

Offentlig Privat Samverkan

En rapport skriven av
KPMG Bohlins AB
på uppdrag av Konkurrensverket

Förord

Innehållet i Konkurrensverkets rapport Konkurrensen i Sverige 2007 baseras i vissa delar på externa rapporter. På uppdrag av Konkurrensverket har KPMG Bohlins AB i denna rapport beskrivit för- och nackdelar med kontraktsformen Offentlig-Privat Samverkan (OPS) samt redogjort för internationella erfarenheter av OPS.

Det är författarna själva som svarar för slutsatser och bedömningar. Dessa behöver inte nödvändigtvis återspegla Konkurrensverkets uppfattning.

Claes Norgren
Generaldirektör



Konkurrensverket

Offentlig Privat Samverkan

KPMG Bohlins AB

13 December 2007

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Offentlig Privat Samverkan	3
2.1	Vad är OPS?	3
2.1.1	Historik	3
2.1.2	Kontraktsformen	3
2.1.3	Struktur	3
2.1.4	Samhällets ekonomi med OPS	5
2.1.5	Konkurrens	6
2.1.6	Outputspecifikation	6
2.1.7	Riskallokering	7
2.1.8	Betalningsmekanismen	7
2.1.9	Value for Money	8
2.1.10	Jämförande kalkyler – PSC och Should Cost	8
3.	Konkurrenspräglad dialog	9
4.	Internationella erfarenheter av OPS	12
4.1	Vilka länder har använt sig av OPS som projektform?	12
4.2	Exempel på internationella OPS projekt	12
4.2.1	Tidiga projekt	12
4.2.2	Projektet ”Sky Bridge” i Storbritannien	12
4.2.3	Projektet ”The Dutch High-Speed Line” i Holland	14
4.2.4	Projektet ”Portugese SCUT” i Portugal	15
4.2.5	Projektet ”Channel Tunnel Rail Link” i Storbritannien	16
5.	Sverige – Nuläge	17
6.	Slutsats	18

1. Sammanfattning

Offentlig privat samverkan (OPS), på engelska kallad Public Private Partnership (PPP) och/eller Public Finance Initiative (PFI) är en samverkansform mellan offentlig och privat sektor som syftar till att skapa högre kvalitet och effektivitet. Genom funktioner och/eller tjänster specificeras omfattningen av upphandlingen. Detta kallas i OPS sammanhang för en output specifikation. I de flesta OPS projekt åtar sig den privata sektorn design, byggande, finansiering samt drift och underhåll av en funktion under en längre period, vanligen mellan 20-50 år, vilket driver fram ett livscykel tänkande. Efter avtalets/koncessionens slut återlämnas tillgången till den offentliga sektorn enligt avtal.

Formen är ett mellanting mellan en traditionell upphandling, där staten är ägare, och en privatisering. Istället för att offentlig sektor finansierar en tillgång genom årliga anslag, sker finansieringen efter i avtal uppsatta villkor (uppnådda funktioner) eller/och via den privata marknaden (brukarna). Projektet drivs av ett privat konsortium i form av ett projektbolag. Betalningsmekanismen kan innehålla såväl bonus som avdrag/böter om projektet skulle dra ut på tiden eller inte uppfylla alla krav.

OPS projekten är ofta komplexa och av betydande storlek, många faktorer måste därför noggrant bearbetas och övervägas för att de ska kunna genomföras med lyckat resultat. Bland annat måste regelverk ses över och konkurrenssituationen analyseras. Både för beställaren, som tar fram förfrågningsunderlaget, och för konsortiet, som ska lämna anbudet, är processen tids- och kostnadskrävande.

Riskfördelningen är en viktig aspekt och bör fördelas på ett sådant sätt att den part som bäst kan hantera risken skall bära den. Eftersom förutsättningar hela tiden ändras är det viktigt att skapa en flexibilitet i OPS kontraktet och möjliggöra omförhandling.

Finansieringen av OPS projekten är ifrågasatt då projekten finansieras till en högre ränta än traditionella anslagsfinansierade projekt. Erfarenheter från Storbritannien visar att OPS projekt har betydligt bättre förutsättningar att utföras i tid och inom budget än traditionellt upphandlade projekt vilket kan kompensera de höga kapitalkostnaderna.

Det är av central betydelse att säkerställa att OPS projekten verkligen ger de effekter som är avsedda. Innan projekten startas granskas de därför utifrån Value for Money, innebärande att projekten ger lägre kostnader och högre effektivitet än vad ett jämförbart traditionellt upphandlat projekt ger. Ses inga tydliga fördelar gentemot en traditionell upphandling skall projektet ej genomföras som OPS.

I Storbritannien som har den längsta erfarenhet av att arbeta med OPS lösningar har en metod utvecklats i syfte att utvärdera huruvida OPS projektet har lägre kostnader och ger fler fördelar jämfört med en traditionell upphandling. Metoden kallas "Public Sector Comparator" (PSC) och är en numerisk övning som ämnar ta fram en alternativ skuggmodell. Skuggmodellen som används för detta måste skraddarsys och kvalitetsgranskas för varje enskild upphandling. Att få fram relevanta jämförelsetal kan ibland vara problematiskt då det är svårt att veta exakt hur en traditionell upphandling hade sett ut. Därför har även en modell kallad "Should Cost", som har ett större fokus på processer än på numeriska värden, istället börjat användas alltmer.

