maj inrättade landstingsstyrelsen en ny förvaltning, NKS-förvaltningen, som fick uppdraget att planera och genomföra NKS-projektet.

Den 10 juni 2008 var ärendet åter i fullmäktige, som då beslutade att genomföra upphandlingen som "en funktionsupphandling i offentlig-privat samverkan (OPS)." Beslutet om OPS villkorades enligt följande: "att genomförandet av ovanstående (dvs OPS-upphandlingen) endast sker om förväntad konkurrens kan uppnås":

Under hösten 2008 inleddes upphandlingen. I enlighet med offentlighets- och sekretesslagen är informationen i upphandlingar (enligt Lagen om offentlig upphandling) sekretessbelagd fram till dess tilldelningsbeslut meddelats; därefter är den offentlig. Landstingsfullmäktige har beslutat att de finansiella delarna i OPS-avtalet ska vara sekretessbelagda även efter tilldelningsbeslut och fram till dess avtalets tecknats mellan landstinget och vinnande anbudsgivare.

Upphandlingen resulterade att en anbudsgivare inkom, nämligen ett konsortium bestående av Skanska och Innisfree Ltd²⁵.

Den 4 maj 2010 beslutade landstingsfullmäktige att anta den enda anbudsgivaren och att anse att kravet på konkurrens var uppfyllt.

Efter detta startade en omfattande politisk debatt i media där oppositionen hävdade att OPS upphandlingen innebar mycket för höga kostnader för landstingen och skattebetalarna. Denna debatt resulterade i en överenskommelse mellan majoritet och opposition, där landstingets direktfinansiering ökades under byggfasen, vilket skulle innebära att lägre kapitalkostnader skulle belasta de årliga betalningarna till konsortiet (Skanska och Innisfree).

Den 8 juni 2010 fastställde landstingsfullmäktige överenskommelsen mellan de

²⁵ Innisfree beskrivs som "the leading infrastructure investment group in the UK" på sin egen hemsida

politiska blocken rörande NKS.

Fakta om NKS och OPS-upphandlingen

Följande är hämtat från NKS-förvaltningens faktablad om NKS.

Yta: 320 000 kvm (lika mycket som 24 hötorgsskrapor)

Antal våningar: 5 (mantel) – 11 (vissa vårdkärnor)

Antal rum: totalt ca 8 000

Antal vårdplatser, slutenvård: 600 (inkl 125 IVA) + 100 dagvård, 100 patienthotell

Antal operationssalar: 36

Antal strålningsbunkrar: 8

Antal mottagningsrum: ca 180

Pris byggnation: totalt 14,5 miljarder kr (löpande penningvärde)

Byggare: Skanska

Arkitekt: Tengbom (design baserad på White arkitekters formgivningskoncept Forum Karolinska)

Ägare projektbolag: Skanska, Innisfree

Antal personal i byggprojektet: som mest ca 2000

NKS-projektet är den största enskilda OPS-upphandlingen av ett sjukhus som genomförts i Europa.

Det nya universitetssjukhuset ska vara helt klart den 1 augusti 2017.

Varför OPS?

Det är inte helt lätt att i ärendets handlingar hitta specifika skäl till att OPS kom att användas för NKS-projektet. Mestadels återfinns allmänna beskrivningar av OPS, där formen i och för sig tillskrivs en rad fördelar, såsom

- "OPS-projekt i väsentlig högre utsträckning än traditionella entreprenader blir klara inom föreskriven tid eller t o m före."
- "Livscykelkostnadsperspektivet anses bidra till att stimulera till en god byggkvalitet för att kunna hålla nere underhålls- och driftkostnaderna över hela livscykeln."
- "OPS ger goda möjligheter att testa nya idéer inom drift och underhåll."
- "Privat finansiering ökar disciplinen. Generellt sett synes OPS-projekt bidra till väsentligt lägre kostnader för ändrings- och tillägsarbeten"²⁶

Kanske vi kan hitta svaret på varför man valt OPS i uttalanden från ledande politiker i landstinget, som till exempel Catharina Elmsäter-Svärd, finanslandstingsråd:

"Landstinget har försäkrat sig mot risken för fördyrande förseningar genom att bygga Nya Karolinska universitetssjukhuset med en OPS-lösning. Jag är säker på att detta är

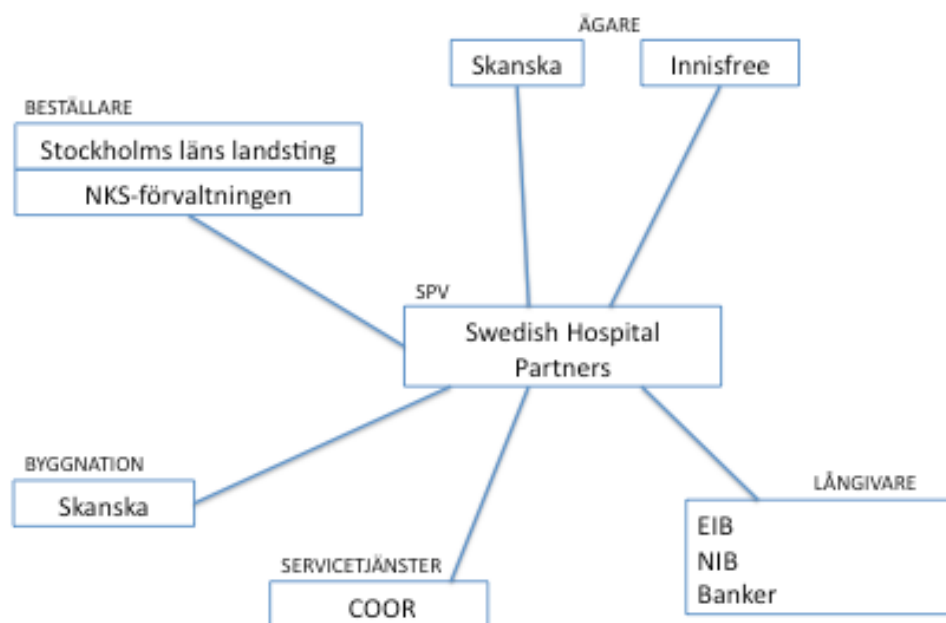
²⁶ NKS-förvaltningen vid Stockholms läns landsting (2010), *NKS-rapport 1 – Beskrivning av OPS-upphandling*.

det överlägset bästa alternativet, för såväl Stockholms patienter som skattebetalare.”²⁷

”We have signed a long-term contract that minimizes the risk of delays and additional expenses for the tax payers.”²⁸

OPS-avtalets ”organisation”

Konsortiet har bildat ett så kallat Special Purpose Vehicle, med namnet Swedish Hospital Partners, för genomförande av projektet. I övrigt framgår ”upplägget” av figuren nedan.



Kravet på konkurrens i upphandlingen

Som nämnts ovan var konkurrens en av förutsättningarna för att en OPS-lösning skulle användas, så varför slutfördes OPS-upphandlingen trots att endast ett anbud inkom?

NKS-förvaltningen motiverar detta med följande ”OPS-upphandlingen av Nya Karolinska Solna innebär upphandling av en sammansatt funktion som innehåller

²⁷ Catharina Elmsäter-Svärd (2010-05-21) ”Vi slipper skenande kostnader”, Svenska Dagbladet

²⁸ Skanska, press release (2010-04-05) ”Skanska chosen to develop and construct new university hospital...”.

byggnation, finansiering och tjänster. OPS-anbudet innehåller i sig två direkt konkurrensutsatta delar: finansieringen har skett i form av en upphandling på den internationella finansiella marknaden och har lett till att en rad finansiärer och långgivare ingår finansieringslösningen. Drift- och servicetjänster är likaså upphandlade på marknaden av OPS-konsortiet.”²⁹

NKS i landstingets balansräkning

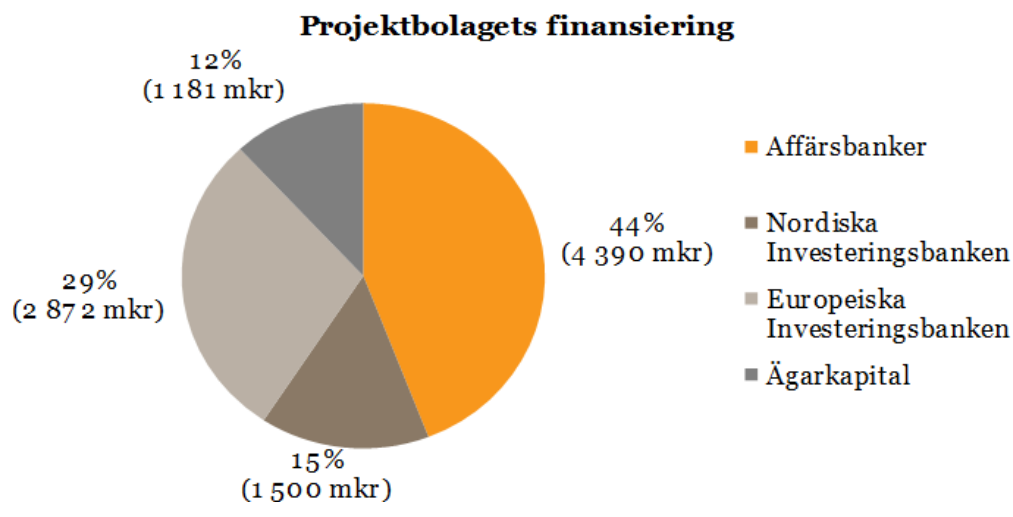
Enligt tjänsteutlåtande av den 8 april 2010 kommer NKS-anläggningen redovisas som en tillgång i balansräkningen med en skuld till projektbolaget (Swedish Hospital Partners) som motpost³⁰. Denna beräknas kontinuerligt under byggtiden till halva byggkostnaden.

Finansiering

Finansieringen består dels av eget kapital som Skanska och Innisfree sätter in i Swedish Hospital Partners, dels lån från banker och andra finansinstitut.

Det egna kapitalet (tillskjutet av Skanska och Innisfree) uppgår till 1,5 miljarder kronor. Uppgifterna om den avtalade avkastningen på detta kapital har i media gått isär. Men enligt Dagens Samhälle uppgår den budgeterade avkastningen till 11,66 procent³¹. Denna siffra är nu bekräftad av Tomas Phillip, kommunikationschef på NKS-förvaltningen.³²

Vilka är då långgivare? De affärsbanker som är långgivare till projekt är Handelsbanken, SEB, BBVA³³, Credit Agricole, DNB Nor, Nordea, Lloyds, Mizuho, Natixis, och KfW³⁴. I övrigt är fördelningen följande:



²⁹ NKS-rapport 1 - maj 2010.

³⁰ Stockholms läns landsting, tjänsteutlåtande; (2010-08-04) *Genomförande av funktionsupphandling i offentlig-privat samverkan av Nya Karolinska Solna universitetssjukhus*.

³¹ Hans Perkiö, (2010-09-30) *OPS-baksmälla i krisens spår*, Dagens Samhälle.

³² Telefonsamtal med författaren (2010-07-10).

³³ Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, spansk bank.

³⁴ Tidigare namn: Kreditanstalt für Wiederaufbau, tysk offentlig bank.

Den totala upplånade kapitalet uppgår således till 8,4 miljarder kronor. När det gäller räntenivåerna skriver NKS-förvaltningen följande: "Projektbolaget betalar en fast basränta för sina lån. Den löper under hela avtalstiden och är låst till 3,86 %. För att låsa räntan (räntesäkring) för affärsbankslånen tillkommer en kreditmarginal på 0,25 % som även den är fast. Affärsbankernas kreditmarginal de första 10 åren är 2,15 %. Den stiger sedan och det finns starka incitament för såväl projektbolaget som landstinget att lägga om lånen till en lägre ränta när byggnationen är färdig. Landstinget kan enligt avtalet själva begära att lånen läggs om (refinansiering). Landstinget får då 90 % av den vinst som uppstår och då i form av ett minskat årligt vederlag."³⁵

Annika Creutzer, Chefredaktör Pengar24, skriver i en artikel den 4 maj 2010³⁶ "Dessutom ska affärsbankerna ha en förmedlingsprovision på lånet på 2,5 procent på hela lånebeloppet." Detta har Erik Gjöterberg, Administrativ direktör/ Stf förvaltningschef för NKS-förvaltningen, bekräftat.³⁷

Badanläggning i Tyresö kommun

Kommunstyrelsen i Tyresö kommun beslutade den 27 oktober 2009 att ingå i ett OPS-avtal med ett konsortium med bland andra NCC. Avtalet är på 30 år. Konsortiet ska bygga och driva badhuset Tyresö Aquarena. NCC skriver i ett pressmeddelande att ordern är värd 142 m SEK³⁸.

Kommunfullmäktige har den 10 december 2009 beslutat att teckna borgen "för lån på högst 140 miljoner kronor som simhallsbolaget tar upp för att finansiera en ny badanläggning..."³⁹. Bakgrunden till denna borgen var framförallt svårigheterna för konsortiet att uppta lån på finansmarknaden. Borgen villkoras i OPS-avtalet med att konsortiet sätter in minst 20 miljoner kronor som eget kapital i projektbolaget. Tas kommunens borgen i anspråk innebär avtalsvillkoren också att kommunen blir ägare av simhallen utan ersättning till de dittillsvarande ägarna.

Enligt OPS-avtalet tar också kommunen ränterisken i projektet. "Om den officiella ränta som ligger till grund för kommunens årskostnad (3-månaders Stibor) ökar till tre procent – vilket enligt flertalet bedömare är en rimligare långsiktig nivå än nuvarande extremt låga korträntenivå - kommer kommunens årskostnad (exkl index) ... att öka till ca 14,7 miljoner kronor...".

Kommunen hyr badhuset (inklusive drift) i den utsträckning det behövs för att täcka behov från skolor, simföreningar och verksamhet för funktionshindrade. I övrigt driver projektbolaget verksamheten med fullt kommersiellt risktagande. Detta innebär att de privata ägarna till badhuset, under denna tid, också bestämmer priserna för allmänheten. Kommunen bedömer att den tid för vilken den hyr simhallen utgör omkring 50 procent av den totala tiden som är möjlig för verksamhet.

³⁵ NKS-förvaltningen (2010-08), *Fakta om projektavtalet för Nya Karolinska Solna*.

³⁶ Annika Creutzer (2010-05-04), "Sjukvårdspengar går till storbankerna", *Pengar 24*.

³⁷ Telefonsamtal med författaren (2010-12-10).

³⁸ NCC, Pressmeddelande (2010-09-08), *NCC bygger badhus i Tyresö i offentlig-privat samverkan*.

³⁹ Tyresö kommunfullmäktige (2009-12-10), Protokoll § 130.

Kommunen har dock åtagit sig att marknadsföra anläggningen såsom den var i kommunens ägo.⁴⁰

I tjänsteskrivelse daterad den 26 oktober 2009 kommenterar kommunledningen ärendeprocessen bland annat enligt följande:

”Det svåraste har visat sig vara att få anbudsgivarna att fullt ut svara för det finansiella och affärsmässiga, mycket långsiktiga, risktagande som är förknippat med en ny badanläggning. Att upphandlingen tidsmässigt har råkat sammanfalla med en kaotisk situation, med bl a extrem riskaversion, på finansmarknaden har bidragit till svårigheterna och föranlett en förlängning av dialogfasen.”⁴¹

Första spadtaget för nya simhallen tog 3 september i år. Den nya anläggningen byggs på parkeringen bredvid den nuvarande simhallen och kommer att stå färdig hösten 2012.

