

En komparativ analys av olika PPP-modeller och implikationer för projektet Ostlänken

Staffan Hultén och Gunnar Alexandersson

Handelshögskolan i Stockholm



Förord

Ostlänken, som kommer binda samman Stockholmsområdet – inklusive Mälardalen och Uppsala – med orterna utmed sträckan Stockholm-Nyköping-Linköping, är ett av de mest intressanta järnvägsbyggnadsprojekten just nu. Enligt Banverkets planering kan banan börja projekteras och byggas 2011. Vintern 2004 blev vi ombedda av en grupp industrialister och eldsjälar att fundera på vilka för- och nackdelarna kunde vara med att tidigarelägga bygget av Ostlänken som en del av ett PPP-projekt (Public-Private-Partnership).

Samarbeten mellan offentligt och privat existerar sedan lång tid tillbaka inom järnvägssektorn. Utvecklingsparet SJ och ASEA (idag en viktig del av Bombardier Transportation Sverige AB) samarbetade länge om nya lok och tåg, privata företag sköter på uppdrag av länstrafikhuvudmän och staten passagerartrafik på järnväg över hela landet och Arlandabanan är sedan starten kontrollerat av ett privat företag. Vi diskuterar i denna rapport hur ett PPP-projekt kan utformas för Ostlänken, baserat på en analys av vilka för- och nackdelar som finns med ett PPP-projekt jämfört med ett i alla delar offentligt kontrollerat projekt. Analysen görs utifrån en litteraturgenomgång och egna reflektioner. För en del aktörer kan en PPP-lösning för ett stort infrastrukturprojekt framstå som mindre önskvärd baserat på principen att det offentliga skall äga eller kontrollera järnvägens infrastruktur. Därför diskuterar vi i denna utredning även hur ett PPP-projekt kan göras förenligt med en sådan princip.

Vi har under projektets gång fått insiktsfulla och värdefulla kommentarer och synpunkter från medlemmarna i vår referensgrupp – Mats Waering och Lennart Iwar vid Setterwalls Advokatbyrå, samt konsulterna och järnvägskännarna Ragnar Hellstadius, Fredrik Trolle, Bo Krogvig och Stig Larsson. Vi vill rikta ett speciellt tack till Mats, Ragnar och Fredrik, som utöver att de tillfört kunskap om Ostlänkenprojektet och PPP-lösningar drivit på oss att utveckla nya idéer kring synen på PPP. Vi vill också tacka doktorand Nassef Hmimda och forskningsassistent Ahmed Khelifa, båda vid Ecole Centrale Paris, för hjälp med att samla in material till rapporten.

Forskningsstiftelsen MTC har förtjänstfullt hjälpt oss med administrationen kring projektet. MTC grundades 1974 av IFL och IVA; stiftelsen har till uppgift att främja forskning och kunskapsutveckling inom marknad, företagande och organisation, samt att sprida information om sådan kunskap. Detta görs genom att organisera forsknings- och utvecklingsprojekt samt att vara en mötesplats för akademi och näringsliv i syfte att generera nytänkande och tillskott av kunskap.

Vi vill avslutningsvis tacka Vinnova för att de finansierade arbetet med rapporten och Per Norman för att han låtit oss dra över tiden med att leverera den när vi ville göra ytterligare omskrivningar av texten.

Stockholm i maj 2006

Staffan Hultén

Gunnar Alexandersson

Innehållsförteckning

Sammanfattning	6
Inledning	8
PPP i transportsektorn – bakgrund och översikt	9
Varför PPP?	10
Fördelar med PPP	11
Förbättrad servicekvalitet	11
Högre avkastning på det investerade kapitalet	11
Lägre projektkostnader	11
Lägre risktagande	12
Stärkt innovativitet	12
Snabbare projektgenomförande	12
Enklare och säkrare budgetering	13
Källor till ytterligare inkomster	13
Nackdelar med PPP	13
Högre kapitalkostnader om staten inte är låntagare	13
Komplicerade kontrakt	14
Minskad flexibilitet vid långa kontrakt	14
Typologi över PPP-projekt	14
Servicekontrakt	16
Driftskontrakt	16
Operation & Maintenance-kontrakt	16
Finansiella strukturer	16
Potentiella styrkor	17
Potentiella svagheter	17
Konstruktionskontrakt	18
Design Build Operate (DBO)	18
Build Operate Transfer (BOT)	18
Finansiella strukturer	18
Potentiella styrkor	18
Potentiella svagheter	19
Delegerade företagsledningskontrakt	19
Leasingkontrakt	19
Koncessioner	19
Finansiella strukturer	20
Potentiella styrkor	20
Potentiella svagheter	20
PPP och EU:s regelverk	21
Grönboken	21
Valet av den privata partnern	21
Rent kontraktuella partnerskap: tilldelningen utformad som "offentligt kontrakt"	22
Rent kontraktuella partnerskap: tilldelningen utformad som "koncession"	23
Specifika frågor relaterade till privatinitierade PPP-projekt	24
Efterspelet till Grönboken	25

<i>Några exempel på PPP-projekt i transportsektorn</i>	26
Öresundsbron	26
Arlandabanan	27
Eurotunnel	28
Vägprojekt som använder skuggtullar	30
<i>Ytterligare erfarenheter från europeiska PPP-projekt</i>	31
<i>Analys och slutsatser</i>	33
<i>Fallet Ostlänken</i>	35
Inledning	35
Argument för Ostlänken som ett PPP-projekt	35
Argument för Ostlänken: regionförstoring i teori och praktik	36
Argument för en tidigareläggning av Ostlänken	46
Argument för ett PPP-projekt	48
Utformningen av Ostlänken som ett PPP-projekt	49
Regleringsmässiga frågeställningar	49
Politiska frågeställningar	50
Finansiella frågeställningar	50
Tekniska frågeställningar	52
Marknadsmässiga frågeställningar	52
Avtalsmässiga frågeställningar	52
Slutsatser	55
<i>Bibliografi</i>	57
Tryckta källor	57
Länkar	58

Sammanfattning

En effekt av avregleringen av flera transportsektorer är att privata aktörer deltar i finansieringen av investeringarna i nya transportsystem. Det finns många olika sätt att kategorisera dessa projekt, som med ett samlingsnamn ofta kallas för *Public-Private Partnerships* (PPP). Benett, Grohman och Gentry (1999) beskriver t.ex. PPP som ett spektrum av samarbetsformer mellan privata och offentliga organisationer i tillhandahållandet av infrastrukturtjänster. PPP-projekt sträcker sig från att vara långsiktiga och inkludera ny-investeringar i infrastruktur – koncessioner och BOT – till att vara mer kortsiktiga och enbart inkludera reinvesteringar – leasingavtal och produktionsavtal – eller enbart avse drift av en anläggning.

PPP-projekt anses ge många fördelar för den offentliga partnern: förbättrad servicekvalitet, mer värde för investerat kapital, lägre projektkostnader, mindre risk, stärkt innovativitet, snabbare utförande, bättre budgetstyrning och ökade intäkter. Den privata partnern attraheras av bl.a. mer omfattande verksamhet, högre vinstmarginal, inträde i nya sektorer och långsiktiga intäkter.

Stora PPP-projekt kan ge upphov till ekonomiska problem för det företag eller konsortium som vinner upphandlingen om den grundläggande kalkylen innehåller felaktiga antaganden. A-train, som byggde och trafikerar Arlandabanan, har t.ex. haft svårt att uppnå lönsamhet eftersom flygtrafiken på Arlanda fick en svagare tillväxt än väntat. Kanaltunnelföretaget Eurotunnel har stora ekonomiska problem bl.a. därför att projektets långsiktiga lån togs när ränteläget var mycket högre än ränteläget efter tunnelns öppnande kombinerat med att möjligheterna att höja priserna i takt med inflationen inte gav så mycket när inflationstakten mattades.

Att PPP är ett mycket vitt begrepp, som inbegriper vitt skilda kategorier av samarbeten mellan offentlig och privata aktörer, bidrar till att göra det mindre troligt att EU kan skapa ett unikt regelverk för PPP-projekt. Det skulle i så fall kunna hamna i konflikt med annan EU-lagstiftning. För många PPP-projekt (upphandling av serviceavtal) gäller idag reglerna för offentlig upphandling medan det för andra PPP-projekt finns flera olika regelverk som kan appliceras. För en del typer av PPP-projekt gäller enbart nationell lagstiftning. Av detta följer att det finns viss handlingsfrihet inom ramen för EU:s regelverk när det gäller att utveckla samarbeten mellan vissa partners.

Ostlänken utgör en planerad ny 15 mil lång dubbelspårig järnväg för höghastighetståg mellan Södertälje och Linköping. Bolaget Nyköping-Östgötalänken AB (med berörda kommuner och landsting som ägare) bildades 2001 för att driva och stödja projektets förverkligande. Ostlänken finns också med i Banverkets framtidsplan, med planerad byggstart 2010-2015. I rapporten diskuteras möjligheterna att tidigarelägga byggandet av Ostlänken med hjälp av en PPP-lösning. I detta sammanhang behandlas gamla och nya argument för detta samt diskuteras den praktiska utformningen av Ostlänken som ett PPP-projekt.

Inledning

Samarbeten för att genomföra stora kostnadskrävande projekt mellan å ena sidan myndigheter och offentligt ägda företag och å andra sidan det privata näringslivet – s.k. *Public-Private Partnerships* (PPP) – har under den senaste tioårsperioden kommit att uppmärksammas alltmer i Sverige och inom EU. Aktörer inom transportsektorn har blivit alltmer intresserade av denna typ av samarbeten och anordnar bl.a. en årligt återkommande konferens – *Transport Partnerships*. Det övergripande målet med PPP är att i lösandet av problem försöka kombinera fördelar från den privata sektorn – innovationsförmåga, finansiella tillgångar, effektiv styrning och entreprenörskap – med den offentliga sektorns sociala ansvarstagande, miljömedvetenhet och lokalkännedom. Den privata sektorn kommer enligt en utredning av Världsbanken att investera hundratals miljarder i transportsektorn de närmaste tio åren.¹

I Sverige används redan PPP för att driva järnvägs-, flyg-, buss- och båtlinjer genom serviceavtal med högre eller mindre grad av risktagande från den privata sektorns sida. I en del fall äger ett privat företag fordonen – t.ex. färjorna mellan fastlandet och Gotland – och tar hela den ekonomiska risken med eller utan offentligt stöd. Arlandabanan körs idag utan direkt offentligt stöd men fick hjälp med viss finansiering av bygget. Gotlandstrafiken och många interregionala järnvägslinjer får statliga subventioner. I andra fall äger staten eller landstingen fordonen och tillhandahåller dessa till ett privat företag som sköter trafiken och erhåller en ersättning för detta. I en typ av kontrakt mellan den offentliga sektorn och privata företag ges de privata företagen rätt att behålla biljettintäkterna – s.k. nettokontrakt – kontrakt som t.ex. används av Rikstrafiken. I en annan typ av kontrakt får de privata företagen enbart en ekonomisk ersättning för att sköta trafiken och t.ex. landsting och kommuner (via länstrafikbolagen) tar hand om biljettintäkterna – s.k. bruttokontrakt.

Denna rapport motiveras av att det i Sverige planeras stora infrastrukturprojekt under de närmaste åren och att det i dessa projekt kan utvecklas värdefull kunskap för det svenska innovationssystemet. Emellertid kan stora projekt upphandlas och genomföras på olika sätt, och det nationella innovationssystemets kapacitet att uthålligt investera i ny kunskap kommer att påverkas av om det sker informationsläckage som gynnar utländska konkurrenter i upphandlingsfasen av ett projekt, eller om alltför många projekt vinnas av utländska företag. T.ex. påverkades utvecklingen av ny rullande materiel vid Adtranz' svenska verksamhet (som senare blev Bombardier Transportation Sweden) negativt av att bolaget förlorade två stora

order till Alstom (Mälardalstågen och de nya pendeltågen i Stockholmsregionen). Självfallet måste risken med informationsläckage ställas mot risken för eventuella kostnadsfördyringar om nationella aktörer eller nationell produktion gynnas på ett otillbörligt sätt. Denna synpunkt har t.ex. framförts av Alstom mot Spaniens val av Siemens och Bombardier Transportation som leverantörer av höghastighetståg till den nya linjen Madrid-Barcelona.

Rapporten är uppdelad i två huvuddelar. I den första delen redovisas kunskapsläget och åsikter och uppfattningar om PPP utifrån olika aktörers perspektiv: privata företag, myndigheter, internationella organisationer och experter. Denna del baseras på rapporter, utredningar, vetenskapliga texter och nyhetsmaterial. Den andra delen fokuserar på Ostlänksprojektet. För att skriva denna del har vi bl.a. använt oss av material från Nyköping-Östgötalänken AB och statistiskt material från SCB och AMS.

Rapportens första del inleds med en kort bakgrund till PPP-projekt inom transportsektorerna. I de följande avsnitten redovisas för- och nackdelar med PPP och görs en typologi av PPP-projekt. Därefter beskrivs EU:s (kommissionens) inställning till PPP och hur kommissionen i sin Grönbok ser på valet av privat partner i ett PPP-projekt. I nästa avsnitt presenteras några fall – Öresundsbron, Arlandabanan, Kanaltunneln och europeiska försök med skuggtullar – vilka illustrerar möjligheter, problem och problemlösningar i PPP-projekt. Den första delen avslutas med en analys av de olika PPP-modellernas för- och nackdelar och en bedömning av hur de kan användas för att utveckla kunskap i ett nationellt innovationssystem. I den del av rapporten som handlar om projektet Ostlänken diskuteras relevanta frågeställningar för ett eventuellt PPP-projekt för denna järnvägsinvestering, både med hjälp av det som framkommit i rapportens första del, men också genom att lyfta fram för projektet specifika omständigheter.

PPP i transportsektorn – bakgrund och översikt

Transporternas historia de senaste två hundra åren visar att oavsett om fokus är på järnvägar, busstrafik, vägar, flygplatser eller hamnar så har samarbeten mellan offentlig sektor och privata aktörer och hur dessa skall regleras varit ett återkommande policyproblem. Denna långa historiska erfarenhet gör det möjligt att generera lärdomar över tiden och ger möjligheter att använda denna kunskap i framtida politiska reformer. Hittills har inlärningen skett långsamt, vilket bl.a. förklaras av att många dimensioner behöver inkluderas i en analys. Dimensionerna är ofta så komplexa att de gör de egentligen centrala frågorna om avreglering

¹ Estache & Serebrisky (2004)

och ägande till väsentliga bifrågor istället för den centrala frågan. Detta har till exempel varit fallet under järnvägens avreglering i Storbritannien, där frågor om konkurrens och regleringsfrågor har kommit att spela de viktigaste rollerna.²

Avregleringen av flera transportsektorer har medfört att privata aktörer deltar i finansieringen av investeringarna i nya transportsystem. I en rapport skriven av experter vid Världsbanken görs referenser till databasen Public Works, som perioden 1985 till 2003 har identifierat 1137 nya transportprojekt med privata aktörer till ett samlat investeringsbelopp om 684 miljarder US-dollar. Detta ger ett genomsnittligt investeringsbelopp om 600 miljoner US-dollar. Fördelat på olika transportmedel riktades 50 procent till vägar, 22 procent till järnvägar, 16 procent till flygplatser och 12 procent till hamnar. Fördelat på regioner svarade utvecklingsländer för 60 procenten av antalet projekt medan 55 procent av investeringarna avsåg projekt i utvecklade länder. De genomsnittligt största projekten utfördes i Europa och Asien. Det genomsnittliga projektet i ett utvecklingsland var hälften så stort som det genomsnittliga projektet i ett utvecklat land.

Enligt Världsbankens rapport beräkningar genomfördes inte alla projekten i Public Works' databas. Experterna vid banken bedömde att det totala investeringsbeloppet var 515 miljarder US-dollar, d.v.s. 169 miljarder US-dollar lägre än det planerade.³

Bland de utvecklade länderna har ett fåtal länder dragit till sig de flesta projekten och de största beloppen. USA hade med 122 projekt flest projekt men Storbritannien hade trots färre projekt, 64 stycken, en större andel av investeringsbeloppet, 27 procent jämfört med 17 procent för USA. Andra länder med stort deltagande av privat kapital i infrastrukturprojekt var Kanada, Spanien, Australien och Portugal. Investeringarna riktades i Europa mest mot avgiftsbelagda vägar och järnvägar. Flygplatsprojekten var koncentrerade till USA, Storbritannien och Australien.⁴

Varför PPP?

Siffrorna från transportsektorn visar på det stora och växande intresset för PPP-lösningar på senare år. Orsakerna till detta är flera, men inte minst är det ett flertal fördelar från det offentliga perspektivet som ofta tas upp för att argumentera för PPP-projekt. Det är viktigt att komma ihåg att denna typ av projekt också har en del nackdelar och att ett beslut att använda

² Estache & Serebrisky (2004)

³ Estache & Serebrisky (2004)

⁴ Estache & Serebrisky (2004)

en PPP-lösning generellt bör inkludera en jämförelse med alternativet att staten eller den offentliga myndigheten istället tar hela ansvaret.

Fördelar med PPP

Enligt en kanadensisk rapport⁵ innebär ett offentligt-privat partnerskap flera väsentliga fördelar för den offentliga deltagaren, till exempel förbättrad servicekvalitet, mer värde av det investerade kapitalet, lägre projektkostnader, lägre risk, stärkt innovativitet, snabbare utförande, bättre budgetstyrning och ökade intäkter. Nedan redovisar vi dessa fördelar närmare i korthet. PPP ger också stora fördelar för den privata aktören i ett projekt, exempelvis mer verksamhet i projektet, högre marginaler, tillträde till nya sektorer och långsiktiga inkomster.

Förbättrad servicekvalitet

Genom att utnyttja den speciella expertis som finns utvecklad inom den privata sektorn, kan det i en del fall vara möjligt att erbjuda medborgarna en högre servicekvalitet. Genom att utsätta tjänsteutförandet för konkurrens skapas ytterligare incitament till förbättrad kvalitet. Den offentliga partnern har också möjlighet att via avtal ställa krav på och reglera servicekvaliteten.

Högre avkastning på det investerade kapitalet

Den totala omfattningen av ett PPP-projekt bör bestämmas innan projektet upphandlas. Ett PPP-projekt kostar i regel mindre att genomföra än en traditionell finansiering med offentliga medel. Eftersom PPP representerar ett långsiktigt och sammanhållet koncept bör också det ekonomiska värdet av ett PPP-projekt betraktas som en helhet – d.v.s. den totala kostnaden för den offentliga sektorn och ”*opportunity costs*” (d.v.s. kostnaderna för att projektet annars försenas eller inte blir av) – snarare än enbart de belopp som måste betalas ut från den offentliga sektorn. Det bör påpekas att även om ett PPP-projekt tenderar att ge mer för pengarna kan den totala kostnaden ändå vara för hög för att vara ekonomiskt försvarbar.

