

Vår kontakt:

Camilla Fredman Svensson
Telefon 076 - 876 98 77
camilla.fredman-svensson@skanska.se
Public Affairs Skanska AB

Remissvar SOU 2017:13

fi.registrator@regeringskansliet.se
FI2017/01056/BAS

Remissvar SOU 2017:13 Finansiering av infrastruktur med privat kapital?

Sammanfattning

Skanska delar kommitténs slutsatser och tillstyrker dess förslag om ett svenskt försöksprogram för OPS-upphandlingar. I det följande redogör Skanska för de viktigaste skälen till detta ställningstagande och lämnar rekommendationer för ett försöksprogram för OPS. Sammanfattningsvis anser Skanska att:

Prova och utvärdera OPS

- OPS är en internationellt beprövad upphandlingsform som ger tydliga incitament att hålla tidplan och budget, främjar innovativa lösningar samt skapar ett tydligt fokus på livscykeloptimering vilket leder till en lägre totalkostnad över tiden.
- OPS ger även en förutsägbarhet då det visar på såväl det offentligas som det privatats samlade ekonomiska åtaganden i ett infrastrukturprojekt över hela dess livscykel.
- Ett svenskt försöksprogram för OPS bör därmed genomföras. OPS bör användas pragmatiskt och precis som för andra genomförandemodeller för projekt med rätt förutsättningar, där tydliga nyttor kan påvisas.
- Hög beställarkompetens är en framgångsfaktor för lyckade OPS-upphandlingar. Erfarenhet från såväl offentliga som privata aktörer i och utanför Sverige behöver tas tillvara. För att underlätta erfarenhetsutbytet bör Sverige gå med i EPEC.
- För att säkerställa en god konkurrenssituation bör minst tre OPS-projekt ingå i försöksprogrammet

OPS på rätt sätt

- OPS bör som standard genomföras med statlig slutfinansiering med s.k. tillgänglighetsersättning till den privata utföraren. Med rätt balans mellan offentligt och privat kapital i överbrygningsfinansieringen kan finansieringskostnaden pressas ned samtidigt som effektivitetsincitamenten kvarstår. Det bästa av två världar.
- Vissa projekt kan dock lämpa sig väl för, och genomföras med, privat slutfinansiering där en privat aktör tar ansvar för hela projektet s.k. marknadsrisk med brukaravgifter. Därigenom skulle den totala investeringsvolymen kunna utökas jämfört med de ekonomiska ramarna för transportinfrastruktur som beslutats för 2018-2029 och vissa samhällsekonomiskt nyttiga projekt tidigareläggas.

Mest värde för pengarna när samhällets ryggrad byggs ut

Nödvändigt att pröva nya vägar

I januari 2017 passerade Sverige 10 miljoner invånare. Redan om nio år beräknas Sveriges invånarantal överstiga 11 miljoner.¹ Transportinfrastrukturen utgör samhällets ryggrad och är avgörande för människors vardag, fungerande arbetsmarknadsregioner, ökat bostadsbyggande och såväl inrikes som utrikes godstransporter. Med en ökande befolkning ökar behoven av transporter. Kapaciteten i transportsystemet behöver därför utökas. Samtidigt lider transportsystemet av eftersatt underhåll som måste åtgärdas, och utvecklingen på flera andra samhällsområden innebär att betydande insatser är nödvändiga. Därför är det avgörande att de investeringar som görs i transportinfrastrukturen genomförs så att de ger mest värde för pengarna. Här finns en förbättringspotential i Sverige.

Som kommittén lyfter fram har produktivitet utvecklingen i den svenska bygg- och anläggningsbranschen varit svag under de senaste decennierna, något som även flera andra utredningar och utvärderingar konstaterat.² Den svaga utvecklingen har betydelse för kostnaden att bygga transportinfrastruktur och en ökad produktivitet har lyfts fram som ett prioriterat fokusområde i de senaste tre infrastrukturpropositionerna. Skanska delar kommitténs analys att upphandlings- och entreprenadformerna som används i Sverige är en viktig faktor för att förklara den låga produktivitet- och innovationsutvecklingen. Ett alltför stort fokus på lägsta entreprenadpris har hämmat arbetet med forskning och innovationer, och därmed utvecklingen av branschen.