I rapporten redogörs för fyra olika exempel på projekt i andra länder där OPS genomförts. Dessa är:

- ”Sky Bridge” i Storbritannien
- ”The Dutch High-Speed Line” i Holland
- ”Portugese SCUT” i Portugal
- ”Channel Tunnel Rail Link” i Storbritannien

Projekten är avsedda som exempel på vilka lärdomar som gjordes i samband med att dessa upphandlades som OPS, hur svårigheter hanterades och vilka positiva effekter som genererades.

Rapporten redogör även för rådande läge på den svenska marknaden gällande OPS.

Konkurrenspräglad dialog introducerades i Storbritannien i januari 2006 och processen innebär större initial frihet till budgivarna i form av en ökad dialog och förhandling mellan parterna. Denna form är dock så pass ny att inget projekt är färdigställt än vilket medför att några erfarenhetsmässiga slutsatser på lång sikt inte har kunnat dras. Det kan dock konstateras att denna upphandlingsform varit framgångsrik under förhandlingsfasen och det har öppnat upp för ytterligare innovation och designfrihet.

Slutsatsen av rapporten är att OPS med fördel kan användas framgångsrikt då vissa kriterier varit uppfyllda:

- Rätt projekt skall väljas ut genom en noggrann förberedelse,
- Respektive part (offentlig och privat) skall ta ansvar för de delar de är bäst på att hantera,
- Betalningsmodellen skall effektivisera såväl samhället som projektet,
- Alla åtgärder skall vidtas för att maximera konkurrensen i upphandlingen,
- Det är viktigt att överväga hur man skall jämföra traditionell upphandling mot OPS över hela livscykeln,
- Upphandlingsformen bör noga övervägas

2. Offentlig Privat Samverkan

2.1 Vad är OPS?

2.1.1 Historik

Det var under 70- och 80-talet som privatfinansierade infrastrukturprojekt började diskuteras allt mer. Den underliggande faktorn bakom var rädslan för budgetunderskott och för att den offentliga sidans lånesituation skulle försämrats. Margaret Thatcher inledde diskussionen i Storbritannien, men det var först 1992 som John Major, dåvarande premiärminister, introducerade PFI, det första metodiska system för denna typ av projekt). John Major och regerings underliggande mål med PFI var att reducera den brittiska statens lånebehov, något som med facit i hand inte blev lika effektivt som man hade hoppats på. När Tony Blair tog vid 1997 valde han dock att fortsätta med OPS men flyttade då över fokus på risktransfereringar och *value for money*, de värde drivande parametrarna bakom OPS.

2.1.2 Kontraktsformen

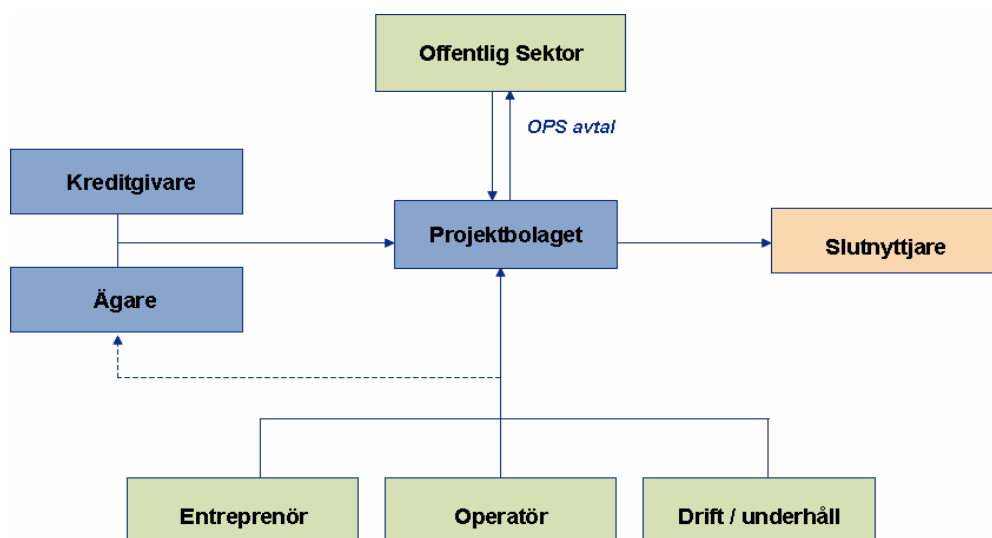
OPS är en samverkansform mellan offentlig och privat sektor vid större investeringar där offentlig sektor är beställare. Definitionen av OPS varierar dock mellan länder och aktörer. När det pratas om OPS i Sverige åsyftas ibland all form av samverkan mellan privata och offentliga aktörer med syfte att öka effektiviteten eller möjligheten till att delfinansiera olika projekt. Den internationella definitionen, PPP, innebär att projekten även inkluderar finansiering d v s att projektbolaget belånar projektet med medel från privata finansiella marknader. Det är detta helhetskoncept med både finansiering och tillfällig ägarövergång som denna rapport utgår ifrån. Skillnaden mellan en traditionell upphandling och OPS är att vid ett OPS projekt står den privata sektorn för en större design inom vissa ramar, byggnation, drift och underhåll samt finansiering av projektet under en förutbestämd tid. I vissa fall överstiger detta 50 år. Efter kontraktstidens slut återlämnas tillgången till den offentliga sektorn.