Lägre projektkostnader

PPP-projekt inbegriper ofta en kombination av aktiviteter – design, genomförande och framtida tjänsteproduktion. Erfarenheter från olika håll i världen visar att PPP-projekt kan

resultera i väsentliga kostnadsbesparingar. En viktig förklaring till detta är att om ett projekt inte delas upp i flera mindre delar blir det möjligt att utveckla bättre helhetslösningar och ge ökade möjligheter till stordriftsfördelar

Lägre risktagande

PPP-projekt utgår från att den aktör som är bäst lämpad att hantera en risk gör det. Eftersom PPP-projekt tilldelar den privata sektorn ett större ansvar för projektdesign, genomförande, serviceåtagande och finansiering uppstår ett reellt överförande av risktagande från den offentliga till den privata sektorn. Detta är den huvudsakliga kostnadsbesparingen för den offentliga sektorn. En annan fördel ur risksynvinkel är att den privata sektorn tar även intäktsrisken i projekt vilka planeras vara helt eller delvis finansierade av intäkter som motorvägstullar, avgifter eller liknande.

Stärkt innovativitet

Kombinationen av aktiviteterna design/genomförande/tjänsteproduktion ger samordningsfördelar som stimulerar den privata sektorn att vara innovativ. Detta uppnås genom att PPP-överenskommelsen slår fast de övergripande målen och ger den privata partnern möjlighet att välja hur dessa mål ska uppnås.

Snabbare projektgenomförande

I ett PPP-projekt är de enskilda delarna i projektet organiserade på ett sådant sätt att de konstituerar ett storskaligt projekt, vilket i normalfallet kortar tiden för genomförande av hela projektet. Genom att kombinera design och konstruktion kan dessa två aktiviteter genomföras parallellt istället för sekventiellt. De omfattande befogenheter som ges till privata partners som ansvarar för konstruktion och genomförande medger i regel att projekten blir färdiga snabbare. Enligt t.ex. en brittisk studie försenades bara 24% av alla nya PPP-projekt jämfört med hela 70% av de tidigare rent offentliga projekten.⁶ En nackdel ur tidsmässig synvinkel med PPP-projekt är att planeringsfasen tar längre tid, men denna tidsförlost kan i flertalet fall återvinnas i genomförandefasen.

⁵ Government of Quebec (2004) och <http://www.tresor.gouv.qc.ca/en/modernisation/partenariat/avantage.asp>

⁶ National Audit Office (2003)

Enklare och säkrare budgetering

Genom att den privata sektorn är ansvarig för projektering, genomförande och framtida tjänsteproduktion kan den offentliga sektorn försäkra sig om att projektets mål möts i förhållande till det överenskomna priset när PPP-kontraktet skrevs under. Detta reducerar uppkomsten av större oförutsedda kostnadsökningar, vilket underlättar den offentliga sektorns långsiktiga planering. Undersökningar har visat att PPP-projekt håller budgeten väsentligt oftare än rent offentliga projekt (22% över budget för PPP-projekt mot 73% över budget för offentligt organiserade projekt).⁷

Källor till ytterligare inkomster

I vissa fall kan PPP-projektets infrastruktur ha en betydligt större kapacitet än vad som finns användning för när projektet planeras. Det kan t.ex. bero på odelbarheter i en infrastruktur. En fiberoptisk kabel ger en viss mängd telefonlinjer, en bro ett visst antal möjliga bropassager o.s.v.. Genom att marknadsföra denna kapacitet kan en privat partner öka inkomsterna från investeringen, vilket kan ge minskade offentliga utgifter om denna typ av fördel regleras i ett avtal. Andra positiva effekter av att ett projekt genomförs är uppkomsten av fler arbetstillfällen och stärkt skattekraft.

Nackdelar med PPP

Även om de många fördelarna med PPP-projekt ofta kan anses överväga, finns det givetvis också nackdelar. Dessa är viktiga att vara medveten om och ta hänsyn till, inte minst för att minska risken för problem vid genomförandet av PPP-projekt.

Högre kapitalkostnader om staten inte är låntagare

I teorin finns det ingen säkrare låntagare än staten och staten borde därför ensam alltid kunna få lägst ränta om pengar behöver lånas för att genomföra större projekt. Privata företag kan också behöva kompenseras med någon form av riskpremie för att de bär en del av den finansiella risken i ett stort projekt. Så länge staten eller en offentlig myndighet finns med som en tydlig partner och på något sätt garanterar ett projekts genomförande med ett långsiktigt åtagande, bör det emellertid vara möjligt att få kapitalkostnader som inte är mycket högre än statens även för privata företag som är involverade i PPP-projekt.

⁷ Poulter (2004)

Komplicerade kontrakt

PPP-kontrakt tenderar att vara komplicerade, inte minst för att i detalj kunna täcka de många risker som förknippas med stora projekt. De kan därför ta lång och resurskrävande tid att förhandla fram vilket ökar kostnaden och förlänger projekttiden i inledningsskedet. Därtill kan det kosta stora belopp att anlita experter för att planera och reglera ett PPP-projekt.

Minskad flexibilitet vid långa kontrakt

Vissa PPP-projekt förutsätter långsiktiga åtaganden från alla parter, vilket kan skapa inlåsnings- och bristande flexibilitet. Som vid alla kontrakt som har en lång tidsutsträckning hämmas konkurrenstrycket. Det går att skapa flexibilitet via särskilda skrivningar i kontraktet, men ifall av att detta samtidigt ökar risken för den privata partnern ökar också kostnaderna.

Typologi över PPP-projekt

Det finns många olika sätt att kategorisera PPP-projekt. Enligt FN:s utvecklingsprogram (UNDP) beskriver PPP ett spektrum av samarbetsformer mellan privata och offentliga i tillhandahållandet av infrastrukturtjänster.⁸ Estache och Serebrisky (2004) identifierar fyra huvudsakliga typer av PPP-kontrakt: 1) Utförsäljningar av offentlig egendom eller verksamheter till den privata sektorn, 2) Nyinvesteringar, t.ex. byggande av en avgiftsbelagd motorväg, 3) Servicekontrakt som kan innehålla vissa löften om investeringar, och 4) Koncessioner, licenser och franchiseavtal vilka ofta sträcker sig 10-30 år framåt i tiden och som inkluderar detaljerade listor över investeringar och serviceåtaganden.

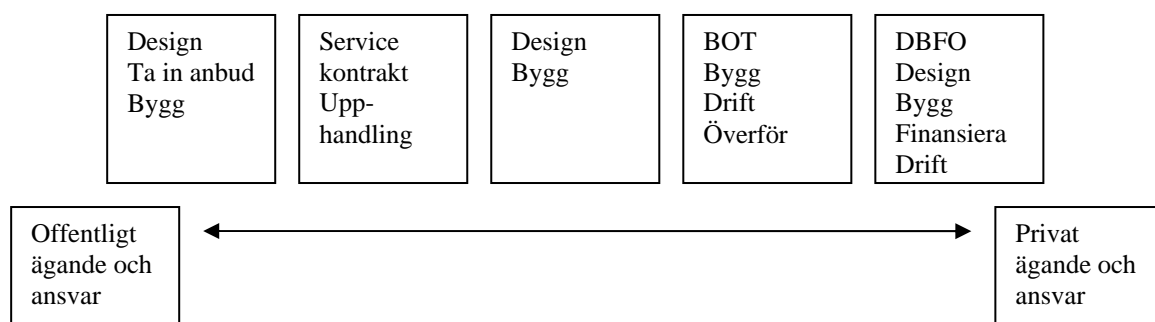
Det franska storföretaget Suez listar fem typer av PPP, beroende på hur mycket frihet som ges den privata samarbetspartnern, hur stora investeringar som behöver göras och kontraktslängden: 1) En koncession, som har den längsta kontraktslängden (upp mot 30 år) och innebär en finansiering av ett nytt projekt, 2) Ett BOT-avtal, som i regel har en något kortare kontraktslängd och också omfattar investering av ett nytt projekt, 3) Ett leasingavtal, som inkluderar förnyelse av tillgångarna och löper på 10 till 25 år, 4) Ett produktionsavtal, som också ofta löper på 10-25 år men innebär ett lägre krav på förnyelse av tillgångarna, och 5) Ett avtal om ledning av en verksamhet (*management assistance*), som innebär att enbart produktionen finansieras och har en löptid på 3-10 år. (Det är denna typ av avtal som t.ex. Rikstrafiken använder i upphandlingen av olönsamma järnvägslinjer.) Suez påpekar att om

⁸ Benett, Grohman & Gentry (1999)

äganderätten helt och hållet överförs till den privata sektorn så kan vi inte längre tala om ett partnerskap eftersom det då handlar om en fullständig privatisering.⁹

I figur 1, bearbetad från USAs transportdepartment, finns en tredje typ av klassificering som kategoriserar PPP-projekt utifrån den offentliga sektorns och den privata sidans ägande och ansvar för ett projekt.¹⁰ I ett design-anbud-bygg-projekt handlar en offentlig myndighet upp ett byggprojekt som kan utföras av offentligt ägda eller privata företag. En upphandling av ett servicekontrakt, d.v.s. att ett privat företag sköter ett transportsystem, motsvarar punkten fem i Suez' lista ovan. I design-bygg-projekt tar det privata företaget på sig huvuddelen av designarbetet och själva byggandet, och att även sköta systemet när det är byggt. I BOT-projekt genomförs ofta en anbudsupphandling som ger ett vinnande företag rätten att först bygga och sedan driva ett transportsystem. Efter en tid, ofta 30-50 år, överlämnas transportsystemet till den offentliga sektorn (se även punkt två i Suez' lista ovan). I DBFO-projekt tar den privata sektorn över allt ansvar för projektet. Denna typ av projekt utvecklades i Storbritannien under 1990-talets inledning. Vägprojekt som använder skuggtullar eller privatägda vägar med användaravgifter kan utformas enligt denna avtalsmodell.

Figur 1: Olika typer av PPP-modeller beroende på graden av offentligt/privat ägande och ansvar



⁹ Suez (2002)

En snarlik, fjärde typologi presenteras av Bennett, Grohman och Gentry (1999) utifrån de huvudsakliga kontraktstyperna: servicekontrakt, konstruktionskontrakt och delegerade företagsledningskontrakt (med dess undergrupperingar). Vi skall närmast gå igenom denna typologi mer i detalj inklusive de finansiella strukturer, styrkor och svagheter som förknippas med de olika typerna.

Servicekontrakt

Driftskontrakt

I driftskontrakt (*management assistance*), förser den privata operatören den offentlige aktören med stöd i form av både människor och teknik mot betalning. Därmed bidrar den privata aktören med sitt know-how utan att nödvändigtvis ta operationellt ansvar för styrningen, som alltså förblir den offentlige aktörens juridiska ansvar. Den här typen av kontrakt är idealiska när man önskar överlåta endast styrningen av en existerande offentlig tjänst till en privat operatör. Den privata samarbetspartnern kan överföra specifik expertis till den offentliga organisationen, t.ex. vad gäller kvalitetskontroll, kundstyrning eller kommunikation.

Operation & Maintenance-kontrakt

I utförande och underhållskontrakt (*operation and maintenance*), kontrollerar den privata operatören den dagliga styrningen och underhållet av tjänsten inom en viss geografisk sektor och med en förutbestämd ansvarsnivå. Genom att ha denna position kan den privata operatören delegera auktoritet, från den offentlige uppdragsgivaren, till personalen som ansvarar för tjänsterna. Den offentliga myndigheten ersätter den privata operatören för dess tjänster. Denna ersättning kan justeras utifrån identifierade och mätbara resultatkriterier.

Finansiella strukturer

Vid användning av servicekontrakt betalar staten/myndigheten en i förväg fastställd avgift till det privata företaget för tjänsten, vilken kan vara baserad på en engångsavgift, enhetskostnader eller något annat. En särskild finansieringslösning involverar en kostnad-plus-avgift-beräkning där arbetskostnader anses fasta och det privata företaget deltar i ett vinstdelningssystem. Den privata operatören har typiskt sett ingen relation med slutkonsumenterna utan all finansiell interaktion sker direkt med staten/myndigheten.

¹⁰ <http://www.fhwa.dot.gov/ppp/options.htm>

Staten/myndigheten är ansvarig för att bekosta de kapitalinvesteringar som behövs för att utöka eller förbättra systemet.

Potentiella styrkor

Servicekontrakt innebär (relativt sett) ett lågriskalternativ för att ge den private sektorn en större roll, och genom att gå igenom processen för att tilldela denna typ av kontrakt får myndigheter en bättre helhetsbild av sina infrastruktursystem. Servicekontrakt har en stor potential att förbättra ett systems effektivitet och avkastning, genom att den private aktören överför teknologi och tillhandahåller teknisk och/eller styrande kapacitet. De är generellt den mest konkurrensfrämjande formen av privatisering. Eftersom kontrakten förnyas ofta kommer de kontrakterade operatörerna att vara ställda under kontinuerlig press att hålla kostnaderna nere. Dessutom, eftersom servicekontrakt är begränsade i sin omfattning, är inträdeshindren relativt låga. Som exempel kan nämnas att fler företag har kapacitet att installera vattenmätare eller reparera vattenledningar än att styra ett helt vattennät i en stad. Detta ökar inte bara konkurrensen utan ger också större möjligheter till myndigheten att ge ett kontrakt till ett lokalt företag utan att få högre kostnader eller försämrade kvaliteten.

Potentiella svagheter

Servicekontrakt innebär inte några större insatser av privat kapital, och inte heller kräver de en bas från vilken det går att optimera ett helt infrastruktursystem. Detta medför att det utförande företagets möjligheter att agera beror på myndighetens förmåga att tillhandahålla nödvändigt kapital och ge instruktioner för verksamheten. Servicekontrakt ger det politiska systemet inflytande över många av de svåra politiska frågorna: prissättningen för tjänsterna och ägandet av de nödvändiga tillgångarna för att utföra verksamheten. Följaktligen, ger servicekontrakt begränsade möjligheter att skilja den utförande partnern från politisk styrning. Kommuner sätts ofta under press att ge servicekontrakt till det företag som ger det lägsta budet utan att ta hänsyn till förmågan att tillhandahålla en god kvalitet. I en del länder, som t.ex. Frankrike, finns det också en tendens att ge ett företag som sedan tidigare har ett kontrakt förnyat förtroende. I många europeiska länder har det också varit svårt att överhuvudtaget föra över driften till nya privata aktörer och politikerna har istället valt att omförhandla de tidigare kontrakten – detta har t.ex. varit fallet med lokala kollektivtransporter i Norge.

Konstruktionskontrakt

Denna typ av kontrakt är speciellt användbara när den offentliga myndigheten önskar ge en specialiserad partner rätten att bygga och tillhandahålla en ny allmän nyttinghet.

Design Build Operate (DBO)

Den offentliga myndigheten ger en privat aktör – t.ex. ett företag eller ett konsortium – förtroendet att för en fastställd period, planera, bygga och leda en nybyggnation, som förblir i den offentliga myndighetens ägo. Den risk som förknippas med utformning och ledning bärs av det privata företag eller konsortium som får ersättning från den offentliga myndigheten.

Build Operate Transfer (BOT)

En privat aktör tar ansvar för utformning, finansiering, byggande och ledning av ett större byggprojekt inom en fastställd tidsperiod. I gengäld får denne ersättning från den offentliga myndigheten, som t.ex. kan åta sig att köpa det som byggnationen kommer att producera. Denna typ av kontrakt är särskilt lämpade när myndighetens utvecklingsprojekt enbart rör denna enda byggnation (t.ex. ett vattenreningsverk eller ett elkraftverk).

Finansiella strukturer

I BOT-projekt tillför den privata sektorn det kapital som behövs för den nya byggnationen. I gengäld går den offentliga sektorn med på att köpa ett minimum av produktionen för att säkra att den privata operatören får täckning för sina kostnader under driftstiden. Detta kräver att efterfrågan kan uppskattas i förväg, vilket kan orsaka problem för partnern i den offentliga sektorn om efterfrågan överskattas. Den storlek och tidsram som förknippas med BOT-projekt kräver att sofistikerade och ofta komplicerade finansieringspaket utvecklas.

Potentiella styrkor

BOT-projekt är ofta effektiva sätt att få in privat kapital i byggandet av ny infrastruktur eller omfattande förnyelse av existerande infrastruktur. BOT-överenskommelser tenderar att minska marknads- och kreditrisker för den privata sektorn eftersom myndigheten är den enda kunden, vilket minskar riskerna förknippade med otillräcklig efterfrågan och betalningsförmåga. Partners från den privata sektorn kommer att undvika BOT-arrangemang där myndigheten är ovillig att tillhandahålla försäkringar om att den privata sektorns investeringar kommer att betalas tillbaka.

Potentiella svagheter

BOT-projekt involverar vanligen *en* byggnation, vilket begränsar den privata sektorns förmåga att hjälpa till med att optimera resurser i hela system. BOT-projekt kan dock bilda en plattform för att öka den lokala kapaciteten att driva infrastrukturfaciliteter. BOT-projekt medför vissa incitament till konkurrens för förbättrad effektivitet eftersom privata företag måste konkurrera för att vinna kontrakt. BOT-projektens längd och komplexitet gör emellertid dessa kontrakt svåra att utforma, ett faktum som ofta upphäver de positiva effekterna av den initiala konkurrensen. Till exempel måste de flesta BOT-projekt omförhandlas när de väl har inletts och dessa omförhandlingar sker i allt väsentligt utan inslag av konkurrens.

Delegerade företagsledningskontrakt

Leasingkontrakt

I ett leasingkontrakt tar den privata operatören fullt ansvar för den operativa ledningen av att utföra tjänsten med den tillhörande risken och är ansvarig för personalen och existerande tillgångar, inklusive kostnaden för att förnya dessa. Operatören får sin ersättning direkt från dem som använder tjänsten. Den offentliga myndigheten behåller ansvaret för att finansiera nya projekt. Leasing är den form av privat partnerskap som är mest lämplig när den offentliga myndigheten önskar överföra hela styrningen av tjänsten till en specialiserad privat operatör samtidigt som man behåller kontrollen av ny infrastruktur.

Koncessioner

Med denna typ av kontrakt ger den offentliga myndigheten den privata operatören fullt ansvar för att leda en tjänst och göra nya viktiga investeringar under en längre period. Operatören ersätts direkt av slutkonsumenten, men den offentliga myndigheten behåller kontrollen över tjänsten och viktiga beslut som rör avgifter och vilka mål som skall nås. Koncessioner är den mest avancerade formen av överföring av ansvar (och risk) för den privata operatören. De utnyttjar samtliga fördelar med ett PPP-arrangemang. Den privata operatören kan påverka alla parametrar som bestämmer den ekonomiska jämvikten i driften. Särskilt när det gäller vattentjänster anser företaget Suez att koncessioner ger de bästa resultaten i lösandet av de problem som snabbväxande utvecklingsekonomier ställs inför.¹¹

¹¹ Suez (2002)

Finansiella strukturer

Den privata operatören är ansvarig för alla kapital- och driftskostnader – inklusive infrastruktur, energi, råmaterial och reparationer under kontraktstiden. I gengäld samlar operatören in avgifter direkt från slutanvändarna. Avgifterna bestäms typiskt sett i koncessionskontraktet, vilket också inkluderar föreskrifter om hur de kan förändras över tiden. I sällsynta fall kan myndigheten välja att mot slutet av kontraktstiden förse den privata operatören med extra kapitaltillskott för att hjälpa denne att få tillbaka sina kapitalkostnader.