Förutom de dokument som hänvisas till i denna rapport har information också inhämtats via telefonsamtal (den 8 oktober 2010) med kommunens ekonomichef Dan Näsman.

Badhus i Ekerö kommun

Kommunfullmäktige beslutade den 4 november 2009 att beställa byggnation och drift av ett badhus med användande av entreprenadformen OPS. I det underlagsmaterial som varit tillgängligt finns få uttalade motiv för att använda OPS. I en PM daterad den 28 september 2009 skriver kommunledningsstaben bland annat följande: ”Ekerö kommun har en förhållandevis betydande total lånebelastning, till vilken ett ytterligare lån om 120 – 150 miljoner kronor, kan innebära en onödig ekonomisk börda för medborgarna – i det fall badhuset ägs av kommunen, även om det drivs i privat regi.” I samma PM konstaterar man också följande: ” En mer omfattande utredning – som med stor sannolikhet skulle påvisa avgörande motiv för att välja att avstå ifrån att äga/driva badhuset helt och fullt i kommunal regi, eller att äga badhuset kommunalt men låta verksamheten drivas i privat regi – skulle ta betydligt mer tid i anspråk. Det bör därför övervägas om det är skäligt att genomföra ett mer heltäckande beredningsarbete med stöd av ytterligare personalresurser.”⁴²

⁴⁰ Koncessionsavtal mellan Tyresö kommun och KS Poveniens 372 AB u.ä.t. Tyresö Nya Badanläggning AB, tecknat den 30 juni och 8 juli 2010.

⁴¹ Dan Näsman (2009-10-26), ”Förslag om upphandling av simhallstjänster”, tjänsteskrivelse Tyresö kommun.

⁴² Ekerö kommun (2009-10-28), *Badhus Träkvista – beslut om upphandling; PM om kommunalekonomiska åtaganden, till följd av kommunfullmäktiges beslut om minoritetsåterremiss av beslutsunderlag.*

14. HUR MARKNADSFÖRS OPS I SVERIGE I DAG?

Det råder som nämnts tidigare stor förvirring om vad OPS egentligen är. Detta gör att marknadsföringen också måste betecknas som yvig. Den ”moderna” svenska marknadsföringen utgår från följande egenskaper som tillskrivs OPS:

- *Håller tidplanen bättre och har färre kostnadsöverskridanden än traditionell upphandling.*
Den privata aktören ges starka incitament att bygga klart i tid och till en kostnad som tidigare är definierad.
- *Ökad kostnadseffektivitet över investeringens livstid.*
Detta skulle åstadkommas framför allt genom att den som designade och byggde anläggningen också var den som skulle sköta driften av verksamheten i anläggningen. Detta skulle ge möjligheten att bygga in ”smarta lösningar” för driften. Dessutom skymtar det fram att man anser att den privata sektorn i allmänhet är effektivare än den offentliga.
- *Den privata sektorn är bättre på att ta affärsmässiga risker*
Företaget eller konsortiet skulle ta de flesta risker i samband med byggnation och drift. Den bakomliggande tankegången är att den privata sektorn ständigt tar risker i sin verksamhet och därmed långt bättre skickad än den offentliga sektorn att hantera risker.

Ett argument för den privata finansieringen som ofta framförs är att långivarna också fortlöpande kommer att granska projektet. Man menar att privat finansiering ökar disciplinen. Linda Andersson skriver i sin licavhandling följande:

”The external financier in the form of a commercial or investment bank has taken over much of the monitoring and control that is the responsibility of the public player in more traditional projects.”⁴³

Den enligt min definition ”moderna” marknadsföringen av OPS säger sig inte se formen som ett sätt att finansiera projekt som den offentliga har svårt att prioritera sina budgetar. Detta innebär att argumentet att infrastrukturinvesteringar kan komma igång snabbare också faller. Professor Jan-Erik Nilsson ägnar ett helt kapitel i sin bok *Nya vägar för infrastruktur* åt ”det svaga finansieringsargumentet”⁴⁴. Trots det är marknadsföringen full av dessa två argument, endera direkt eller via formuleringar som indikerar att argumenten fortfarande gäller. Här kommer några exempel:

⁴³ Linda Andersson (2008) *The definition and context of Public Private Partnership (PPP) within the real estate and construction industry*.

⁴⁴ Nilsson, *Nya vägar för infrastruktur*.

Byggnadsindustrin: "OPS (Offentlig Privat Samverkan) kan vara ett bra komplement till traditionell offentlig anslagsfinansiering av infrastrukturprojekt..." och vidare i samma artikel: "Poängen är ett snabbt få ut tunga och nödvändiga investeringar som helt enkelt inte ryms i årliga anslagsbudgetar."⁴⁵

Debattartikel i DI: "Men (det privata) kapitalet finns och väntar på att få börja arbeta."⁴⁶

Konkurrensverket: "En av de budgettekniska konsekvenserna av OPS finansiering är att projekt kan tidigareläggas och/eller startas parallellt. Projekten betalas portionsvis genom hela livscykelperioden vilket gör den höga initiala grundinvesteringskostnaden sprids ut under en längre period."⁴⁷

Debattartikel i DI: "Den offentliga budgeten får därmed en lägre belastning och prioriterade projekt kan påbörjas samt färdigställas snabbare."⁴⁸

Byggtjänst: "egentligen är det inte så svårt – OPS handlar om tre saker; kapitalkostnader i investeringar, produktionskostnader och hur snabbt infrastruktur kan bli klar"⁴⁹



⁴⁵ Bygginindustrin (2008-01-31), "OPS – fenomenet som hakade upp sig", *Bygginindustrins nätupplaga*.

⁴⁶ Linda Andersson och Ragnar Gustavii (2009-03-12), "Infrastrukturpengar vill börja arbeta", *Dagens Industri*.

⁴⁷ Konkurrensverket (2007), *Offentlig Privat Samverkan*. En rapport skriven av KPMG Bohlins AB på uppdrag av Konkurrensverket.

⁴⁸ Lars-Johan Blom (2009-09-17), "Bygg förbifart snabbare", *Dagens Industri*.

⁴⁹ Svensk Byggtjänst (2008-08), "Planskild korsning i diskussionerna med OPS", *Byggdebatt*.

15. KOMMUNEKREDIT, DANMARK, ALTERNATIV FORM

Kommunekredit i Danmark är en mer än hundraårig samarbetsinstitutions där alla danska kommuner ingår.

Kommunekredit, i samarbete med Ernst & Young, utvecklade under 2009 alternativa offentligt-privata samarbetsmodeller. Dessa presenteras i Kommunekredits publikationen "Alternative samarbejdsmodeller mellem Kommunekredit, kommuner/regioner og private partnere".

Kommunekredit har också anlitat Ernst & Young för att mera i detalj beskriva de utarbetade modellerna.⁵⁰

Det ska, för bättre förståelse av den fortsatta texten, noteras att det vi i Sverige kallar OPS närmast ska jämföras med det danskarna kallar OPP (Offentlig-Privat Partnerskab).

Man beskriver de olika samarbetsformerna i följande figur⁵¹:

Ansvar	Offentlig-Privat Partnerskab OPP traditionel	Offentlig-Privat Partnerskab OPP KommuneKredit	Offentlig-Privat Samarbejde OPS	Offentlig-Privat Anlæg OPA
Design	Privat partner, f.eks. samarbejde mellem entreprenør og facility manager gennem et SPV.		Privat partner, f.eks. samarbejde mellem entreprenør og facility manager.	Privat partner, f.eks. total entreprenør Kommunen/regionen
Projektering				
Anlæg				
Drift				
Vedligeholdelse				
Finansiering	Privat partner, typisk gennem bank og realkredit	KommuneKredit Privat partner, typisk gennem bank	Fuld finansiering gennem KommuneKredit efter aflevering af projekt	
Ejerskab	Privat partner, typisk gennem SPV. Efter aftalens ophør overgår anlægget til kommunen/regionen.	Kommunen/regionen	Kommunen/regionen	
Samarbejdets løbetid mellem privat partner og kommune/region	Lang, op til 30 år		15-20 år, afhængig af projektets art	Til færdiggørelsen af projektet

⁵⁰ Ernst & Young (2009-12), *Offentlig-Privat Samarbejde – Muligheder med KommuneKredits lån*.

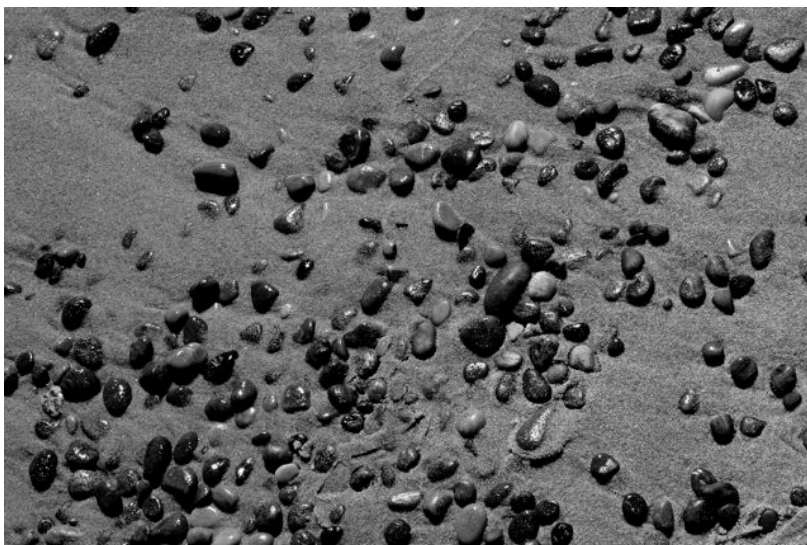
⁵¹ Kommunekredit, (odaterat) *Alternative samarbejdsmodeller mellem Kommunekredit, kommuner/regioner og private partnere*.

De största skillnaderna mellan traditionell OPP och OPP Kommunekredit är alltså i princip att den offentliga parten äger anläggningen i fråga och att Kommunekredit finansierar projektet. Granskar vi processen lite närmare ser vi att, vid OPP Kommunekredit, finansierar den privata parten projektet under byggtiden. När anläggningen är färdigställd övertar Kommunen ägarskapet och en stor del av anläggningskostnaderna betalas. Detta finansieras med lån i Kommunekredit. Resterande betalningar för anläggningen som sådan och drift av densamma, sprids ut över en period av 25 – 30 år.

Ernst & Young menar att den privata finansieringen under byggtiden ”gör den økonomiske risikoovertførsel reel”⁵².

Den största skillnaden mellan modellerna OPP Kommunekredit och OPS (se figuren ovan) synes vara att bygget av anläggningen betalas av kommunen i sin helhet vid färdigställandet. Vilket, enligt Kommunekredit, minskar incitamentet för den privata parten under drifttiden.

OPA (se figuren ovan) är mer att likna med en funktionsupphandling eller som Kommunekredit kallar det; ”sikker totalentreprise”.



⁵² Ernst & Young, *Offentligt-Privat Samarbejde*.

DEL II: SLUTSATSER OCH STÄLLNINGSTAGANDEN

16. DISKUSSION OM FÖR- OCH NACKDELAR MED OPS

Inledning

I detta avsnitt är avsikten att utvärdera OPS-modeller med tonvikt på bland annat finansiering, kostnadseffektivitet, riskspridning.

Kostnadseffektivitet

Förespråkarna för OPS hävdar att denna form innebär så mycket lägre livscykelkostnader för den aktuella investeringen än "traditionella entreprenadformer", att kostnadsskillnaden inrymmer mer än fördyringen av finansiering vid privat finansiering jämfört med offentlig. Dessutom ska kostnadsskillnaden täcka den privata utförarens vinstmarginal. Mats Williamsson, vice VD på Skanska säger i en intervju att Skanska vinstmarginal ligger en procentenhet högre vinstmarginal i ett OPS-projekt än i traditionella projekt⁵³.

Hur stor är sannolikheten för allt detta?

Vägverket, Banverket och VTI konstaterar i sin rapport från 2008 "Det råder brist på utvärderingar varför inga säkra slutsatser av entreprenadformens [OPS, förf. anm.] effekter på samhällsekonomisk effektivitet kan dras."⁵⁴ Man anser sig dock kunna skriva följande:

- "Påståenden om att OPS inneburit minskade kostnader för staten vilar på svag grund
- Det finns en studie som indikerar att OPS innebär väsentligt högre byggkostnader än traditionella entreprenadformer. (*Europeiska Investeringsbanken för i en rapport fram att anbudspriserna är 24% högre för OPS projekt än för traditionella entreprenadprojekt*⁵⁵)
- OPS bidrar till kortare byggtider och minskade kostnadsöverdrag
- Antalet anbudsgivare tenderar till att vara lägre vid OPS-projekt än vid traditionella entreprenadformer.
- OPS har sannolikt bidragit till stärkt entreprenörskap inom transportinfrastruktursektorn.
- OPS innebär långa avtalstider
- En väl avvägd riskfördelning är viktig men inte så lätt att få till
- Omförhandlingar av kontraktsvillkoren är vanliga"

Konkurrensverket, å sin sida, skriver i publikationen Konkurrensen i Sverige 2007:

⁵³ Hans Perkiö (2010-10-07), "Skanska satsar friskt på sjukhus", *Dagens Samhälle*.

⁵⁴ Nilsson och Pyddoke, *En svensk modell för offentlig-privat samverkan*, s. 47 – 51.

⁵⁵ Blanc-Brude et. al., *Public-Private Partnerships in Europe*.

”Det finns utvärderingar i Storbritannien som indikerar att OPS bidragit till kostnadsminskningar i konstruktionsfasen mellan 5–20 procent jämfört med vanliga entreprenadformer. Dessa utvärderingar har dock bedömts vara bristfälliga bland annat p.g.a. att de grundas på (optimistiska) antaganden utan tillgång till tillförlitliga data. Andra undersökningar visar att anbudspriserna vid OPS-projekt varit högre än vid traditionella upphandlingar. Högre byggkvalitet, riskpremier och högre transaktionskostnader framförs som troliga förklaringar till detta.”

Tanken om lägre livscykelkostnader bygger till stor del på att synergier uppstår när både byggnationseffektivitet och driftseffektivitet samspelar i utförandet av anläggningen. Det vill säga att anläggningen utformas så att driften underlättas och därmed förbilligas. Detta är en naturlig och mycket tilltalande tanke. De erfarenheter man hade i Storbritannien fram till 2002 visar dock att konsortiet oftast inte fick till de synergieffekter som berördes ovan⁵⁶. Detta berodde på att byggföretaget gjorde sitt och driftföretaget gjorde sitt, och där det senare inte deltog i byggprocessen.

Till sist en viktig notering: Hela frågan om kostnadseffektivitet naturligtvis beror på vad man jämför med. Man bör jämföra med är en funktionsupphandling (se avsnittet om andra entreprenadformer s. 13). Skillnaden mellan denna och OPS är enbart den privata finansieringen som behandlas nedan.