2.1.3 Struktur

Kontraktsformen OPS omfattar fler tjänster och delmoment än vad ett traditionellt upphandlingskontrakt gör. Vid en traditionell upphandling lämnar till exempel en byggtreprenör in anbud om att få bygga en väg eller en bro. Ett anbud upphandlat enligt kontraktsformen OPS skulle även omfatta design, drift och underhåll.. Av denna anledning är det större konsortium som bildas och lämnar anbud på ett OPS kontrakt. Konsortierna bildar gemensamt ett projektbolag som blir det offentligas kontraktspart. Detta projektbolag kallas oftast SPV (Special Purpose Vehicle) och är så kallat "bankruptcy remote" vilket innebär att projektbolaget är skyddat från ägarnas eventuella konkurs. Detta är möjligt eftersom projektet är fristående från entreprenörerna, som har kontraktet med SPV. Med fristående menas att entreprenörerna endast riskerar det satsade egna kapitalet i projektbolaget, s.k. non-recourse investering. Skulle någon av entreprenörerna gå i konkurs kan de ersättas med en annan entreprenör och projektet förlöper enligt plan.

En viktig aktör i genomlysningen av projektbolaget är bankerna. Ett OPS-projekt kan i många fall lånefinansieras upp till 90 % vilket gör att bankerna är en avgörande intressent. Bankerna har i detta hänseende olika rättigheter, bland annat så kallade "step-in" rätter. Dessa innebär att om projektbolaget skulle hamna i finansiella svårigheter och om nyckeltalen inte uppnås har de rätt att gå in i projektbolaget och vidta åtgärder. Att bankerna har denna rättighet är en extra trygghet för beställaren som vet att det kommer påtryckningar från fler håll att projektet löper enligt plan.

Intressenterna i ett OPS projekt presenteras nedan. Beställaren har kontrakt med projektbolaget som består av entreprenörer, operatörer och bolag som kan hantera drift och underhåll. Ägarna bistår med minst 10 % av totala investeringskostnaden och finansierarna står för resterande del, upp till 90 %. Andelen lån respektive eget kapital beror på själva projektets riskprofil. Europeiska Investeringsbanken (EIB) deltar som största långgivare i ett flertal OPS projekt (I Norden kommer även NIB, Nordiska Investeringsbanken medverka).



En av de budgettekniska konsekvenserna av OPS finansiering är att projekt kan tidigareläggas och/eller startas parallellt. Projekten betalas portionsvis genom hela livscykelperioden vilket gör den höga initiala grundinvesteringskostnaden sprids ut under en längre period. Vidare använder man sig av den privata sektorns konkurrensutsatta läge till att driva innovation och design framåt. Istället för att ge de privata konsortierna en färdig bygghandling eller lösning tillåts konsortierna själva lägga upp design och utformande i viss utsträckning. Genom denna möjlighet till påverkan är förhoppningen att konsortiet kan sätta samman ett konkurrenskraftigt erbjudande och hålla nere både kostnader och byggtid. Genom att ge konsortiet ansvaret för drift och underhåll under en lång tid får man ett livscykel tänkande. Den för entreprenören mest kostnadseffektiva lösningen i en traditionell upphandling är inte nödvändigtvis den bästa för samhället, då anbudsgivaren sällan har ansvaret för drift och underhållet under projektets livstid. Om samma konsortium som bygger vägen också ansvarar för underhållsfasen ligger det i deras intresse att bygga en bra väg så att underhållskostnaderna minskar, eller alternativt att de väljer ett annat upplägg med större underhåll om de skulle ha klara konkurrensfördelar på de momenten.

Det grundläggande är att budgivande konsortium har möjlighet att lägga upp projektet efter egen plan så länge som kraven i beställarens tekniska specifikation uppfylls. Vägverket har nyligen genomfört en upphandling där drift och underhåll ingick men ej finansiering, en s k funktionsupphandling.

Det föreligger alltid risker vid större projekt som traditionellt sett burits av beställaren. I en upphandling enligt OPS metodiken fördelas dessa mellan offentlig beställare och det privata konsortiet där den som har bäst möjlighet att bära risken ansvarar för den. Detta innebär oftast att beställaren exempelvis ansvarar för byggrätter och tillstånd, medan konsortiet ansvarar för bygg- och underhållsrisker. Det är också vanligt att konsortiet står för tillgängligheten för det färdiga projektet. Vissa risker som ingen part enklare kan hantera än den andra parten blir föremål för förhandling. Exempel på en sådan risk kan vara skadegörelse, olycksförebyggande och arkeologiska risker. Rent teoretiskt kan alla risker transfereras till konsortiet, men i det läget skulle priset bli så hög att OPS inte skulle vara lönsamt. Vad som är ett rimligt pris att betala för att bli av med risken är givetvis en bedömningsfråga, man bör fråga sig vilket värde det har och vilka fördelar det för med sig. Staten prissätter inte risker på samma sätt vid traditionella upphandlingar, vilket gör dem svåra att jämföra.

2.1.4 Samhällets ekonomi med OPS

Finansieringsfrågan i OPS har varit ifrågasatt då kritiker hävdar att OPS leder till dyrare finansiering eftersom staten lånar till lägst kostnad. Det finns dock andra parametrar än upplåningsmöjligheter som bör beaktas. Det brittiska National Audit Offices mätningar visar att över 70 % av alla traditionella infrastrukturprojekt gått över tiden och/eller över budget. Av de OPS projekt som avslutats är det endast strax över 10 %¹ av projekten som gjort det samma.. Effektivitetsvinster som dessa måste beaktas då kostnadsbesparingar kan göras för tids- och budgetöverskrivelse.

För att lyckas med ett OPS projekt krävs noggranna förberedelser, bland annat måste regelverket ses över och konkurrenssituationen analyseras. Fördelarna med OPS är inte alltid enkla att uppnå. För beställaren är det sannolikt initialt mer tids- och kostnadskrävande att ta fram ett anbudsunderlag och för konsortiet som skall lämna anbud kommer kostnaden också att vara högre i jämförelse med att ta fram ett anbudsunderlag för en traditionell upphandling. Detta beror bland annat på att det krävs ett större fokus på förutsättningarna samt noggrannare förarbete rörande design, drift och underhåll ur ett livscykelperspektiv. Upplägget skall dessutom vara attraktivt för banker och investerare.

