



Yttrande

KI:s diarienummer 2017-067

8 juni 2017

Finansdepartementet  
Budgetavdelningen, Strukturenheten  
103 33 Stockholm

## Finansiering av infrastruktur med privat kapital (SOU 2017:13)

FI2017/01056/BAS

### **SAMMANFATTNING**

Konjunkturinstitutet avråder från införandet av ett försöksprogram med offentligt-privat samverkan (OPS). Anledningarna till ställningstagandet är följande:

- De statsfinansiella kostnader som kan uppkomma vid en eventuell konkurs hos den privata kontraktsparten, och risken för dåligt utformade kontrakt och inlåsnings effekter, innebär att risken för oväntat höga statsfinansiella kostnader i OPS-projekt är stor.
- Att ett försöksprogram måste vara mycket omfattande för att vara kostnadseffektivt. Så stora projekt som kan tänkas bedrivas i försöksprogrammet lär vara för samhällsviktiga för att lämpa sig för försöksverksamhet.
- Konjunkturinstitutet gör en annan bedömning än utredningskommittén i avvägningen mellan riskerna och effektivitetsvinsterna med OPS-upphandlingar. Konjunkturinstitutet anser att riskerna för högre statsfinansiella kostnader väger tyngre än de eventuella effektivitetsvinster som kan uppnås.

Konjunkturinstitutet instämmer i slutsatsen att hur ett OPS-projekt påverkar statens eller det finansiella sparandet bokföringsmässigt inte är en faktor som ska styra valet av entreprenadform.

Konjunkturinstitutet anser att en modell liknande Norges modell för anslagsfinansiering av OPS-projekt (sidan 59) bör tillämpas om det beslutas att OPS-upphandlingar ska ske i Sverige. Anledningen är att det minskar risken att projekt drivs i OPS-form enbart för att minska anslagsbelastningen i närtid.

Konjunkturinstitutet instämmer i slutsatsen att en tillgänglighetsbaserad ersättning är att föredra framför ersättning baserad på trafikvolym i ett eventuellt OPS-kontrakt.

Konjunkturinstitutet instämmer i förslaget att Sverige bör bli medlem i organisationen EPEC för att öka kompetensen på området innan ett eventuellt beslut om ett försöksprogram fattas.

Konjunkturinstitutet vill poängtera att kostnaden för projektrisken inte bör mätas som en riskpremie i avkastningskravet vid OPS-kontrakt, eftersom det initiala investeringsbeloppet är osäkert. Kostnaden för projektrisken bör istället likställas med en försäkringspremie.

Konjunkturinstitutet vill poängtera att en riskjustering av den privata finansieringskostnaden vid OPS-upphandling inte bör göras om den offentliga beställaren är riskneutral.

Konjunkturinstitutet anser att en rättvisande statsfinansiell jämförelse av finansieringskostnaden bör inkludera den ökade finansieringskostnad som krävs för att minska kostnaderna vid, och sannolikheten för en konkurs i projektbolaget. Jämförelsen av finansieringskostnaden i olika upphandlingsformer bör också beakta att OPS-kontrakt måste vara mycket långa för att skapa incitament för utföraren att välja långsiktigt hållbara konstruktionslösningar, och att skillnader i projektens årliga finansieringskostnader har större betydelse ju längre kontrakten sträcker sig.

#### **GRUNDERNA FÖR KONJUNKTURINSTITUTETS STÄLLNINGSTAGANDE**

Utredningen är gedigen och beskriver på ett förtjänstfullt sätt fördelar och nackdelar med offentlig-privata samverkanskontrakt. Därför utgör utredningen ett gott underlag för fortsatta diskussioner. Det finns dock ett antal områden där Konjunkturinstitutets gör en annan bedömning än utredningskommittén.