Finansiering

Först ska konstateras att finansieringen av OPS-projekt bygger på två typer av finansiering, dels konsortiets eget kapital i projektbolaget, dels upplånat kapital. På det egna kapitalet förväntar sig konsortiet en avkastning, som i fallet med Nya Karolinska Solna budgeteras till 11.66 %. Detta får i OPS-sammanhang anses vara en låg avkastning, men det är som sagt en budgeterad avkastning. Vid de besök som Nicholas Anderson och författaren genomförde i London 2002 angavs den förväntade avkastningen på eget kapital i OPS-projekt till mellan 17 – 20 %. Enligt en artikel Dagens Samhälle låg avkastningen på den tidiga OPS-marknaden på 15 – 17 procent och den ”mogna” marknaden på 13 – 15 procent.⁵⁷

Mycket av diskussionen om privat finansiering av offentliga investeringar vilar på en felaktig grund. Svenska kommuner kan låna till mycket låga marginaler och har, via Kommuninvest, en stabil tillgång till internationella kapitalmarknader. Detta gäller under vanliga marknadsförhållanden och förstärks i tider av problem på de finansiella marknaderna. Anledningen är helt enkelt den goda kreditvärdigheten, som efterfrågas mer ju svårare tiderna blir.

Att privata aktörer har svårt att låna upp på finansmarknaderna har lett till något märkliga konsekvenser. Tyresö kommun har till exempel gått in med kommunal borgen till stöd för projektbolaget finansiering. Dessutom finansieras flera OPS projekt

⁵⁶ Uppgifter vid möten under en studieresa till England som Nicholas Anderson och Lars M Andersson genomförde 2002.

⁵⁷ Hans Perkiö, 2010-09-30), ”OPS-baksmälla i krisens spår”, Dagens Samhälle.

i Europa idag via Europeiska Investeringsbanken; med andra ord en offentligt ägd bank som garanteras av ägarna, det vill säga de europeiska staterna. Man kan fråga sig om detta är marknadsmässig, privat upplåning.

Ett av de få OPS-projektet i Sverige är Nya Karolinska Solna, så låt oss granska projektets upplåningskostnader:

Det upplånande beloppet uppgår till 8,4 miljarder kronor. Projektbolaget har via en ränteswap omvandlat lånen till fast ränta under 30 år till 2040 (enligt uppgift från NKS-förvaltningen vid Stockholms läns landsting).

Basränta	3,86 %
Bankernas marginal för räntesäkring	0,25 %
Bankernas lånemarginal	<u>2,15 % - 3,00 %⁵⁸</u>
Summa	6,26 % - 7,11 %

Datum när räntorna fastställdes, sk financial close, var den 30 juni 2010. Dessutom utgick en förmedlingsprovision om 2,5 % på hela beloppet. Detta är en så kallad up-front-fee som betalas när lånen faktiskt upptas. Förmedlingsprovisionen kan beräknas till ca 210 miljoner kronor.

Till detta ska läggas den budgeterade avkastningen på projektbolagets egna kapital; 11,66 %. Ett vägt genomsnitt av provisioner, räntekostnader och budgeterad avkastning slutar på omkring 7,17 % i början av avtalsperioden och omkring 7,90 % under avtalets slutskede

Detta ska jämföras med den totala räntan som Kommuninvest hade kunnat låna ut pengarna vid tiden för financial close. Denna uppgår till 4,15 % (fast ränta i 30 år).⁵⁹ Detta innebär en initial ränteskillnad på 3,03 %, vilken under avtalets löptid kommer att öka till 3,75 %. Enbart under det första året skulle landstinget och skattebetalarna kunnat ha sparat 300 miljoner kronor om kapitalbehovet hade lösts via lån hos Kommuninvest. Motsvarande siffra för de första 10 åren blir då följaktligen 3 miljarder kronor.

Enligt studier av två sjukhusprojekt⁶⁰ i Storbritannien konstaterar man att kapitalkostnaden för dessa OPS-projekt är omkring den dubbla mot om den brittiska staten skulle ha stått för upplåningen⁶¹. Det sammanlagda kapitalet för dessa båda projekt uppgick till £384 miljoner.

⁵⁸ Marginalen om 2,25 % gäller under de första 10 åren och ökar sedan successivt till 3 % under avtalsperiodens senare del.

⁵⁹ Enligt uppgift i e-mail från Maria Viimne, vice VD i Kommuninvest den 19 okt 2010.

⁶⁰ De två sjukhusen är New Royal Infirmary i Edinburgh och Norfolk and Norwich University Hospital.

⁶¹ Chris Edwards (2009) "Supplementary evidence to the Economic Affairs Committee of the House of Lords", s. 2. Denna skrivelse är inkluderad i House of Lords (2010-03-17) rapport *Private Finance Projects and off-balance sheet debt*, Volume II: Evidence, s. 130 -131. Chris Edwards är Senior Fellow vid University of East Anglia.

Den privata finansieringen har också motiverats med att bankerna kommer fortlöpande att granska projektet och därmed påta sig ett ansvar som annars skulle åligga den beställaren, det vill säga kommunen. Professor Jan-Erik Nilsson vid VTI skriver också i sin bok att bankerna, vid användande av OPS-konceptet, "kommer att granska projektet under lupp för att begränsa risken". Ja, det är klart, men vilken risk kommer bankerna att granska? Bankerna granskar framförallt om kommunen är ordentligt uppbunden till att betala projektet över tid. Om så är fallet baseras bankernas beslut på den kommunala kreditvärdigheten. Därmed inte sagt att bankerna inte följer upp de bygg- eller serviceleveranser som kommunens betalning är beroende av, men man vill alldeles säkert på bankerna att dessa villkor för betalning ska vara så få som möjligt. Avtalets komplexitet på detta område kommer att avspeglade sig i räntesättningen. Men det bör slås fast att banker inte granskar projektens lämplighet, lönsamhet eller andra samhällsekonomiska konsekvenser.

Det som i detta sammanhang bör framhållas är den granskning som Kommuninvest gör av sina medlemskommuner två gånger per år. Denna granskning syftar till att upptäcka alla faktorer som negativt kan påverka kreditvärdigheten för samarbetet i Kommuninvest. Detta innebär att det ligger i Kommuninvest eget intresse och i medlemskommunernas samlade intresse att göra en mycket noggrann granskning av kommunens åtaganden och hur dessa påverkar kommunens framtida betalningsförmåga.

Det skulle dock under vissa omständigheter kunna vara befogat med privat upplåning av en mycket begränsad del av processen; under själva byggtiden. Därefter skulle kommunen betala byggkostnaderna genom att ta upp lån i eget namn. Detta är så som danska Kommunekredits alternativa form för OPP fungerar. Ernst & Young menar, som omnämndes på sid. 33, att den privata finansieringen under byggtiden "gør den økonomiske risikoovertførsel reel"⁶²

Riskspridning

Grundtanken i OPS är att den som bäst lämpad att bära risken ska också göra det. Detta låter ju bra, men låt oss titta lite närmare på risker och riskfördelning.

Vad beträffar riskhanteringen kan man väl säga att den privata aktören tar en affärsmässig risk, men inte av annan art än vad varje privat företag gör som utför en service med kommun eller stat som uppdragsgivare. Storleken av dessa risker bestäms ju i själva uppdragsbeskrivningen/beställningen. Under alla förhållanden är dessa risker ytterligt små i jämförelse med den risk som, i fallet med skolan, kvarstår hos kommunen. Kommunen har enligt lag att ge innevånarna utbildning. Om den privata aktören skulle gå i konkurs eller av annat skäl bryta sitt avtal, faller det hela tillbaka i knät på kommunen. Det är kommunen som till syvende och sist tar hela verksamhetsrisken, hur man än vänder på OPS-projektet. Kommunen kan komma i den situationen att man akut och i en, för kommunen, helt olämplig tidpunkt tvingas

⁶² Ernst & Young, *Offentligt-Privat Samarbejde*.

restaurera det som det privata lämnat. Det resonemang styrks av Mats Williamsson, vice VD på Skanska som, i en intervju i Dagens Samhälle, sagt att han menar att debatten i Storbritannien (se kapitlet 13; Aktuellt debatt i Storbritannien) blossat upp för att vissa projektbolag har gått i konkurs. ”Då faller risken tillbaka till det offentliga”⁶³.

För det fall OPS-projektets kostnader täcks genom kommunens budget är de affärsmässiga riskerna för den privata parten minimala. Kunden har skrivit på ett avtal om att köpa tjänsten till ett bestämt pris under, låt oss säga, 30 år. Detta gäller till exempel en skola eller ett sjukhus.

Om istället enbart brukaravgifter betalar projektet skulle den privata parten ta en reell kommersiell risk. Det visar sig dock att detta är mycket sällsynt. I bland annat Finland och Spanien har motorvägar byggts med användande av OPS. I Finland använder man sig inte av vägavgifter som trafikanterna betalar, utan staten betalar direkt till företaget som sköter underhållet. I Spanien finns tullavgifter, men oftast dessa kompletterade med garantier till de privata företagen. Detta innebär att de privata företagen i PPP-projektet vet alltid den lägsta driftersättning man kommer att få. Man undviker således även de affärsmässiga risker, som då får bäras av den offentliga sektorn.

Detta innebär att privata aktörer i OPS-projekt mycket sällan tar kommersiella risker.

OPS-projektet i Tyresö kommun är intressant i så måtto att den privata parten tar en kommersiell risk. Detta därför att kommunen enbart hyr simhallen under vissa tider och för vissa ändamål. Därutöver disponerar den privata parten över användning av anläggning och kan sätta de brukarpriser man bedömer vara lämpliga. Dock mildrar kommunen denna privata risktagning genom att dels ta över ränterisken, dels öppna för omförhandlingar vid ökade energipriser.

Upphandling/konkurrens

Kontakterna mellan offentlig och privat sektor har utökats väsentligt under de senaste 10-15 åren. Idag finns många privata utförare av kommunal verksamhet, inte minst inom förskolan, skolan och äldreomsorgen. Denna ökade interaktion med privat sektor ställer stora krav på kommunens upphandlingsrutiner och upphandlingskompetens. För att vara säker på att kvalitet och ekonomi uppnås är det ett omfattande arbete som ska göras med upphandlingsunderlag mm. Detta område behöver förbättras betydligt inom de närmaste åren. Annars är risken stor att verksamhet som går från kommunala till privata utförare går ner i kvalitet och upp i kostnader. Varför då? Jo, därför att privata företags mål är att optimera sin vinst. Om inte kvalitets- och kostnadskraven är tydliga i upphandlingen, ligger det inte i de privata utförarnas intresse att binda ris åt egen rygg.

OPS-upphandlingar är särskilt komplicerade eftersom de innefattar både byggande och drift samt att avtalen oftast har mycket långa löptider. Detta medför att OPS-projekt,

⁶³ Hans Perkiö (2010-10-07), ”Skanska satsar friskt på sjukhus”, Dagens Samhälle.

för beställaren, har mycket höga processkostnader, som ju naturligtvis måste räknas in i projektets totalkostnad.

I Trafikutskottets rapport skriver man: "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."⁶⁴

Konkurrensverket skriver i en PM 24 oktober 2008: "Som framgått ovan ställs höga krav på beställarens upphandlingskompetens vid upphandling och tilldelning av OPS-kontrakt. Möjligheterna att förhandla inom ramen för LOU, föra dialog eller liknande med leverantörerna är begränsade med dagens tillåtna upphandlingsformer samtidigt som sådana möjligheter kan vara viktiga instrument för att intentionerna med OPS ska infrias."⁶⁵

Peter Dixon, styrelseordförande för Storbritannien största OPS-sjukhus från 2001 – 2010, var, som nämnts ovan, ännu mera drastisk i en artikel i Guardian när han skrev: "...if the public sector can't be trusted to procure a sensible building contract, it certainly can't be relied upon to procure a successful PFI with a 35-year term." Bakgrunden till detta är att ett av de viktigaste skälen till att introducera OPS/PPP/PFI i Storbritannien var att regeringen ansåg att kommuner och andra myndigheter inte var kompetenta nog i upphandlingsfrågor. Peter Dixon skriver i samma artikel att "PFI is expensive and inflexible". Peter Dixons resonemang synes till största delen vara korrekt.

Även de offertgivande företagen kostnader i upphandlingsskedet är mycket stora, vilket i Storbritannien har fått till följd att konkurrensen minskat framför allt vid stora projekt. I tjänsteutlåtande från Stockholms läns landsting daterat 8 april 2010, i samband med beslutet om Nya Karolinska sjukhuset, indikerar man att det var den internationella finanskrisen som var orsak till att inte fler än ett enda anbud lämnades in⁶⁶. Mot detta kan invändas att redan 2002 när Nicholas Anderson och författaren diskuterade frågan om konkurrens med HM Treasury i London, höll man framme bristen på konkurrens som ett svårt problem. Konkurrensen hämmades framförallt genom den komplexitet och höga kostnader som OPS-upphandlingar medför. Man har helt enkelt inte råd att förlora en affär. Mats Williamsson, vice VD på Skanska, säger i en intervju i Dagens samhälle: "Bara att ta fram anbudet kostade Skanska några hundra miljoner kronor"⁶⁷

⁶⁴ Trafikutskottet rapport 2007/08:RFR2.

⁶⁵ Konkurrensverket (2008-10-28), PM: "OPS Offentlig-privat samverkan".

⁶⁶ Stockholms läns landsting (2010-08-04), tjänsteutlåtande: "Genomförande av funktionsupphandling i offentlig-privat samverkan av Nya Karolinska Solna universitetssjukhus", s. 12.

⁶⁷ Hans Perkiö (2010-10-07), "Skanska satsar friskt på sjukhus", Dagens Samhälle.

Även konkurrensverket har noterat detta faktum och skriver i sin publikation *Konkurrensen i Sverige 2008*: "I jämförelse med vanliga entreprenadformer tenderar antalet anbudsgivare vid OPS-projekt att vara mindre. En viktig orsak till det är att transaktionskostnaderna vid OPS-upphandlingar många gånger är högre än vid traditionella entreprenadupphandlingar. Detta kan i synnerhet förklaras av att upphandlingarna avser stora projekt och att det tar lång tid innan parterna når ett avslut. Dessutom tenderar advokat- och andra konsult- arvoden att vara högre än vid traditionella upphandlingar."⁶⁸

Detta, med mycket höga kostnader för att utarbeta ett anbud, skulle i värsta fall kunna leda till tendenser till marknadsuppdelning mellan de stora privata OPS-aktörerna. Och det är framförallt stora bolag som dominerar OPS-marknaden idag. Konkurrensverket konstaterar att "Erfarenheter gör gällande att OPS bidrar till en annan typ av konkurrens än vid traditionell upphandling. Komplexiteten i projekten gör att mindre aktörer mer eller mindre utesluts och blir underleverantörer. De som bjuder på OPS projekt är ofta stora internationella entreprenörsbolag eller en sammanslagning av flera bolag, s.k. konsortier. Detta beror på att det krävs många olika typer av kompetenser i ett OPS projekt eftersom tjänsterna som efterfrågas oftast innefattar så väl konstruktion som drift och underhåll under en längre period."⁶⁹

I fallet med det enda anbudet i NKS-projektet för man ett resonemang att drift och finansiering upphandlats under konkurrens, samt att man kan benchmarka mot andra sjukhus (främst i Storbritannien) som byggts med användande av OPS-formen. Att detta resonemang skulle uppfylla kravet på konkurrens i landstingets beslut om OPS-formen, håller inte. Det synes vara självklart att konkurrens betyder att minst två anbudsgivare ska tävla om det totala projektet eller åtminstone om byggnationen. Det kan tilläggas att i NKS-projektet visste också Skanska senast den 25 september 2009⁷⁰ att vare sig Peab eller NCC ämnade lämna in anbud, vilket ju inte direkt förbättrar konkurrensen i upphandlingen. Dessutom konstaterar Storbritanniens House of Commons att "Public authorities have found it difficult to find appropriate data to benchmark PFI service costs, placing them at a disadvantage in price negotiations."⁷¹

⁶⁸ Konkurrensverket (2007), *Konkurrensen i Sverige*, s. 95.