Den kanske viktigaste skillnaden mellan traditionella upphandlingar och OPS är att det sker en utomstående granskning ("Due Diligence") av projektets förutsättningar. Alla de parter som avser teckna finansiering, byggkontrakt etc vidtar alla förebyggande åtgärder för att minimera sina risker, vilket inte görs av staten i traditionella upphandlingar. I de länder där OPS blivit utbrett som koncept har även riksrevisionen utvecklat en metod för att kunna granska helheten i OPS projekten.

Eurostat har fastställt krav för att OPS projektens investeringskostnad skall kunna lyftas från statens balansräkning, s.k off-balance. Detta innebär att byggnadsrisk och tillgänglighetsrisk

¹ HM Treasury (2003), "*PFI: Meeting the Investment Challenge*", sid. 43.

måste transfereras till det privata konsortiet. Det är jämförbart med kriterierna för en finansiell respektive operationell lease. För att klassificeras som en operationell lease, dvs. utanför leasetagarens balansräkning, krävs att leasegivaren (den privata parten i det här fallet) tar de huvudsakliga ekonomiska riskerna.

Kritiken mot att investeringar lyfts från balansräkningen, genom en lång avbetalningslösning, är att det bland annat strider mot de sk konvergenskriterierna². Motargument kan vara att det är rimligt att den generation som kommer att nyttja exempelvis vägen även är med och betalar den.

2.1.5 Konkurrens

Konkurrensen vid en upphandling enligt OPS metodiken är helt avgörande för att staten skall få ett så kostnadseffektivt anbud som möjligt.

Konkurrensen i ett OPS projekt är annorlunda jämfört med traditionell upphandling. Storleken och komplexiteten i ett OPS projekt medför att mindre aktörer i många fall faller bort och endast kan medverka som underentreprenörer. Således gäller det att attrahera ett tillräckligt antal stora aktörer för att uppnå verklig konkurrens, vilket betyder att flera internationella entreprenörer måste komma in på marknaden. När till exempel Irland bestämde sig för att göra OPS på ett antal projekt reste representanter från den irländska regeringen runt på en "Road show" i världen för att skapa intresse och informera om de irländska projekten. Irland fick bra respons och turnén betalade sig genom att många internationella konsortier fick upp intresset för den irländska marknaden.

Andra exempel är förbättrat investeringsklimat, så som internationellt accepterade dokument, avtal och processer. Andra områden som kan påverka är redovisningsregler, skattelagstiftning (t ex moms är en svår fråga i många länder), arbetsrätt och konkurrensregler i leverantörsleden.

2.1.6 Outputspecifikation

Den offentliga sektorn skall genom funktioner och/eller tjänster specificera omfattningen av en upphandling, vad projektet skall resultera i. Detta kallas i OPS sammanhang för en output specifikation. Det är sedan upp till anbudsgivaren (konsortiet) att fastställa hur detta skall uppnås. I en traditionell upphandling specificerar beställaren istället i detalj vad och ibland hur de vill att kraven i upphandlingen skall nås. Exempel på funktionskrav i en upphandling enligt OPS skulle kunna vara antal sängplatser, helikopterlandningar eller antal rymningar från ett fängelse. Det är sedan upp till konsortierna att själva lösa designen och utformning för att uppfylla ovanstående funktionskrav.

² Konvergenskriterierna kan generellt likställas med sunda offentliga finanser, som i detta fall kräver att bruttoskuldssättningens andel av BNP inte för överstiga 60 % (i slutet av det föregående budgetåret)

2.1.7 Riskallokering

När det gäller riskallokeringen bör riskerna fördelas på ett sådant sätt att den part som bäst kan hantera risken skall bära den. En del kritik riktad mot långa kontrakt bottnar i riskfördelningen. En stor del av de problem som kan uppstå i ett senare skede i processen har erfarenhetsmässigt dykt upp på grund av att riskerna inte tydligt belysts och allokerats.

Alla risker är dock inte helt enkla att förutspå eller enkla att påverka. Övervägande del av faktorer som påverkar efterfrågan vid ett vägprojekt är makroekonomiska eller konsekvenser av transportpolitiska beslut. Den som driver en väg kan exempelvis ha svårt att påverka bensinpriser. Helt opåverkbar är dock inte efterfrågan. I avtalet skrivs klausuler in som möjliggör omförhandlingar eller andra lösningar vid oförutsägbara händelser. Omförhandlingen kan till exempel handla om finansiering, prissättning eller tillgänglighet. Då avtalstider för dessa kontrakt ofta löper under många år är det viktigt att ha möjlighet till omförhandling. Detta ger en ökad flexibilitet som bland annat möjliggör inarbetning av eventuella förändringar och uppdateringar som kan uppstå under kontraktperioden. Det är ett vanligt förekommande missförstånd att OPS binder samhället för en lösning under hela avtalsperioden. Väldigt mycket kommer att vara föremål för omförhandling under avtalstiden.

Allokering av risk är inte bara en fråga om att undvika ökade kostnader, det kan också handla om att öka sina intäkter eller öka den offentliga nyttan. I en viss typ av projekt, exempelvis vägar, är det rimligt att fokusera på kostnadseffektivitet med så låg total riskprofil som möjligt. För en väg är nyttopotentialen relativt begränsad, förutom bibehållen kostnadseffektivitet samt att hålla vägen tillgänglig. Av den anledningen innehåller vägprojekt sällan kommersiella eller volymrisker. I projekt där det finns en större kommersiell eller nyttopotential kan det vara mer befogat att höja risknivån för den privata parten. Den ökade riskpremien som beställaren betalar gentemot den privata aktören kan återbetala sig genom en större offentlig nytta.