#### **Kostnader vid en eventuell konkurs**

Konjunkturinstitutet instämmer med det särskilda yttrandet lämnat av Per Sonneby, att risken för konkurs hos den privata motparten i ett offentlig-privat samverkanskontrakt (OPS) är en viktig faktor som talar emot förtjänsten med OPS i en statsfinansiell analys. Om ett projekt blir dyrare än förväntat, eller om den privata aktören gör ett dåligt arbete och försätts i konkurs faller troligtvis en stor del av kostnaden för projektet på beställaren. Sannolikheten för konkurs innebär att överföringen av entreprenadrisk från beställaren till den privata aktören är mindre än man vid första anblick kan förledas att tro. Den privata utföraren bär enbart en risk som motsvarar det egna kapitalet och eventuella lån eller garantier som ställts ut av ägaren till projektbolaget<sup>1,2</sup>. Utredningen nämner att erfarenheter i Spanien visar att den offentliga parten har en svag förhandlingsposition i OPS-omförhandlingar, men det faktumet beaktas inte i utredningens slutsatser. Den privata parten bär alltså enbart en del av risken i projektet, men all eventuell vinst som uppstår om projektet blir billigare än förväntat tillfaller den privata parten. Det finns alltså en asymmetri i riskfördelningen mellan parterna som är till beställarens nackdel, vilket utredningen också nämner.

Beställarens kostnader vid en konkurs kan minskas med kontraktsklausuler formulerade till beställarens fördel. Den privata ägarens incitament till att försätta projektbolaget i konkurs vid en gynnsam kostnadsutveckling kan också minskas genom regleringar i kontraktet om ägargarantier, lägsta gränser för det bundna egna kapitalet i projektbolaget, och andra begränsningar. Utredningen nämner att sådana klausuler och krav påverkar finansieringskostnaden för projektet (sidan 130). Men i analysen av skillnader i finansieringskostnaden i kapitel 5 beaktas inte denna kostnad. Inte heller i tillräcklig utsträckning i utredningens slutsatser

---

<sup>1</sup> Med projektbolag avses här det privata bolag som är kontraktspart gentemot beställaren, och ansvarar för byggnationens genomförande. Projektbolaget kan vara ett företag som ägs gemensamt av både byggföretag och ett eller fler finansiella företag, men det kan också vara ett dotterbolag i en större koncern.

<sup>2</sup> Långivarna bär förmodligen också en del av risken, hur mycket beror på vilken pant eller andra säkerheter som finns för lånen.

beaktas kostnaderna vid en eventuell konkurs, alternativt de ökade finansieringskostnader som staten indirekt får betala för att minska konkursrisken.

### **Riskerna för dåligt utformade kontrakt**

Dåligt utformade kontrakt kan bli mycket kostsamma för beställaren, oavsett om det rör sig om OPS-kontrakt eller andra kontraktsformer. Men sannolikheten för att kontrakten leder till oavsiktligt högre kostnader för beställaren är högre för OPS-kontrakt än för andra kontraktsformer av två skäl: komplexiteten och svårigheter att göra ändringar i efterhand. Komplexiteten i OPS-kontrakt innebär att kontrakten kan bli oförmånliga för beställaren även om en särskild kompetensfunktion inrättas. Misstag kan ske på grund av ofullständig information hos beställaren, slarv, korruption eller att regelverket kring upphandlingar försvårar utformningen av kontrakten. Sannolikheten för höga kostnader för beställaren är högre eftersom utföraren har ett informationsövertag vad gäller förväntade produktionskostnader, och konkurrensen på marknaden för stora komplexa byggprojekt är låg.

Även ett väl utformat kontrakt i dagsläget kan bli problematiskt i framtiden eftersom önskvärda förändringar i kontraktet i efterhand kan bli kostsamma för beställaren. Utredningen nämner att framtida standardförändringar i anläggningen kan bli önskvärda på grund av teknologisk utveckling eller så kan beställaren i framtiden vilja ändra på anläggningen för att åstadkomma samordning med andra anläggningar som inte var planerade vid kontraktstillfället. Ta exempelvis ett kontrakt på en motorväg. Om beställaren efter tio år vill bygga en ny avfart, eller installera säkerhetsinstallationer som inte fanns tillgängliga när kontraktet avtalades, kan detta bli mer kostsamt för staten vid ett OPS-upplägg än om anläggningen byggdes genom vanlig upphandling. Utredningen nämner denna risk på sidan 116. Konjunkturinstitutet anser att detta är en viktig aspekt som utredningen bör fästa större vikt vid i avvägningen mellan för- och nackdelar med OPS-kontraktsformen. Att sannolikheten för omförhandlingar är hög bekräftas i utredningen (sidan 124), baserat på erfarenheter i USA. Men utredningens slutsatser om beställarens förhandlingsstyrka vid en omförhandling av OPS-avtal relativt andra avtal är förenklad (sidan 135) och till viss del missvisande, eftersom det bara berör en förändring i drifts- och underhållsättagandet. Möjligheterna att förhandla fram en *förändring av själva anläggningen* är däremot avsevärt sämre för beställaren i ett OPS-avtal än för andra upphandlingsformer. I valet mellan OPS-kontrakt och andra kontraktsformer bör sannolikheten för ökade kostnader vid dåligt utformade kontrakt eller framtida förändringar av anläggningen vägas mot fördelarna med upphandlingsformen.