⁶⁹ Konkurrensverket, (2007), *Offentlig Privat Samverkani*. En rapport skriven av KPMG Bohlins AB på uppdrag av Konkurrensverket.

⁷⁰ Byggindustrin (2009-09-25), "Peab lägger inte anbud på Karolinska".

⁷¹ House of Commons, Committee of Public Accounts, UK (2007-11-27), *HM Treasury: Tendering and benchmarking in PFI*.

Framtida flexibilitet

Eftersom OPS är att likna med ett avbetalningsköp kommer framtida kontraktbundna betalningar att ha företräde i förhållande till kommunens övriga kostnader. Dessa i OPS-avtal bundna betalningar omfattar kapitalkostnader samt drift och underhåll. Naturligtvis innebär även kommunal upplåning att kostnader i framtiden binds upp, men det är då definitionsmässigt fråga om mindre belopp och kortare tider. Men även egen upplåning måste hanteras så att räntor och amorteringar utan stora olägenheter kan betalas i framtiden. Detta är naturligt i fokus när Kommuninvest utför sin granskning av sina medlemskommuner.

Ekonomistyrningsverket har uttryckt detta enligt följande:

”När lånefinansiering tillämpas, vilket gäller såväl lån i Riksgälden som OPS, blir framtida riksdagar för en lång tid framöver uppbundna av att anvisa anslagsmedel för räntor och amorteringar respektive ersättning till projektbolag. När det gäller OPS-projekt omfattar bindningen inte bara investeringar utan även drift och underhåll. Om inte anslagen ökar med motsvarande belopp blir det således en mindre del av anslaget som kan användas till drift och underhåll av övrig infrastruktur respektive nya investeringar i framtiden. Inom ramen för en given anslagsram har alltså handlingsutrymme i närtid köpts på bekostnad av handlingsutrymme i framtiden.”⁷²

I Storbritannien är risken för dessa långsiktiga utträngningseffekter i centrum för debatten. Man har beräknat att den offentliga sektorn ska betala över £200 miljarder fram till 2032 som en följd av OPS-avtal. Samtidigt med detta står man inför mycket stora nedskärningar. Man befärar att framtida prioriteringar av offentlig verksamhet går från att vara behovsstyrd till att vara avtalsstyrd. Detta kommer väsentligen att minska den politiska styrningens möjligheter och flexibilitet.

I Trafikutskottets rapport konstateras följande: ”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.”⁷³ Ett sådant exempel är Portugal som har hamnat i en avbetalningsfälla. Den har förstärkts genom att den portugisiska staten betalningarna för väg-OPS betalades via skuggtullar. Alltså; staten tog risken.

Mats Williamsson, vice VD på Skanska, säger, i den intervju som tidigare refererats till, att OPS som kan liknas med köp på avbetalning passar för länder med kombinationen kassabrist och gamla, nedslitna sjukhus.⁷⁴ Detta liknar en riktig ”road to hell”, om uttrycket ursäktas. Det är enbart om dessa länder har anledning att förvänta sig en framtida guldålder som OPS skulle kunna vara lämpligt.

⁷² Ekonomistyrningsverket (2007), *Utredning om förutsättningarna för offentlig-privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar*.

⁷³ Trafikutskottet rapport 2007/08:RFR2.

⁷⁴ Hans Perkiö (2010-10-07), *”Skanska satsar friskt på sjukhus”*, Dagens Samhälle.

Sekundärmarknaden för OPS-projekt

En del av affärsidén för privata aktörer inom OPS-projekt är möjligheten, att efter en tid, att sälja delar av eller hela projektbolaget. Detta illustrerar av följande citat:

”OPS-affärerna erbjuder stora möjligheter. Förutom bygguppdraget ger det kassaflöden under driftsfasen och försäljningsintäkter i samband med avyttring. Ett fall av det senare är den motorväg i Chile, Autopista Central, där Skanska är hälftenägare. Försäljningsvinsten efter skatt beräknas bli minst 5 miljarder kronor, vilket bygger på en redan stark balansräkning.”⁷⁵

Den 25 febr. 2010 meddelande Skanska i ett pressmeddelande att man säljer sin 50-procentiga andel av aktierna i Orkdalsvegen E39 i Norge (ett av de tre projekten som nämns ovan)⁷⁶. Köpare är Skanska Norges pensionskasse och Skanska Trean Allmän Pensionsstiftelse. Försäljningspriset uppgår till 170 miljoner svenska kronor och försäljningsvinsten är ca 100 miljoner svenska kronor. Man ställer sig onekligen frågan: Hur är detta möjligt? Endera har den offentliga sektorn betalat för mycket eller också kommer pensionärerna att få betala kalaset.

⁷⁵ Nyhetsbyrån Direkt 2010-06-07

⁷⁶ Pressmeddelande, Skanska (2010-02-25) *Skanska säljer OPS-väg i Norge med vinst på 100 miljoner kronor.*

17. MARKNADSFÖRING AV OPS

Det är bekymmersamt att marknadsföringen av OPS många gånger synes indikera att någon annan betalar notan. Detta kan olyckligtvis samspela med ett stort behov av investeringar i infrastruktur. Därför är det mycket viktigt att konstatera att OPS är att likna vid en avbetalningsaffär. Notan ska betalas av kommunen under många år framåt.

Marknadsföringen av OPS har i stor utsträckning bygg på okunnighet och obevisade teser samt tenderar av undervärdera riskerna.

Okunnigheten gäller främst om hur kommuner finansierar sina infrastruktursatsningar. Sedan mycket lång tid lånefinansierar kommunerna investeringarna till viss del, väl i medvetande om att upplåning innebär att framtida skattebetalare får betala delar av satsningarna. Detta har rättfärdigats med att framtida generationer kommer att använda anläggningarna, samtidigt som investeringarna svårigen kan direktfinansieras i kommuns driftbudget. Tidigare fanns i lagstiftningen speciell möjlighet att "spara" till investeringar genom en tillfällig höjning av utdebiteringen under fem år. Kommunerna har inga som helst svårigheter att låna till sina investeringar. Detta gäller allra främst de kommuner som är medlemmar i Kommuninvest. Med tanke på kommunernas goda kreditvärdighet är priset på kapital (räntan) lågt och, i förhållande till privata upplånare, väsentligt lägre.

Marknadsföringen innehåller obevisade teorier om lägre livscykelkostnader. Dessa är obevisade, helt enkelt genom att inga OPS-projekt har nått sitt avtals slutdatum, varför inga riktiga utvärderingar har kunnat göras. Naturligtvis är det så att många nya sätt att forma verksamheten måste nödvändigtvis bygga på teorier och alla organisationer måste förnya sin verksamhet. Men då måste också riskerna tas fram i ljuset och utvärderas.

Det är oundvikligt att dra paralleller till när andra "nya" finansinstrument introducerats. Gång på gång under de senaste 20 -30 åren har finansiella instrument marknadsförts som det senaste, ofta direkt från USA. De flesta av dessa instrument har inte adresserat den problemställning kommuner arbetar med. För att ta två exempel:

Sale-and-lease-back marknadsfördes dels som ett sätt att få bort tillgången, och eventuella lån som finansierade tillgången, från balansräkningen, dels att få pengar idag som skulle betala tillbaka i framtiden. Instrumentet löste inga angelägna kommunala problem.

Cash-flow-linked loans innebar att en andel eller det hela av en viss intäktsström gick direkt till långivaren som betalning för lånet. Detta riskerade att innebära att den kommunala kreditvärdigheten kunde liknas med en schweizerost, där hålen representerade de riktigt stabila intäktsflödena. Grekland använde sig av denna form i

den utveckling som ledde till landets finansiella kris. Både statens lotteriinkomster och flygplatsavgifter sattes där i pant för upplåning.

De svenska kommunerna har inte ett problem att få tillgång till finansiering, däremot finns ett långsiktigt driftkostnadsproblem. Detta kommer att accentueras allt efter den demografiska utvecklingen.



18. FINNS DET INVESTERINGAR FÖR VILKA OPS PASSAR?

Det fall där en PPP-lösning eventuellt skulle kunna vara intressant att prova, är ett projekt där driftintäkterna kommer från brukaravgifter utan garantier från stat eller kommun. Det kan dock finnas samhälleliga skäl för att den offentliga sektorn ska kunna bestämma vilken maxavgift som ska kunna tas ut, vilket ju naturligtvis minskar den privata aktörens affärsmässiga frihet och incitament.

Tyresö kommuns OPS-projekt är en intressant variation på detta tema. Kommunen "hyr" del av den tillgängliga tiden för badanläggningen, varvid den privata parten synes få hantera resten av den tillgängliga tiden på rent affärsmässiga villkor. Med andra ord anser sig kommunen enbart ha bruk för en del av "produktionen av badtjänster" och resten utbjuds på en öppen marknad. Enligt uppgift från ekonomichef har kommunen tidigare genomfört ett OPS-projekt som rör ett äldreboende, där kommunen hyr en del av de tillgängliga platser medan resten marknadsfördes till grannkommunerna. I detta fall hade kommunen option på att köpa ett visst antal ytterligare platser.

Detta kan vara en intressant form av OPS, där den privata parten faktiskt fås att ta en del av den kommersiella risken och kommunen får en anläggning som är större än vad man i byggskedet är beredda att betala för. I Tyresös badhus-OPS finns dock en del problematiska inslag. Dessa är följande:

- Kommunen har tecknat borgen för den privata parten. Frågan är först om detta är förenligt med kommunallagens bestämmelser om kommunen inte får gynna enskilda personer eller företag. Dessutom är ju de förpliktelser som följer med en borgen i alla avseende de samma som vid en egen upplåning, vilken förstås skulle bli mycket billigare för det totala projektet (i synnerhet som kommunen är medlem av Kommuninvest ekonomisk förening).
- Kommunen har avlastat den privata parten från ränterisken. Ränterisker får anses vara naturliga kommersiella risker i affärsverksamhet.
- Kommunen har öppnat upp för omförhandling av kontraktet om energipriserna skulle gå upp. Alltså ytterligare en risk som den privata parten inte långsiktigt behöver ta.
- Kommunen har i avtalet förbundit sig att marknadsföra anläggningen som om den hade varit kommunens.
- Kommunen förbinder sig i avtalet att inte konkurrera eller medverka till konkurrens med den aktuella badanläggningen.

Allt detta innebär att en rad marknadsrisker har lyfts från den privata parten och bär nu av kommunen. Detta i strid med principen att varje part ska ta de risker de är bäst på att hantera.

Men utan denna riskförskjutning och men iakttagande av normal marknadsutsättning av den del som av verksamheten som kommunen vid varje tillfälle inte nyttjar, skulle detta kunna vara ett exempel på när det eventuellt skulle kunna vara motiverat att pröva OPS.



19. KONKLUSIONER

De positiva inslagen i OPS-formen är att man åtminstone i teorin betonar vikten av att anläggningar byggs på sådant sätt som underlättar och förbilligar driften av dessa. Det återstår att utvärdera hur framgångsrik detta har varit i genomförda OPS-projekt, men här måste man generellt fortsätta att hitta vägar för att få till stånd billigare helhetslösningar under investeringen livstid. Detta kan man lika gärna göra inom ramen för funktionsupphandlingar som inom OPS-formen. Det enda som skiljer funktionsupphandlingen från OPS-formen är ju den privata finansieringen.

I marknadsföringen av OPS kan man ofta få intrycket att någon annan än den offentliga sektorn betalar åtminstone en del av notan för projektet. Så är det naturligtvis inte. OPS innebär ett kommersiellt avtal mellan två parter där ingenting är gratis och bör närmast ses som ett avbetalningsköp.

Varför ska då kommunerna köpa varor och tjänster på avbetalning?

Ja, det skulle man väl kunna göra om kreditvillkoren är bättre än vad man annars kan uppnå. Detta är dock i stort sett aldrig fallet. Svenska kommuner har en mycket god kreditvärdighet, vilket bland annat illustreras av Kommuninvests AAA-rating (som ju bygger på medlemmarnas samlade kreditvärdighet). Kreditriskerna bedöms av bankerna och ratinginstituten vara långt större hos de flesta privata företag. I Storbritannien har man beräknat att vissa OPS-projekt kunnat halvera räntekostnaden om staten hade finansierat investeringen. I fallet med Nya Karolinska Solna kan man konstatera att skillnaden mellan den, för projektbolaget, gällande räntesatsen (inklusive projektbolagets budgeterade avkastning) och räntan vid ett lån från Kommuninvest ligger mellan 3,03 % - 3,75 %.

Om man ändå gör tankeexperimentet att privat finansiering inte var dyrare än offentlig. Skulle det då kunna finnas skäl för OPS? Man kan ju möjligen tänka sig att ett skäl för att skjuta på betalningar skulle vara om man trodde att den ekonomiska situationen skulle markant förbättras i framtiden. Förmodligen kan vi enas om att detta inte är fallet för svenska kommuner, bland annat mot bakgrund av den demografiska utvecklingen.

Det är särskilt olämpligt med OPS-lösningar för projekt inom kommunal kärnverksamhet. Detta bland annat därför att det inte finns någon marknadsrisk att överföra till en privat part. Istället får den privata parten en egen ingång till skattepengarna. Kommunen tar risken att i framtiden tvingas ta tillbaka projekt till villkor man har mycket liten överblick över idag, om den privata parten går i konkurs eller på annat sätt inte förmår fullfölja avtalet. På detta finns ett antal exempel i Storbritannien.

Det är uppseendeväckande att EU och Europeiska Investeringsbanken (EIB) så kraftigt marknadsför OPS. Det har blivit uppenbart att OPS avsevärt försvårat det statsfinansiella läget i t. ex. Portugal, genom de uppbindningseffekter OPS-avtalen får på framtida budgetar. Mellan 1990 och 2009 undertecknades mer än 1300 OPS-avtal inom EU, till ett sammanlagt belopp om mer än €250 miljarder.⁷⁷ EIB:s aktivitet på

⁷⁷ Kappeler och Nemoz, *Public-Private Partnerships in Europe*.

området har lett till det lite märkliga att ett flertal OPS-projekt i Europa nu finansieras av banken; med andra ord en offentligt ägd bank som garanteras av ägarna, dvs de europeiska staterna.

Slutligen; Det är en absolut förutsättning för samhällets utveckling att vi har ett gott samarbete mellan offentlig sektor och det privata näringslivet. För att detta samarbete ska bli långsiktigt lyckosamt för alla inblandade parter krävs bland annat att kommunernas upphandlingsrutiner utvecklas ytterligare. Det finns många områden där samarbetet mellan offentlig och privat sektor kan utvecklas, men entreprenadformen OPS, så som den definieras i denna rapport, kan inte anses vara ett viktigt eller lämpligt instrument i denna utveckling.



20. EN VÄG FRAMÅT

Kommunala investeringar ska naturligtvis genomföras så kostnadseffektivt som möjlig, både med avseende på byggnation och drift. För att uppnå detta bör nya metoder studeras och testas. Att även driftfrågorna kommer i fokus vid utformningen av investeringen är en förutsättning för låga livstidskostnader för projektet. Det är också viktigt med en klar rollfördelning mellan kommunerna och de privata företag som anlitas för utförandet av investeringarna. Kravspecifikationen från kommunernas sida är central.