Svenska transportinfrastrukturprojekt drabbas ofta också av stora kostnadsökningar, underskattade behov av tilläggsinvesteringar och förseningar, vilket bland annat Riksrevisionen belyst i ett antal granskningar.³ Vidare fokuserar vanligen upphandlingarna enbart på byggnationsfasen, vilket försvårar ett långsiktigt helhetsgrepp för att optimera anläggningarna över tid när det gäller nyttjande, drift och underhåll. Detta fragmenterade synsätt är en del av förklaringen till att det byggts upp en underhållsskuld i transportsystemet.

I sin granskning av det svenska vägunderhållet konstaterar Riksrevisionen också att själva genomförandet av underhållsåtgärderna skulle kunna genomföras mer kostnadseffektivt. I dagsläget brister Trafikverkets information om hur omfattande, och vilken sorts, skador som finns på olika vägsträckor och myndigheten har begränsade möjligheter att genomföra underhållsarbeten vid rätt tidpunkt och till så låg kostnad som möjligt.⁴

Mot bakgrund av Skanskas erfarenheter från andra länder ser vi att flera av bristerna i såväl investerings- och byggnationsfas som drift- och underhållsfas kan hänföras till upphandlings- och entreprenadformerna. Dagens utveckling, driven av både digitaliseringen och klimatutmaningen, ställer också krav på nya samarbetsformer och ett längre tidsperspektiv. Det finns alltså goda skäl att pröva nya vägar att öka innovationen i branschen för effektivare infrastrukturprojekt i Sverige.

¹ SCB. 2017. *Befolkningsutveckling 1900-2016 och prognos 2017-2060*.

² Riksrevisionen. 2011. *Trafikverkets produktivitet – Hur mycket infrastruktur får man för pengarna?*; Riksrevisionen. 2012. *Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet?*; SOU 2012:39. 2012. *Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen*.

³ Se exempelvis Riksrevisionen. 2011. *Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det blivit och vad har det kostat?*; Riksrevisionen. 2012. *Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna?*.

⁴ Riksrevisionen. 2017. *Trafikverkets underhåll av vägar*.

Effektivare genomförande med privat kapital

Övergripande kan det sägas finnas två syften med att involvera privat kapital i transportinfrastrukturprojekt. Dels kan privat kapital skapa effektivitetsincitament i genomförandet, dels kan privat kapital användas för att i olika hög utsträckning avlasta offentliga budgetar (detta behandlas vidare i remissvarets sista avsnitt). Skanska välkomnar kommitténs fokus på OPS som en genomförandemodell för att åstadkomma effektivare transportinfrastrukturprojekt och driva fram mer innovativa lösningar, snarare än en finansieringsmodell. Genom kombinationen av ett långsiktigt helhetsåtagande och finansiella incitament möjliggörs förbättringspotential avseende genomförande av transportinfrastrukturprojekt i Sverige. Skanska delar kommitténs bedömning att OPS kan ge effektivitetsvinster genom:

- Ett tydligt livscykelperspektiv som ger lägre totalkostnader över tid och tryggar drift och underhåll långsiktigt,
- starka drivkrafter att hålla tidplan och budget,
- incitament att utveckla innovativa lösningar.

Skanska delar också bedömningen att vissa effektivitetsvinster kan uppnås med funktionsentreprenader med helhetsåtagande, men att flera effekter är svåra att uppnå utan den incitamentsstruktur som involveringen av privat kapital skapar i OPS-projekt.

Kommittén påpekar att det saknas vetenskapligt systematiska studier av OPS-upphandlingar. Det råder dock ingen brist på praktiska erfarenheter från andra länder. Särskilt relevant i detta sammanhang är det norska försöksprogrammet med OPS-upphandlingar. Inom ramen för den norska nationella transportplanen för perioden 2002-2011 genomfördes tre vägprojekt med OPS-upphandlingar. De utvärderingar som gjorts, bland annat av den norska motsvarigheten till *Statens väg- och transportforskningsinstitut*, lyfter fram kortare byggtid, större fokus på livscykelkostnader och en hög grad av innovation i byggprocessen som tydliga mervärden i OPS-projekten.⁵ Mot bakgrund av detta har den norska regeringen formulerat ett ramverk för fortsatt användning av OPS och gett *Statens vegvesen* i uppdrag att upphandla ytterligare tre vägprojekt som samverkansprojekt – en process som nu pågår.⁶ Även för andra projekt som ingår i den norska nationella transportplanen för perioden 2018-2029 kommer OPS att övervägas som genomförandemodell.⁷