Risken för inläsningseffekter (det vill säga att beställaren har svårt att kräva eller genomföra förändringar i anläggningen efter byggstarten) kan mildras genom att korta ned kontraktstidsperioden. Men ju kortare kontraktstidsperioden är, desto lägre blir incitamenten för utföraren att välja långsiktigt hållbara konstruktionslösningar. Risken för inläsningseffekter kan också minskas genom att utforma flexibla kontrakt med klausuler om möjligheter till omförhandling till beställarens fördel. Men även detta ökar finansieringskostnaden som beställaren indirekt får betala.

Utredningens beskrivning av incitamenten för projektbolaget att välja långsiktigt hållbara konstruktionslösningar är alltför förenklad (sidan 135). Utredningen blandar ihop incitamenten till att välja hållbara konstruktionslösningar med sanktionsmöjligheterna vid bristfällig kontraktsefterlevnad (engelskans *incentives and enforceability*). Det stämmer att den privata parten inte får betalt om inte tjänsten levereras i ett OPS-avtal. Det betyder att sanktionsmöjligheterna för beställaren i teorin är goda. Men det betyder inte nödvändigtvis att incitamenten att välja långsiktigt hållbara konstruktionslösningar är höga. Incitamenten är höga att välja konstruktionslösningar som är hållbara *enbart under kontraktstiden*. OPS-avtalen måste därför

sträcka sig över mycket lång tid. Ju längre tid kontrakten avser, ju mer betydelse får skillnaden i den årliga finansieringskostnaden (räntan) för projektet. Jämförelsen är också förenklad eftersom den förutsätter fullständiga kontrakt. Tvister om huruvida kontraktet har efterlevts eller ej kan bli kostsamma för beställaren. Det är juridiskt enklare för beställaren att påvisa brister i den fysiska anläggningen, till exempel avseende adekvat korrosionsskydd i det valda materialet, än att påvisa brister i tillhandahållandet av infrastrukturtjänsten enligt OPS-avtalet. Här bör man skilja på konstruktionsval som leder till olika hinder för anläggningens brukbarhet. Vissa konstruktionsval påverkar anläggningens brukbarhet direkt, exempelvis undermålig asfalt på en bro som kräver omläggning efter bara något år. Andra konstruktionsval leder till en gradvis försvagning av anläggningen som inte påverkar brukbarheten förrän vid en viss brytpunkt, då hela anläggningen blir obrukbar. Det kan handla om exempelvis korrosionsskydd eller kvalitén på betongen. För det senare konstruktionsvalen är kontraktstiden avgörande för incitamenten. De konstruktionsvalen är troligvis också viktigaste eftersom de kan vara mycket kostsamma att åtgärda.