En väg framåt kan vara att utveckla formerna för funktionsupphandling i kombination med egen finansiering. Funktionsupphandling är enligt professor Nilsson vid VTI att sammanföra ”tre olika upphandlingar till en enda; projektering, byggande och ett eller flera tillfällen då drift och underhåll annars hade upphandlats.”⁷⁸

Mycket förenklat kan man säga att i en funktionsupphandling specificerar beställaren främst den förväntade funktionen och utföraren kan välja det tillvägagångssätt som resulterar i denna efterfrågade funktion.

Hittills har formen funktionsupphandling haft en begränsad användning i Sverige. Ett exempel på denna form av upphandling är Norrortsleden utanför Stockholm. Det var en 7 km lång vägsträcka mellan E4 och E18 norr om Stockholm där Vägverket med framgång använd funktionsupphandling med, som man kallar det, helhetsåtagande.

Eftersom formen funktionsupphandling inte är så beprövad ännu behövs utvecklingsarbete och stöd för de kommuner som vill använda formen.

Vad gäller finansieringen har svenska kommuner en god tillgång till kreditmarknaden och, via Kommuninvest, också den internationella kapitalmarknaden. Den kommunala upplåningen får anses vara mycket kostnadseffektiv.

⁷⁸ Nilsson, *Nya vägar för infrastruktur*.

Källförteckning

Diverse källor

Andersson, Linda (2008), "The definition and context of Public Private Partnership (PPP) within the real estate and construction industry", Licentiate Thesis, Report 81, Building and Real Estate Economics, School of Architecture and Built Environment, Royal Institute of Technology, Stockholm.

Andersson, Linda och Larissa Sirén (2009) *Investera med flera; Utveckling av Fastighetsföretagande i Offentlig Sektor*, UFOS, Stockholm.

Confederation of British Industry (2007), *Going global, The world of public private partnership*.

House of Commons Committee of Public Accounts (2007-11-27) *HM Treasury: Tendering and benchmarking in PFI*.

House of Lords Select Committee on Economic Affairs (2010-03-17), *1st Report of Session 2009-10: Private Finance Projects and off-balance sheet debt*.

Edwards, Chris (2009), *Supplementary evidence to the Economic Affairs Committee of the House of Lords*. Denna skrivelse är inkluderad i House of Lords (2010-03-17) rapport *Private Finance Projects and off-balance sheet debt*, Volume II: Evidence, s. 130 -131

Ernst & Young (2009-12), *Offentligt-Privat Samarbejde – Muligheder med KommuneKredits lån*.

Kommunekredit (2009), *Alternative samarbejdsmodeller mellem Kommunekredit, kommuner/regioner og private partner*.

Morrison, David (2008-01-10), *PFI wastes taxpayers' money*, www.david-morrison.org.uk/pfi/pfi-wastes-money.

Mörth, Ulrika och Kerstin Sahlin-Andersson (red.) (2006), *Privatoffentliga partnerskap: styrning utan hierarkier och tvång?*, SNS Förlag, Stockholm.

National Audit Office (2007-08-04), *Improving the PFI tendering process*

Nilsson, Jan-Erik (2009), *Nya vägar för infrastruktur*, SNS Förlag, Stockholm.

Transportøkonomisk institutt (2007), "Evaluering av OPS i vegsektoren", *TØI-rapporten 890/2007*.

Unison, rapport (2009-06), *Reclaiming the Initiative – Putting the Public Back into PFI*.

Unison, rapport (2008- 29-07), *PFI: Against the public interest – Why a "licence to print money" can also be a recipe for disaster*.

Rapporter mm publicerade av svenska myndigheter

Ekerö kommun (2009-10-28), *Badhus Träkvista – beslut om upphandling, PM om kommunalekonomiska åtaganden till följd av kommunfullmäktiges beslut om minoritetsåterremiss av beslutsunderlaget.*

Ekonomistyrningsverket (2007), *Utredning om förutsättningarna för offentlig-privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar.*

Konkurrensverket (2008-10-24) *OPS Offentlig-privat samverkan.*

Konkurrensverket och KPMG Bohlins AB (2007) *Offentlig Privat Samverkan.*

Konkurrensverket (2007), *Konkurrensen i Sverige 2007 – kap. 6 Offentlig-privat samverkan.*

Stockholms läns landsting, NKS-förvaltningen (odaterad), *Faktablad Nya Karolinska Solna.*

Stockholms läns landsting, NKS-förvaltningen (2010-08), *Fakta om projektavtalet för Nya Karolinska Solna.*

Stockholms läns landsting (2010-06-07), *Karolinska Solna Universitetssjukhus – nytt förslag till tilldelningsbeslut avseende funktionsupphandling i offentlig-privat samverkan.*

Stockholms läns landsting, (2010-01-05), *NKS-rapport.*

Stockholms läns landsting, tjänsteutlåtande (2010- 04-08) *Genomförande av funktionsupphandling i offentlig-privat samverkan av Nya Karolinska Solna universitetssjukhus.*

Trafikuskottet (2007), *Offentlig-privat samverkan kring infrastruktur – en forskningsöversikt.*

Tyresö kommun, Koncessionsavtal mellan Tyresö kommun och KS Proveniens 372 AB (2010-06-30 och 2010-07-08) u.ä.t Tyresö nya badanläggning AB avseende projektering, byggnation, finansiering och drift av badanläggning.

Tyresö kommunfullmäktige, protokoll, §130 (2009-12-10).

Tyresö kommunstyrelse, protokoll, §150 (2009-10-27).

Tyresö kommun, tjänsteskrivelse (2009-10-26), *Förslag till upphandling av simhallstjänster.*

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

Publikationer från SKL (Sveriges Kommuner och Landsting)

- Riskhantering vid Offentlig Privat Samverkan, OPS; en rapport skriven av Ernst & Young (Linda Andersson & Fredrik Jönsson) på uppdrag SKL, 2009
- Offentligt privata partnerskap – erfarenheter från samverkan i fyra kommuner; skriften har tagits fram av SKL med hjälp av Mia Wester, Conecti AB, 2007
- Offentligt - privat partnerskap – lägesbeskrivning; skriften har tagits fram av SKL i samarbete med Ramböll Management AB, 2005

Publikationer från CoR, EIB och EU-kommissionen

Committee of Regions, Newsletter (2010-09-24) *Exit from the crisis: "Public-private partnerships can help improve growth and employment"*.

EU-kommissionen, 2004, *Green Paper on Public-Private Partnership and community law on Public Contracts and concessions*

Blanc-Brude, Frédéric och Hugh Goldsmith och Timo Väilä (2007) "Public-Private Partnerships in Europe: An Update", *EIB Economic and Financial Report 2007/03*.

Kappeler, Andreas och Mathieu Nemoz (2010), "Public-Private Partnerships in Europe - Before and during the recent financial crises", *EIB Economic and Financial Report 2010/04*.

Debattartiklar

Andersson, Lars M. (2009-10-22) "OPS- inte manna från himlen!", *Dagens Samhälle*.

... (2009-12-11), "Varken tryggare eller billigare", *Dagens Samhälle*.

... (2009-11-19), "Öppna gärna för nyheter – om de tillför något", *Dagens Samhälle*.

Andersson, Linda och Ragnar Gustavii (2009-03-12), "Infrastrukturpengar vill börja arbeta", *Dagens Industri*.

Blaiklock, Martin (2010-08-18), "PFI deals are just like credit cards", *Financial Times*.

Blom, Lars-Erik (2009-09-17), "Bygg förbifart snabbare", *Dagens Industri*.

Dixon, Peter (2009-11-13), "We can't fool ourselves – PFI is a liability", *Guardian*.

Edwards, Chris (2010-03-19), "Public costs, private gain", *Guardian*.

Elmsäter-Svärd, Catharina (2010-05-21), "Vi slipper skenande kostnader",

Kerbone, Rowan (2009-06-24), "The dark side of private-public partnership", *ON LINE opinion (Australia's e-journal of social and political debate)*.

Lindberg, Ulf (2010-06-29), "Kommuner och landsting, tänk OPS", *Dagens samhälle*.

Nilsson, Jan-Erik (2009-11-05), "Kunskap krävs för att matcha anbudsgivare", *Dagens Samhälle*.

... (2009, no 39), "OPS tryggare för skattebetalarna", *Dagens Samhälle*.

... (2009-10-01), "Våga pröva offentlig-privat samverkan!", *Dagens Samhälle*.

Norman, Jesse (2010-08-16), "Hard times call for a new rebate on PFI deals", *Financial Times*.

Pedersen, Peter (2007-11-27), "Avvisa offentlig-privat samverkan (OPS) som den modefluga det är!", *Dagens Samhälle*.

Pressmeddelanden

NCC (2010-09-08), "NCC bygger badhus i Tyresö i offentlig-privat samverkan".

Skanskas (2010-05-04), "Skanska chosen to develop and construct new university hospital, New Karolinska Solna, in Public-Private Partnership".

Skanskas (2010-02-25), "Skanska säljer OPS-väg i Norge med vinst på 100 miljoner kronor".

Stockholms Universitet (2008-06-10), "Samverkan mellan privat och offentligt kräver kunskap"

Övriga artiklar (i omvänd kronologisk ordning)

Dagens Samhälle (2010-10-07), "Skanska satsar friskt på sjukhus".

Dagens Samhälle (2010-09-30), "OPS-baksmälla i krisens spår".

Byggnadsarbetaren (2010-08-17), "Högt vinstkrav på Nya Karolinska".

Guardian (2010-08-14), "The magnificent PFI wheeze goes wrong for the NHS".

Guardian (2010-08-13), "NHS faces £65bn bill for PFI hospitals".

Dagens Samhälle (2010-06-10), "Försoning i Karolinska-striden".

Dagens Samhälle (2010-06-03), "Billigare låna själv till bygge".

Dagens Nyheter (2010-06-01), "Enighet om Nya Karolinska".

Dagens samhälle (2010-05-27), "Vad kostar sjukhuset?".

Dagens samhälle (2010-05-27) "Brittiskt bråk når Sverige".

Dagens Nyheter (2010-05-21), "Nya Karolinska den sämsta affären i landstingets historia".

Byggvärlden (2010-05-21), "Nya Karolinska anmäls".

Svenska Dagbladet (2010-05-20), "Noll konkurrens när Skanska fick bygget".

Dagens Nyheter (2010-05-07), "Nio miljarder mer är mycket".

Dagens Nyheter (2010-05-07), "Nytt sjukhus jackpot för affärsbankerna".

Dagens Nyheter (2010-05-06), "Kritik mot nya sjukhusplaner".

Dagens Nyheter (2010-05-05), "Strid om miljardnotan för Nya Karolinska".

Dagens Nyheter (2010-05-04), "Naturligtvis bättre om fler hade varit med hela vägen".

Dagens Nyheter (2010-05-04), "Sjukvårdspengar går till storbankerna".

Financial Times (2010-26-04), "PFI project costs exceed £200bn".

Dagens Industri (2010-03-02), "Byggjättar nobbar megasjukhus".

Dagens Samhälle (2008-06-12), "Det finns inga genvägar".

Guardian (2007-11-27), "Taxpayer may have to pay £170bn for PFI schemes, says Treasury".

Sydsvenskan (2007-11-21), "Finansministern vill inte köpa vägar på avbetalning".

Anbudsjournalen (2007, no 26), "Värt att prova OPS inom väg- och järnvägsektorn".

Evening Standard (2006-05-08), "PFI 'rip-off' bosses get £10m payday".

The Observer (2004-07-04), "Scandal of city tycoons' £170 hospital profits".

Webbaserad information; ett urval

www.skl.se/web/Offentlig_och_privat_partnerskap

www.deaca.dk/publicprivatepartnership

www.toi.no

www.eib.org/epec/activities

www.cor.europa.eu

www.tyreso.se

www.ekero.se

www.nyakarolinskasolna.se

www.partnershipsuk.org.uk

www.hm-treasury.gov.uk/ppp

www.thisismoney.co.uk

www.unison.org.uk/pfi

www.byggtjanst.se/byggdebatt, maj 2008, *Planskild korsning i diskussionerna med OPS*

www.e24.se/pengar24, 2010-05-04, *Sjukvårdspengar går till storbankerna*

artikel i Byggindustrins nätupplaga (2008-01-31), "OPS – femonenet som hakade upp sig".

artikel i Byggindustrins nätupplaga (2009-09-25), "Peab lägger inte anbud på nya Karolinska".

Övrigt

Skanska, juni 2010, *Vad är OPS?* (marknadsföringsmaterial)

Utskrift av infrastrukturminister Åsa Torstenssons tal på Maskinentreprenörernas konferens – Stora Infradagen (2007-02-09).

RAPPORT II; Vad händer med Offentlig Privat Samverkan (OPS) i Europa - med speciellt fokus på Storbritannien *(oktober 2011)*

Inledning

Denna rapport redovisar framförallt, den under året, mycket aktiva debatt om OPS som förts i Storbritannien. Dessutom återfinns uppgifter om OPS utbredning i Europa under 2011 och en diskussion om EUs inriktning vad gäller OPS.

Rapporten utgår i första hand från de, under nästa avsnitt, listade rapporterna, som alla är publicerade under 2011. Dessutom har intervjuer gjorts med:

- **Mark Hellowell**, forskare på Universitetet i Edinburgh med inriktning bland annat på OPS. Han var anlitad som expert av det brittiska Underhusets Treasury Committees vid utarbetandet av rapporten om OPS (se nedan).
- **Daniel Bergvall**, Enheten för Economic Research vid SEB Merchant Banking och tidigare ansvarig på OECD för OPS-frågor.

I denna rapport används för enkelhetens skull, utom i citat, benämningen OPS (Offentlig Privat Samverkan) för PPP (Public Private Partnership) och PFI (Public Finance Initiative). Vidare används Underhuset som benämning för det brittiska House of Commons.

För tydlighetens skull bör också förklaras att UNISON är en brittisk fackförening som närmast motsvarar Kommunal i Sverige.

Aktuella rapporter om OPS

Under 2011 har det kommit en strid ström av rapporter om OPS, företrädesvis i Storbritannien. Dessa är, i kronologisk ordning;

Januari 2011: European Services Strategy Unit, Research Report No. 4: The £10bn Sale of Shares in PPP Companies – New Source of Profits for Builders and Banks, Dexter Whitfield

April 2011: Unison, The Role of Private Finance in Public Investment

April 2011: National Audit Office, Lessons from PFI and Other Projects

Maj 2011: New Local Government Network, Localist Capital Finance – the Challenges Ahead

Juni 2011: European PPP Expertise Centre (EPEC), The Non-Financial Benefits of PPPs – A Review of Concepts and Methodology

Augusti 2011: House of Commons, Treasury Committee, Private Finance Initiative, Seventeenth Report of Session 2010-12,

September 2011: European PPP Expertise Centre (EPEC), Market Update – Review of the European PPP Market, first semester of 2011

September 2011: House of Commons, Public Accounts Committee, Lessons from PFI and Other Projects, Forty-Fourth Report

Marknadsöversikt - OPS projekt i Europa under 2011

Uppgifterna i denna del är hämtade från rapporten "Market update, review of the European PPP market, first semester of 2011" från European PPP Expertice Centre (EPEC).

Under första halvåret 2011 har Frankrike dominerat OPS-marknaden i Europa i fråga om sammanlagt värde, medan Storbritannien fortfarande har flest OPS-projekt. Detta i en marknad som karaktäriseras av relativt få men stora projekt. Totalt har 47 projekt till ett värde av € 9,7 mdr, startats under första halvåret 2011. Dessa återfinns i 8 europeiska länder. Det största OPS-projektet var höghastighetsjärnvägen mellan Tour och Bordeaux i Frankrike.