Erfarenheter från exempelvis Finland, Storbritannien och Kanada går i linje med den norska slutsatsen att OPS-upphandlingar, rätt utformade för rätt projekt, stärker livscykelperspektivet, håller budget, kortar byggtiden och ökar innovationsgraden.⁸

⁵ Transportökonomisk institutt (TØI). 2007. *Evaluering av OPS i vegsektoren*.

⁶ Det kongelige samferdseldepartement. 2015. *På rett vei – Reformen i veisektoren*. Meld. St. 25, Melding till Stortinget.

⁷ Det kongelige samferdseldepartement. 2017. *Nasjonal transportplan 2018-2029*. Meld. St. 33 (2016-2017), Melding till Stortinget.

⁸ Se exempelvis National Audit Office. 2011. *Lessons from PFI and other projects*; Finnish Transport Agency. 2013. *Public Private Partnership (PPP) Review*; The Conference Board of Canada. 2013. *Canada as a global leader: Delivering value through public-private partnerships at home and abroad*.

En modell för ökad konkurrens och förutsägbarhet

Konkurrens

Kommittén betonar att god konkurrens är en förutsättning för lyckade OPS-upphandlingar. Skanska delar denna uppfattning, och konstaterar att erfarenheterna från andra länder pekar på att konkurrenssituationen för svenska OPS-projekt kan väntas bli väl så god som för de större traditionella upphandlingar Trafikverket gör idag. För de tre OPS-projekt som upphandlades i Norge i början av 2000-talet lämnades mellan fyra och fem anbud, från såväl nationella som internationella aktörer. Som jämförelse lämnades i genomsnitt 3,5 respektive tre anbud till Trafikverket för järnvägs- och vägprojekt med högre kalkylkostnad än 500 miljoner kronor under 2016.⁹

Som komplettering till kommitténs resonemang om konkurrens bedömer Skanska att OPS-upphandlingar kan väntas leda till en bättre konkurrenssituation än i upphandlingar av funktionsentreprenader med helhetsåtaganden. Kortfattat beror detta på att tröskeln för utländska aktörer att delta med delkompetens i konsortieanbud i OPS-upphandlingar är lägre än för de åtaganden som normalt följer av upphandlingar av funktionsentreprenader med helhetsåtaganden.

Förutsägbarhet

Skanska välkomnar kommitténs klargörande genomgång av OPS-projekts effekter för statens budget och de offentliga finanserna. En effekt som kommittén dock inte tar upp är att OPS-upphandlingar på ett mer transparent och förutsägbart sätt än idag visar på såväl det offentliga som det privata samlade ekonomiska åtaganden i ett transportinfrastrukturprojekt över hela dess livscykel. I nuläget är den långsiktiga planeringen och finansieringen av transportsystemet tydligt uppdelad mellan en planerings-, investerings- och byggnationsfas å ena sidan och en drift- och underhållsfas å andra sidan. Varken i beslutsunderlagen inför nya investeringar eller i uppföljningarna av genomförda investeringar anges normalt de totala kostnaderna för både byggnation och drift- och underhåll. I OPS-upphandlingar står totalkostnaden för projektets alla faser i centrum från dag ett och över hela avtalsperioden. Det stärker förutsättningarna för bättre beslutsunderlag och bättre uppföljning av transportinfrastrukturprojekt än idag.

Dags för ett svenskt försöksprogram

Skanska bedömer att OPS som genomförandemodell kan utgöra ett viktigt verktyg för att säkerställa mest värde för pengarna i transportinfrastrukturprojekt. Därför tillstyrker Skanska kommitténs förslag om ett svenskt försöksprogram för att pröva och utvärdera OPS-upphandlingar. Med utgångspunkt i Skanskas breda erfarenhet som entreprenör och utförare i såväl OPS-projekt som andra genomförandeformer vill vi lyfta fram ett antal viktiga rekommendationer inför ett sådant försöksprogram.