### **Ett försöksprogram blir mycket omfattande**

Konjunkturinstitutets ställningstagande att avråda från införandet av ett försöksprogram grundar sig också i att ett försöksprogram måste vara mycket omfattande för att vara kostnadseffektivt. Anledningen till att ett försöksprogram måste vara omfattande för att vara kostnadseffektivt är som utredningen nämner att det finns höga fasta kostnader för att upprätta kontrakten och för att anskaffa den kompetens som behövs för upphandlingen. Men det är också, som utredningen nämner, för att skapa förutsättningar för bättre konkurrens i upphandlingen genom att locka fler utländska företag till att lämna anbud. Utredningen föreslår att OPS-projekt bör avse kontrakt för minst 2 miljarder kronor (sidan 167). Ett försöksprogram med tre OPS-projekt kommer alltså att omfatta kontrakt värda minst 6 miljarder kronor. Konjunkturinstitutet anser att beloppet, och betydelsen av ett lyckat genomförande av projekt i denna storleksklass, är för stort för att bedrivas som ett försöksprogram. Upphandlingar i denna storleksklass bör genomföras med beprövade metoder. Alternativa upphandlingsformer som funktionsupphandlingar med helhetsansvar kan vara kostnadseffektiva även i mindre projekt rörande några hundra miljoner kronor.<sup>3</sup> De enklare kontraktsformerna har därmed fördelen att beställaren kan pröva sig fram och löpande utvärdera mindre projekt utan att riskera alltför stora kostnader under försökstiden.

Kommittén förespråkar att OPS-projekten ska utvärderas i efterhand. Samtidigt konstateras det att utvärderingar är mycket svåra att genomföra. En anledning som nämns är att OPS-projekten ofta är unika och det är svårt att finna jämförbara projekt. Utredningen nämner två OPS-projekt som redan genomförts i Sverige, Arlandabanan och Nya Karolinska sjukhuset i Stockholm. Resultaten av de projekten bör om möjligt utvärderas innan ett eventuellt nytt försöksprogram inrättas.

Författarna förespråkar inrättandet av en statlig OPS-funktion med hög kompetens. Den funktionen kommer i sig att vara kostsam. Att inrätta en sådan funktion är alltså bara motiverat om staten beslutar om ett omfattande OPS-program. Konjunkturinstitutet instämmer i att en sådan funktion är nödvändig för att kunna bedriva ett väl fungerande OPS-program. Konjunkturinstitutet instämmer i att ett eventuellt beslut om att inleda ett OPS-program bör stå mellan att bedriva ett mycket omfattande OPS-program eller inget alls. Konjunkturinstitutet

---

<sup>3</sup> Exempelvis väg 2761 i Skövde kommun upphandlades som totalentreprenad med funktionskrav och kostade bara ca 50 miljoner kronor (se [www.trafikverket.se](http://www.trafikverket.se)).

et instämmer därför med det särskilda yttrandet att den mest ändamålsenliga modellen för ett svenskt OPS-program bör konkretiseras innan ett sådant beslut fattas.

### **Funktionsentreprenader med helhetsansvar ett alternativ**

Utredningen ”Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen” (SOU 2012:39) framhöll fördelarna med totalentreprenader och föreslog att arbetet med att utveckla funktionskrav i upphandlingar skulle intensifieras och utvärderas (se kapitel 7 i SOU 2012:39). Det vore olyckligt om inrättandet av en särskild OPS-funktion inom staten skulle ta resurser från det utvecklingsarbete som föreslogs i SOU 2012:39. Särskilt eftersom vissa av effektivitetsvinsterna med OPS är möjliga att uppnå i funktionsupphandlingar med helhetsansvar (FEHA). Konjunkturinstitutet förordar därför att ett OPS-program inte bör påbörjas förrän en utvärdering av FEHA-upphandlingarna visar att FEHA-kontrakt inte kan skapa samma effektivitetsvinster som OPS-kontrakt kan skapa.

Utredningen lyfter fram två potentiella fördelar med OPS relativt FEHA som kan ifrågasättas: riskfördelningen mellan parterna och kapitalbildningen i privata OPS-projektbolag. Fördelarna med riskfördelningen motverkas dock av risken för konkurs och dåligt utformade kontrakt, som noterats ovan. Fördelarna med projektbolagsformen kan ifrågasättas (se nedan).

### **Projektbolagsformen ökar inte incitamenten till färdigställande av projektet**

Konjunkturinstitutet delar inte utredningens uppfattning om fördelarna med projektbolagsformen i OPS-kontrakt (sidan 98). Projektbolagsformen lär inte påverka incitamenten på det positiva sätt som utredningen beskriver. Tvärtom så ökar incitamenten till att försätta ett projektbolag i konkurs och avbryta en misslyckat eller oväntat dyrt projekt ju mindre eget kapital ägaren har bundet i projektbolaget. Om OPS-kontrakten istället skrivs med moderbolaget i en större koncern ökar incitamenten att slutföra ett påbörjat projekt.