2.1.8 Betalningsmekanismen

En av de viktigaste delarna i OPS processen är utformandet av betalningsmekanismen. Betalningsstrukturen måste vara konstruerad på ett sådant sätt att den ger incitament till att det privata konsortiet utför projektet med hög kvalitet och enligt tidplan. Detta görs genom att bygga in bonusfunktioner eller avdrag kopplade till konsortiets genomförande. Betalningsmekanismerna kan delas in i följande huvudområden

- Tillgänglighet. Vilken är vanlig vid vägprojekt. Projektbolaget erhåller då ersättning från den offentliga beställaren (t ex Vägverket) för att hålla vägen tillgänglig för trafik. Ersättning utgår även för drift och underhåll. Projektbolagets risk är således begränsad och betalningarna sker via offentliga inbetalningar till projektbolaget.
- Skuggavgifter. De används också ofta vid trafikprojekt. Projektbolaget erhåller ersättning baserad på exempelvis trafikvolym, s.k. skuggtull. Tullen betalas inte av bilisterna eftersom det skulle tänkas ha negativ påverkan på de trafikmål man vill uppnå. Projektbolaget tar här större risk men har också ett större incitament att utveckla projektet för att generera mer trafik. Betalningarna sker även här via det offentliga. Nivån på betalningarna är mindre förutsägbara än i fallet med tillgänglighetsmodellen.

- Brukaravgifter. Används då det finns kommersiellt eller annat underlag att ta betalt direkt av användarna. Detta förekommer ibland vid trafikprojekt men är mindre vanligt i senare års OPS-projekt. Kan man få användarna att betala direkt istället för att finansiera via statsbudgeten och utan att nyttan försämras så är det givetvis en fördel. Risker i projektet blir betydligt högre men den positiva potentialen ökar också i motsvarande grad. Ett OPS projekt kan vara en blandning av brukavgifter och andra betalningar från den offentliga sidan.

2.1.9 Value for Money

Value for Money (VfM) innebär att projekten skall syfta till att i slutändan ge lägre kostnader och högre effektivitet än vad ett jämförbart traditionellt upphandlat projekt ger. Ett projekt lämpar sig för OPS när det granskats utifrån gällande VfM parametrar och att projektet är sådant att fördelarna kan uppfyllas. Alla projekt passar inte för OPS. (Endast ca 20% av alla nya projekt i England är OPS.) Projekten måste först och främst vara tillräckligt stora investeringsmässigt för att konsortierna skall bemöda sig att lägga ner de kostnader som är förenade med anbudsgivande. Vidare så måste projektet vara lika samhällsekonomiskt nyttiga som de mer traditionella projekten.

De faktorer bakom VfM som ger OPS mervärde är i huvuddrag risktransfereringen, upphandlingskonkurrensen, output specifikationen som ger incitament till designfrihet, betalningsmekanismen som bygger in både bonus och avdrag, långa kontraktperioder som ger upphov till livscykelänkande, samt nyttjandet av den privata sektorns expertis.

Det är viktigt att förstå grunderna bakom dessa värde drivare när förfrågningsunderlaget sätts samman och när affären sluts.

2.1.10 Jämförande kalkyler – PSC och Should Cost

PSC är en förkortning för Public Sector Comparator med syfte att utvärdera huruvida OPS projektet har lägre kostnader och ger fler fördelar jämfört med en traditionell upphandling. PSC är en numerisk övning som ämnar ta fram en alternativ skuggmodell.

För att denna modell skall vara till nytta och kunna utgöra en vägledning för hur upphandlingen skall fortskrida måste modellen noggrant kvalitetssäkras och skräddarsys för varje enskild upphandling. Att till exempel få fram relevanta jämförelsetal kan vara besvärligt då det kan vara svårt att veta exakt hur en traditionell upphandling hade tätt sig. Det kan till exempel röra sig om skillnader i utformandet av kravställningar i de olika tillvägagångssätten som gör att det blir svårt att likställa alternativen. Det kan också vara svårt för beställaren, den upphandlande enheten, att identifiera risker, kostnader och fördelar respektive nackdelar förenade med upphandlingen om den hade genomförts på traditionellt vis.

För att denna numeriska modell skall fungera måste alltså beställaren ha mycket god kunskap och kännedom om den tjänst eller produkt som skall upphandlas samt risker och kostnader relaterade till denna. Om dessa parametrar saknas eller är felaktigt uppskattade riskerar jämförelsen eller utvärderingen att inte falla ut på det sätt som modellen är konstruerad för.