Figure 1: European PPP Market 2003-2011 by Value

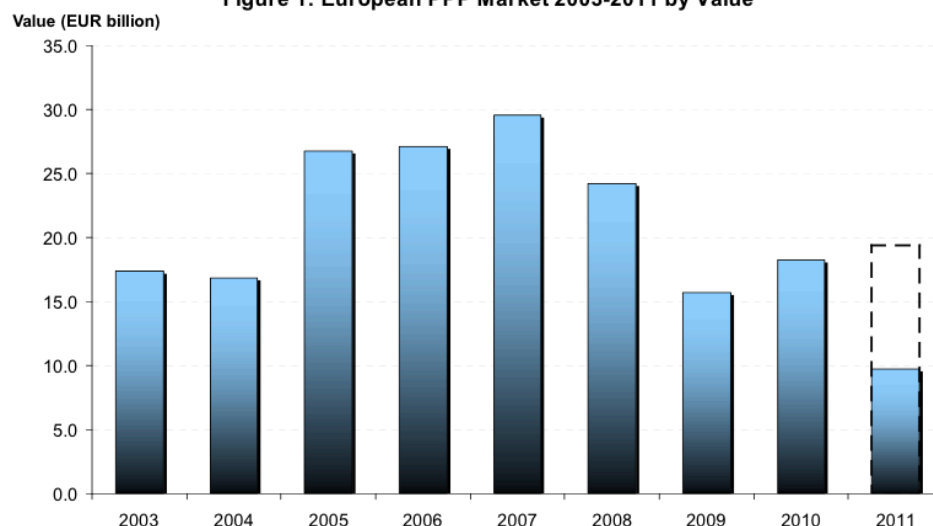
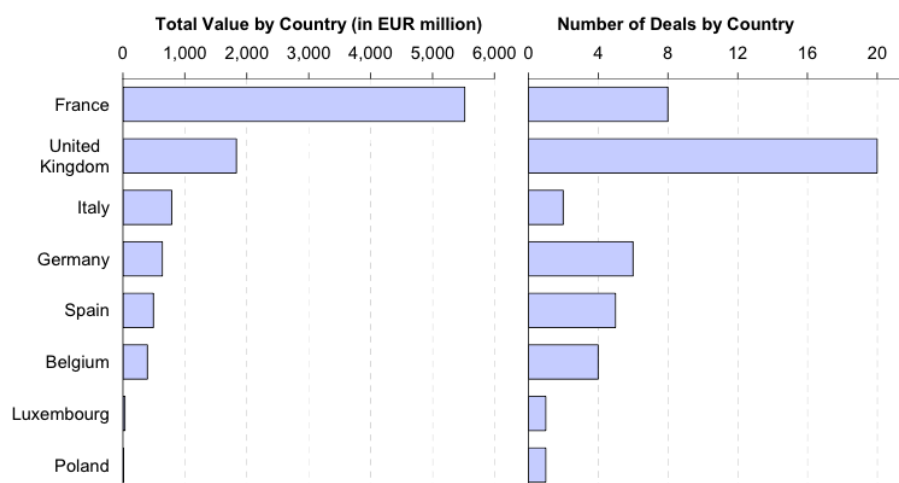


Figure 2: Country breakdown by value and number of transactions



Aktuell diskussion i Storbritannien

I det följande redovisas delar av de rapporter som listats under rubriken "Aktuella rapporter om OPS". Redovisningen har delats in i följande delområden:

- Allmänna synpunkter och utgångspunkter
- Finansiering
- Kostnadseffektivitet
- Risköverföring
- Förseningar och kostnadsökningar
- Flexibilitet
- Upphandling och konkurrens
- Andrahandsmarknad, avkastning och skatter
- Kostnadsökningar i existerande OPS-projekt
- Offentlighet
- Sammanfattande omdömen
- Alternativ till OPS

Allmänna synpunkter och utgångspunkter

De rapporter som publicerats under 2011 i Storbritannien innebär en ny och mycket mer kritisk syn på OPS.

En grundläggande kritik är att valet av OPS-formen i många projekt inte varit underbyggt på ett tillfredställande sätt. Underhusets Public Accounts Committee skriver i sin rapport; *"en del av regeringens argumentation för att använda OPS är inte baserad på robusta analyser, men bygger istället på icke relevanta jämförelser och felaktiga antaganden."*⁷⁹

Vidare har man i flera av rapporterna kritiserat att de statliga OPS-projekten inte redovisas som en skuld i den offentliga bokföringen. Underhusets Treasury Committee menar att regeringens departement använt OPS för *"att, till viss del, dölja skuld"*.⁸⁰ Detta har lett till beräkningar av befintlig skuld i OPS-avtal nu har gjorts.

National Audit Office beskriver hur marknaden förändrats sedan krisen 2008. Kostnadsskillnaden mellan privat och offentlig finansiering har ökat väsentligt. Man skriver; *"Denna omständighet, tillsammans med begränsningar av offentliga utgifter, har ökat trycket att få bättre resultat med mindre insats. Detta innebär också ett behov att överväga en rad av finansiella metoder och att sträva efter att*

⁷⁹ *"Some of government's case for using PFI has not been based on robust analysis, but on ill founded comparisons and invalid assumptions."* Summary, i **House of Commons, Public Accounts Committee, Lessons from PFI and Other Projects.**

⁸⁰ *"to some extent...conceal debt"*. **House of Commons, Treasury Committee, Private Finance Initiative, 2011, sid. 35, punkt 71**

*förbättra effektiviteten i existerande kontrakt.”*⁸¹ Man förordar alltså en nyorientering vad gäller valet av finansieringsmodeller, vilket man inte är ensam om i Storbritannien idag.

Finansiering

I fackföreningen UNISONs rapport beskrivs den globala finanskrisens påverkan på OPS –projektens finansiering på följande sätt:

Den globala finanskrisen har, av flera skäl, lett till en betydande ökning av finansieringskostnaden. Ett av dessa är att finansiering från kapitalmarknaderna är inte längre tillgänglig för de privata OPS-aktörerna. Obligationslån var den billigaste formen av finansiering av OPS och användes för att finansiera hälften av alla projekt, till ett sammanlagt kapitalvärde på över £ 200 miljoner. Obligationsupplåning för OPS-projekt har inte varit tillgänglig sedan början av 2008, då många av de stora amerikanska "monoline"-kreditförsäkringsbolagen, som Ambac och MBIA, förlorade sin "AAA" kreditvärdighet som en följd av den amerikanska "subprime"-krisen. Dessa institutioner garanterar återbetalningar till obligationsinnehavarna i utbyte mot en avgift, vilket minskar de totala finansiella kostnaderna betydligt för de privata upplånarna. Det faktum att dessa kreditförsäkrare inte längre kan erbjuda kostnadseffektiva garantier har tagit bort obligationsfinansiering som ett seriöst alternativ för överskådlig framtid.

Detta har lämnat OPS i händerna på banksektorn, där likviditeten och konkurrensen har torkat upp. Det har varit en stark rörelse bort från den traditionella "ledande arrangör"-modell där en bank sköter en transaktion, tecknar skulden och syndikerar en del av den till andra banker för att minska exponeringen mot projektets risk. Många banker vägrar nu att acceptera denna modell med syndikerade lån på grund av en brist av förtroende och tillit mellan institutionerna.

Bland de transaktioner som kan göras, finns det en trend mot så kallade "clubdeals", där en grupp banker går samman för att finansiera affären, och sprida skulden mellan dem (vanligen i lånedelar på mellan £ 25 miljoner till £50.000.000 vardera). Dessa "clubdeals" resulterar i en betydande minskning av konkurrensen mellan ledande långgivare. Bristen på konkurrens gör att de kan driva upp priset för finansieringen.

Underhusets Treasury Committee har anlitat experter som kommit till slutsatsen att en OPS-skuld på £1bn har idag lika höga räntekostnader som £1,7bn i statlig upplåning. Detta innebär att investeringen skulle kunna vara 70 % större till samma kostnader eller att samma investering skulle kunna vara 40 % billigare med statlig finansiering.

⁸¹ *"This factor, together with public spending constraints, has increased pressure on the public sector to obtain better outcomes for less. This includes the need to consider a range of possible financing models and to seek greater efficiencies in existing contracts."* **National Audit Office, Lessons from PFI and other projects, 2011, sid. 4.**

Kostnadseffektivitet

En bärande tanke bakom OPS är att livstidskostnaderna för en investera i och driva en anläggning ska kunna vara lägre än med andra former, trots att finansieringskostnaderna kan vara högre. Den påstådda orsaken är att de privata aktörerna kan uppföra och driva anläggningen effektivare, samt på ett bättre sätt hantera de risker som är förknippade med projektet, än den offentliga sektorn. Underhusets Treasury Committee har, när man undersökt relevansen i dessa argument, kommit till följande slutsats: *"Vi har inte sett bevis som talar för att denna ineffektiva modell för finansiering har balanserats med förväntade fördelar genom risköverföringar förknippade med OPS. Istället har vi sett bevis för det motsatta."*⁸² Man skriver vidare; *"Bevisen talar för att den höga finansieringskostnaden i OPS-projekt inte har balanserats av högre driftseffektivitet."*⁸³

En del av argumentationen att ett OPS-projekt skulle ha lägre livstidskostnader baseras på att OPS-formen sägs stimulera innovativa lösningar. Tanken bakom är att man i syfte att nedbringa framtida driftkostnader skulle vara benägna att tänka nytt redan i planeringsskedet. Dessutom borde OPS-aktörer vara angelägna att utföra ett högkvalitativt underhåll av anläggningarna för att minska kostnaderna för den återstående livslängden. När Underhusets Treasury Committee studerar dessa frågor konstaterar man; *"...vi har inte fått entydiga bevis som talar för att OPS fungerar bättre på detta område. Istället har vissa fakta presenterats som tyder på att traditionellt upphandlade byggnationer innehåller mer av design innovation och högre byggnadskvalité."*⁸⁴

Risköverföring

Ytterligare en grundtanke i OPS är att den som bäst lämpad att bära risken ska också göra det. Detta ska göra projektet kostnadseffektivt, vilket innebär att om de privata aktörerna kan hantera risker på ett bättre sätt än det offentliga bör det också komma till uttryck i att mindre resurser används för detta. Med andra ord ska det kosta mindre om den privata parten tar de risker den är lämpad att ta än om den offentliga sektorn skulle ta hela risken med projektet. Grundfrågorna är: Vilka risker

⁸² *"We have not seen evidence to suggest that this inefficient method of financing has been offset by the perceived benefits of PFI from increased risk transfer. On the contrary there is evidence of the opposite."* **House of Commons, Treasury Committee, Private Finance Initiative, 2011, sid. 35, punkt 71.**

⁸³ *"Evidence we have seen suggests that the high cost of finance in PFI has not been offset by operational efficiencies".* **Ibid., sid. 37, punkt 76.**

⁸⁴ *"...we have not been provided with clear evidence to suggest that PFI performs better in this area. Indeed in the area of design innovation and building quality we have seen some evidence to suggest that PFI performs less well than traditionally procured buildings."* **Ibid., sid. 25, p. 46**

ska den privata sidan ta och blir det billigare om de privata företagen tar dessa risker?

Underhusets Treasury Committee skriver *"i några fall har risker olämpliga för överföring lämnats åt den privata sektorn. Detta har medfört högre kostnader och varit ineffektivt."*⁸⁵ Man menar också att risköverföringen kan vara illusorisk och fortsätter *"myndigheterna är sist och slutligen ansvariga för offentlig service. På grund av detta kan man inte för någon längre tid tillåta att offentlig service i OPS-kontrakt inte utförs."*⁸⁶

John Tizard, chefen för Centre for Public Service Partnerships vid Local Government Information Unit, är inne på samma spår.⁸⁷ I en artikel i tidskriften Public Finance (8 sept 2011) skriver han följande: *"det finns vissa åtaganden som den offentliga sektorn inte vare sig kan eller, av politiska skäl, vill riskera. Därför måste den offentliga sektorn se till att man inte betalar en premie för risker som inte kan överföras till den privata sektorn."*⁸⁸

Transport for London menar också att *"risker kan endast överföras om den upphandlande enheten inte behöver bry sig om vad som händer om ett OPS-projekt havererar. Det är troligt att detta aldrig är fallet."*⁸⁹ Man säger vidare *"...när den privata sektorn kan hantera risk bättre än den offentliga sektorn, ska den göra det. Detta medför emellertid inte nödvändigtvis användandet av OPS, totalentreprenad och underhållsavtal kan också innehålla en effektiv risköverföring."*⁹⁰

Förseningar och kostnadsökningar

Underhusets Treasury Committee menar OPS-kontrakten sannolikt innebär mer säkerhet om pris och tid för färdigställande. Det finns dock inga övertygande bevis som tyder på att OPS-projekt levereras snabbare och till lägre kostnad än projekt med konventionell upphandling. Tvärtom gör den utdragna upphandlingsprocessen

⁸⁵ *"in some cases inappropriate risks have been given to the private sector to manage. This has resulted in higher prices and has been inefficient."* **Ibid., sid. 21, punkt 38.**

⁸⁶ *"...the government is ultimately accountable for the delivery of public services. Therefore it would not be able to allow a number of services provided under a PFI contract to cease for any length of time."* **Ibid., sid. 21, punkt 39.**

⁸⁷ Local Government Information Unit är en brittisk tankesmedja, se: www.lgiu.org.uk

⁸⁸ *"There are certain public services that the public sector cannot and certainly politically will not allow to fail. Therefore, the public sector has to ensure that it is not paying a risk premium to the private sector that in practice cannot guarantee risk transfer."* **John Tizard, Public Finance, No. 8, 2011.**

⁸⁹ *"risk can be fully transferred only if the procuring authority could abandon a failing PFI concession, which is unlikely ever to be the case."* **House of Commons, Treasury Committee, Private Finance Initiative, 2011, sid. 21, punkt 37.**

⁹⁰ *"...where the private sector can manage risk better than the public sector, it should do so. However, this decision does not necessarily lead to using PFI—turnkey construction or maintenance contracts can be effective in risk transfer."* **Ibid., 2011, sid. 21, punkt 37.**

det troligt att ett OPS-projekt kommer att ta längre tid att leverera, om längden på hela processen bedöms. Man fortsätter med följande: *"Om man förespråkar att post-kontraktuella priser kan ses som en god måttstock för kostnadseffektivitet, kommer detta att gynna valet av OPS. Detta på grund av att kostnaden för OPS-projekt sätts i ett sent skede. Det är tydligt ett projekt som levereras i tid och till budget ändå kan utgöra en ineffektiv resursanvändning, om premien för risköverföring är för hög."*⁹¹ Detta innebär att det kan vara svårt att i efterhand analysera om den offentliga sektorn betalt för mycket för att den privata aktören ska eliminera risken för fördröjningar av byggnationen. I vissa fall går det dock att göra sådana studier. British Medical Associations forskning visar att sjukhus, byggda med användande av OPS-formen, betalat en riskpremie på, lågt räknat, 30 % av de totala byggkostnaderna, för att försäkra sig om att projektet blir färdigställt i tid och till de avtalade kostnaderna.

