

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

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

Fi2017/01056/BAS

### **Sammanfattning**

Konkurrensverket instämmer i kommitténs bedömning att fördelarna med offentlig-privat samverkan (OPS) bygger på en rad förutsättningar som var och en för sig kan vara svåra att åstadkomma; att det finns tillräcklig beställarkompetens hos staten, att kontrakten är rätt utformade och att upphandlingen leder till god konkurrens. Riskerna med och konsekvenserna av ett OPS-avtal kan också vara större än för andra avtal eftersom kontrakten normalt sett är mycket långa.

Konkurrensverket vill också påpeka att vissa OPS-modeller i praktiken kan innebära att entreprenören får ett monopol under kontraktstiden, vilket kan hindra utbyggnad av konkurrerande transportinfrastruktur, eller begränsa användningen av infrastrukturen under avtalets längd.

Konkurrensverket avstyrker därför förslaget om att starta ett försöksprogram med minst tre OPS-projekt inom transportinfrastrukturuområdet, i vart fall inte förrän de invändningar som finns är hanterade. Om ett sådant försöksprogram ändå genomförs anser Konkurrensverket att projekten bör genomföras ett i taget så att den kompetens och de erfarenheter som byggs upp i de första projekten kan användas som beslutsunderlag inför kommande projekt.

### **OPS innebär att offentliga utgifter skjuts framåt i tiden**

Med offentlig-privat samverkan (OPS) menar kommittén en form av entreprenad-upphandlingar där privat kapital är involverat i överbrygningsfinansieringen och där en infrastrukturtjänst (funktion) tillhandahålls över lång tid.

Kommittén konstaterar att OPS-modeller riskerar att användas för att skjuta budgeteffekter framåt i tiden, vilket riskerar att försvaga budgetdisciplinen och riksdagens insyn och kontrollmöjligheter. Kommittén anser därför att sedvanlig anslagsfinansiering är att föredra framför OPS-upplägg, om man bortser från eventuella skillnader i finansieringskostnader och effektivitetsvinster. Kommittén

Adress 103 85 Stockholm  
Besöksadress Torsgatan 11  
Telefon 08-700 16 00  
Fax 08-24 55 43  
konkurrensverket@kkv.se

bedömer att OPS endast bör genomföras om effektiviseringsvinsterna med upp-lägget är större än skillnaden i den riskjusterade finansieringskostnaden.

Konkurrensverket instämmer i bedömningen att OPS endast bör användas om effektivitetsvinsterna är större än de ökade finansieringskostnaderna.

### **Effektivitetsvinsterna med OPS bygger på en rad förutsättningar**

Kommittén konstaterar att en del, men inte alla, potentiella effektivitetsvinster som OPS-modeller kan ge även kan uppnås med hjälp en väl utformad funktions-entreprenad med helhetsansvar (FEHA), och att FEHA också kan innebära fördelar i form av en lägre justerad finansieringskostnad och troligtvis lägre transaktionskostnader. Kommittén betonar också att riskerna med dåliga OPS-avtal kan vara större än för andra avtal eftersom kontrakten normalt är så långa.

Kommittén bedömer dock att det finns skäl att tro att effektivitetsvinsterna i ett väl utformat OPS-projekt överväger effektivitetsförlusterna, under förutsättning att det finns tillräcklig beställarkompetens hos staten, att kontrakten är rätt utformade och att upphandlingen leder till god konkurrens i upphandlingen. Kommittén avråder emellertid från att inleda ett OPS-program om inte regering och riksdag är beredd att binda beställarkompetensen i termer av resurser kompetens och långsiktighet eftersom det kan bli såväl dyrt som ineffektivt.

Liksom utredningen konstaterar Konkurrensverket att OPS-modellens fördelar bygger på en rad förutsättningar som var och en kan vara svåra att uppfylla. Dessutom kan det troligen vara svårt att bedöma om förutsättningarna är uppfyllda under upphandlingsprocessens gång. Det bör till exempel vara svårt för de som är inblandade i upphandlingen att bedöma om de själva har tillräcklig kompetens eller om de kontrakt de själva har utformat är lämpligt utformade. Den enda slutsats som kan dras av kommitténs resonemang är att en lyckad OPS-upphandling troligen kan ha fördelar jämfört med en mindre lyckad entreprenadupphandling, men att riskerna med och konsekvenserna av en mindre lyckad OPS-upphandling är större än vid andra former av kontrakt.