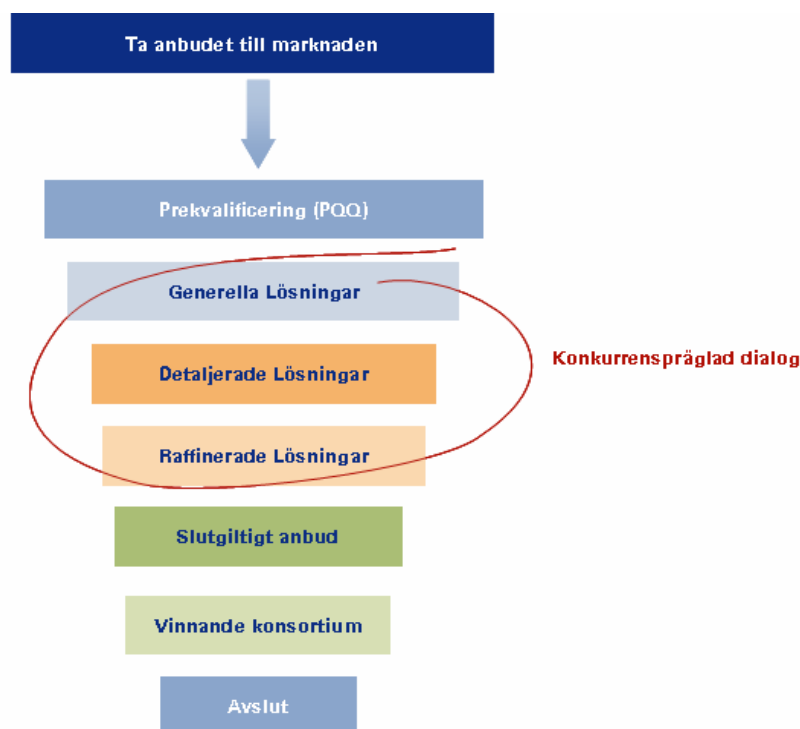
Av bland annat denna anledning har man internationellt börjat röra sig från PSC till en modell kallad Should Cost. Denna modell har större fokus på processer än på numeriska värden. Att finna korrekta och jämförbara jämförelsetal är således inte det primära. Istället fokuserar man på mjuka värden och ser till processens helhet. Should cost syftar till att ge en beskrivande bild av hur upphandlingsprocessen har fungerat, vilka fördelar respektive nackdelar som den har genererat för beställaren. Hur var exempelvis konkurrenssituationen vid upphandlingstillfället, hur väl förstod beställaren modellen och de kostnader som riskerna utgör, hur genomfördes utvärderingen och hur utsågs det vinnande konsortiet, hur bedrevs förhandlingarna.

Should Cost fokuserar på de mjuka värdedrivarna snarare än de numeriska värdena.

3. Konkurrenspräglad dialog

Konkurrenspräglad dialog, Competitive Dialogue, introducerades genom artikel 29 i EU Direktiv 2004/18/EC. Tanken med införandet av konkurrenspräglad dialog var att den skulle användas som upphandlingsmetod vid speciellt komplexa projekt, som exempelvis OPS.

Konkurrenspräglad dialog har använts i Storbritannien sedan 31 januari 2006 och processen kan enkelt illustreras på följande vis:



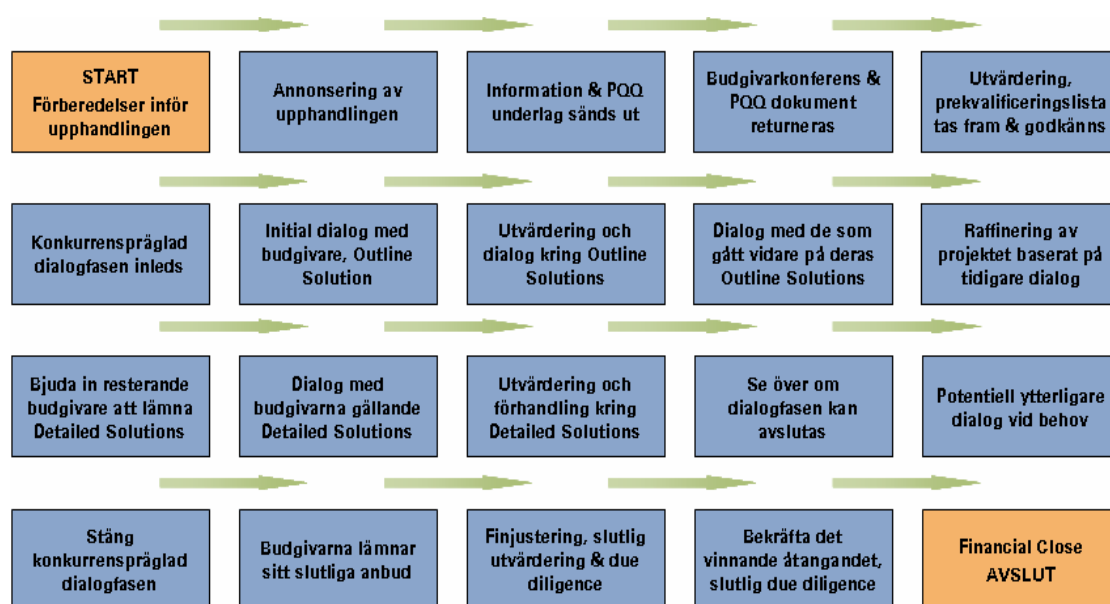
Processen startar med annonsering av upphandlingen och ett antal övergripande anbud från konsortier. Efter den första prekvalificeringen bjuds de utvalda anbudsgivarna in till dialog. Dialogfasen är till för att beställaren tillsammans med anbudsgivarna skall kunna arbeta fram den bästa lösningen för att tillfredsställa de behov och krav beställaren har för upphandlingen. När lösningarna identifierats avslutas dialogfasen. Erfarenhetsmässigt kan ett par punkter lyftas fram när dialog med fördel bör användas:

- Initialt vid budgivarnas första presentation av sitt övergripande anbud (Outline Solutions)
- Vid budgivarnas detaljerade helhets lösning, som även inkluderar pris (Detailed Solution)
- Möjligtvis på förfinade detaljer som efterföljs den detaljerade lösningen, innan den konkurrenspräglade dialogen avslutas

De anbudsgivare som är kvar genom hela processen bjuds därefter in till att lämna ett slutgiltigt anbud baserat på de lösningar som parterna kom fram till under dialogfasen. De slutgiltiga anbuden kan tydliggöras och möjligen finjusteras, så länge det inte innebär förändringar i de materiella delarna av anbudet. Detta bör inte tolkas som att det i detta skede av upphandlingen ges utrymme för förhandling.