Potentiella styrkor

Koncessioner är en effektiv väg att få in privata pengar till byggandet av ny infrastruktur samt större renoveringar av existerande infrastruktur. Genom att kombinera ansvaret för både investeringar och driften får koncessionären starka incitament att fatta effektiva investeringsbeslut och utveckla innovativa tekniska lösningar, eftersom varje förbättring i effektiviteten direkt kommer att öka vinsten. I många länder har koncessioner varit framgångsrika både vad gäller att förbättra infrastrukturtjänster och minska avgifter. Koncessioner är mindre känsliga för politisk inblandning än myndighetsdrivna nyttotjänster eftersom tjänsten förblir hos samma operatör oavsett förändringar i den politiska situationen.

Potentiella svagheter

Vissa menar att fördelarna med öppen konkurrens är begränsade på koncessionsmarknaden eftersom endast ett fåtal internationella företag klarar att driva en koncession. Dessutom ger koncessioner upphov till monopol som skyddar koncessionären från de flesta former av konkurrens vid omförhandlingar av kontrakt. Storskaliga koncessioner kan bli politiskt kontroversiella och svåra att organisera. Koncessioner lider särskilt ofta av en brist på tillräcklig dialog och samplanering innan parterna ingår bindande kontraktuella åtaganden. Även om koncessionskontrakt specificerar verksamhetsmål, prisjusteringsmekanismer och servicens standard upptäcker myndigheter ofta att de behöver reglera koncessionerna. Detta kräver att myndigheterna ökar sin reglerande kapacitet avsevärt. Det är svårt att fastställa upphandlings- och kontraktsvillkor för koncessioner som troligen kommer att utvecklas över en tidsperiod på 25 år eller mer. Ingen kan förutse – med den säkerhet som vanligen tillämpas i offentliga upphandlingar – vilket som är det mest effektiva och bästa sättet att tillhandahålla den önskvärda tjänsten under en så lång tidsperiod. Ett antal sätt att kombinera förutsägbarhet och flexibilitet håller på att prövas, från att ha budgivare som erbjuder en totalsumma i

investeringar baserat på en specificerad avgift utan att precisera hur denna totala investering skall fördelas, till avtalade provisioner för revisioner av kapitalinvesteringsprogram under hela kontraktperioden.

PPP och EU:s regelverk

Grönboken

Det stora intresset under senare år för PPP-lösningar i många av unionens medlemsländer har medfört att även EU-kommissionen intresserat sig för detta sätt att finansiera och utveckla infrastruktur. Våren 2004 gav kommissionen ut sin s.k. Grönbok om *Public-Private Partnerships*. Grönboken syftade till att få igång en diskussion om tillämpningen av EG-rätten om offentlig upphandling och koncessioner i PPP-projekt.¹²

I grönboken konstateras att termen *Public-Private Partnership* inte är definierad på EU-nivå och att det inte finns någon gemensam lagstiftning som specifikt rör PPP. För PPP-projekt som involverar offentliga kontrakt (*public contracts*) – kommer vissa direktiv om tilldelning av sådana kontrakt i fråga, men för t.ex. arbetskoncessioner (*works concessions*) är lagstiftningen närmast sporadisk och för tjänstekoncessioner (*service concessions*) är den mer eller mindre obefintlig. Däremot gäller EU-fördraget, särskilt principerna om transparens och likabehandling, för alla typer av kontrakt som innebär att en offentlig myndighet tilldelar arbetsuppgifter som innebär ekonomisk aktivitet för en tredje part. Med andra ord har utrymmet hittills varit ganska stort för nationella varianter och regelverk kring PPP-projekt.

Valet av den privata partnern

En av de saker som diskuteras ingående i Grönboken är valet av den privata partnern i PPP-projekt. Det antas att man kan göra en distinktion mellan:

- PPP-projekt av rent kontraktuell natur, i vilka partnerskapet mellan den offentliga och den privata sektorn baseras enbart på kontraktuella band.
- PPP-projekt av institutionell karaktär, vilka involverar samarbete mellan den offentliga och den privata sektorn inom en distinkt enhet.

¹² Commission of the European Communities (2004a)

Denna distinktion baseras på observationen att variationen mellan olika EU-medlemmars PPP-praxis kan spåras till två huvudsakliga modeller. Var och en av dessa reser specifika frågor om tillämpningen av EU:s lagar på offentliga kontrakt och koncessioner.

Rent kontraktuella partnerskap: tilldelningen utformad som "offentligt kontrakt"

De tillämpliga arrangemangen för tilldelning av offentliga arbetskontrakt eller offentliga tjänstekontrakt stammar från EG-direktiv med fastställda detaljerade regler, särskilt vad gäller annonsering och deltagande. När den offentliga myndigheten är en kontrakterande myndighet som agerar under de "klassiska" direktiven måste den normalt hålla sig till en öppen eller sluten procedur för att välja sin privata partner. I undantagsfall och under vissa villkor är det ibland möjligt att tillämpa en förhandlingsprocedur. I detta sammanhang pekar kommissionen på att tillämpningen av artikel 7(2) i direktivet 93/37/EEC, som medger en förhandlingsprocedur i fall av att "arbetets art eller riskerna förknippade med detta inte tillåter en övergripande prissättning i förväg", endast ger ett begränsat utrymme. Denna möjlighet skall endast användas i de exceptionella fall då det finns en osäkerhet *a priori* rörande arbetets natur eller omfattning, men skall inte tillämpas i de fall när osäkerheten har andra orsaker, som t.ex. när svårigheten att prissätta i förväg beror på komplexiteten i den legala och finansiella lösning som är tänkt att användas.

Sedan antagandet av direktivet 2004/18/EC finns en ny procedur att tillgå – "konkurrensdialog" – som kan vara tillämpbar vid tilldelning av särskilt komplexa kontrakt. Proceduren med konkurrensdialog kan föras fram i sådana fall där den kontrakterande enheten är oförmögen att objektivt definiera de tekniska medel som bäst skulle kunna tillfredsställa behoven och målen, eller i fall där den inte kan definiera ett projekts legala och/eller finansiella utformning. Denna nya procedur gör det möjligt för kontrakterande enheter att inleda en dialog med intresserade kandidater i syfte att identifiera lösningar som kan möta dessa behov. Mot slutet av denna dialog blir kandidaterna inbjudna att lämna sina slutliga anbud utifrån den lösning eller de lösningar som identifierats under dialogens gång. Dessa anbud måste innehålla alla de delar som krävs och anses nödvändiga för att utföra projektet. De kontrakterande myndigheterna måste utvärdera anbuden på basis av de förutbestämda tilldelningskriterierna. Den budgivare som lämnat det ekonomiskt mest fördelaktiga budet kan bli ombedd att förtydliga vissa aspekter av budet eller bekräfta dess inneboende åtaganden, förutsatt att detta inte innebär en förändring av fundamentala delar i budet eller förfrågningsunderlaget, vilket skulle upphäva konkurrensen eller leda till diskriminering.

Konkurrensdialogen skall ge den nödvändiga flexibiliteten i diskussionerna med kandidaterna om alla aspekter i kontraktet i den första fasen, samtidigt som det säkras att dessa diskussioner genomförs i enlighet med principerna om transparens och jämlik behandling, och inte riskerar de rättigheter som EG-fördraget ger ekonomiska operatörer. Den bygger på övertygelsen att strukturerade urvalsmetoder skall skyddas under alla omständigheter, eftersom dessa bidrar till objektivitet och integritet i den procedur som leder till valet av en operatör. Detta anses garantera en sund användning av offentliga medel, minska risken för praxis som saknar transparens, och stärka den legala säkerhet som är nödvändig för denna typ av projekt.

Det bör också noteras att de nya direktiven betonar fördelarna för de kontrakterande enheterna med att formulera de tekniska specifikationerna i termer av prestationskrav eller funktionskrav. Nya anskaffningar kommer därmed att ge de kontrakterande enheterna mer utrymme för att ta hänsyn till innovativa lösningar under tilldelningsfasen, oavsett vilken procedur som används. När det gäller rent kontraktuella PPP-projekt, kommer, med kommissionens ögon, implementeringen av konkurrensdialogen i den nationella lagstiftningen ge intresserade parter en procedur som är särskilt väl lämpad för tilldelning av kontrakt utformade som offentliga kontrakt, samtidigt som den tryggar de grundläggande rättigheterna för ekonomiska operatörer.

Rent kontraktuella partnerskap: tilldelningen utformad som "koncession"

Tillgången på sekundär lagstiftning som koordinerar procedurerna för tilldelning av kontrakt utformade som koncessioner är begränsad i EU-rätten. I fallet med arbetskoncessioner finns det bara vissa annonseringskrav, i syfte att säkerställa konkurrens mellan intresserade operatörer, samt ett krav rörande den minimitid som får tillämpas för mottagande av ansökningar. De kontrakterande myndigheterna är därefter fria att besluta om hur den privata partnern skall väljas ut, även om de måste garantera att de principer och regler som ges av EU-fördraget efterlevs. Reglerna för tilldelning av servicekontrakt gäller enbart med referens till de principer som återfinns i artikel 43 och 49 i EU-fördraget, särskilt principerna om transparens, likabehandling, proportionalitet och ömsesidigt erkännande. I domslutet i fallet *Telaustria* slog EG-domstolen fast att *"kravet på transparens som ställs på den kontrakterande myndigheten innebär, i syfte att främja varje potentiell anbudsgivare, att se till att det sker en annonsering som är tillräcklig för att göra servicemarknaden öppen för konkurrens och att en bedömning av opartiskheten i upphandlingsproceduren möjliggörs"*.

Kommissionen anser att de regler som ges av relevanta delar i EU-fördraget kan summeras i följande krav: 1) fastställande av de regler som tillämpas för valet av privat partner, 2) adekvat annonsering av avsikterna att tilldela en koncession och de regler som avgör vem som utses – i syfte att möjliggöra en granskning av opartiskheten genom hela processen, 3) introduktion av genuin konkurrens mellan operatörer med potentiellt intresse och/eller de som kan garantera att uppgiften slutförs, 4) efterlevnad av principen om likabehandling av alla deltagare genom hela processen, samt 5) ett urval baserat på objektiva, icke-diskriminerande kriterier.

Följaktligen är den EG-rätt som är tillämpbar för tilldelning av koncessioner främst härledd från generella krav som inte involverar någon koordinerad lagstiftning mellan medlemsstaterna. Dessutom har väldigt få medlemsstater, valt att anta nationella lagar som etablerar generella och detaljerade regler för tilldelning av arbets- eller servicekoncessioner (trots att de är fria att göra detta). Därmed blir de regler som är tillämpbara för en kontrakterande myndighets val av en koncessionär mestadels bestämda från fall till fall.

Specifika frågor relaterade till privatinitierade PPP-projekt

I några medlemsstater har viss praxis utvecklats som möjliggör för den privata sektorn att ta initiativ till PPP-projekt. I sådana arrangemang formulerar de ekonomiska operatörerna ett detaljerat förslag till ett projekt, vanligen inom byggnation och infrastrukturstyrning, i vissa fall efter inbjudan från en offentlig myndighet. Sådan praxis gör det möjligt att på ett tidigt stadium sondera intresset bland ekonomiska operatörer att investera i särskilda projekt. Den uppmuntrar dem också att utveckla eller tillämpa innovativa tekniska lösningar, lämpade för de särskilda behoven hos den kontrakterande myndigheten.

Det faktum att ett offentligt projekt har sitt ursprung i ett privat initiativ förändrar inte karaktären på de kontrakt som sluts mellan de kontrakterande myndigheterna och de ekonomiska operatörerna. När sådana avtal rör tjänster som faller under sekundär lagstiftning och sluts av ekonomiska skäl måste de utformas antingen som ett kontrakt eller en koncession och ansluta sig till motsvarande regler för tilldelning. Det är därför nödvändigt att försäkra sig om att de procedurer som tillämpas i detta sammanhang inte resulterar i att europeiska ekonomiska operatörer berövas de rättigheter som de tilldelas av EU-lagstiftningen om offentliga kontrakt och koncessioner tilldelar dem. Kommissionen anser särskilt att alla europeiska operatörer i vart fall måste garanteras tillgång till sådana projekt, främst genom adekvat annonsering av inbjudan att formulera projekt. Därefter, om den offentliga

myndigheten önskar implementera ett givet projekt, måste den organisera en upphandling, med garantier om en opartisk urvalsprocess, som riktas till alla de ekonomiska operatörer som är potentiellt intresserade av att utveckla projektet.

För att göra systemet attraktivt har medlemsstaterna ibland försökt tillhandahålla särskilda incitament till företag som tar det första initiativet. Möjligheten att kompensera initiativtagaren till ett projekt – t.ex. genom betalning vid sidan om den efterföljande upphandlingsprocessen – har använts. Möjligheten att belöna initiativtagaren med vissa fördelar i själva upphandlingsprocessen har också förutsetts. Sådana lösningar kräver noggrant beaktande för att se till att de konkurrensfördelar som tilldelas initiativtagaren inte bryter mot lika-behandlingen av kandidaterna.

Efterspelet till Grönboken

Med grönboken ville EU-kommissionen, förutom att reda ut tillämpbarheten av den befintliga lagstiftningen, också undersöka behovet av ny lagstiftning inom unionen för att täcka in PPP-lösningar. Det hör till saken att den befintliga lagstiftningen i sig varit under utveckling i flera år, bl.a. genom framtagandet av gemensamt samordnande direktiv för hur offentliga kontrakt skall tilldelas i vissa sektorer. Grönboken inkluderade ett antal frågor som skulle besvaras av olika remissinstanser. Under sommaren och hösten 2004 inkom, t.ex. från olika medlemsländer, ett stort antal synpunkter och svar på frågorna till kommissionen. Dessa redovisades i en samlad rapport i maj 2005.¹³ Från många håll efterlystes ett klarare regelsystem för just PPP-lösningar men även för andra typer av koncessioner och avtal. Den svenska regeringen framförde också sådana önskemål. Den nya möjligheten i upphandlingsdirektivet 2004/18/EC att tillämpa s.k. konkurrenspräglad dialog mellan upphandlare och företag lyftes av flera fram som något positivt, eftersom ett sådant förfarande ansågs underlätta vid upphandling av komplexa projekt.

I november 2005 kom kommissionen med ett kommunikationsdokument som sammanfattade kommissionens syn på debatten som följt efter publiceringen av Grönboken.¹⁴ Det var framför allt två områden som pekades ut som viktiga att följa upp: koncessioner och s.k. institutionaliserade PPP-arrangemang (IPPP). För koncessioner bedömdes det finnas en stark efterfrågan på ett EU-initiativ som klargjorde både själva begreppet koncessioner och reglerna för tilldelning av koncessioner. Kommissionen lutade i detta fall åt att lagstiftning var att

¹³ Commission of the European Communities (2005a)

¹⁴ Commission of the European Communities (2005b)

föredra. Anvisningar om hur EU-regler skall tillämpas vid val av privat partner i IPPP-arrangemang, d.v.s. där företag som utför offentliga tjänster ägs gemensamt av en offentlig och en privat partner, hade också efterfrågats av många. I detta fall bedömde kommissionen att ett kommunikationsdokument med kommissionens tolkning var mer lämpligt än en regelrätt lagstiftning. Kommissionen planerar att färdigställa detta dokument under 2006, samt göra en djupare analys av effekter och behov av en lagstiftning om koncessioner.

Några exempel på PPP-projekt i transportsektorn

I fallen som följer kommer vi att beskriva hur några olika PPP-projekt konstituerades och genomfördes. Vi har valt fallen därför att de illustrerar en del av de problem och möjligheter som kan uppkomma via en PPP-lösning.

Öresundsbron

Byggandet av bron över Öresund var en variant av PPP, snarast ett design - ta in anbud – byggprojekt enligt figur 1, i vilken två stater tog över bron efter att den färdigställts av ett konsortium. Den 23 mars 1991 tecknade den danska och svenska regeringen ett avtal om en fast förbindelse över Öresund. I januari 1992 bildades Öresundskonsortiet genom ett avtal mellan det danska statsägda företaget A/S Öresundsförbindelsen och det svenska statsägda företaget Svensk-Danska Broförbindelsen Svedab AB. De två bolagen äger 50 procent vardera av konsortiet.

Broförbindelsen delades upp i stora byggkontrakt för 1) sänktunnelarna, 2) den konstgjorda ön i Öresund, och 3) hängbron över sundet. För att få lämna anbud måste företagen kunna visa att de hade erfarenhet från denna typ av projekt. Konsortiet eftersträvade ett fåtal företag i varje konsortiekonstellation och ett tydligt huvudansvarigt företag. Projekten beställdes på en design/projektgrund, vilket betydde att ansvaret för design, teknologi, metodval och tillståndsansökningar lades hos byggtreprenörerna. Konsortiet bad om anbud innehållande planering och tekniska aspekter och ansvar för relaterade kostnader, men inte för finansiellt ansvar och medföljande risker. Entreprenörerna erbjöds full indexering av alla kostnader och möjligheten att få betalt i en blandning av valutor, som bestämdes vid undertecknandet av kontraktet. Alla lån och andra finansiella instrument garanterades gemensamt av den danska och svenska staten. Övriga händelser för vilka det inte gick att finna en klar beslutsgrund var Öresundskonsortiets ansvar, d.v.s. byggtreprenörerna tog inte risken att arbetet

avstannade för att det var en ovanligt kall vinter. För att få beslutsunderlag i dessa frågor fastställdes referenser i termer av geologiska och meteorologiska förhållanden.¹⁵

När bron öppnades fann man snabbt att vägtrafiken inte följde de prognoser som var gjorda för trafikutvecklingen. Relativt tidigt började därför konsortiet sänka priserna och utveckla nya produkter. Några exempel är: 1) sänkningen av priset på pendlarkortet som gav rätt till 50 resor i månaden från 4080 SEK vid starten till 3000 SEK efter något år. Idag kostar ett sådant kort 3160 SEK. 2) skapandet av flerturskort i mars 2003 för fyra eller tio turer och ett BroPass den första januari 2005 som kostade 270 kronor och gav rätt till enkelresor för 150 kronor.¹⁶

Resandet över Öresundsbron låg väsentligt under prognoserna den första tiden. Man justerade då ner prognoserna för framtiden, i första hand genom att förlänga etableringsfasen från tre till tjugo år. Under 2004, knappt två år senare än vad som förutspåddes innan bron öppnades, kom trafiken i årsmedeltal upp till 11.800 bilar per dygn. Trafikökningen är emellertid nu starkare än enligt prognoserna från år 2000 och konsortiet hoppas nu att trafiken under 2008 kommer att överträffa förväntningarna från tiden innan bron öppnades.¹⁷

Arlandabanan

Försämrade statsfinanser i början på 1990-talet, idén att en järnvägslänk till Arlanda borde vara kommersiellt attraktiv att driva och en önskan om fortsatt avreglering av järnvägstrafiken banade väg för att Arlandabanan genomfördes som ett BOT-projekt.¹⁸

Arlandabanan började projekteras några år senare än Eurotunnel och lyckades undvika några av de problem som plågade Eurotunnel-projektet. För det första, beslöt regeringen att staten finansierade samhällsekonomiskt motiverade stödjande investeringar. Därför kom Banverket att betala och bygga sträckan Ulriksdal-Rosersberg och den norra böjen från Arlanda till stambanan norrut. För det andra, gav staten ett villkorlån om 1 miljard till det vinnande konsortiet.