### **OPS kan innebära att entreprenören ges monopol under kontraktstiden**

Kommittén pekar på risken med efterfrågebaserade ersättningsmodeller, som koncessioner och skuggtullar, ofta innebär att OPS-bolaget vill lägga till villkor som begränsar byggandet av ny konkurrerande infrastruktur. Sådana villkor kan begränsa konkurrensen och konservera befintliga infrastrukturlösningar under OPS-avtalets längd, dvs. ofta 30–40 år.

Konkurrensverket instämmer i kommitténs farhågor. Sådana villkor bör därför antingen undvikas i kontrakten eller tas med som en potentiell minuspost vid beräkningen av effektivitetsvinsterna.

### **Konkurrensverket avstyrker förslaget om att starta ett försöksprogram med OPS**

Kommitténs samlade slutsats att det finns potentiella effektivitetsvinster att realisera med hjälp av OPS-modeller och att ett försöksprogram med minst tre OPS-projekt bör startas inom transportinfrastrukturområdet. Försöksprogrammet bör senare utvärderas i sin helhet.

Konkurrensverket instämmer inte i kommitténs bedömning. Konkurrensverket anser att de risker och invändningar som är förknippade med OPS-modeller är allvarliga och att det inte finns någon anledning att dra igång några OPS-projekt innan dessa invändningar är hanterade.

Konkurrensverket vill också påpeka att de ofta mycket långa kontraktstider som är förknippade med OPS innebär att det tar relativt många år innan en utvärdering kan göras. Konkurrensverket anser därför att, om ett program med tre OPS-projekt trots allt ska genomföras, de tre projekten ska utföras sekventiellt, dvs. ett i taget. På det sättet kan den kompetens och de erfarenheter som byggs upp i det första projektet ligga till grund för ett beslut att gå vidare med ytterligare projekt.

Konkurrensverket instämmer i kommitténs bedömningar att ett eventuellt OPS-program bör utformas så att utvärdering av projekten underlättas och att effekterna av varje OPS-projekt bör beskrivas och hanteras på ett transparent sätt för att bidra till ett fullständigt beslutsunderlag.

### **OPS-kontrakt bör upphandlas i konkurrens**

Kommittén betonar att det utifrån litteraturen är tydligt att OPS-kontrakt bör upphandlas och inte förhandlas fram, och att detta kan ske exempelvis genom en konkurrenspräglad dialog mellan beställaren och två anbudsgivare i slutet av upphandlingsprocessen.

Konkurrensverket anser att upphandlingar i konkurrens ofta kan leda till högre kvalitet och/eller lägre kostnader än att utföra arbetsuppgifter i egen regi inom offentliga verksamheter. Att tilldela uppdrag till privata företag utan konkurrens behöver dock vare sig leda till lägre priser eller högre kvalitet. Om uppdrag inte kan tilldelas i konkurrens finns därför inte anledning att lägga ut uppdrag på privata företag. Konkurrensverket instämmer därför i kommitténs resonemang och anser att en upphandling bör avbrytas om inte minst två anbudsgivare återstår i slutskedet av en upphandling av ett OPS-kontrakt.

### **Koncessioner måste innebära att entreprenören tar risk**

I avsnittet om koncessioner skriver kommittén om *present value of revenues-kontrakt*, där avtalet anger ett belopp på nuvärdet av framtida intäkter, och där den privata entreprenören får inneha koncessionen under så lång tid som krävs för att intäkterna ska motsvara detta belopp. Kommittén menar att en sådan

avtalskonstruktion har fördelen att en viss efterfrågerisk lyfts bort från den privata entreprenören.

Konkurrensverket vill påpeka att en förutsättning för att ett kontrakt ska betraktas som en koncession ur upphandlingsjuridiskt perspektiv är att det sker en riskövergång till leverantören. En avtalskonstruktion som innebär att entreprenören inte tar någon risk innebär alltså att kontraktet inte är en koncession utan ett entreprenadkontrakt. Detta påverkar vilka upphandlingsregler som är tillämpliga. En bedömning måste dock göras i varje enskilt fall.

---

Detta yttrande har beslutats av tf. generaldirektören. Föredragande har varit biträdande avdelningschefen Stefan Jönsson

Karin Lunning

Stefan Jönsson