Rätt modell för rätt projekt

Det finns inget egenvärde i att använda OPS, det är en genomförandemodell bland flera att överväga för transportinfrastrukturprojekt. Endast i de fall tydliga nyttor kan påvisas bör OPS användas. I flera andra länder bedöms detta med hjälp av så kallade "Value-for-money"-analyser. För att säkerställa mest värde för pengarna bör den genomförandemodell som

⁹ Statens väg- och transportforskningsinstitut. 2017. *Erfarenheter av privat finansiering av offentlig infrastruktur*.

lämpar sig bäst för varje enskilt projekt tillämpas. Inför ett svenskt försöksprogram är det centralt att besluten om vilka projekt som väljs ut föregås av noggranna och transparanta analyser.

Rätt kriterier för när OPS är lämpligt

Ett antal kriterier är särskilt viktiga att beakta i analyserna av huruvida OPS är den mest lämpliga genomförandemodellen att använda. Skanska instämmer i de kriterier som kommittén pekar ut men vill särskilt framhålla betydelsen av:

- Storlek – För att möjliggöra skalfördelar, tillräckliga resurser för optimering- och utvecklingsarbete samt för att motivera kostnaderna som uppstår både inom det offentliga och för entreprenören/entreprenörerna krävs normalt att storleken på kontrakten överstiger 1 miljard kronor.
- Avgränsning – Tydliga gränssnitt och identifierbara risker är en förutsättning för att åstadkomma en optimal risk- och ansvarsfördelning mellan parterna.
- Komplexitet – Det krävs en viss komplexitet i projektet för att värdet av risköverföring och innovation ska kunna skapas.

Skanska bedömer att exempelvis följande väg- och spårprojekt kan vara lämpliga för vidare analyser inför ett svenskt försöksprogram:

- Södertörnsleden
- Fyrspår mellan Stockholm-Uppsala
- Skurubron i Nacka
- Metro Malmö-Köpenhamn
- Utbyggnad Oslo-Stockholm
- Östlig förbindelse
- Bro över Gullmarsfjorden
- Fast förbindelse mellan Helsingborg-Helsingör

Rätt beställarkompetens

För att de förberedande analyserna, upphandlingen och uppföljningen ska fungera väl krävs, precis som kommittén understryker, att den statliga beställarkompetensen i termer av resurser, kompetens och långsiktighet är tillräcklig och ändamålsenlig. Här finns omfattande erfarenheter att lära av, framför allt i Europa, inte minst Skandinavien, men också i Nordamerika. Skanska anser att Sverige snarast bör bli medlem i *Europeiska investeringsbankens expertorgan för offentlig-privat samverkan* (EPEC) för att underlätta erfarenhetsutbytet.

Rätt balans mellan privat och offentligt kapital

Skanska välkomnar kommitténs analys av och slutsatser kring finansieringskostnaden i OPS-projekt. Ofta lyfts förenklade jämförelser mellan statens respektive privata projektbolags finansieringskostnad fram i den offentliga debatten om finansiering och organisering av transportinfrastrukturprojekt. Kommitténs viktigaste slutsatser är:

- Finansieringskostnaden för privata projektbolag är inte direkt jämförbar med statens finansieringskostnad. Hänsyn måste tas till den risköverföring som sker till det privata bolagets finansiärer.
- Justerat för denna risköverföringen kvarstår normalt en skillnad mellan finansieringskostnaden för staten och det privata bolaget.
- Skillnad i finansieringskostnad bör inte vara huvudfrågan vid beslut om investeringar i transportinfrastruktur ska genomföras som OPS. Finansieringskostnaden bör vara

en av flera faktorer att ta hänsyn till vid en samlad bedömning av potentiella samhällsekonomiska vinster och kostnader av olika genomförandemodeller.

- Finansieringskostnaden beror i hög grad på hur risk- och ansvarsfördelningen mellan den offentliga OPS-parten och den privata motparten utformas.