Byggandet av Arlandabanan upphandlades i konkurrens. 30 företag var med i en prequalificeringsfas och fyra konsortier tävlade om kontraktet. Det vinnande konsortiet med bl.a. Alstom byggde banan och bildade operatören A-train för att sköta järnvägstrafiken, som

¹⁵ Öresund Link (1999)

¹⁶ Prisuppgifterna är hämtade från Öresundsbrokonsortiets pressmeddelanden, tillgängliga via <http://www.oresundsbron.com>

¹⁷ Öresundsbrokonsortiet (2005)

¹⁸ Denna fallstudie bygger på Alexandersson & Hultén (1998) och Hultkrantz, Karlström och Nilsson (2005)

inleddes i slutet av 1999. Avtalet med staten löper på 45 år och kan förlängas med tio år. Kontraktet kan avslutas redan år 2010 om parterna så avtalar.

Regeringen strävade efter att göra en tydlig distinktion mellan parternas – regeringen och konsortiet – finansiella ansvar och att allokera risker på ett medvetet sätt. A-train kunde bygga banan hur de ville men måste acceptera risker relaterade till kostnadsfördyringar och intäkter både under konstruktions- och trafikeringsfaserna. Företaget tog därför på sig marknadsrisken, t.ex. om flygtrafiken inte blev så stor som förväntat. Bolaget hade däremot rätt till ersättning för kostnadsfördyringar orsakade av politiska beslut eller av oväntat stora arkeologiska utgrävningar.

Staten åtog sig att betala norra böjen och 50 procent av kostnaderna för att binda samman Arlandabanan med stambanan. Staten lånade ut 1 miljard SEK till konsortiet mot att det finansierade 75 procent av den totala kostnaden utanför statsbudgeten och bidrog med minst 15 procent (600 miljoner SEK) i formen av riskkapital.

A-train åtog sig i avtalet att köra minst fyra tåg i timmen under större delen av dygnet och fick rätt att köra upp till sex tåg i timmen. A-train betalar underhållet på banan och av de egna tågen.

Projektet följde nästan den budget som togs fram 1992 innan upphandlingen genomfördes. Ett stort problem för A-train är att flygtrafiken inte har utvecklats så snabbt som planerat. A-train har i huvudsak vunnit resenärer från busstrafiken, medan privatresorna med bil och taxi i stort sett har behållit sina marknadsandelar från tiden innan Arlandabanan byggdes.

En svaghet i konsortiets strategi är att man har valt att vinstmaximera utifrån höga priser och relativt liten användning av prisdifferentiering.¹⁹ Detta ger relativt god beläggning i högtrafik – trots höga biljettpriser – och låg beläggning i lågtrafik. På helgerna finns vissa rabatter, t.ex. om två personer reser tillsammans.

Eurotunnel

Tunneln under Engelska kanalen kom att ägas av ett privat företag därför att de franska och brittiska regeringarna under 1970-talet inte kom överens om hur tunneln skulle byggas och förvaltas i allmän ägo. Under Thatcher-perioden i England och med en socialistledd regering i Frankrike träffades en överenskommelse mellan regeringarna om att tunneln skulle vara privatägd.

Enligt en rapport skriven av en ledande befattningshavare hos Eurotunnel har tunnelprojektet mött flera typer av svårlösta problem. Det överordnade problemet var att regeringarna inte kunde komma överens om ett offentligt ägande av tunneln. Detta ledde till följdproblem som att det visade sig svårt att finna en ägare – under 1980-talet – till ett transportsystem och att koncessionen gavs till en grupp företag som hade förespråkat idén och inte till en framtida ägare av tunneln. Tunnelförespråkarna bestod av å ena sidan ett byggkonsortium och ett utlåningssyndikat. I och med att de fick koncessionen genomfördes ingen upphandling i konkurrens av tunnelbygget. Ägare till tunneln blev ett nybildat börsnoterat företag med många småsparare. Företaget Eurotunnels handlingsfrihet begränsades på flera sätt, bl.a. av att de nationella järnvägsföretagen fick rätt till 50 procent av kapaciteten men enbart behövde betala 40 procent av tunnelns intäkter. Denna andel kommer också att minska över tiden.²⁰ Ur samhällsekonomisk synvinkel är detta negativt eftersom Eurotunnel tenderar att begära väldigt höga avgifter när företaget tror att marknaden tål det. Denna prissättning bidrog till att Avesta-Sheffield valde en järnväg-båtlösning istället för en ren järnvägslösning.²¹

De nystartade företaget fick trots en ovanligt stor nyemission ett litet kapital i förhållande till det totala kapitalbehovet. I stället lånade Eurotunnel upp stora belopp på långsiktiga lån med fast ränta. Detta medförde att Eurotunnel ända sedan trafikstarten fick stora ekonomiska problem beroende på att de långsiktiga lånen togs när ränteläget och inflationen var mycket högre än vad de blev senare under 1990-talet. Kapitalkostnaderna blev därför oförändrat höga samtidigt som företaget inte kunde dra fördel av en hög inflationstakt för att höja priserna. En ytterligare faktor som höll tillbaka intäkterna var att den nya höghastighetsbanan på den engelska sidan blev sju år försenad och blir klar för trafik under 2006 mer än tio år efter tunnelns öppnande. Flyget har också lyckats behålla en rätt stor marknadsandel för trafiken mellan Paris och London och Bryssel och London, dels därför att många flyger vidare med andra flyg, dels därför att nya aktörer som Easyjet tillkommit och etablerade aktörer sänkt priserna och utvecklat servicen.²² Trots detta har resandeökningen med Eurostar varit relativt god, men den har vunnits med låga priser och rabatter.

Ett ytterligare problem var att projektet inte skyddades mot politisk inblandning efter att det hade startat. T.ex. ändrades måtten på nödutgångarna på Eurotunnels tåg efter att de hade

¹⁹ Denna tolkning framförs av Hultkrantz, Karlström och Nilsson (2005)

²⁰ Noulton (1999)

²¹ Alexandersson et al (2000)

²² Commission of European Communities (2004b)

beställts, vilket ledde till en kostnadsfördyring om 40 miljoner pund och en försening om 9 månader.²³

Projektets ekonomi förstördes av fyra komponenter. För det första bands räntorna på höga räntenivåer. Tunneln ger nu överskott före finansiella kostnader men stora underskott efter att räntorna är betalda på den 9 miljarder euro stora kapitalskulden. I det triumvirat av företag som drev kanaltunnelprojektet kan man konstatera att Eurotunnelbolaget blev förloraren medan bankerna fick sina ränteintäkter garanterade på hög nivå och byggföretagen kunde genomföra projektet som vilket större byggprojekt som helst. För det andra dämpades prisstegringstakten och Eurotunnel och Eurostar kunde inte höja sina priser som förväntat. För det tredje försenades höghastighetsbanan på den engelska sidan. För det fjärde utvecklade flyget sin trafik och förlorade inte så stora marknadsandelar som var förväntat.

Vägprojekt som använder skuggtullar

Ett skuggtullssystem baseras på en koncession till ett privat företag som har ansvaret att designa, bygga, finansiera och sköta ett vägavsnitt under en i förväg överenskommen tidsperiod. En speciell egenskap i ett skuggtullssystem är att den offentliga myndigheten betalar koncessionsinnehavaren en ersättning som beror på hur många som använder vägen, d.v.s. användarna betalar inga avgifter till företaget som äger vägen. Principen med skuggtullar utvecklades under det konservativa regeringsinnehavet i Storbritannien i början av 1990-talet som en del av dess PFI-satsning (*Private Finance Initiative*). I Storbritannien hade år 2000 tio vägprojekt gällande 770 kilometer väg till en byggkostnad om 1,9 miljarder US-dollar genomförts. Vid samma tidpunkt hade det i Portugal beslutats om sju projekt till en total kostnad av 2,7 miljarder US-dollar och drygt 610 kilometer väg.²⁴

Skuggtullar har under senare år förlorat en del av sin attraktivitet. I Storbritannien har inga nya större projekt initierats de senaste åren och i Portugal har ett stort projekt medfört oväntat stora kostnadsfördyringar beroende på misstag i planeringen. Projektet är Beiras Letoral e Alta, en 167 kilometer lång vägsträcka från kusten i Aviero till den spanska gränsen i Vilar Formoso. Det första misstaget var att välja ut en koncessionär och skriva under ett avtal innan den exakta vägsträckningen var beslutad. När den planerade vägsträckningen inte godkändes av regeringen och en eventuell ny vägsträckning kommer att gå mer än 200 meter bort från den planerade så har koncessionären rätt till ersättning för alla tillkommande kostnader och

²³ Noulton (1999)

²⁴ http://www.innovativefinance.org/topics/finance_mechanisms/shallow_toll/shadowtolls.asp

förseningar i projektet. Det andra misstaget var att prognoserna om den framtida trafiken inte var mycket högre än den trafik som redan använde vägen innan byggprojektet startade. Dessa två misstag medförde dramatiska ökningar i vägprojektets kostnader.²⁵

Ytterligare erfarenheter från europeiska PPP-projekt

EU-kommissionens generaldirektorat för regionalpolitik har låtit studera en mängd olika PPP-projekt i Europa från flera sektorer, däribland transportbranschen.²⁶ Analysen utgick från att studera varje projekt utifrån sex olika kriterier/dimensioner: värdet på investeringen, kontraktslängden, den privata partens ansvarstagande, efterfrågerisken, tillgänglighetsrisken och kontraktstypen. Bland de mer generella lärdomarna märks:

- Fördelningen av risk mellan parterna är nyckeln till en effektiv PPP-lösning. Utan en god balans kommer kostnaderna att öka och en eller båda parter få svårigheter att fullt ut realisera sin potential. För att få en lyckad riskfördelning krävs att den offentliga myndigheten skaffar sig en grundlig insikt om de mål man önskar uppnå och därmed också om projektets karaktär. Detta inkluderar att få en förståelse för såväl styrkor som svagheter hos respektive part.
- Som tagits upp tidigare bör risker bäras av den part som är bäst lämpad att sköta dem kostnadseffektivt. Flera fall illustrerar att kostnader tillkommer om för mycket risk förs över till den privata partnern. Dessutom visar de att varje projekt är unikt och att dess riskprofil därför måste utredas separat. Ju större ett projekt är i ekonomiska termer, desto större är frestelsen att föra över mycket risk till den privata parten, vilket då måste motsvaras av en ökad potential för vinstgenerering. Vissa risker bärs bäst av ena parten; exempelvis är den offentliga parten mer lämpad att bära regleringsrisker medan risker förknippade med byggande och kvalitetsstandarder bättre hanteras av den privata parten.
- Det är nödvändigt att det finns ett långsiktigt hållbart politiskt stöd och åtagande, särskilt när det gäller stora projekt och första gången en PPP-lösning skall prövas. Riskerna med att projekt avbryts som en följd av protester från allmänheten skall inte underskattas, särskilt inte om PPP-projektet bygger på användaravgifter som motiveras med löften om ökad servicegrad eller kvalitet. Nära förknippat med detta är vikten av att kunna visa att ett projekt verkligen ger valuta för pengarna. I en del länder har man av detta skäl infört

²⁵ Commission of the European Communities (2004b)

²⁶ Commission of the European Communities (2004b)

en formell utvärderingsprocedur som går ut på att visa när en PPP-lösning är mer kostnadseffektiv än traditionell upphandling och ger ett mervärde. Metoden kan också användas för att bedöma vilken projektutformning som är mest effektiv och identifiera styrkor och svagheter.

- Det finns ett behov av en väldefinierad kontext vad gäller lagar och regleringar. Detta gör det möjligt att teckna kontrakt med viss säkerhet och att parterna känner gränserna för sitt samspel med varandra.
- Givet de komplexa interaktionsmönster som finns mellan tillhandahållandet av tjänster och ekonomisk livskraft, är det nödvändigt för alla parter att göra korrekta uppskattningar av projektets parametrar. Inte minst från transportsektorn finns det många exempel på projekt som misslyckats p.g.a. felaktiga prognoser av efterfrågan eller kostnader.

De av kommissionen studerade transportprojekten (där flertalet var koncessioner eller BOT-projekt) gav också några mer specifika lärdomar:

- Som illustreras av ett fall i Holland (Wijkertunnel) kan parterna ibland ha mycket olika mål och arbetssätt. För att ett PPP-projekt mellan sådana parter skall bli lyckosamt krävs att dessa olikheter identifieras, förstås och integreras i projektet. Ett lyckat sätt att utveckla offentliga myndigheters kompetens och expertis om utformning, förhandling och styrning av PPP-projekt är att tidigt etablera ett nationellt PPP-resurscentrum. Detta kan också bidra till att utveckla och behålla det nödvändiga politiska stödet.
- Wijkertunneln i Holland och ett antal ungerska vägprojekt visar på betydelsen av prognoser och svårigheten att få dessa att hamna i närheten av det faktiska utfallet. De visar också på behovet av en flexibilitet i kontraktets ersättningsnivåer som kan förutse möjligheten att intäktsflödena måste justeras för att möta en förändrad verklig efterfrågan. Det är också viktigt att PPP-projektet inte utvecklas som ett isolerat system utan som en del i ett sammanhang. I det ungerska vägfallet kom PPP-projektets ekonomi att raderas av existensen av en parallell väg.
- Flera fall visar på behovet av rigorösa och effektiva förberedelser, t.ex. ett fall med en järnvägslinje i Frankrike och Kassel-Calden-flygplatsen i Tyskland. Åtminstone tre villkor måste uppfyllas vad gäller strategisk planering och projektförberedelse: 1) en rigorös analys av kostnader, intäkter, konkurrens och efterfrågan, 2) en långsiktigt hållbar finansplan som bygger på minskat beroende av EU-stöd och nationellt stöd över tiden, 3) att projektet inkluderas i en konsistent regional eller nationell strategi och plan.

- Politiska krav och krav från allmänheten kan spela en negativ roll för en fortsatt expansion av PPP-projekt eller ökad medverkan från privata aktörer. Detta illustreras t.ex. av projektet för Hamburgs internationella flygplats, i vilket politiska hänsyn begränsade graden av privat ägande, vilket fick en negativ effekt på hur snabbt och i vilken utsträckning flygplatsen utvecklades.

Ett intressant nytt fall av användning av PPP (som inte behandlas i EU-kommissionens rapport) berör den nya höghastighetsbanan på sträckan Amsterdam-Rotterdam-Bryssel. Enligt ett särskilt holländskt regeringsinitiativ år 2001 organiserades byggandet av banan och underhållet av infrastrukturen som ett upphandlat PPP-projekt med en kontraktstid på 30 år (5 års byggtid och 25 års underhåll). Det vinnande konsortiet Infrspeed involverar bl.a. företagen Fluor och Siemens, och kommer att få en bestämd årlig betalning från holländska staten som är beroende av prestanda men oberoende av trafikvolymen.²⁷ Själva trafikeringen upphandlades i sin tur som ett 15-årigt koncessionsavtal och vanns av NS och KLM. Den nya banan förväntas kopplas ihop med linjen Bryssel-Paris under 2007. Det återstår att se vilka erfarenheter som kan dras av detta projekt.

Analys och slutsatser

Det anses allmänt att privata aktörer – fordonstillverkare, byggföretag, operatörer, banker m.fl. – i framtiden kommer att vara mer aktiva i transportprojekt via PPP-projekt. I diskussionen om PPP redovisas ett antal återkommande fördelar med PPP-projekt jämfört med att den offentliga sektorn organiserar byggandet av infrastruktursystemet för att därefter driva det som en offentlig verksamhet. Några av de viktigaste av dessa fördelar är: 1) Privata företag är bättre på att hantera risker om de ges stor frihet i ett projekt. Ett privat företag som tar en marknadsrisk kommer t.ex. att agera kraftfullt för att behålla lönsamheten i ett projekt. I Tabell 1 har vi klassificerat vilka typer av risker i ett PPP-projekt som bäst kan hanteras av antingen den offentliga eller den privata partnern. 2) De flesta infrastrukturprojekt kan genomföras effektivare om de kan planeras och genomföras som en helhet från början till färdigställande och drift. 3) Ifall av att den offentliga sektorn inte kan finansiera alla önskvärda projekt kan den privata sektorn via PPP-lösningar delta i finansieringen av en del projekt. Därigenom kan de positiva effekterna av en infrastrukturinvestering komma tidigare än om enbart offentlig finansiering är möjlig. 4) Den privata sektorn kan på ett enkelt sätt bidra med sin kompetens i utvecklandet av offentlig verksamhet i en PPP-lösning.

Vi har också identifierat en del problem och nackdelar som kan uppkomma i PPP-projekt: 1) Långsiktiga kontrakt i PPP-projekt kan leda till inlåsnings och ett lågt framtida konkurrenstryck i projektet. 2) En privat part i ett PPP-projekt kan exploateras av andra privata parter. Det tydligaste exemplet på detta är Eurotunnelprojektet i vilket bolaget som äger Eurotunnel tvingas betala väldigt höga räntor till finansiärerna av projektet. 3) Kostnaderna för planering av PPP-lösningen kan bli väldigt höga i förhållande till vinsterna med den ökade inblandningen från den privata sektorn. Ett sätt att hantera denna typ av kostnad och risk för PPP-projekt är att utveckla kompetens i det nationella utbildnings- och innovationssystemet, t.ex. via ett resurscentrum. 4) Idén med ökad privat deltagande i infrastrukturprojekt kan urholkas av dåliga avtalskonstruktioner, som antingen ger alldeles för höga eller alldeles för låga ersättningar till de privata aktörerna i förhållande till deras insatser och risktagande.