Utredningen framhåller fördelarna med en noggrann kreditprövning före projektstart. Men incitamenten förändras när projektet väl är igång och utredningen nämner inte att det är projektbolagets aktieägare som beslutar om eventuellt misslyckade projekt ska drivas vidare eller inte. Om ett projekt blir oväntat dyrt kan aktieägarna i ett projektbolag genomföra en nyemission för att driva projektet vidare, eller låta projektbolaget gå i konkurs. Incitamenten att sätta moderbolaget i en större koncern i konkurs är avsevärt mindre. Det finns inget som utesluter att moderbolaget står som kontraktspart istället för ett projektbolag. Ett OPS-kontrakt skulle likväl kunna avtalas mellan den offentliga beställaren och moderbolaget i en större koncern. Ur beställarens synvinkel vore det att föredra. Kreditprövningen av projektet lär då bli mindre noggrann, men moderbolagets granskning av projektet lär å andra sidan bli mer noggrann.

### **Ingen riskjustering om den offentliga beställaren är riskneutral**

Konjunkturinstitutet anser att utredningen överdriver betydelsen av riskjusteringen av finansieringskostnaden (sidan 161). Det finns en subtil felaktighet i utredningens analys som är viktig i sammanhanget. Utredningen betraktar investeringen som vilken investering som helst, exempelvis köp av en aktie, till ett fast belopp, men med ett okänt utfall i framtiden (sidan 100). I sådana exempel består risken i att de framtida intäkterna är okända, och det är rimligt att mäta risken som en premie i avkastningskravet, som utredningen beskriver.

I ett OPS-projekt är förhållandet dock det omvända. Investeringsbeloppet är inte känt, men de framtida intäkterna är kända, så länge kontrakten avser tillgänglighetsbaserad ersättning. Riskerna består i att det initiala investeringsbeloppet är okänt. Det innebär att det är olämpligt att mäta kostnaden för risken som en riskpremie i räntan. Den privata parten i ett OPS-avtal vet inte på förhand hur mycket de kommer att behöva låna/investera. Om det initiala investeringsbeloppet är okänt så går det inte att beräkna en exakt riskpremie för avkastningskravet.

Kostnaden för projektrisken bör istället kalkyleras som en försäkringspremie. Hur kostnaden för risk bör beaktas illustreras enklast med ett exempel. Anta att staten avser bygga en väg, och kostnaden för byggnationen kan med lika stor sannolikhet bli 100, 200 eller 300 kronor. Statens upplåningskostnad är 1 procent, och vi bortser från sannolikheten för konkurs eller skillnader i effektivitet mellan den privata parten och staten. Om staten bygger i egen regi är den förväntade kostnaden 200 kronor med 1 procent ränta, och till det tillkommer en risk med 1/3 sannolikhet att projektet kostar 300 kronor. Om staten är riskavert så innebär denna risk en extra kostnad för staten, även om den vägs upp av ett lika sannolikt utfall på en kostnad på enbart 100 kronor.<sup>4</sup> Men hur bör denna kostnad mätas? Den bör inte mätas som en ränta, eftersom investeringsbeloppet är okänt, och upplåningskostnaden för staten är densamma oavsett projektets riskprofil, så länge det inte är ett så pass stort projekt att det påverkar statens betalningsförmåga. Istället bör denna risk mätas som en försäkringspremie i kronor som enbart betalas vid ett enda tillfälle (före projektstart). Om en perfekt försäkringsmarknad existerade skulle staten kunna försäkra sig mot det dåliga utfallet, men så är naturligtvis inte fallet i verkligheten.

