

Finansiering av infrastruktur med privat kapital?

*Björn Hasselgren, tekn dr, expert i
kommittén*

9 maj 2017, Stockholm

Delbetänkande SOU 2017:13



Kommittédirektiven

Kommittén ska:

- Redogöra för vilka alternativ eller modeller som finns för hur privat kapital kan involveras i finansieringen av **statlig transportinfrastruktur**.
- Göra en samlad bedömning av om, och i så fall på vilket sätt, i vilken omfattning och för vilken typ av transportinfrastrukturprojekt det kan vara lämpligt att involvera privat kapital.

Bakgrund – Avgränsningar

Behandlas inte i betänkandet:

- Nivån och inriktningen på nuvarande statliga investeringar i transportinfrastruktur.
- Frågan om ägarväxling av befintlig infrastruktur.
- Om infrastrukturinvesteringar i högre utsträckning än i dag ska bekostas av brukarna.

Bakgrund – Definitioner

Finansiering tvetydigt begrepp på svenska:

- Överbrygningsfinansiering för att finansiera en investering, exempelvis via lån (*financing*).
- Slutfinansiering eller betalning av investeringsutgiften (*funding*).

Bakgrund – Definitioner

Utredningens och VTI:s definition av OPS:

[E]tt långsiktigt kontrakt mellan den offentliga sektorn och en privat part, som kan vara ett företag eller ett konsortium, om **tillhandahållande av en offentlig tjänst**. Tjänsten kan till exempel vara att tillhandahålla en väg, ett sjukhus etc.

Kontraktet specificerar att **den offentliga sektorn förbinder sig att betala en ersättning till projektbolaget** i utbyte mot att få en tjänst levererad över en förutbestämd tidsperiod, **ofta 25–30 år**.

Alternativt får projektbolaget rätt att själv ta ut avgifter från brukarna under den stipulerade tidsperioden.

Bakgrund

– OPS-modellen internationellt

- De flesta länder i Europa använder OPS i någon form inom transportinfrastrukturområdet.
- I dag fokus på ökad effektivitet, innovationer och stärkt livscykelperspektiv istället för bokföring på statens budget.
- Utveckling har gått från efterfrågebaserad (trafikvolym) till tillgänglighetsbaserad ersättning (fastprisersättning).

OPS och offentliga finanser

Ska infrastruktur slutfinansieras av skattemedel eller brukaravgifter?

- Möjligt oavsett överbrygningsfinansieringsform (anslag, lånefinansiering eller OPS).

OPS skjuter fram vissa offentligfinansiella effekter i tiden.

- Normalt påverkas finansiellt sparande (överskottsmålet) direkt av investeringsutgiften oavsett finansieringsform, men påverkan på utgifterna under utgiftstaket skjuts framåt i tiden vid OPS och lånefinansiering i Riksgäldskontoret.

OPS och offentliga finanser

Bokföringsmässiga effekter på statens budget inget bra skäl att använda OPS.

- Sämre budgettransparens genom att i närtid hålla tillbaka utgifter under utgiftstaket samtidigt som finansiellt sparande påverkas.
 - Samlad prioritering mellan olika utgifter och inkomster i den årliga budgetprocessen försvåras.
- Utan effektivitetsvinster med OPS är anslagsfinansiering i linje med budgetlagens huvudregel att föredra.
- Skäl att studera Norges nya OPS-modell med anslagsavräkning vid investeringstillfället och framskjuten betalning till OPS-bolaget.

Finanseringskostnad för staten resp. privata företag

- **Avkastningskrav från ägare och långgivare = finansieringskostnad för OPS-bolaget.**
- **Svenska staten lånar idag billigare än privata företag.**
 - Långgivare till staten bär inga projektrisker > lägre avkastningskrav.
- **Finansieringskostnad bör ses i samband med riskfördelning och incitament.**
 - Lägre finansieringskostnad genom att det offentliga tar på sig alla risker i ett projekt kan vara problematiskt (Thames Tideway Tunnel).
 - Ökad risk ger högre finansieringskostnad för OPS-bolaget men potentiellt även goda ekonomiska drivkrafter.

Finanseringskostnad och avkastningskrav

Återstår en skillnad i finansieringskostnad även när hänsyn tas till risköverföringen:

- Långivarnas riskaversion.
 - Hög likviditet för statsobligationer.
 - Regler för riskviktning när det gäller långivarnas utlåning.
- **Finansieringskostnad med hänsyn tagen till risköverföring
EN faktor som bör vägas in i en samlad samhällsekonomisk bedömning.**

Effektivitet – Argument för OPS

- **Projektet håller tidplan och budget i byggfasen.**
 - Viss empirisk evidens från exempelvis Frankrike och Australien.
- **Möjliggör långtgående riskdelning.**
- **Förstärker livscykelperspektivet.**
- **Stimulerar innovationer.**
- **Projektbolagsformen har positiva effekter i sig.**
 - Extern granskning av projektet.
 - Ägandeskap för infrastrukturobjektet genom eget bundet kapital.

Effektivitet – Argument mot OPS

- Högre transaktionskostnader.
- Högre riskjusterad finansieringskostnad.
- Längd på avtal begränsar framtida politiskt handlingsutrymme.
- Risk att låsa fast befintliga infrastrukturlösningar.

Effektivitetseffekter

– kommitténs bedömning

- **Potentiella effektivitetsvinster att hämta hem.**
- **Vissa av effekterna går att uppnå med utvecklade traditionella entreprenadmodeller som FEHA.**
- **Privat kapital ger ytterligare drivkrafter via:**
 - Ägarnas bundna kapital.
 - Möjlighet till mer utvecklad riskfördelning.
 - Starkare incitament att hålla tidplan och budget.
 - Starkare livscykelperspektiv.
- **Lämplig upphandlingsform bör avgöras från projekt till projekt.**
- **Svårt att förutsäga konkurrenssituationen.**

Institutionella förutsättningar

- **Ett framtida OPS-program kräver tillräckliga resurser och kompetens för att lyckas.**
- **Angeläget med riktlinjer och policyer.**
 - Överväg att ta fram ett standardavtal.
- **Dra lärdomar från andra länder och internationella organisationer.**
 - Norge, Nederländerna, Storbritannien.
 - OECD, Världsbanken, EPEC.
- **Ett OPS-program kan genomföras inom ramen för nu gällande regelverk och befintliga processer.**

Samlade slutsatser (1 av 2)

- 1. OPS innebär inte att någon annan betalar.**
- 2. Högre finansieringskostnad måste ses i samband med risk.**
- 3. Det finns potentiella effektivitetsvinster i förhållande till traditionella entreprenadformer.**
- 4. Funktionsentreprenader med helhetsansvar kan inte fånga alla effektivitetsvinster.**



Samlade slutsatser (2 av 2)

- 5. Det finns omfattande internationella erfarenheter att ta del av.**
- 6. Tidiga och kontinuerliga utvärderingar viktiga.**
- 7. Det krävs en statlig OPS-funktion med hög kompetens.**
- 8. Tillräcklig konkurrens i anbudsprocessen.**
- 9. Ersättningsmodellen bör bero på projektet.**

Kommitténs ställningstagande

- **Ett försöksprogram med minst tre OPS-projekt inom transportinfrastrukturområdet bör inledas inom beslutade ekonomiska ramar.**
- **I ett första steg bör en särskild funktion med hög kompetens inrättas för att förbereda programmet.**
- **Försöksprogrammet bör utvärderas i sin helhet.**