När det bara är en anbudsgivare kvar, Preferred Bidder Stage, finns det fortfarande utrymme att tydliggöra detaljer i anbudet samt att bekräfta innehållet i anbudet. Detta görs för att säkerställa att det är samma anbud som avges som vid tidpunkten då det ursprungligen valdes, d v s att konkurrensen inte snedvridits eller att inte någon anbudsgivare diskriminerats.

Nedan presenteras en översiktlig bild över upphandlingsprocessen för ett OPS projekt i enhetlighet med konkurrenspräglad dialog. Observera att denna flödesmodell är hämtad från Storbritannien och att vissa aspekter eventuellt skulle komma att se annorlunda ut om konkurrenspräglad dialog skulle användas i Sverige på liknande projekt.



Konkurrenspräglad dialog förväntas uppmuntra beställaren att ta välstrukturerade projekt till marknaden och att sen genom konkurrenspräglad dialog raffinera och försäkra sig innovativa och värdeskapande lösningar i leveransen av lokala tjänster.

Förespråkare för konkurrenspräglad dialog hävdar att metoden är bra i och med att anbudsgivarna ges möjlighet att föreslå hur projektet, utifrån deras perspektiv, bäst kan läggas upp. På detta sätt kan kompetenser och expertis utnyttjas på ett optimalt sätt vilket också reflekteras i det pris anbudsgivaren offererar.

Kritiker säger däremot att den stora frihet som ges även medför risker. Det kostar mycket för konsortier att ta fram ett anbud och om det då inte är några stabila anvisningar eller riktlinjer riskerar anbudsgivarna att avlägga ett anbud som inte alls motsvarar offentlig sektors förväntningar. Anbudsgivarna blir då exkluderade och har lagt pengar på ett projekt som aldrig tog fart eftersom de inte förstod vad beställaren ville ha. På så sätt är vissa riktlinjer bra och tryggt för bägge parter.

Konkurrenspräglad dialog är ett mer strukturerat och reglerat förfarande än Negotiated Procedure eller förhandlad upphandling, som var den upphandlingsform som oftast användes i Storbritannien innan konkurrenspräglad dialog infördes. Erfarenheter från Storbritannien gör gällande att man inte längre är lika snabba att välja konkurrenspräglad dialog före förhandlad upphandling som de var då konkurrenspräglad dialog först infördes. Detta beror sannolikt på att de anser att upphandlingsformen utgör en begränsning i den meningen att när man i Storbritannien upphandlar enligt förhandlad upphandling, ges möjlighet till förhandling genomgående från dag ett. Vid konkurrenspräglad dialog däremot, tillåts förhandling endast ske fram till dess att de slutgiltiga anbuden inkommit. Därefter kan det möjligen förekomma förtydliganden och finjusteringar men endast under förutsättning att det inte innebär väsentliga förändringar av anbudet som resulterar i att den tjänst eller funktion som avses anskaffas och som är definierad i förfrågningsunderlaget också är den tjänst eller funktion som sedan verkligen anskaffas.

Erfarenhet vad gäller hur projekten som genomförts enligt konkurrenspräglad dialog faktiskt föll ut har inte kunnat inhämtas ännu. Eftersom användandet av upphandlingsformen trädde i kraft i januari 2006 så har ännu inga projekt byggts klart och återgått till offentligt ägande.

4. Internationella erfarenheter av OPS

4.1 Vilka länder har använt sig av OPS som projektform?

I Europa har flertalet länder provat ett eller flera projekt i OPS form. Några exempel är Finland, Norge, Danmark, Tyskland, England, Holland, Belgien, Portugal, Frankrike, Grekland, Spanien, Lettland, Schweiz, och Österrike.

När det gäller den amerikanska marknaden har USA anammat processen och det byggs för tillfället ett flertal vägar, bland annat i Texas. I Sydamerika är KPMG med i ett pågående vägprojekt i Brasilien.

I Afrika och Mellanöstern är KPMG aktiva i bland annat Tchad, Sydafrika och Dubai. Det bör noteras att Dubai, som är ett så pass ekonomiskt välmående land, väljer OPS.

Avslutningsvis har KPMG varit rådgivare, främst åt offentlig sektor, även i Australien och Asien. Aktuella länder i Asien är bland annat Sydkorea, Indien och Japan.

De projekt som varit aktuella för OPS hittills har bland annat varit vägar, järnvägar, spårvägar, tunnelbanor, broar, sjukhus, fängelser och tunnlar.

4.2 Exempel på internationella OPS projekt

4.2.1 Tidiga projekt

OPS tog fart under nittiotalet och det är under denna period som upphandlande enheter och anbudsgivande konsortier testade sig fram till fungerade lösningar. Misstagen har fört processerna till en högre nivå och har gett marknaden kunskap som påverkat senare projekt. Nedan presenteras ett antal Europeiska projekt där det i efterhand går att se vad som gick mer eller mindre bra.

4.2.2 Projektet ”Sky Bridge” i Storbritannien

Sky bridge är en 400 meter lång bro över Loch Alsh som länkar Skottlands fastland med Isle of Sky. Bron byggdes med planen att ha fysiska tullar där bilister betalade. Sky bridge projektet var ett av de första infrastrukturprojekt som genomfördes genom PFI och kontraktet signerades 1991. Det vinnande konsortiet var Miller-Dywidag, en joint venture mellan Miller Civil Engineering, Edinburgh and Dyckerhoff & Widmann AG of Munich.