Tabell 1. Olika typer av risker i PPP-projekt och vilken partner som bör hantera dem

Offentlig partner	Privat partner	Offentlig eller privat partner (varierar från fall till fall)
Politiska beslut	Marknadsrisker	Prognoser om efterfrågan
Regleringar	Konstruktionsrisker	
Väderstörningar	Genomförandetid	
Naturkatastrofer		

²⁷ Van de Velde (2005)

Fallet Ostlänken

Inledning

Ostlänken utgör en planerad ny 15 mil lång dubbelspårig järnväg för höghastighetståg mellan Södertälje och Linköping. Den berör direkt, förutom Stockholm, sju kommuner: Södertälje, Trosa, Nyköping, Oxelösund, Norrköping, Linköping och Mjölby med sammanlagt ca 436.000 invånare. Bolaget Nyköping-Östgötalänken AB (med berörda kommuner och lands-ting som ägare) bildades 2001 för att driva och stödja projektets förverkligande. 2003 inledde Banverket sitt arbete med en järnvägsutredning för sträckan. Ostlänken beskrivs ofta som en del av ett större projekt, den s.k. Nordiska Triangeln, som handlar om att koppla samman landets tre storstadsområden och andra delar av södra Sverige med ett modernt järnvägsnät.²⁸

Ostlänken finns med i Banverkets framtidsplan, med planerad byggstart 2010-2015. Regeringsförklaringen i september 2005 innehöll dock en skrivning om att en särskild förhandlingsman skulle utses för att tillsammans med lokala aktörer undersöka förutsätt-ningarna för ett tidigareläggande av bygget.²⁹ Förhandlingsmannen Bo Holmberg utsågs slutligen i december 2005 och har därefter inlett sitt arbete i början av 2006.

I det följande skall vi diskutera möjligheterna att tidigarelägga byggandet av Ostlänken med hjälp av en PPP-lösning. I detta sammanhang kommer vi också att behandla gamla och nya argument för detta samt diskutera den praktiska utformningen av Ostlänken som ett PPP-projekt.

Argument för Ostlänken som ett PPP-projekt

I en diskussion om vilka argument som är relevanta för att realisera Ostlänken som ett PPP-projekt är det viktigt att inse att det finns tre huvudtyper av argument, som delvis är länkade till varandra. För det första är det de argument som handlar om varför Ostlänken skall realiserars överhuvudtaget, alldeles oavsett om det sker som ett PPP-projekt eller inte. För det andra är det de argument som handlar om vad som finns att vinna på en tidigareläggning av projektet, vilket skulle kunna ske om det genomfördes som ett PPP-projekt. För det tredje är

²⁸ Nyköping-Östgötalänken AB (2005b) och www.ostlanken.se

²⁹ Nyköping-Östgötalänken AB (2005c)

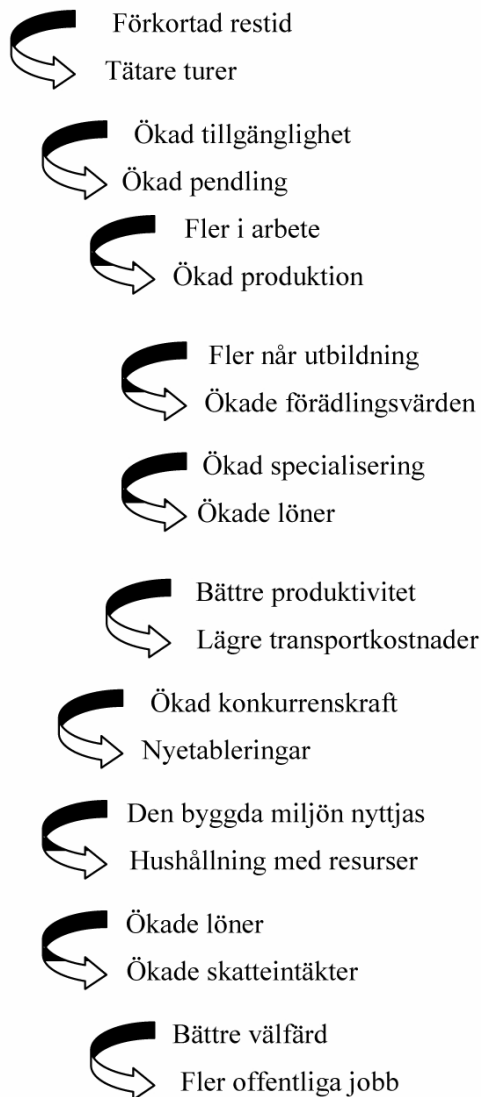
det de argument som handlar om de särskilda fördelar som kan komma av själva PPP-lösningen – fördelar som blir starkt beroende av hur PPP-projektet faktiskt utformas.

Argument för Ostlänken: regionförstoring i teori och praktik

Argumenten för att bygga Ostlänken är många. De redovisas bl.a. i det material som tagits fram av samarbetsbolaget Nyköping-Ostlänken AB.³⁰ Med den nya banan skulle restiderna förkortas väsentligt både till andra orter och mellan orterna längs banan, vilket kan utgöra grunden för en s.k. *regionförstoring* med en rad viktiga följd effekter. Med regionförstoring avses bl.a. en utvidgning av de lokala arbetsmarknaderna så att fler orter t.ex. knyts närmare Stockholm och Mälardalsregionen vad gäller möjligheter till boende i förhållande till arbetsplatsernas lokalisering. Därmed påverkas såväl boende som arbetspendling och företagsetablering. Figur 2 illustrerar vilka positiva följd effekter som kan komma till uttryck vid en regionförstoring.

³⁰ <http://www.ostlanken.com>

Figur 2: Effekter av regionförstoring³¹



Det är tänkbart att byggandet av Ostlänken via regionförstoring också kan ge en positiv på utvecklingen av fastighets- och markvärden i de orter som ligger i anslutning till banan. Därmed skulle ett positivt bidrag till staten kunna ske indirekt i form av ökade skatteinkomster från privat försäljning och ägande av fastigheter. Ökade markvärden innebär också möjligheter till mer direkta tillskott via privatisering av statlig mark (t.ex. i anslutning till stationerna).

³¹ Figuren är hämtad från en PM om regionförstoring utgiven av Nyköping-Östgötalänken (2005a) men kommer ursprungligen från en fördjupningsstudie om Norrbotniabanan.

För att få en bättre uppfattning om vad Ostlänken faktiskt kan betyda samhällsekonomiskt i termer av regionförstoring har vi studerat utvecklingen av en del parametrar i orter som påverkats (och inte påverkats) av andra järnvägssatsningar på senare år.

De parametrar som studerats är den totala arbetslösheten, skattekraften samt utvecklingen av taxeringsvärden och köpeskillning vid försäljning av småhus avsedda för permanentboende. Perioden varierar något, från 1992, 1995 eller 1996 som startår fram till 2004, 2005 eller 2006 som slutår, beroende på tillgängligheten av data för de aktuella parametrarna. Vi har i detta sammanhang använt oss av statistik från SCB och AMS för ett antal orter som sorterats i tre grupper. I den första gruppen finns kommunerna längs den planerade Ostlänken: Södertälje, Trosa, Nyköping, Oxelösund, Norrköping, Linköping och Mjölby. I den andra gruppen finns några kommuner längs Svealands- och Mäljarbanorna: Strängnäs, Eskilstuna, Västerås, Enköping och Håbo. I den tredje gruppen finns kommuner som ligger längs andra banor men fortfarande i samma del av Sverige: Flen, Katrineholm, Örebro, Kumla, Surahammar och Sala. Som jämförelse har vi också studerat motsvarande utveckling för parametrarna i de tre storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö, Svealand³² (exklusive Stockholm) samt för Riket i genomsnitt (exklusive de tre storstäderna).³³

När den totala arbetslösheten (som här inkluderar personer i konjunkturberoende program) studeras, kan man konstatera att den gått från höga nivåer vid mitten av 90-talet till en lägsta nivå 2001-2002 för att därefter stiga igen, men inte tillbaka till de tidigare höjderna. I kommunerna längs den planerade Ostlänken bottnade flertalet kommuner vid nivåer på arbetslösheten på 4-5,5% för att därefter ha ökat till 5,5-7%, medan flertalet kommuner längs Mäljar- och Svealandsbanorna nådde så lågt som 3-4,5% för att därefter ha ökat till 4,5-6%. Det finns givetvis undantagskommuner som sticker ut i båda grupperna, men kommunerna längs Mäljar- och Svealandsbanorna förefaller alltså att ha klarat arbetslösheten något bättre än de längs Ostlänken. Tittar man på gruppen övriga kommuner finns det ett par som klarat sig bra (ned till 4-4,5% och sedan upp till 5,5%) medan flertalet inte nått lägre än 6% som bäst och idag ligger uppe på höga 7,5-9%. I Svealand och Riket gick arbetslösheten ned till som bäst 4,7% respektive 5,3% för att idag ha ökat till 5,8% respektive 6,3%. Svealand som helhet har genomgående haft en arbetslöshetsutveckling som bara varit ca 0,5 procentenheter bättre än Riket i genomsnitt när storstäderna exkluderas.

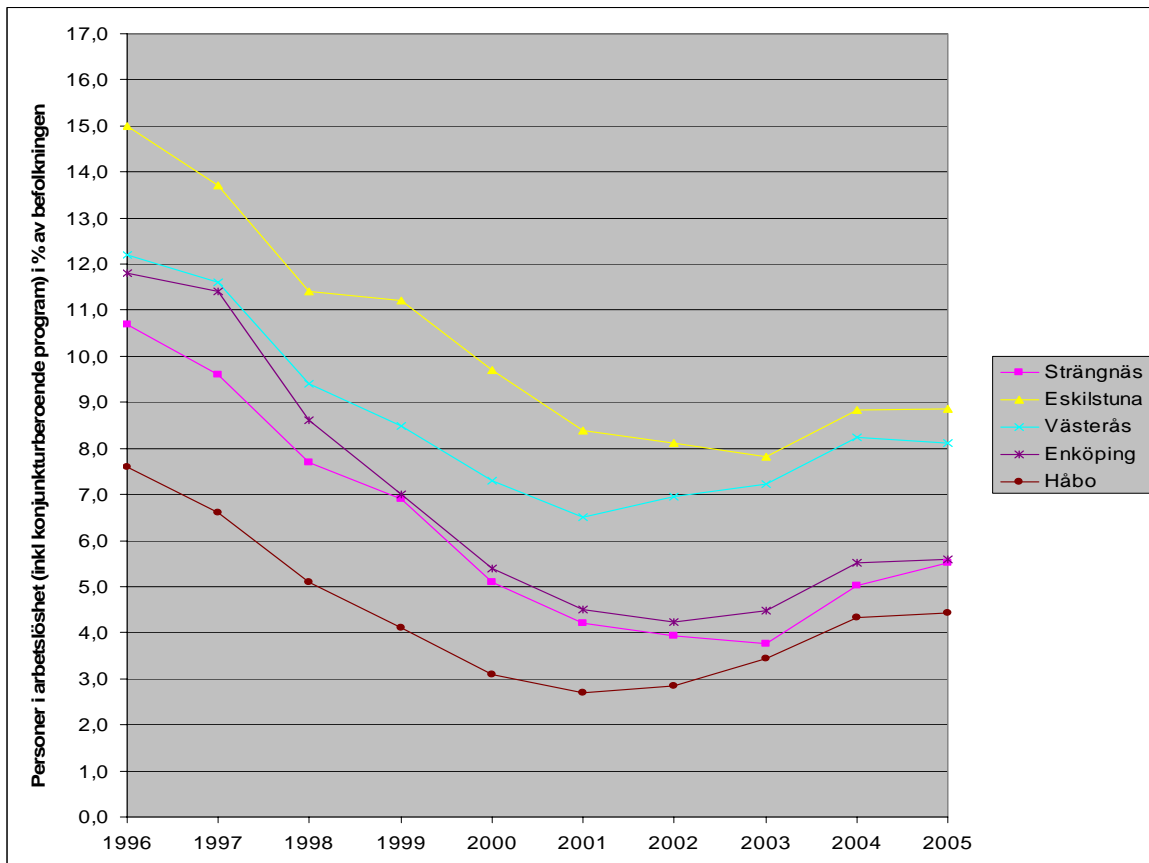
³² Svealand har approximerats som summan av Stockholms län, Uppsala län, Södermanlands län, Värmlands län, Örebro län, Västmanlands län och Dalarnas län.

³³ När storstaden Stockholm exkluderas är det enbart uppgifter avseende Stockholms *kommun* som exkluderas. Kranskommunernas uppgifter finns med andra ord fortfarande med när vi t.ex. pratar om "Svealand exklusive Stockholm". Motsvarande gäller de fall då uppgifter om storstäderna Göteborg och Malmö exkluderas.

Figur 3a: Personer i arbetslöshet & program 1996-2005 – kommuner längs Ostlänken



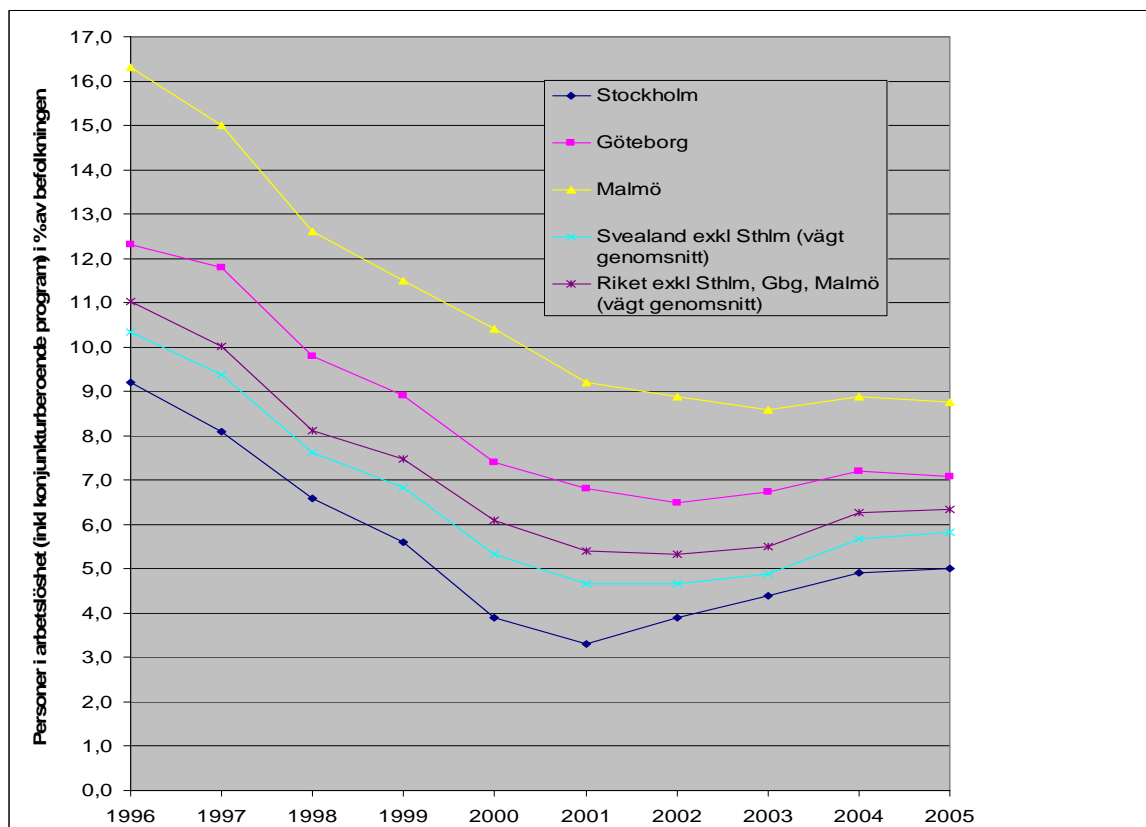
Figur 3b: Personer i arbetslöshet & program 1996-2005 – Svealands- och Mälardalen



Figur 3c: Personer i arbetslöshet & program 1996-2005 – övriga kommuner



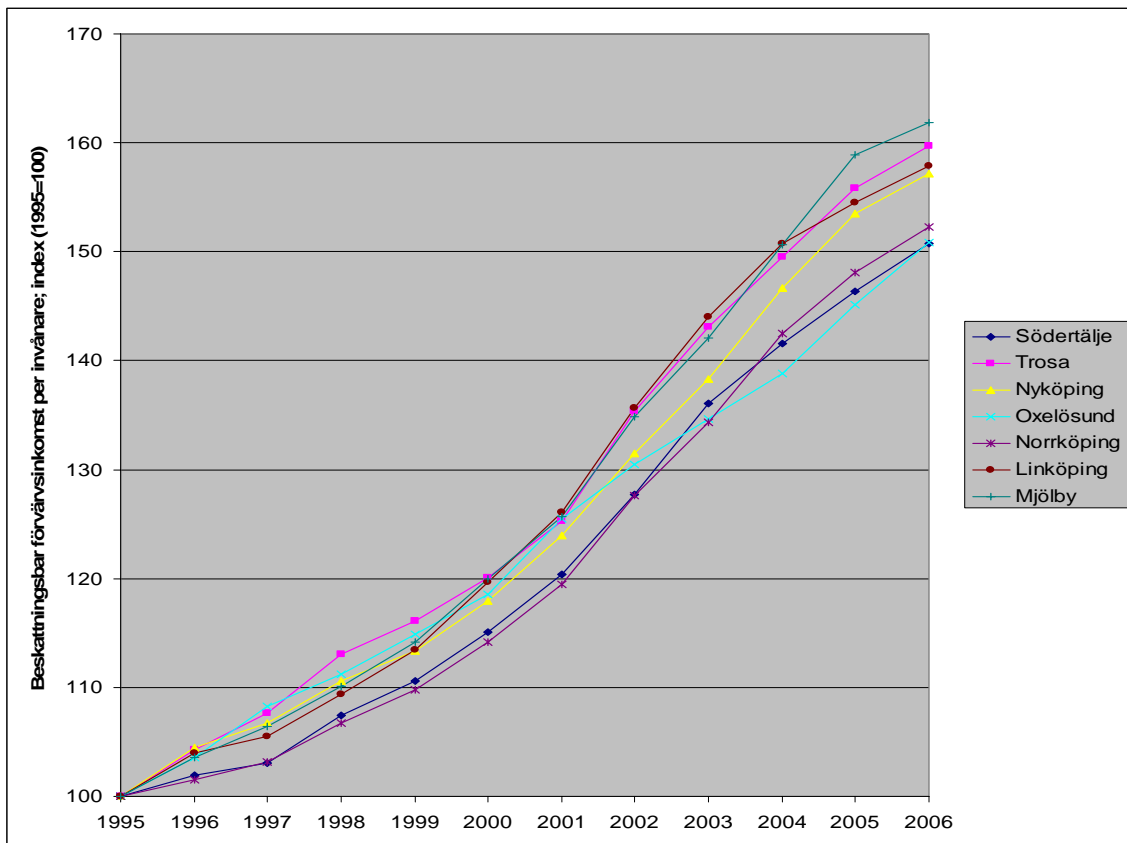
Figur 3d: Personer i arbetslöshet & program 1996-2005 – storstäderna och övriga riket