Om staten upphandlar projektet som ett OPS-avtal överförs risken för högre byggkostnader till den privata parten. Hur påverkar projektrisken den privata partens avkastningskrav? Även i detta fall underlättas analysen av att man tänker sig en hypotetisk situation där den privata parten köper en försäkring mot högre (och lägre) byggkostnader före byggstart. Då är investeringsbeloppet känt, och det går att räkna ut en säker avkastning för projektet. Den privata kostnaden för risken är det belopp som bolaget skulle vara berett att betala för att försäkra sig mot risken för högre byggkostnader.

Eftersom den privata parten inte kan köpa någon försäkring av detta slag begär de en högre avkastning än den riskfria räntan för att täcka riskkostnaden som de själva bär. Mellanskillnaden är den riskpremie som utredningen beskriver. Hur hög denna riskpremie måste vara beror på kontraktets längd. Ju längre kontraktet sträcker sig, ju mer värdefullt blir ett kontrakt med hög ränta. Det beror också på hur kontrakten särskiljer mellan det initiala beloppet och räntan som avgör betalningsplanen. Istället för att kräva en högre avkastning i termer av hög ränta så kan den privata parten ta betalt för risken för höga byggkostnader genom att räkna på ett högre initialt investeringsbelopp än det förväntade.

Oavsett vilket kommer den offentliga beställaren att få betala den privata partens riskkostnad. Om den privata parten och dess finansierare är mer riskaverta än beställaren så ökar finansieringskostnaden, men avdrag bör göras för den minskade riskkostnaden för beställaren, såsom utredningen beskriver. Men om beställaren är riskneutral, vilket torde vara rimligt då staten beställer små- och mellanstora projekt, så finns ingen kostnad för statens risk. Då ska ingen riskjustering av finansieringskostnaden göras överhuvudtaget. Hela den ökade

---

<sup>4</sup> Att vara riskavert innebär att man föredrar ett säkert utfall före ett osäkert, även om det förväntade utfallet av det osäkra valet är lika bra eller bättre än det säkra. Ju mer riskavert man är, ju högre måste det förväntade utfallet av det osäkra valet vara för att man ska vara beredd att välja det osäkra valet framför det säkra.

finansieringskostnad som uppstår vid en OPS-upphandling innebär då en kostnadsökning för beställaren. Riskjusteringen är viktigare ju större betydelse projektet har för hela beställarens ekonomi, exempelvis om beställaren är en mindre kommun och om projektet är mycket stort med stora risker för fördyrningar.

Exemplet visar att det är mer rättvisande att betrakta den överföring av risk som sker från beställaren till den privata parten som en försäkringspremie snarare än en riskpremie i avkastningskravet. Distinktionen är viktig för hur statens finansieringskostnad på ett rättvisande sätt kan jämföras med den privata finansieringskostnaden i en statsfinansiell analys: Den bör inte göras i termer av ränteskillnader, som utredningen gör (sidan 106), utan snarare i termer av total förväntad kostnad med hänsyn taget till kostnaden för projektrisken beräknad som en försäkringspremie. Dessutom visar exemplet, att om staten är riskneutral så bör ingen riskjustering av finansieringskostnaden göras. Om staten är riskneutral så är det en rättvisande jämförelse att jämföra statens förväntade finansieringskostnad med långivarnas *faktiska* avkastningskrav i en statsfinansiell analys, i motsats till utredningens slutsats i punkt 3 på sidan 106.

#### **FÖRTYDLIGANDE OM RISKJUSTERINGEN**

Hur kostnaden för risk skiljer sig mellan upphandlingsformerna är svår att genomskåda eftersom den inte alltid är synlig i kronor. Detta avsnitt förtydligar argumenten ovan om hur kostnaden för risk bör beaktas i jämförelsen av olika upphandlingsformer. Avsnittet innehåller inga nya ställningstaganden, utan är endast en pedagogisk framställning av de redan framförda argumenten.

Den ökade finansieringskostnad som uppstår när en privat part finansierar ett byggprojekt i en OPS-upphandling, jämfört med om staten finansierar projektet, beror till stor del på risken för högre byggkostnader eller misslyckanden för den privata parten. Staten som beställare betalar för den högre finansieringskostnaden eftersom den privata parten begär en högre ersättning för arbetet än den förväntade kostnaden. Skillnaden mellan den förväntade kostnaden för den privata parten, och vad de faktiskt begär i ersättning, bestäms till stor del av hur riskaverta de och deras finansärer är, och i vilken mån de kan diversifiera bort den risken de tar i projektet. Om staten finansierar projektet själv bär staten denna risk, men den risken är inte synlig i kronor och ören, eftersom den inte påverkar statens upplåningsränta (om det inte är ett så stort projekt att det äventyrar hela statsfinanserna).