Den skillnad i finansieringskostnad som kvarstår justerat för risköverföringen förklaras av att staten, med sin beskattningsrätt, normalt har en mycket hög kreditvärdighet och därför lånar billigare än privata aktörer. I dagsläget har den svenska staten högsta möjliga kreditvärdighet. Det talar dock på intet sätt emot OPS-upphandlingar i Sverige. Tvärtom. Genom att utforma OPS-projekten så att staten tar ett större ansvar för finansieringen kan finansieringskostnaden pressas ned. Samtidigt behöver den privata partens del av finansieringen vara så pass stor att effektivitetsincitamenten kvarstår. På så sätt tas det bästa av två världar tillvara. Skanska deltar som exempel i ett av de befintliga OPS-projekten i Norge, Rv. 3/25 Ommangsvollen – Grundset/Basthjørnet, där kombinationen mellan offentlig och privat finansiering resulterat i en finansieringskostnad som är 6 procent högre än om projektet upphandlats traditionellt. Verkligheten skiljer sig alltså från de förenklade räkneexempel som Riksgälden presenterat.

Med rätt balans mellan offentligt och privat kapital stärks förutsättningarna för ett lyckat försöksprogram, och OPS-upphandlingar som ger mest nytta för pengarna.

Rätt förutsättningar för god konkurrens

För att konkurrenssituationen i ett svenskt försöksprogram ska bli god krävs att staten binder sig till en målsättning att genomföra ett antal OPS-projekt. Detta för att öka intresset på marknaden och, inte minst, attrahera utländska aktörer. Att genomföra flera projekt är också rationellt för att fördela kostnaderna för de nödvändiga insatser som krävs för att förbereda, upphandla och utvärdera projekt. Skanska tillstyrker kommitténs rekommendation att minst tre OPS-projekt bör ingå i ett samlat försöksprogram.

OPS – möjligheter med utökad privat involvering

Ett svenskt försöksprogram för OPS-upphandlingar bör fokusera på effektivare genomförande av transportinfrastrukturprojekt och mest nytta för pengarna med statlig slutfinansiering. Skanska vill dock poängtera att OPS som genomförandemodell även öppnar upp för att genomföra projekt som uppfyller *Eurostats* kriterier för att klassificeras utanför den offentliga sektorn. Anledningen till att ett projekt klassificeras utanför den offentliga budgeten är att privat sektor tar helhetsansvar för genomförandet. Det innebär att statens budget och de offentliga finanserna inte belastas på samma sätt som vid anslagsfinansiering eller lån via Riksgälden. Därmed kan den totala investeringsvolymen utökas jämfört med de ekonomiska ramarna för transportinfrastruktur som beslutats för 2018-2029 och vissa projekt tidigareläggas.

Det bör emellertid betonas att även dessa projekt behöver slutfinansieras, antingen genom brukaravgifter, andra intäkter (exempelvis hyresintäkter, annonsintäkter etc.) eller tillgänglighetsbaserade ersättningar från staten. Kort sammanfattat finns det två sätt att genomföra projekt som klassificeras utanför offentlig sektor:

1. Om både kostnads- och intäktsrisken överförs till privat sektor, genom vad som brukar kallas en marknadsriskmodell. Detta omnämns även ibland som koncession.

Det offentliga åtagandet är då mycket begränsat och påverkar därför varken det offentliga låneutrymmet eller utgiftstaket.

2. Om kostnadsrisken överförs till privat sektor samtidigt som offentlig sektor inte bidrar nämnvärt med finansiering, tar in några direkta intäkter från projektet eller går in och minskar risken för den privata aktören på annat sätt. Inte heller i detta fall påverkas det offentliga låneutrymmet, dock belastas utgiftstaket av tillgänglighetsbaserade ersättningar till den privata aktören under avtalsperioden.

Oavsett val av modell eller grad av privat involvering i ett OPS-projekt så kvarstår det formella ägandet hos offentlig sektor och projektet övergår till offentlig förvaltning efter avtalets slut, utan ersättning.

Skanska bedömer att följande projekt kan vara lämpliga att genomföra som OPS-projekt utanför offentlig sektor:

- Södertörnsleden
- Bro över Gullmarsfjorden
- Fast förbindelse mellan Helsingborg-Helsingör

Med vänlig hälsning,



Anders Danielsson, vVD

SKANSKA AB
(på uppdrag av i Sverige verksamma Skanskabolag)