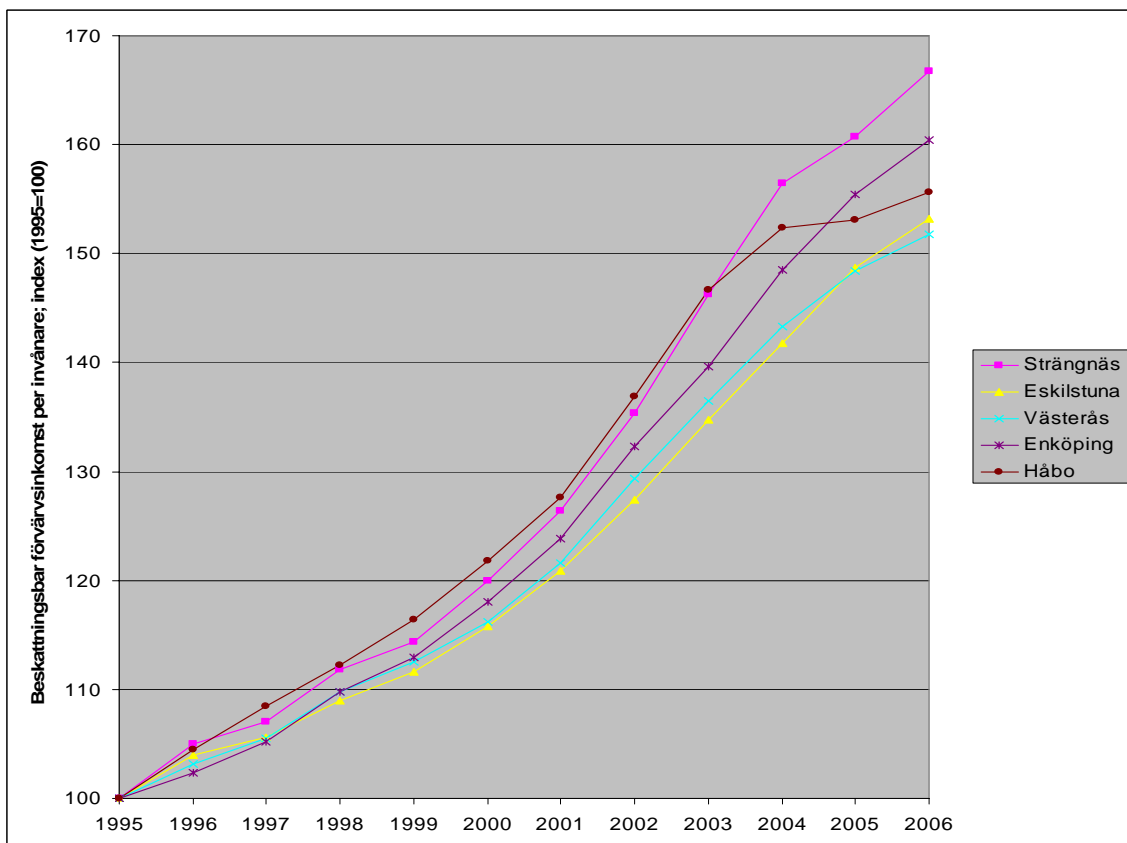
Skattekraften har ökat i alla studerade kommuner under hela perioden. För kommunerna längs den planerade Ostlänken ligger ökningen på 150-160%. Kommunerna längs Mälar- och Svealandsbanorna, har genomgående utvecklats något bättre (150-170%), även i jämförelse med gruppen övriga studerade kommuner. Svealand och Riket har haft en likartad (och sinsemellan nästan identisk) utveckling, med en ökning på 160%. Malmö är den storstad där skattekraften utvecklats sämst.

När det gäller fastighets- och markvärden, slutligen, visar sig statistiken över taxeringsvärdena generellt vara svår att använda för jämförelser, eftersom utvecklingen påverkats av enskilda års stora förändringar i samband med allmänna fastighetstaxeringar. Den genomsnittliga köpeskillingen vid försäljning av småhus som används som permanentbostäder uppvisar en jämnare utvecklingstrend. Här kan man konstatera att perioden 1992-96, som kännetecknades av stabila eller fallande priser i samtliga kommuner och områden har bytts mot en starkt uppåtgående trend. Uppgången har dock varit olika stark i olika kommuner och vissa skillnader kan skönjas mellan de olika grupperna. I kommunerna längs den planerade Ostlänken blev (med undantag för Linköping och Mjölby) nedgången något djupare än den blev t.ex. för de flesta kommunerna längs Svealands- och Mälarbanorna, och i dessa kommuner har inte fastighetspriserna heller nått riktigt lika höga nivåer som i de senare (med undantag för Södertälje och Linköping). Eskilstuna sticker ut bland Svealandsbanekommunerna, med den sämsta utvecklingen i denna grupp. Nästan alla kommuner längs med dessa banor (Ostlänken, Mälarbanan och Svealandsbanan) har utvecklats bättre vad gäller fastighetspriser än gruppen övriga kommuner, men samtidigt har flera (särskilt längs Ostlänken) utvecklats sämre än Svealand och Riket i genomsnitt. För övrigt ligger utvecklingen i Svealand nära den i Riket och var t.o.m. sämre under några år i slutet av 90-talet. Föga förvånande är Stockholm extrempunkten vad gäller ökade fastighetspriser.

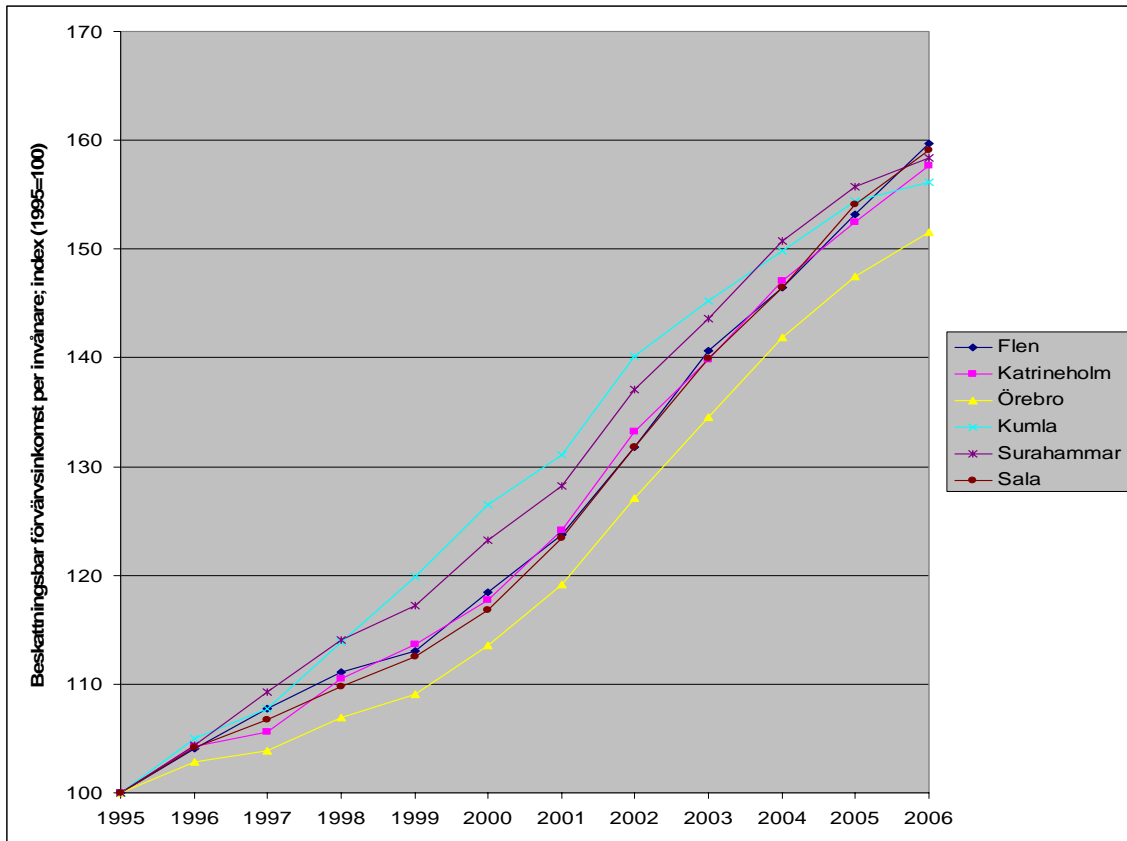
Figur 4a: Skattekraft 1995-2006 – kommuner längs Ostlänken



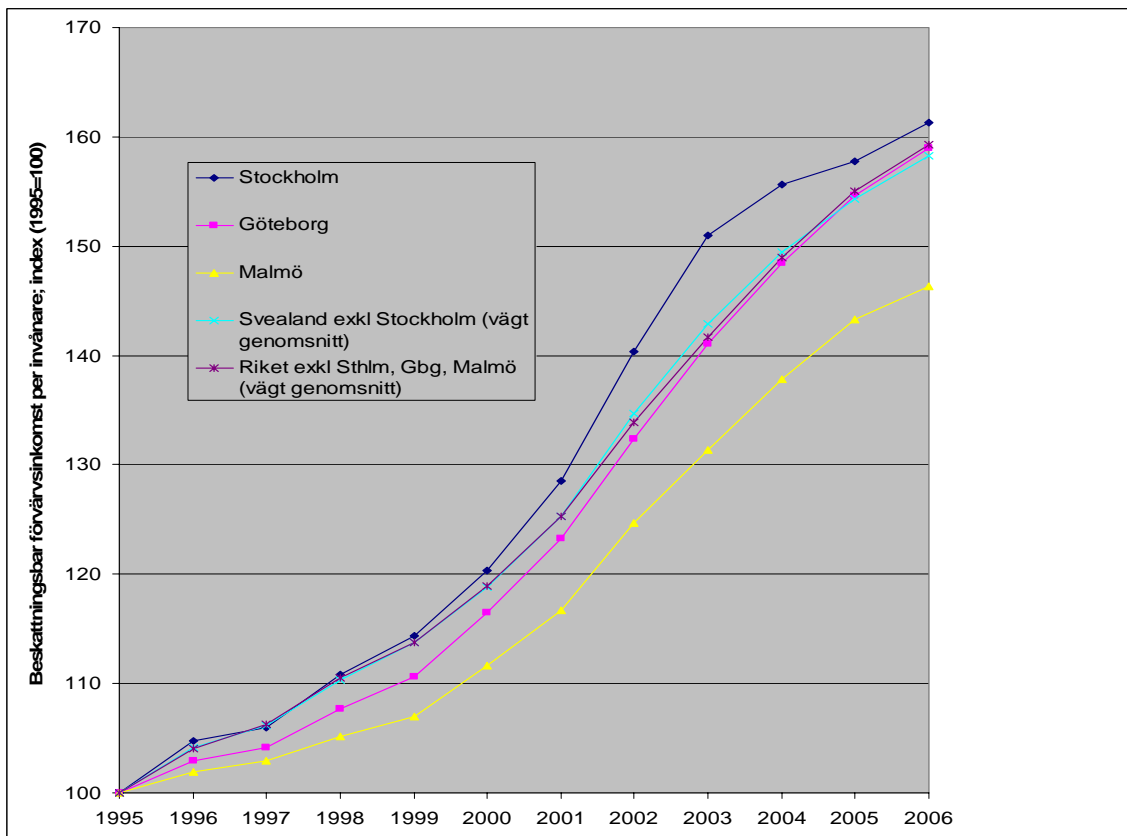
Figur 4b: Skattekraft 1995-2006 – kommuner längs Svealands- och Mälardalen



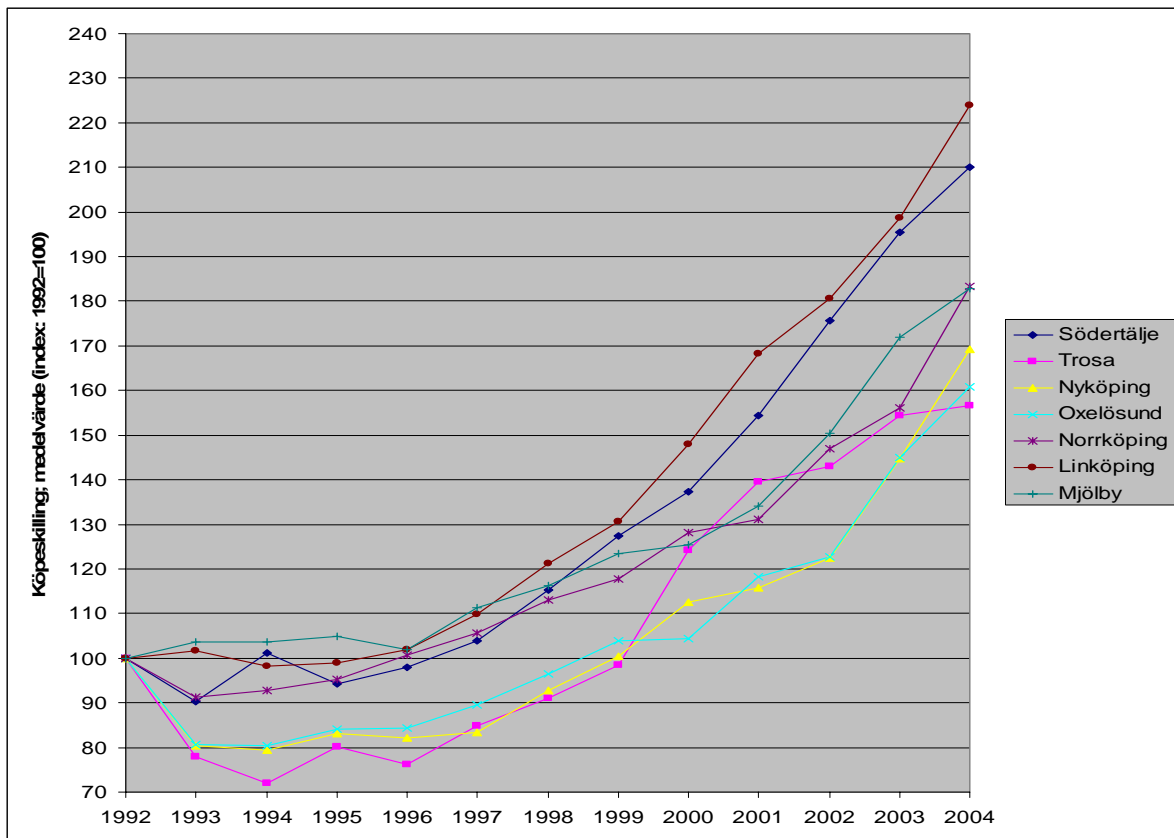
Figur 4c: Skattekraft 1995-2006 – övriga kommuner



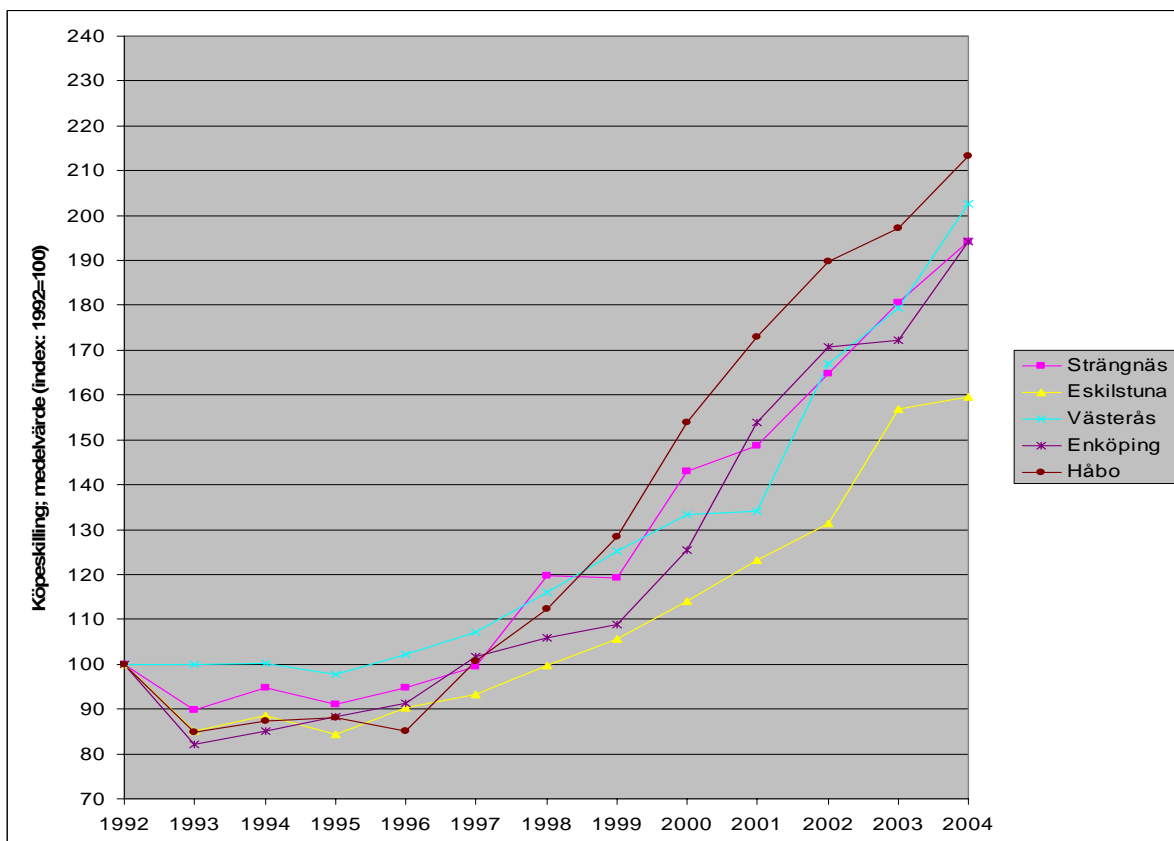
Figur 4d: Skattekraft 1995-2006 – storstäderna och övriga riket