I Underhusets rapport påpekas också att färdigställande av ett projekt i tid och på budget kan ske genom konventionell upphandling *"...om design och byggnation är upphandlade till ett fast pris i en totalentreprenad."*⁹²

Flexibilitet

De flesta av rapporterna menar att OPS-modellen till sin natur är rigid. Enligt Underhusets Treasury Committee beror detta på *"den finansiella strukturen och den dyra och komplicerade upphandlingsprocessen"*.⁹³ Specifikationer för ett 30 års kontrakt måste i detalj godkännas i början av ett projekt. Finansieringsstruktur för ett OPS-projekt kräver också förhandlingar med investerare och långivare innan några väsentliga förändringar kan göras under kontrakts livstid. Dessa parter har mycket lite att vinna på att ändra lönsamma kontrakt, vilket leder till en ovilja till förändringar om de inte avsevärt kan förbättra projektets lönsamhet för de privata aktörerna.

Underhusets Treasury Committee skriver "Vi har inte få belägg för fördelarna i dessa arrangemang, men ett flertal belägg för nackdelarna [...] Bristen på flexibilitet hos

⁹¹ "Proposing that post-contractual price certainty can be taken as a good measure of overall cost efficiency is to use a comparison already likely to favour PFI. This is because the PFI contract price is set at a much more advanced stage in the process. It is evident that a project delivered "to time and to budget" (in post-contractual terms) may nonetheless represent poor value for money if the price paid for the risk transfer was too high." *Ibid.*, 2011, sid. 26, punkt 51.

⁹² "... so long as the design and build services are procured through a fixed-price, 'turn-key' contract." *Ibid.*, 2011, sid. 20, punkt 34.

⁹³ "the financing structure and its costly and complex procurement procedure." *Ibid.*, sid. 3, Summary.

OPS innebär att uppkommande problem och ny efterfrågan inte kan hanteras effektivt.”⁹⁴

Vidare om orsaken till bristen på flexibilitet i OPS-projekten hänvisar National Audit Office till de långa avtalstiderna, som inneburit att de funnits få möjligheter för den offentliga parten att driva igenom förbättringar i projektet.

Upphandling och konkurrens

OPS-modellens karaktär kan innebära att konkurrensen om projekten riskerar att vara mindre intensiv jämfört med andra former av upphandling, enligt rapporten från Underhusets Treasury Committee. De menar att hindren för inträde är för höga, vilket resulterar i en marknad med mycket begränsad konkurrens. Den långa, komplexa och kostsamma upphandlingsprocessen begränsar privata konsortiers aptit att lämna anbud på OPS-projekt. Endast företag som har råd att förlora miljontals pund, om man inte vinner anbudsgivningen, kan vara inblandade. Det faktum att konsortier bildas för att lämna anbud på projekten begränsar också utbudet och konkurrensen. Den långsiktiga naturen och inneboende komplexitet hos OPS-kontrakt gör också jämförelser svårare för kunderna, ytterligare undergräver konkurrensen.

National Audit Office har uppfattningen att *”bristen på kunskap om affärsmässiga förhållanden i förhållande den privata sektorn, försätter den offentliga sektorn i ett underläge i kontraktsförhandlingar”*.⁹⁵ Detta är en mycket intressant synpunkt eftersom ett av skälen för att införa OPS-modellen i Storbritannien var att detta skulle avhjälpa brister i upphandlingskompetensen.

Andrahandsmarknad, avkastning och skatter

Andrahandsmarknaden för OPS-projekt har varit omfattande. I denna marknad säljs och köps ägarandelar i de privata projektbolag som driver OPS-projektet. Vissa projekt i England har bytt ägare 9 gånger sedan start. Denna typ av affärer har ökat markant sedan 2003 och fortgått utan minskning under den senaste finansiella krisen. National Audit Office menar att tillräckliga data inte finns tillgängliga för att riktigt bedöma hur stora vinsterna för investerarna i OPS-projekt är. Detta gäller framför allt i andrahandsmarknaden där transparensen är mycket liten.

Trots detta har en studie kunnat genomföras av European Services Strategy Unit, som studerat 222 försäljningar av OPS-relaterade ägarandelar. Dessa affärer hade en

⁹⁴ *”We have received little evidence of the benefits of these arrangements, but much evidence about the drawbacks...The inflexibility of PFI means that any emergent problems or new demands on an asset cannot be efficiently resolved.” Ibid., sid. 29, punkt 56.*

⁹⁵ *”The lack of commercial skills to match those of the private sector can put the public sector at a disadvantage in the negotiation and management of contracts.” National Audit Office, Lessons from PFI and other projects, 2011, sid. 7.*

samlad volym om nära £7 miljarder. Den genomsnittliga vinsten för säljaren vid dessa transaktioner låg på 50,6%, vilket ska jämföras med den genomsnittliga vinsten före skatt på 1,5% för byggföretagens vanliga verksamhet mellan 2003 till 2009.

I denna studie menar man också att utvärderingsmodellerna för att bestämma om man ska använda OPS i ett specifikt projekt är ofullständiga, eftersom hänsyn inte kan tas till framtida avyttringsvinster. European Services Strategy Unit skriver *"vinstnivån vid försäljningen av andelar i OPS-projekt innebär att utvärderingsmetoderna, som används för att bestämma om OPS ska användas, är att betrakta som nonsens"*,⁹⁶ och fortsätter *"Myndigheternas övervakning av försäljning av ägarandelar i OPS-projekt är otillräcklig och sker som sällan samt undervärderar storleken av transaktionerna."*⁹⁷

Underhusets Public Accounts Committee skriver att vinsterna i andrahandsmarknaden innebär *"att skattebetalarna kan göra en dålig affär i de ursprungliga OPS-kontrakten"*.⁹⁸ Kommittén argumenterar för att regeringen bör införa ett system med obligatorisk vinstdelning med den offentliga parten vid andrahandsförsäljningar.

I den av regeringen fastställda modellen för avgörande om man ska använda OPS-formen för ett investeringsprojekt inräknas framtida skatteintäkter från de privata OPS-aktörerna. Det har dock visat sig att en majoritet av dessa företag är registrerade i "skatteparadis" utanför Storbritannien.

Kostnadsneskärningar i existerande OPS-projekt

Med tanke på de höga kostnaderna för befintliga PFI kontrakt och en utbredd uppfattning att lönsamheten för de privata aktörerna har varit mycket stor, har det uppkommit ett tryck att kräva förändringar i existerande OPS-kontrakt. Nu rekommenderas en granskning av alla kontrakt med ett värde på över £ 100 miljoner. Dessutom har en partiöverskridande grupp av parlamentsledamöter krävt en £ 500 miljoner "rabatt" från investerare på befintliga PFI-projekt. Som svar har regeringen publicerat ett utkast till riktlinjer för "besparingar i befintliga PFI kontrakt" (HM Treasury 2011).

⁹⁶ *"the level of profiteering from PPP equity transactions makes a nonsense of the original value for money assessments"* **European Service Strategy Unit, The £10bn sale of shares in PPP companies, 2011, sid. 22.**

⁹⁷ *"Government monitoring of the sale of equity in PPP companies is inadequate, infrequent and under-estimates the scale of transactions."* **Ibid., sid. 4.**

⁹⁸ *"that the taxpayer may be getting a poor deal in the original PFI contracts".* **House of Commons, Public Accounts Committee, Lessons from PFI and other projects, Conclusions and recommendations, punkt 3.**

"Det står emellertid klart att resultatet av denna process blir en betydligt mindre 'rabatt' än vad som diskuterats i viss media,"⁹⁹ skriver Unison och fortsätter "Befattningshavare på Finansdepartementet bekräftar de förslag som nu diskuteras fokuserar på kvalitets- och kvantitetsreduktioner vad gäller leveranser från den privata sektorn under OPS-avtal."¹⁰⁰

Offentlighet

Underhusets Public Accounts Committee för fram synpunkten att möjligheten att bedöma de totala kostnaderna och fördelarna med OPS-projekt har varit liten på grund av att den nödvändiga informationen har i många fall klassats som affärshemligheter. Man menar att när kontrakt har undertecknats bör affärshemligheter inte begränsa möjligheten för allmänheten, parlamentet och beslutsfattare att få tillgång till information. Offentlighet bör utvidgas till privata företag som tillhandahåller offentliga tjänster.

⁹⁹ "However, it is clear that the outcome of this process will fall well short of the "rebate" discussed in parts of the media." **UNISON, The role of private finance in public investment, 2011, sid 13.**

¹⁰⁰ "Treasury officials confirm that the proposals now being put forward will focus on reducing the quantity and quality of services delivered by the private sector under PFI deals." **Ibid., 2011, sid 13.**

Sammanfattande omdömen

Vi har inte sett tydliga tecken på besparingar eller fördelar på andra områden i OPS-projekt som är tillräckliga för att kompensera den betydligt högre finansieringskostnaden, skriver Underhusets Treasury Committee och fortsätter *"Fakta vi har studerat tyder på kostnaderna för byggnation och serviceleveranser är, i stort sett, lika om man jämför OPS med traditionellt upphandlade projekt, men i vissa avseende verkar OPS-projekten fungera sämre."*¹⁰¹

Andra frågor som denna kommitté har uppmärksammat är bland annat: *"den offentliga sektorns användning av undermåliga upphandlingsmetoder, överkomplexitet, överspecifikation, olämplig överföring av risker till den privata sektorn och höjda byggkostnader."*¹⁰²

Underhusets Treasury Committee anser att OPS-formen endast är lämplig när risker förknippade med framtida efterfrågan och användning verkligen kan överföras till den privata sektorn.

Unison framhåller att den största fördelen med OPS för regeringen är dess "off balance sheet" status. Detta har möjliggjort investeringar till synes utan att skuldsättningen har ökat. Det faktum att OPS-kontrakt inte redovisas som skulder i statens bokföring har enligt Unison *"utgjort ett starkt (och perverst) bokföringsmässigt incitament för regeringen att förespråka OPS, oavsett om denna form är den mest kostnadseffektiva"*.¹⁰³

Användningen av OPS har baserats på bristande jämförelser med konventionell upphandling konstaterar Underhusets Public Accounts Committee. Utvärderingen inför framtida OPS-projekt bör, enligt kommittén, omfatta en mer öppen och komplett jämförelse av alternativ finansiering, med tanke på den höga kostnaden för att använda privat finansiering, en noggrann utvärdering av överföringen av risk för investerare, hur omfattande, långsiktiga ekonomiska åtaganden kommer att rymmas inom den offentliga sektorns behov av att göra nedskärningar, och potentialen för förbättringar i leverans av konventionella projekt.

¹⁰¹ "Evidence we studied suggests that the out-turn costs of construction and service provision are broadly similar between PFI and traditional procured projects, although in some areas PFI seems to perform more poorly." **House of Commons, Treasury Committee, Private Finance Initiative, 2011, sid. 3, Summary.**

¹⁰² "reliance on often poor-quality procurement methods by public sector clients, transfer of risk inappropriate to private sector and raised construction costs." **Ibid., 2011, sid. 5, punkt 4.**

¹⁰³ "provided a strong (and perverse) 'fiscal incentive' for the government to promote PFI, regardless of whether it will deliver best value for money." **UNISON, The role of private finance in public investment, 2011, sid 7.**

Underhusets Public Accounts Committee tycker att finansdepartementet (The Treasury) "borde, under hösten 2011, ge ut nya riktlinjer för en mera adekvat metod för utvärdering av projekt där OPS övervägs".¹⁰⁴

Alternativ till OPS

Rapporternas (se lista under Aktuella rapporter om OPS) huvudsakliga uppgift har varit att granska OPS-formen och dess tillämpning i Storbritannien och inte att föreslå alternativ. Trots detta berörs eventuella alternativ övergripande i några av rapporterna.

National Audit Office påpekar att OPS är inte "det enda sättet att säkerställa underhållskostnader och att utvärdera projektets livstidskostnader".¹⁰⁵

Underhusets Public Accounts Committee skriver att alternativ till standardformen av OPS kan inkludera "mera kostnadseffektiva finansieringskällor; genom att använda vissa delar hellre än att tillämpa hela den komplexa OPS-modellen; och utvärdera OPS och andra metoder för liknande projekt. Finansdepartementet måste grundligt överväga alla alternativ till OPS och borde genomgripande undersöka om radikala förbättringar av OPS-modellen kan göras."¹⁰⁶

Underhusets Treasury Committee har åsikten man bör i ökad grad överväga "vanlig" offentlig finansiering av investeringar.

Om vi ser bortom dessa rapporter, förs det idag en intensiv debatt i Storbritannien om alternativen till OPS och hur kommunerna ska finansiera investeringar i fortsättningen. De trender man kan se är följande:

- Stora städer överväger allt mer att emittera obligationer i kapitalmarknaden.
- En rad mellanstora städer förbereder så kallade "club-deals" i kapitalmarknaden efter modell från Frankrike, där denna form ledde fram till

¹⁰⁴ "should issue new guidance setting out a more rigorous method for assessing the value for money of proposed PFI projects ... by autumn 2011". **House of Commons, Public Accounts Committee, Lessons from PFI and other projects, Conclusions and recommendations, punkt 1.**

¹⁰⁵ "...the only way to ring-fence maintenance funding or consider whole-life costs."

National Audit Office 2009 refererad till i House of Commons, Treasury Committee, Private Finance Initiative, 2011, sid 22, punkt 40.

¹⁰⁶ "cheaper sources of finance; using selected elements rather than the entire, complex PFI contract; and trials of PFI and non-PFI approaches for similar projects. The Treasury must properly consider all the alternatives to PFI and should rigorously explore radical improvements to the PFI model." **House of Commons, Public Accounts Committee, Lessons from PFI and other projects, Conclusions and recommendations, punkt 1.**

tankarna att bilda en *"agence de financement des collectivités locales"*.¹⁰⁷

I Storbritannien pågår också en diskussion om det skulle vara möjligt att bilda en *Local Government Funding Agency*. Tankesmedjan New Local Government Network skriver i en rapport med titeln *"Localist Capital Finance – the Challenges Ahead"*: *"Utöver att förstå de olika metoder som kan behövas, behöver vi studera vilka strukturer för skuldhantering som kan vara användbara. Hur skulle en enhet av Kommuninvest-typ kunna bli utvecklad i Storbritannien och hur skulle denna kunna relatera till kommuner och kapitalmarknader?"*¹⁰⁸

Nu har Local Government Association (engelska "kommunförbundet") nu tagit initiativet till en förstudie om förutsättningarna för etablera ett finanssamarbete i stil med Kommuninvest, Kommunekredit eller Munifin. Denna förstudie beräknas blir klar senast under december i år.

¹⁰⁷ "Enhet för kommunalt finanssamarbete".

¹⁰⁸ "In addition to understanding the variety of approaches that may be needed, we need to examine what the structures of the debt vehicles that can enable this will look like. How could a Kommuninvest-style vehicle be developed in England and how could it relate to councils and capital debt markets?" **New Local Government Network, Localist Capital Finance – the Challenges Ahead, 2011, sid. 16.**

OPS i engelsk media

Nedan återfinns axplock från engelsk media om OPS. Dessa artiklar, som citaten är hämtade från, är publicerade mellan den 28 april och den 4 september 2011.



Illustration av Dave Simon, hämtad från The Guardian

“PFI projects not best value for money, says watchdog”

“National Audit Office urges government to find alternatives to private finance initiatives to fund major infrastructure projects.”

“The NAO concludes that, in the current climate, the use of private finance may not be as suitable for as many projects as it has been in the past...”

Guardian, 28 april 2011 (Polly Curtis): Kommentar till NAOs rapport publicerad 28 april

“Crackdown on PFI projects is a good move”

“Only the “buy-now, pay-later” generation could have invented the Private Finance Initiative.”

"For the ambitious politician (or council leader) it was just too good to be true. The chance to build the shiny new hospital, bridge or school they had always wanted.

"A quirk of accounting rules meant in many cases the cost was "removed" from the balance sheet, circumventing budget limits."