Staten som beställare kommer alltså att betala mer i kronor och ören vid en upphandling med OPS jämfört med vad projektet förväntas kosta om staten finansierar projektet själv. Men om staten finansierar projektet bär staten en osynlig kostnad i form av risken för ökade kostnader. Utredningen argumenterar för att man bör ta hänsyn till den osynliga kostnaden när man jämför vilken upphandlingsform som är förmånligast för staten och mest kostnadseffektiv för samhället. Konjunkturinstitutets invändning mot utredningens argument består av två punkter:

1. Den teoretiska ramen för hur utredningen analyserar kostnaden för risken är olämplig. Utredningen beskriver kostnaden för risk som en riskpremie i räntan, då den istället borde beskrivas som en försäkringspremie. Skillnaden är viktig eftersom en försäkringspremie mot högre byggkostnader enbart skulle betalas vid ett enda tillfälle. En räntepremie ligger å andra sidan kvar i finansieringskostnaden år efter år till dess att hela projektet är slutbetalt. Att behandla kostnaden för risk som en premie i räntan ger intrycket av att en riskjusterad jämförelse av finansieringskostnaden är oberoende av tidshorisonten för betalningsplanen.

2. Utredningen överdriver statens kostnad för risk. Man måste komma ihåg att byggkostnaden kan bli både högre eller *lägre* än förväntat. Så länge projektet inte är så stort att det påverkar de statliga finanserna borde staten inte fästa så stor vikt vid osäkerheten kring de slutliga byggkostnaderna. Om beställaren är en kommun eller landsting är situationen däremot annorlunda. Det bör dock poängteras att hur staten bör värdera kostnaden för risk till stor del är en bedömningsfråga.

## **ÖVRIGA SYNPUNKTER**

### **Samägda OPS-bolag**

Vid eventuella fortsatta utredningar vore det önskvärt att inte enbart avgränsa analysen till kontrakts-OPS, utan även till att täcka OPS-projekt som bedrivs av projektbolag som samägs av både offentliga och privata aktörer (sidan 56). Ett offentligt-privat samägande skulle exempelvis försvåra för den privata parten att försätta projektbolaget i konkurs.

### **Möjligheter att stävja korruption**

Det är önskvärt att för- och nackdelar vad gäller möjligheterna till att stävja korruption i OPS-upphandlingar relativt andra upphandlingsformer belyses i eventuella framtida utredningar, eftersom korruption i offentliga upphandlingar av byggprojekt är ett internationellt välkänt problem. Även möjligheterna till att stävja penningtvätt och skattefusk i OPS-upphandlingar bör belysas.

### **Osäkert om produktivitetens utvecklingen i byggbranschen verkligen är låg**

Utredningskommittén gör bedömningen att effektivitetsvinsterna i ett väl utformat OPS-projekt överväger effektivitetsförlusterna, men nämner att riskerna också är högre. Kommittén förordar ändå ett OPS-program, delvis mot bakgrund av en svag produktivitetens utveckling i bygg- och anläggningsbranschen (sidan 143). Men slutsatsen att produktivitetens utvecklingen i den svenska bygg- och anläggningsbranschen verkligen är låg vilar på svaga grunder. Produktiviteten i byggbranschen är mycket svår att mäta. Utvecklingen enligt nationalräkenskaperna har exempelvis reviderats vid flertalet tillfällen. Konjunkturinstitutet anser att riskerna för höga statsfinansiella kostnader vid OPS-kontrakt bör väga högre än möjligheterna till osäkra effektivitetsvinster i bedömningen.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Urban Hansson Brusewitz. Föredragande har varit Erik Glans. I den slutliga handläggningen har också Markus Sigonius deltagit.

Urban Hansson Brusewitz

Erik Glans