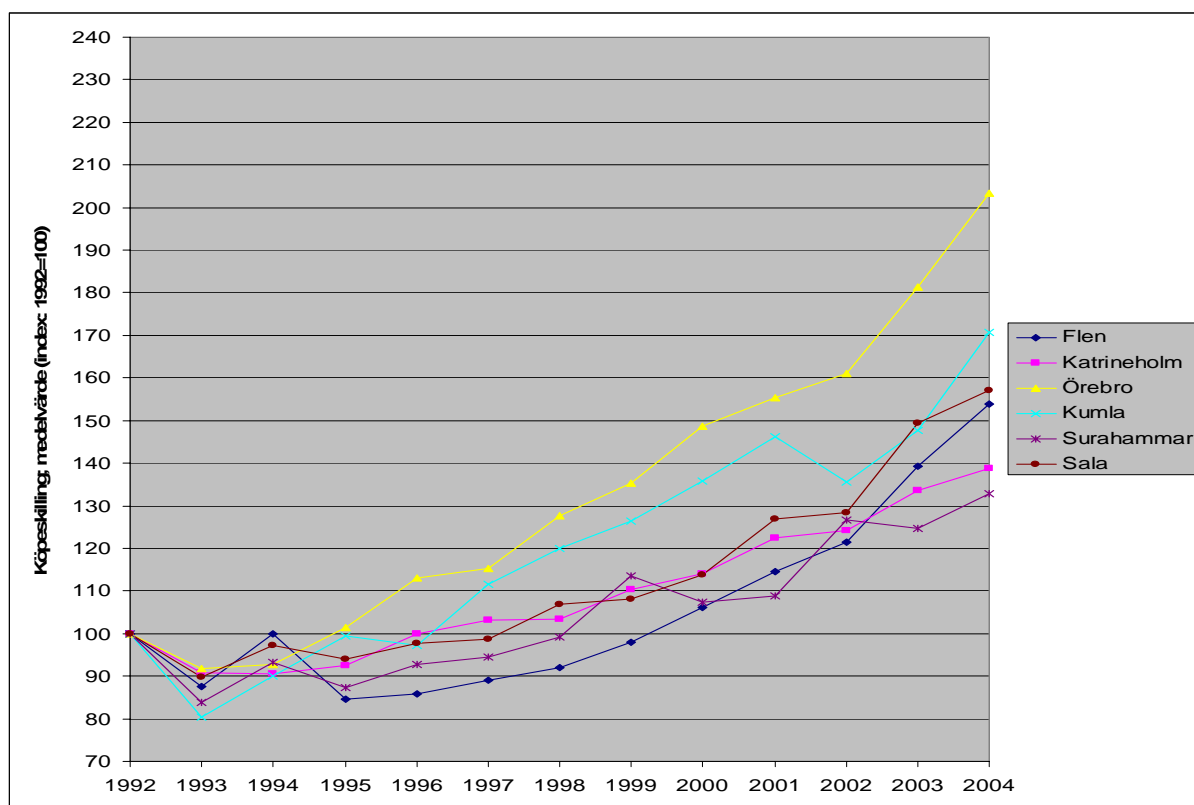
Figur 5a: Köpeskilling för permanentbostäder 1992-2004 – kommuner längs Ostlänken



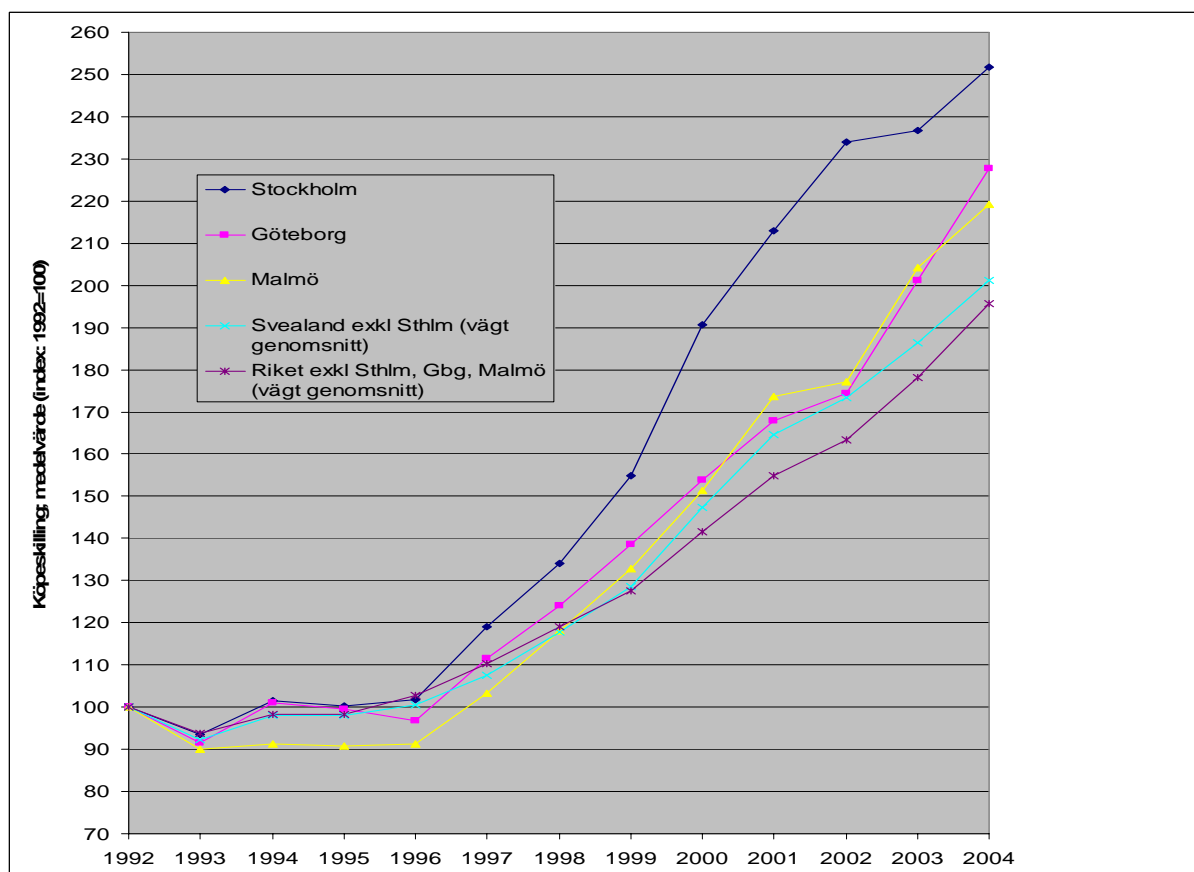
Figur 5b: Köpeskilling för permanentbostäder 1992-2004 – Svealands- och Mälardalen



Figur 5c: Köpeskilling för permanentbostäder 1992-2004 – övriga kommuner



Figur 5d: Köpeskilling för permanentbostäder 1992-2004 – storstäderna och övriga riket



Sammanfattningsvis visar utvecklingen av de studerade parametrarna att det finns vissa skillnader mellan kommuner som fått ta del av stora järnvägssatsningar och kommuner som inte fått detta, men de är inte särskilt påtagliga. Följaktligen ger analysen inga verkligt starka belägg för en regionförstorande effekt – åtminstone inte när det gäller de studerade parametrarna – vilket kanske kan ses som något förvånande. Att restider påverkas och att människor därmed får en ökad frihet att bosätta sig längre från sin arbetsplats är otvetydigt, men följdeffekterna av detta blir mer osäkra. I Nyköping-Östgötalänkens PM (2005a) hävdas att den regionförstorande effekten av infrastrukturinvesteringar är betydande, men vad som främst påvisas är att regioner med stor befolkning tenderar att ha större produktivitet än befolkningssvaga regioner. Spridningen mellan olika regioner med likartad storlek är dessutom väsentlig så det är definitivt inte något linjärt samband (vilket också nämns i rapporten). Det kan vara en fråga om tröskeeffekter som bara blir riktigt tydliga över vissa nivåer. Det kan också vara så att andra viktiga skillnader mellan kommunerna har ett starkare genomslag och därmed delvis dränker eventuella regionförstorande effekter. Det är givetvis också svårt att i den här typen av jämförelser få en uppfattning av vad som hänt om järnvägssatsningarna inte kommit till stånd överhuvudtaget. Sammantaget blir slutsatsen att det inte räcker med en övergripande studie av statistiska data, utan att det sannolikt krävs noggranna fallstudier för att verkligen bedöma betydelsen av järnvägssatsningar och regionförstorande effekter.

När det gäller jämförelser mellan effekter av Svealandsbanan/Mäljarbanan och en tilltänkt Ostlänk kan det också vara viktigt att ta hänsyn till att det senare projektet i flera avseenden skiljer sig från de andra. För det första handlar Ostlänken om ett renodlat höghastighetsprojekt medan Svealands- och Mäljarbanan innebar en senkommen upprustning till mer normal banstandard. För det andra är befolkningsunderlaget i de största kommunerna längs Svealandsbanan och Mäljarbanan mindre än för Ostlänken. För det tredje har Ostlänken en koppling till Skavsta som en potentiell blivande storflygplats söder om Stockholm. Dessa faktorer samverkar till att förutsättningarna för regionförstorande effekter borde vara väsentligt större för ett projekt som Ostlänken jämfört med de tidigare järnvägssatsningarna.

Argument för en tidigareläggning av Ostlänken

Ett första argument för en tidigareläggning av Ostlänken är givetvis att de positiva effekter som banan antas ge får möjlighet att komma till uttryck tidigare än vad som annars skulle ha varit fallet. Detta innebär på sätt och vis en återanvändning av argumenten för att bygga banan

överhuvudtaget. Det är också tänkbart att vissa effekter av byggandet av Ostlänken blir särskilt framträdande vid en tidigareläggning eller rent av förutsätter en sådan. För att i tid häva eller påverka vissa trender, som t.ex. en utflyttning eller konjunkturberoende parametrar, kan tidpunkten för banans färdigställande vara särskilt viktig.

Skavstas möjligheter till fortsatt expansion kan vara beroende av att en snabb järnvägsförbindelse till Stockholm inte dröjer för länge. Man kan också tänka sig att andra lokala och regionala företag har liknande behov av en tidigareläggning. Om Skavsta får möjlighet att växa ytterligare i en nära framtid ökar möjligheterna starkt till att just denna flygplats kan bli det viktiga komplement till Arlanda söder om Stockholm som länge diskuterats. En helt ny flygplats på Södertörn skulle annars kosta åtskilliga miljarder att bygga. Om ett utbyggt Skavsta dessutom kan medföra att Bromma läggs ned kan värdefull mark frigöras i Stockholmsområdet för nya bostäder och nya arbetsplatser.

För ett flertal destinationer skulle en snabb tågförbindelse till Skavsta göra flygplatsen till ett lämpligt alternativ till Arlanda och Bromma i och med att flygtiden skulle kunna minska med 10 till 15 minuter för resor söderut. Detta kan ge stora miljövinster i form av minskade utsläpp, vilket kan visas med en enkel beräkningsmodell. Varje passagerarkilometer med ett modernt flygplan (MD 90) ger 27 gram i ökad bränsleåtgång, 86 gram i koldioxidutsläpp och 0,37 gram i kväveoxidutsläpp.³⁴ En typisk resa söderut med flyg kan antas vara ca 120 kilometer kortare om den utgår från Skavsta istället för från Arlanda. Om belägningsgraden för flygplanen är 90 procent kan effekten av att flytta 1, 2 respektive 3 miljoner flygresor från Arlanda till Skavsta skattas till vad som anges i Tabell 2 nedan. Räknat som tur-och-returresor blir utfallet det dubbla för antalet resenärer. Till detta kommer också de mer traditionella miljövinsterna med att fler reser med tåg istället för med buss eller taxi till flygplatsen.

³⁴ Uppgifterna härrör från Luftfartsverkets databas för emissionsberäkningar, tillgänglig via <http://www.emis.ffa.se/lfv/swe/val1.lasso>

Tabell 2. Skattad miljöeffekt av att resenärer flyger till och från Skavsta istället för Arlanda*

Antal resenärer	Antal passagerarkm	Förbrukning av flygbränsle	Emission av koldioxid	Emission av kväveoxid
1 miljon	120 miljoner	3.240 ton	10.320 ton	44 ton
2 miljoner	240 miljoner	6.480 ton	20.640 ton	89 ton
3 miljoner	360 miljoner	9.720 ton	30.960 ton	133 ton

* Antaganden:

- 1) Flygresan är 120 kilometer kortare till och från Skavsta jämfört med Arlanda
- 2) Samma flygplanstyp används och belägningsgraden är 90 procent
- 3) Per passagerarkilometer går det åt 27 gram flygbränsle och produceras utsläpp i form av 86 gram koldioxid och 0,37 gram kväveoxid
- 4) Bränsleåtgång och utsläpp är oförändrade för anslutande transporter (bil/buss/tåg) till och från flygplatsen

Siffrorna i tabellen ser betydande ut men är små jämfört med flygets totala miljöeffekter. Enligt en miljörapport från trafikverken orsakade flyget i Sverige 1999 utsläpp på 1,6 miljoner ton koldioxid.³⁵ Om t.ex. tre miljoner tur- och returesor flyttas från Arlanda till Skavsta skulle det motsvara 62.000 ton eller cirka fyra procent av flygets utsläpp av koldioxid.

Argument för ett PPP-projekt

Argumenten för att driva Ostlänken som ett PPP-projekt anknyter till de tidigare beskrivna fördelarna med PPP-projekt i allmänhet. För staten, regionerna och kommunerna handlar det om möjligheter till förbättrad servicekvalitet, högre värde av det investerade kapitalet, lägre projektkostnader, lägre risk, stärkt innovativitet, snabbare utförande, bättre budgetstyrning och ökade intäkter. Ett återkommande viktigt argument är också den tidigareläggning som en PPP-lösning kan innebära, jämfört med att byggstarten annars kan dröja till 2010 eller så länge som 2015. I vilken utsträckning alla dessa fördelar kan realiseras blir sedan beroende av hur projektet utformas och i vilken kontext, vilket därför skall diskuteras i nästa avsnitt.

³⁵Banverket et al (2000)

Utformningen av Ostlänken som ett PPP-projekt

För att hitta en så effektiv utformning som möjligt av ett PPP-projekt för Ostlänken krävs att en stor mängd olika frågeställningar analyseras. Vi kommer här att redogöra för de viktigaste av dessa, men endast i enstaka fall ge tydliga rekommendationer. Innan man kan nå fram till en komplett lösning krävs en väsentligt mer ingående analys, vilket ligger utanför ambitionen med denna rapport. Vår diskussion syftar främst till att peka på vilka frågeställningar och aspekter som bör beaktas i en fortsatt analys.

En första punkt att bringa klarhet i är vad man (från samhällets sida) vill försöka uppnå med den nya banan och PPP-projektet, eftersom det påverkar hela upplägget. Viktigt är också att ta ställning till om PPP-projektet enbart skall omfatta byggnation och drift av själva banan eller om även den framtida trafikeringen skall utgöra en integrerad del av projektet. Vi har i denna framställning valt att betrakta banan som det egentliga projektet, med förutsättningen att denna kommer att göras tillgänglig för olika operatörer i enlighet med hur avregleringen av den svenska järnvägen fortskrider. Flera olika typer av trafik är tänkbara på banan (bl.a. en flygplatspendel), vilka exempelvis kan upphandlas genom ett eller flera separata förfaranden och med andra avtalsperioder än för banprojektet.

De övriga huvudsakliga frågeställningar som vi anser bör beaktas i ett fortsatt arbete med att ta fram en lämplig PPP-modell är regleringsmässiga, politiska, finansiella, tekniska, avtals- och marknadsmässiga, vilka behandlas var för sig nedan.

Regleringsmässiga frågeställningar

Upphandlingen av projektet, d.v.s. valet av privat partner, bör göras med hjälp av en regelrätt upphandling. Den nya möjligheten med s.k. konkurrensdialog mellan upphandlaren och tänkbara kandidater innan den avslutande budgivningen inleds kan vara lämplig att använda om projektet upplevs som komplext.

I själva upphandlingsmomentet finns, även med beaktande av EU:s regelverk, i vart fall vissa möjligheter att öka chanserna för lokala, regionala och nationella företag att gå segrande ur en upphandling av ett PPP-projekt (om detta anses önskvärt). Även om upphandlingen måste utannonseras och utvärderingen ske på ett opartiskt sätt, kan t.ex. ett företag som tagit tidiga initiativ i praktiken ha ett försprång genom att ha hunnit utveckla mer kunskap om projektet.

Andra regleringsmässiga frågeställningar som är av betydelse är hur Sverige agerar när det gäller en fortsatt avreglering av järnvägssektorn och ökad konkurrens mellan tågoperatörer.

Det är viktigt att också ta hänsyn till eventuella kommande EU-regler om att t.ex. internationella järnvägsföretag skall kunna få tillgång till spår för internationella transporter.

Politiska frågeställningar

Vikten av att det finns ett långsiktigt politisk engagemang för att PPP-projekt skall kunna genomföras på ett lyckat sätt kan inte nog understrykas. Det gäller särskilt för ett projekt av Ostlänkens storlek. Genom att eftersträva en projektlösning som är politiskt neutral ökar möjligheterna till en stabil politisk omgivning för PPP-projektet även vid förändrade politiska majoriteter. Stabiliteten måste för övrigt finnas på såväl lokal som nationell nivå. Som andra EU-fall har visat kan det också krävas särskilda politiska åtgärder för att förankra projektet hos den berörda allmänheten.

Finansiella frågeställningar

Projektet Ostlänken beräknas kräva ca 12 miljarder i investeringar för att realiseras. En första fråga att reda ut är hur mycket av detta som den privata sektorn skall förväntas bidra med och om projektet t.ex. skall delas upp i olika delar som finansieras av olika parter. Som nämnts tidigare är det som regel dyrare för privata aktörer att låna upp pengar än staten. Genom att minska den ekonomiska risken för långivarna kan man emellertid hamna nära de räntesatser som staten kan uppnå. Ett sätt är att staten helt enkelt ställer upp som garant för lånen. Ett annat sätt är att utforma avtalet mellan staten och projektbolaget så att det senare under hela avtalsperioden är garanterad en viss minsta ersättning från staten, eftersom långivarna bör uppfatta en sådan betalningsström från staten som säker. Att minska de ekonomiska riskerna för långivarna innebär dock också en minskad överföring av projektets risk till den privata partnern i ett PPP-projekt, vilket kan påverka incitamenten att bedriva verksamheten effektivt och med hög kvalitet.

Relaterat till denna fråga är hur de privata entreprenörerna som bygger och driver banan skall kompenseras. Förmodligen kan man tänka sig en mix av ersättningar från den offentliga sidan kombinerat med intäkter. En första typ av inkomstkälla skulle kunna vara en direkt årlig ersättning från staten för att bolaget byggt och driver banan. En sådan årlig ersättning blir då ett viktigt utvärderingskriterium i upphandlingen av hela PPP-projektet, eftersom det kan betraktas som projektbolagets offererade pris. En andra typ av ersättning är banavgifter från operatörerna. Dessa kan antingen direkt betalas till projektbolaget eller tas in av Banverket som sedan betalar banavgifter till projektbolaget. En tredje ersättning skulle kunna vara

skuggtullar, d.v.s. projektbolaget får betalt av staten för varje passagerare som tar tåget. Detta skulle kunna stimulera bolaget till att öka utnyttjandet av banan bättre. Utifrån tidigare erfarenheter i Europa med skuggtullar på vägar så kan man konstatera att parterna bör skriva in i avtalet vad som kommer att hända om antalet passagerare blir väsentligt större eller mindre än prognostiserat. I fall av en stark resandeökning kan ett skuggtullssystem bli väldigt dyrt för statskassan och i fall av att få resenärer reser med tågen så kan driftsbolaget få stora ekonomiska problem. En fjärde typ av ersättning till driftsbolaget skulle kunna vara rätten att utveckla närliggande markområden. Denna typ av förmån har hjälpt till att finansiera järnvägen från kanaltunneln till London.