"It was the sort of thinking that would have made the number crunchers at Enron proud."

"Never mind that it saddled future taxpayers with a 30-year IOU or that the eventual cost of that new school was far higher than it would have otherwise been."

The Telegraph 18 augusti 2011 (Richard Fletcher): kommentar till rapport från House of Commons

"Private finance initiatives a costly "drug" to taxpayer, MPs tell chancellor"

"In a damning report, the Treasury select committee says that"..."using a PFI deal for a new infrastructure project could end up costing 1.7 times as much as paying for it directly out of the public purse."

..."Tyrie (ordförande i kommittén) said that instead of transferring risk to the private sector and cutting costs for the taxpayers, PFI had fooled the public – and Whitehall officials- into thinking they could get shiny new public services "on the never-never"."

Andrew Tyrie fortsätter: "it's like a drug. We can't carry on as we are, expecting the next generation of taxpayers to pick up the tab. We must first acknowledge we've got a problem. This will be tough in the short term but it should benefit the economy and public finances in the longer term"

Guardian, 19 augusti 2011 (Heather Stewart): Kommentar till rapport från House of Commons

"PFI projects "poor value for money", says MPs"

"..."We believe that a financial model that routinely finds in favour of the PFI route"..."Is unlikely to be fundamentally sound," the report concludes."

BBC News, UK politics, 19 augusti 2011. Kommentar till rapport från House of Commons

"Treasury committee demands overhaul of "poor value" PFI"

Its analysis said that because of the credit crisis, most PFI schemes – including many new schools and hospitals – were hugely inefficient, with the cost of repaying a £1bn debt under PFI equivalent to paying off a £1.7bn direct Government debt.

There was no "convincing evidence that savings and efficiencies during the lifetime of PFI projects offset the significantly higher cost of finance", the MPs' report added.

Independent 19 augusti 2011 (James Moore, deputy business editor) : kommentar till rapport från House of Commons

"PFI always was a Pretty Farcical Idea"

"The big argument in favour of PFI used to run like this: private sector capital might be more expensive than public capital but super-efficient private sector managers would carry many of the risks away from taxpayers. Roads, hospitals, bridges, ships and so on would be built with fewer cost over-runs and we would all be better off in the end."

"It was hopeful nonsense, of course, as various studies over the years have shown."

Guardian 19 augusti 2011 (Nils Pratley)

"PFI: the conjuring trick exposed"

"The committee dutifully details every risk management argument. Tackling cost overruns? PFI may help a little, but smarter conventional contracts would be just as good. Increased financial flexibility? Hardly, long-term contracts leave the taxpayer over a barrel. Encouraging innovative building that lasts for longer? In theory 20- to 30-year PFIs might help; in practice contractors play safe."

Guardian 21 augusti 2011 (Tom Clark)

"PFI under attack from left and right"

"Is this the end for the private finance initiative, the wheeze favoured by Whitehall for funding on the never-never?"

"Whichever way you do the sums, PFI projects are not better value. Not only is that likely to deliver a poor deal for the taxpayer, it puts the verdict of the credit ratings agencies ahead of the prospects for job creation and economic growth."

Guardian 4 sept 2011 (Heather Stewart)

Den brittiska regeringens inriktning vad gäller OPS

Trots en pågående intensive debatt om OPS i Storbritannien och den mycket allvarliga kritik som framförts ibland annat Underhusets rapporter samt den kritik av det tidigare OPS-programmet de Konservativa och Liberaldemokraterna förde fram innan valet, kommer regeringen uppenbarligen att fortsätta med denna typ av projekt. Under våren 2011 pågick upphandlingen av 61 nya OPS-projekt till ett värde av £ 6,9 mdr.

UNISON menar att ett skäl för denna politik är att *"OPS kan startas utan att det sätter omedelbara spår i de offentliga utgifterna eller i skuldstatistiken."*¹⁰⁹ Detta ser Unison som en stor politisk fördel för den sittande regeringen, som aviserat mycket stora nedskärningar av offentligfinansierade investeringar. Denna uppfattning delas av en rad andra debattörer och forskare, som till exempel Mark Hellowell, expert på OPS-frågor vid universitetet i Edinburgh.

¹⁰⁹ "PFI enables capital investment to occur without having an immediate impact on public sector budgets or borrowing statistics." **UNISON, The role of private finance in public investment, 2011, sid 4.**

Utvecklingen inom EU

I november 2009 publicerade EU-kommissionen en kommuniké, i vilken avsikten att främja och underlätta användandet av OPS framgår. Kommissionen skriver i denna kommuniké att man har för avsikt bygga ett effektivt nätverk mellan offentliga och privata sektorn *"to release fully the potential of PPPs"*. Enligt denna kommuniké kommer också en särskild OPS-grupp att inrättas och ges ansvar för en rad åtgärder för att komplettera medlemsstaternas åtgärder för att underlätta utvecklingen av offentlig-privata partnerskap och främja deras användning. Dessa åtgärder kommer att fokusera, å ena sidan, på EU:s instrument och regelverk, och å andra sidan, på åtgärder för att förbättra tillgången till finansiering av offentlig-privata partnerskap samtidigt som man ökar Europeiska investeringsbankens roll i finansieringen av viktiga projekt.

EU-kommissionen inledde vidare, under februari 2011, samråd om "Europe 2020 Project Bond Initiative", som kommer att innebära EU-stöd till privata företag i OPS-projekt, som emitterar obligationer för att finansiera stora infrastrukturprojekt. Kommissionens kommer att delta i riskdelningen med EIB (eller annan finansieringspartner såsom Världsbanken), så att de kan ge garantier eller lån till stöd för OPS-projekt. Genom att tillhandahålla så kallade "efterställda skulder" kommer initiativet höja kreditkvaliteten hos de privata företagen i OPS-projekt.

EU-kommissionen har tillsammans med Europeiska Investeringsbanken och ett 25-tal länder både inom och utom EU (dock ej Sverige) bildat European PPP Expertise Centre (EPEC), som har till uppgift *"to strengthen the ability of the public sector to engage in Public Private Partnership (PPP) transactions"*.¹¹⁰

EPEC har i juni 2011 publicerat en rapport en titeln *"The Non-Financial Benefits of PPPs"* där man påstår att OPS-formen innebär större icke-finansiella fördelar än vid konventionell upphandling. Man *fortsätter "det är faktiskt så att de incitament som är speciellt förknippade med OPS är avsedda att ge större icke-finansiella fördelar än konventionell upphandling"*.¹¹¹ EPEC pekar på tre icke-finansiella fördelar med OPS:

- snabbare färdigställande
- service till högre kvalité
- sociala fördelar

¹¹⁰ Se hemsida: www.eib.org/epec/

¹¹¹ "In fact, the incentives which are specific to PPP projects are specifically intended to deliver greater non-financial benefits than conventional procurements." **EPEC, The Non-Financial Benefits of PPPs, 2011, s. 4.**

I tillägg till detta menar man att *"de långsiktiga åtaganden som myndigheterna tvingas till med OPS kan hjälpa den offentliga sektorn att fokusera på mera rationell och långsiktig utgiftsplanering."*¹¹²

Service till högre kvalité får man med OPS, enligt EPEC, genom att livscykelkostnaden för anläggningen är i focus; "det kontraktsmässiga underhållsåtagandet resulterar i bättre tillgångsskick och högre återstående värden".¹¹³

Vidare uttrycker man uppfattningen att ökad granskning från långivare och investerare och förbättrad serviceleverans ger den offentliga sektorn möjlighet att koncentrera sig på sina huvuduppgifter.

De större sociala fördelarna med OPS är enligt EPEC

- Den explicita sättet att identifiera kostnader och öppenheten med i tillämpningen av OPS
- Långsiktigt fastställda priser och serviceåtagande
- Den offentliga sektorn kan genom användande av OPS lära sig att hantera konventionella projekt bättre.

¹¹² "the long term commitments that governments are forced to make under PPP contracts can help to focus the public sector's attention on more rational, long term capital planning." **Ibid., s. 7.**

¹¹³ "the contractual commitment to maintenance results in better asset conditions and higher residual values". **EPEC, The Non-Financial Benefits of PPPs, 2011, s. 12.**

Slutsatser

Onekligan levererar rapporterna från det brittiska Underhuset, National Audit Office, Unison och European Services Strategy Unit stark kritik mot användningen av OPS så som formen hittills används i Storbritannien. Kritiken rör grundläggande karakteristiska av OPS-formen, varför det är svårt att se hur denna metod kan förbättras för att i framtiden bidra till effektiv metod för infrastrukturinvesteringar. I bjärt kontrast till de brittiska rapporterna står EU:s European PPP Expertise Centres (EPEC) rapport om icke-finansiella fördelar med OPS. Två bilder av OPS framträder, som i många avseenden motsäger varandra. Erfarenheterna i Storbritannien har inte alls beaktats i EU:s synpunkter och rekommendationer.

Det står utom all tvekan klart att OPS-formen innebär högre finansieringskostnaden än om den offentliga sektorn själv skulle ha stått för upplåningen. Man har konstaterat att en tidigare stor skillnad har ökat i takt med utvecklingen av den senaste ekonomiska krisen. Då blir en avgörande fråga om övriga kostnader under ett projekts livstid blir så mycket lägre med OPS att de högre finansieringskostnaderna täcks med råge. På denna fråga svarar Underhusets Treasury committee att man har underlag för att bedöma att så inte skett. Den av förespråkarna påstådda lägre livstidskostnaden för OPS-projekt bygger bland annat på att dessa projekt främjar innovativa lösningar som medför lägre driftkostnader. Detta har inte blivit fallet. Istället kommer man till slutsatsen i Underhusets rapport att OPS-projekt innehåller mindre av innovativa lösningar än traditionellt upphandlade projekt.

OPS-formen bygger på att risker ska överföras från den offentliga sektorn till den privata. John Tizard chefen för Centre for Public Service Partnerships, konstaterar att den offentliga sektorn sist och slutligen är ansvarig för offentlig service, vilket gör att de grundläggande riskerna, som omfattar projektets långsiktiga funktion, inte kan överföras till den privata sektorn. Han får medhåll i rapporterna från Underhuset och Transport for London. De senare har dyrköpta erfarenheter av detta när de tvingades avveckla och köpa ut ett OPS-projekt som gällde utbyggnaden av Londons tunnelbana. Underhusets Treasury Committee skriver att OPS-formen endast är lämplig när risker förknippade med framtida efterfrågan och användning verkligen kan överföras till den privata sektorn. Detta torde utesluta ett stort antal offentliga projekt.

Intressant är också att man konstaterat att de privata OPS-konsortsierna bakar in stora riskpremier för att byggnationerna ska färdigställas i tid. I EPEC rapport framhålls just färdigställande i tid som en av de stora icke-finansiella fördelar av OPS. Detta argument faller platt till marken om projektet innehåller kostnadshöjande premier för att detta ska ske.

OPS-kontrakt är oftast mycket långa; upp till 30-35 år. I de flesta av rapporterna framhålls bristen på flexibilitet när OPS-formen används. Man pekar på svårigheterna att anpassa verksamheten efter förändrade förutsättningar. Dessutom kan man fråga sig om inte ett serviceåtagande för en offentlig verksamhet inte bör utsättas för konkurrens tättare är vart 30:e år.

OPS-projekten utsätts för en omfattande handel på en andrahandsmarknad, där ägarandelar i projekten säljs och köps. I den genomgång som European Services Strategy unit har gjort av 222 transaktioner visar det sig att den genomsnittliga vinsten i dessa affärer uppgår till hela 50,6%. Endera har köparna gjort mycket dåliga affärer eller också så förväntas betalningarna från den offentliga sektorn täcka de höga priserna. Med andra ord är det i så fall skattemedel som går till dessa vinster.

Vidare är det intressant att Underhusets Treasury Committee anser att offentlighet bör utvidgas till att också gälla för privata företag som tillhandahåller offentliga tjänster. Här kan paralleller dras till dagens diskussion i Sverige om offentlighetsprincipens tillämpning vad gäller privata utförare av offentliga tjänster.

Slutligen kan det tyckas mycket underligt att den brittiska regeringen inte omvärderar användningen av OPS i någon högre grad efter den massiva kritik som framförs i rapporterna. Bland kommunerna förs dock en intensiv diskussion om alternativ. Dessa innefattar bland annat skapandet av en enhet liknande Kommuninvest.

När man läser EU:s rapporter får man intrycket att dels inte tagit intryck av kritiken mot OPS i Storbritannien, dels inte tillräckligt utvärderat OPS-roll i den långsiktiga uppbyggnaden av stora offentliga underskott.

EU:s initiativ att förse privata aktörer med finansiering via efterställda lån kan också diskuteras. Det innebär att en offentlig bank, ägd av Europas länder, finansierar privata aktörer för att dessa ska utföra offentliga investeringar. Man skulle kunna hävda att det skulle vara effektivare om Europeiska Investeringsbanken inriktade sig på att ge lån direkt till offentliga myndigheter för deras investeringar, och därmed hoppa över ett fördyrande steg.

Bilaga 1 – Källförteckning

House of Commons, Public Accounts Committee, Lessons from PFI and Other Projects, 2011

House of Commons, Treasury Committee, Private Finance Initiative, 2011

National Audit Office, Lessons from PFI and other projects, 2011

House of Commons, Treasury Committee, Private Finance Initiative, 2011

John Tizard, Public Finance, PFI: where's the reform? Sept 8, 2011

National Audit Office, Lessons from PFI and other projects, 2011

European Service Strategy Unit, The £10bn sale of shares in PPP companies, 2011

UNISON, The role of private finance in public investment, 2011,

New Local Government Network, Localist Capital Finance – the Challenges Ahead, 2011

EPEC, The Non-Financial Benefits of PPPs, 2011

Bilaga 2

Teoretiska för- och nackdelar med OPS

Denna sammanställning återfinns i rapporten från House of Commons, Treasury Committee, som i sin tur hämtat uppgifterna från National Audit Office, "Lessons from PFI and other projects"

Potential benefits include...

- Encouraging the allocation of risks to those most able to manage them, achieving overall cost efficiencies and greater certainty of success.
- The delivery of an asset which might be difficult to finance conventionally.
- Potential to do things that would be difficult using conventional routes. For example, encouraging the development of a new private sector industry.
- Delivery to time and price. The private sector is not paid until the asset has been delivered which encourages timely delivery. PFI construction contracts are fixed price contracts with financial consequences for contractors if delivered late.
- The banks providing finance conduct checking procedures, known as due diligence, before the contract is signed. This reduces the risk of problems post-contract.
- Encouraging ongoing maintenance by constructing assets with more efficient and transparent whole-life costs. Many conventionally funded projects fail to consider whole-life costs.
- Encouraging innovation and good design through the use of output specifications in design and construction, and increased productivity and quality in delivery.
- Incentivising performance by specifying service levels and applying penalties to contractors if they fail to deliver.
- Fewer contractual errors through use of standardised contracts.

Potential disadvantages include...

- Higher cost of finance which has increased since the credit crisis.
- The prospect of delivering the asset using private finance may discourage a challenging approach to evaluating whether this route is value for money.
- Reduced contract flexibility – the bank loans used to finance construction require a long payback period. This results in long service contracts which may be difficult to change.
- The public sector pays for the risk transfer inherent in private finance contracts but ultimate risk lies with the public sector.

- Private finance is inherently complicated which can add to timescales and reliance on advisers.
- High termination costs reflecting long service contracts.
- Increased commercial risks due to long contract period and the high monetary values of contracts.