Totalt sett kommer ett Ostlänksprojekt generera flera typer av ekonomiska intäkter och kostnader. När banan en gång är byggd kan vi tänka oss de huvudsakliga intäkter och kostnader som framgår av Tabell 3 nedan.

Tabell 3. Olika typer av intäkter och kostnader i projektet Ostlänken

Intäkter och kostnader	Vem betalar	Vem drar fördel av intäkterna
Grundersättning	Staten	Projektbolaget
Skuggtullar	Staten	Projektbolaget
Biljettintäkter	Resenärer	Operatörer och trafikhuvudmän
Banavgifter	Operatörer	Projektbolaget eller Banverket
Shopping och annan komplementär verksamhet i anslutning till banan	Resenärerna och boende i regionen	Kommunerna via nya arbetstillfällen och skattekraft; butikerna; Projektbolaget; staten via momsintäkter.
Markvärden	Privata aktörer via fastighetsskatt.	Privata aktörer som säljer egendomar; staten genom ökade intäkter från fastighetsskatt.

Tekniska frågeställningar

Till de tekniska frågeställningarna hör bl.a. ett fastställande av vilken banstandard som skall gälla för banan och vilken typ av tåg som förväntas trafikera den. Redan från början har Ostlänken utmålats som en höghastighetsbana. Som för de flesta andra banor i Sverige är det tänkbart med en blandad trafik (fjärrtåg, regionaltåg, flygpendel och godståg) men det är också möjligt att vissa (långsamma) transporter måste begränsas för att inte påverka kapaciteten för övrig trafik negativt. Den gamla banan borde kunna komma till användning för åtminstone en del av den trafik som inte kräver höga hastigheter.

Marknadsmässiga frågeställningar

De marknadsmässiga frågeställningarna handlar mer eller mindre genomgående om att göra trovärdiga prognoser för ett antal viktiga parametrar. Exempel på viktiga frågor att ställa: Hur kommer resandet att utvecklas vad gäller omfattning och riktning? Hur snabbt kommer en storregion söder om Stockholm (eller med en annan konfiguration) att uppstå? Vilka olika vinstscenarier är tänkbara? Vad tror vi om en fortsatt utbyggnad av den s.k. Nordiska Triangeln?

En analys måste göras om vilka andra trafikslag som kan fungera som konkurrenter och/eller komplement till Ostlänkens trafik. En del i detta innebär att t.ex. bedöma hur resandet på Skavsta flygplats kommer att utvecklas.

En annan marknadsmässig frågeställning är vilka företag som kan förväntas vara intresserade av att bjuda på ett upphandlat PPP-projekt. Idag är det relativt få företag som är stora nog att ta hand om stora projekt på egen hand, även när de internationella aktörerna räknas in. Man kan därför också tänka sig helt nya konstellationer av företag med olika specialisering som går samman i ett gemensamt konsortium (som blev fallet med Arlandabanan).

Avtalsmässiga frågeställningar

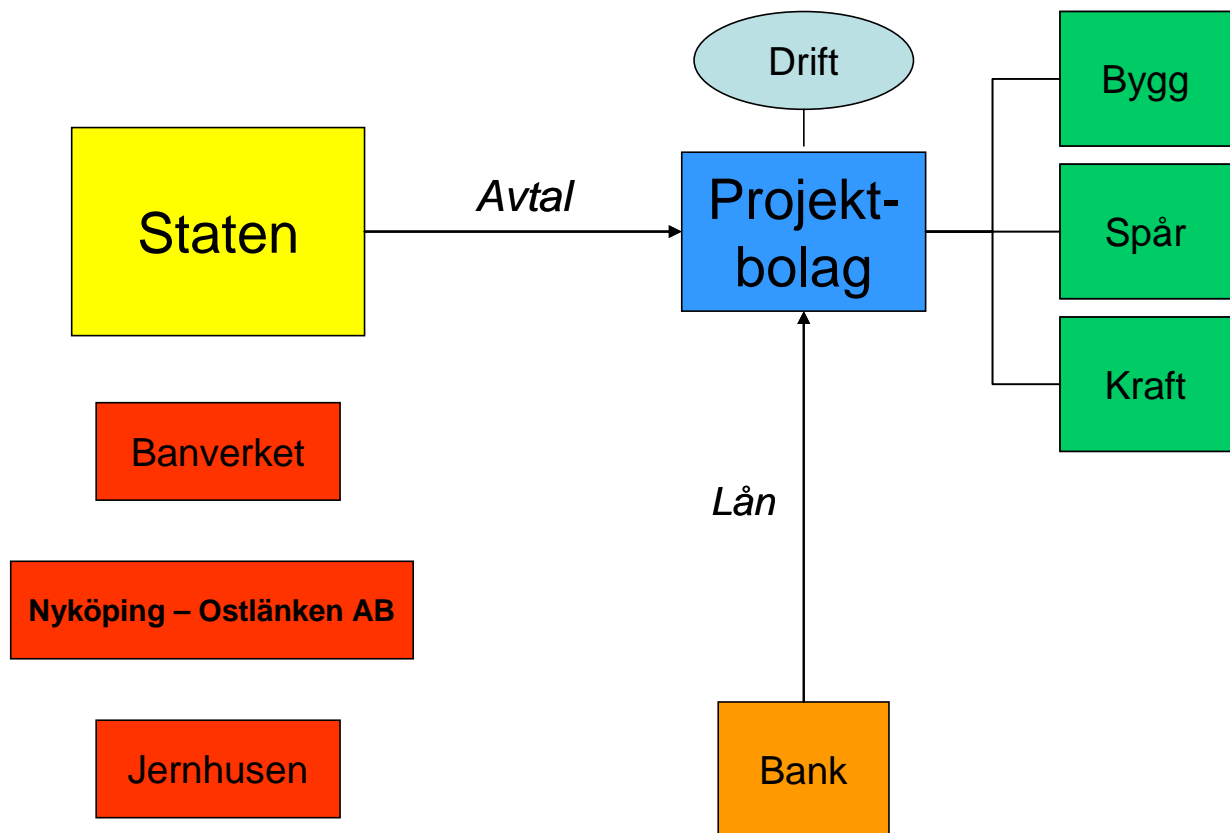
De huvudsakliga parterna i det avtal som skrivs antas bli staten och det privata projektbolag som väljs i samband med upphandlingen, men flera andra aktörer kan också förväntas vara involverade i att uppfylla avtalet (se Figur 6). Eventuellt bör en del av dem därför också finnas med bland dem som undertecknar avtalet. Banverket kan antas företräda staten och uppfylla uppgifter som t.ex. att anskaffa mark som sedan ställs till projektbolagets förfogande, samt ta upp avgifter från operatörer. En direkt medverkan från kommunerna längs banan (t.ex. via samarbetsbolaget Nyköping-Ostlänken AB) kan förmodligen behövas för att lösa en del

av dessa och även andra relaterade uppgifter. Statens bolag för järnvägsfastigheter, Jernhusen, kan också vara en aktör i sammanhanget. Projektbolagets uppgift blir att projektera, konstruera och bygga Ostlänken, att driva och underhålla banan när den är färdigbyggd, att finansiera såväl projektering som byggnation, drift och underhåll, att ställa järnvägen till förfogande för allmän trafik, samt överlämna banan till Banverket vid avtalstidens slut. Som redan nämnts kommer projektbolaget sannolikt att utgöras av ett konsortium med ett flertal företag som representerar olika kompetenser, t.ex. byggnadskonstruktion, spåranläggning och elförsörjning. Ett flertal underentreprenörer kan också förväntas anlitas av dessa. För att poängtera att driften av den färdigbyggda anläggningen är en mycket viktig uppgift och eventuellt kan kräva kompetens som inte ryms inom de företag som konstruerar banan, har vi ritat in denna funktion som en särskild del i Figur 6. En eller flera banker kommer också att finnas med som långgivare till projektbolaget. Avtalet förutsätts bli skrivet på svenska utifrån svensk lag (t.ex. med beaktande av lagen om byggande av järnväg och järnvägs-säkerhetslagen) och en enkel och tydlig avtalstext bör eftersträvas.

Som vi ser det är det mest sannolika att ett PPP-projekt för Ostlänken utformas som en mix av ett BOT-projekt och ett DBFO-projekt, men med vissa unika avtalskonstruktioner som dessa typer av projekt normalt inte innehåller. Flera avtalsmässiga frågeställningar blir med naturlighet nära kopplade till de finansiella frågeställningar som handlar om vilken eller vilka typer av kompensation som det privata projektbolaget kan räkna med som inkomstkällor. Om projektbolagets kompensation enbart skall komma i form av en årlig bestämd ersättning från staten, bör dess storlek i vart fall göras beroende av hur väl bolaget lyckas uppfylla olika kvalitetskrav på banan, t.ex. vad gäller tillgänglighet.

Om det anses viktigt att få till ett avtal som stimulerar såväl tillgänglighet som ett högt utnyttjande av banan, kanske via någon form av *yield management*, är det närmast en form av koncessionsavtal som skall formuleras, där en del av projektbolagets ersättning alltså kommer från själva anläggningen och hur mycket den nyttjas. Därmed kommer projektbolaget att bära en större del av den risk som kan förknippas med driften av banan.

Figur 6. Parter och aktörer i ett PPP-projekt för Ostlänken³⁶



Avtalet förväntas få en lång löptid, t.ex. 30 år, där de första åren involverar projektering, konstruktion och byggnation och resterande år avser drift och underhåll. Som nämnts ovan tänker vi oss att trafikeringen av banan ligger utanför PPP-projektet för banan och kan då hanteras med väsentligt kortare avtalstider om den bestäms genom upphandling. Det är inte omöjligt att exempelvis en flygplatspendel, om den upphandlas, kan anses så attraktiv att den blir föremål för ett avtal där operatören betalar för rätten att köra trafiken.

Delvis beroende på i vilken utsträckning som den privata partnern ansvarar för marknadsrisker och andra risker, antas frukterna i ett långsiktigt PPP-projekt i regel skördas mot slutet av avtalsperioden. Det privata projektbolagets vinstkalkyl bygger därmed på att det är de sista åren som de stora vinsterna skall göras, medan de första avtalsåren mycket väl kan vara förlustbringande. Samtidigt är det givetvis svårast att sja om verksamhetens utveckling och efterfrågan i den senare delen av avtalsperioden. I värsta fall kan t.o.m. ny teknik eller

³⁶ Figuren är utvecklad utifrån en PowerPoint-presentation av Mats Waering, Setterwalls Advokatbyrå.

helt nya resandemönster göra att en infrastruktursatsning framstår som obsolet mot slutet av avtalsperioden och då försämras också kalkylen för det privata företaget.

Även med detta i åtanke kan det vara viktigt att i avtalet inkludera en möjlighet för staten att vid en eller flera givna tidpunkter kunna säga upp avtalet i förtid. Man skulle t.ex. kunna tänka sig att en sådan möjlighet ges vid den tidpunkt då banan antas ha varit färdig om staten hanterat hela investeringen på egen hand. Möjligheten kan (men behöver inte vara) kopplad till en utvärdering av om verksamheten lever upp till förväntningarna eller om omvärldssituationen förändrats väsentligt. Utlösandet av en sådan option för staten att säga upp avtalet i förtid måste motsvaras av en särskild kompensation för det privata företaget. Prissättningen av kompensationen måste då ta hänsyn till att det privata företaget inte får dra nytta av anläggningen de sista förmodat bästa åren (samtidigt som det i och för sig också slipper riskerna med just dessa år.

Slutsatser

Ostlänken är i sig ett järnvägsprojekt som motiveras av många argument, där flera kan relateras till olika s.k. regionförstorande effekter. Vår översiktliga studie av några sådana effekter, med hjälp av en jämförelse av statistiska data mellan orter som påverkats respektive inte påverkats av stora järnvägssatsningar på senare år, kunde peka på en något gynnsammare utveckling i den förstnämnda gruppen. Detta gäller arbetslöshetsutveckling och skattekraft men inte fastighetsvärden. Skillnaderna var visserligen inte särskilt stora, men vår bedömning är att det kommer att finnas starkare regionförstorande effekter i fallet Ostlänken än för Mälar- och Svealandsbanorna. Särskilt kopplingen till flygplatsen Skavsta är en gynnsam faktor.

Att realisera Ostlänken som ett PPP-projekt innebär i detta fall först och främst att det blir möjligt att tidigarelägga hela järnvägsprojektet, vilket medför att fördelarna med Ostlänken får genomslag åtskilliga år tidigare. I en del avseenden kan det också finnas effekter som förutsätter ett tidigt genomförande. Ett exempel är att en eventuell nedläggning av Bromma flygplats kommer att kunna ske mycket smidigare om den nya banan är färdig när koncessionen för Bromma flygplats skall förhandlas om till 2011. En eventuell flyttning av flygresandet från Bromma och Arlanda till Skavsta kommer också att ge minskade emissioner från flyget. PPP-projekt kan i allmänhet också ge flera andra fördelar, som t.ex. att projektet slutförs på avtalad tid och inom givna budgetramar. Med privata intressenter inblandade kan

det också (via lämpliga styrmedel) finnas möjligheter till en mer marknads- och kundanpassad banhållning och trafikering.

Lyckade PPP-projekt kräver en noggrann planering. Inte minst viktigt är det att finna en för det enskilda fallet lämplig modell för upphandling och fördelning av ansvar i tid och rum. En tänkbar grundmodell för Ostlänken som ett PPP-projekt är att staten konkurrensupphandlar projekteringen, byggandet och underhållet av banan från ett projektbolag – vilket kan vara ett enskilt företag eller ett konsortium. När banan är färdigbyggd kommer projektbolaget att övergå till ett driftsbolag, med rätt till en viss given årlig ersättning (vars nivå kan vara ett viktigt utvärderingskriterium i upphandlingen) förutsatt att vissa kvalitets- och tillgänglighetskrav efterlevs, samt eventuellt också kunna få del av avgifter som erläggs från de operatörer som vill trafikera banan. Vid avtalsperiodens slut (som kan vara 20-40 år) övergår hela ansvaret för banan till staten (Banverket). Själva äganderätten kan föras över redan tidigare.

Särskilda incitament kan behöva byggas in i kontraktet för att säkerställa att viktiga mål med banan uppnås, som t.ex. att den utnyttjas väl av många resenärer. Ett sätt kan vara en användning av s.k. skuggtullar, d.v.s. en extra ersättning från staten till driftsbolaget för varje resenär. Ett annat kan vara att bolaget under driftstiden också verkar som en operatör (tillsammans med andra). Erfarenheterna från Arlandabanan, Eurotunnel och starten av Öresundsbron visar att avgifterna för att trafikera banan inte får sättas så högt att de hämmar ett effektivt utnyttjande av den nya banan. Stationsområdena och marken i närheten av stationerna kan ha en kommersiell potential som bör tas tillvara, antingen direkt av projekt/driftsbolaget eller av särskilda fastighetsförvaltare.

Det bör finnas en flexibilitet i kontraktet för att kunna hantera oförutsedda händelser och utvecklingsscenarier. Därför kan det vara lämpligt att det åtminstone vid någon tidpunkt är möjligt att omförhandla avtalet. Staten bör också ha rätt att (mot avtalad kompensation) i förtid kunna överta ansvaret för banan, t.ex. vid en tidpunkt då den skulle ha varit färdigställd om enbart offentliga medel använts.

Bibliografi

Tryckta källor

Alexandersson, G. & S. Hultén (1998), "Arlandabanan – järnvägsbygge med privata intressenter", i Nordisk Transportforskning, *Järnvägens organisation och finansiering*, Konferensrapport 1998:1

Alexandersson, G., S. Hultén, L. Nordenlöw & G. Ehrling (2000), *Spåren efter avregleringen*, KFB-rapport 2000:25, Kommunikationsforskningsberedningen, Stockholm

Banverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket & Vägverket (2000), "Trafikverkens miljörapport år 2000"

Benett, E., P. Grohman, & B. Gentry (1999), "Public-Private Partnerships for the Urban Environment Options and Issues", PPPUE Working Paper Series Volume I, United Nations Development Programme, Yale University

Commission of the European Communities (2004a), "On Public-Private Partnerships and Community Law On Public Contracts and Concessions", Green Paper, COM (2004) 327 final, April 30, 2004, Brussels

Commission of the European Communities (2004b), "Resource Book on PPP Case Studies", Brussels

Commission of the European Communities (2005a), "Report on the Public Consultation on the Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law On Public Contracts and Concessions", Commission Staff Working Paper, SEC (2005) 629, May 3, 2005, Brussels

Commission of the European Communities (2005b), "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Public-Private Partnerships and Community Law On Public Contracts and Concessions", COM (2005) 569 final, November 15, 2005, Brussels

Estache, A. & T. Serebrisky (2004), "Where Do We Stand on Transport Infrastructure Deregulation and Public-Private Partnership?", World Bank Policy Research Working Paper 3356

Government of Quebec (2004), "Public-Private Partnerships Framework Policy", Secrétariat du Conseil du trésor, Quebec

Hultkrantz, L., U. Karlström & J.-E. Nilsson (2005), "The Arlanda Airport Rail Link. Lessons Learned from the Swedish PPP Construction Project", papper presenterat vid Third Conference on Railroad Industry Structure, Competition and Investment, Stockholm, October 22-24, 2005

National Audit Office (2003), "PFI: Construction Performance. Report by the Comptroller and Auditor General", HC 371, session 2002-2003: 5 February 2003

Noulton, J. (1999), "Lessons from the Channel Tunnel Experience", ECMT Seminar on PPPs in Transport Infrastructure Financing

Nyköping-Östgötalänken AB (2005a), "PM om regionförstoring. Regionförstoring och ett utvecklingsstråk av nationellt intresse"

Nyköping-Östgötalänken AB (2005b), "Regionförstoring med Ostlänken. Förutsättningar, drivkrafter och effekter"

Nyköping-Östgötalänken AB (2005c), "Ostlänken Nyhetsbrev", oktober 2005

Poulter, T. (2004), "PPP – Private Sector Perspective", presentation vid Public Private Partnership Forum, 6 oktober 2005

Suez (2002), "Public Private Partnerships. Pooling Skills", May 2002

Öresund Link (1999), ECMT Seminar on PPPs in Transport Infrastructure Financing

Öresundbrokonsortiet (2005), "Trafik över Öresundsbron 2000-2005", juni 2005

Van de Velde, D. M. (2005), "The Netherlands", i Calthrop, E. and Ludewig, J. (red) *Reforming Europe's Railways – An Assessment of Progress*, Community of European Railway and Infrastructure Companies (CER), Eurailpress, Hamburg

Länkar

<http://www.emis.ffa.se/lfv/swe/val1.lasso>

<http://www.fhwa.dot.gov/ppp/options.htm>

http://www.innovativefinance.org/topics/finance_mechanisms/shallow_toll/shadowtolls.asp

<http://www.oresundsbron.se>

<http://www.ostlanken.com>

<http://www.suez.com/groupe/english/publications/index.php>

<http://www.tresor.gouv.qc.ca/en/modernisation/parteneriat/avantage.asp>