Bron öppnades för allmänheten 1995 och kostade £25 miljoner att bygga. Utöver de £25 miljonerna spenderade den skotska staten ytterligare £15 miljoner, varav £12 miljoner gick till väg- och designmodifikationer, och de resterande £3 miljonerna gick till att förhandla fram avtalet. Projektet var inte speciellt komplext vare sig det gällde teknik eller innovation, ändå blev kostnaderna för bron högre än estimerat.. De nya tullarna var egentligen inte dyrare reallt än färjebiljetterna men den lokala befolkningen kände sig orättvist behandlade eftersom direktfärjorna upphörde och det inte fanns några alternativ för bilister att ta sig till ön, vilket ledde till kritik. Nedläggningen av färjetrafiken var en nyckelförutsättning finansierarna hade för att de skulle finansiera projektet. Som ett resultat av oppositionens påtryckningar introducerades rabatter för befolkningen på Isle of Sky 1999. Protesterna mot brotullarna fick den skotska staten, att senare avskaffa dem.

Upphandlingsprocessen var transparent, dock med några mindre felsteg. I budgivningen fick de färre anbudsgivare än väntat, trots att åtgärder vidtagits för att få upp intresset. När det mot slutfasen bara fanns en anbudsgivare kvar kunde beställaren göra jämförelser med vad projektet skulle ha kostat om de gjort på traditionellt sätt och se vinster med OPS lösningen. Med facit i hand kunde vissa processer i upphandlingen ha genomförts bättre. Rutiner hade kunnat implementeras för att utse rådgivare på ett bättre sätt. Rutiner hade även kunnat införas för att få full tillgång till anbudsgivarnas finansiella modeller och därmed utvärdera och förhandla om budet på ett bättre sätt.

Innan bron byggdes genomfördes stora förberedelser och förundersökningar. Under förhandlingarna bar skotska staten planeringsrisken. Detta demonstrerades genom att staten efter protester mot estetisk design gick med på att betala projektbolaget ytterligare £4 miljoner för att täcka de kostnader som förorsakats av förseningen som uppstod i samband med en offentlig utredning om detta.

Trots all kritik nyttjades bron dock mer än väntat. Olikt många andra vägar med tullstationer var trafiken på Skye bridge högre än vad som förutspåts. Projektkostnaderna hade beräknats till att vara återbetalda efter 20 år, men tack vare fler trafikanter än väntat så kunde projektet efter något år estimeras till att ha betalat sig redan efter 17 år, vilket gjorde att bron skulle kunna återgå till statens ägo tidigare.

I december 2004, 4 år tidigare än de 17 år som beräknades tidigare, löste skotska staten ut bron för £ 27 miljoner vilket resulterade i att tullarna genast upphörde.

Jämfört med färjan medförde bron ett antal fördelar till brukarna såsom bland annat kortare resväg, kortare restid och pålitligare service vid dåligt väder. I detta sammanhang var definitionen och syftet med projektet tydligt och utfallet var inte svårt att mäta.

Projektet var klart lönsamt ur ett investerarperspektiv. En avkastning på eget kapital på 18,4% var något som revisionskommittén senare kommit fram till var väl generös i jämförelse med OPS koncessioner som genomförts under senare tid. Eftersom bron löstes ut i förväg var avkastningen t o m ännu högre än detta. Eftersom detta var ett av de första OPS projekten som startades i Storbritannien fanns inte de klausuler som idag finns i kontrakten som begränsar de privata aktörerna vinst till en vettig nivå.

4.2.3 Projektet "The Dutch High-Speed Line" i Holland

The Dutch High-Speed Line är en 100 km snabbjärnväg mellan Antwerpen i Belgien och Amsterdam i Holland. Snabbjärnvägen är en OPS och leds av Infrasppeed BV Consortium vilket består av Siemens, BAM, NBM, Flour Daniel och institutionella investerare i form av Charterhouse Project Equity Investment och Innisfree.

Den totala kostnader för järnvägen uppskattades till €1.2 miljarder. Koncessionen är på 30 år, där de första 5 åren består av byggnation/konstruktion. Projektavtalet slöts i november 2001.

Kontraktet med konsortiet är ett DBFM kontrakt (design, bygg, finansiering, underhåll) vilket i detta fall innebar att staten betalade konsortiet en årlig tillgänglighetspremie för användandet av järnvägen. Standarden som måste uppfyllas för att en full tillgänglighetsersättning skall betalas ut är 99 %. Allt under det resulterar i att staten, beställaren, reducerar beloppet genom straffavdrag. Genom att länka belöningsmekanismer till kontraktets utförande innebär att enbart bra prestanda gör det möjligt för Infrasppeed att betala tillbaka den finansierade investeringen och nå en tillfredsställande vinst.

Den holländska staten stöttade projektet genom att finansiera DB-kontraktet (design, bygg) vilket inte krävde någon långsiktig finansiering från privata aktörer. Den holländska staten transfererade heller inte efterfrågerisken till konsortiet. Projektets intäkter baserades på tillgänglighetsbetalningar (d v s inte på hur många som åkte sträckan) som staten betalade till konsortiet. När det gällde konkurrens konkurrerar snabbjärnvägen fortfarande med lågprisflygbolag, vägtransport och existerande vanlig järnväg.

I efterhand kunde konstateras att trots detaljerade tekniska studier genomfördes på projektet skulle ytterligare arbete ha kunnat utföras. Kostnadsöverskridelser på €62 miljoner rapporterades under perioden 1 januari till 1 juli 2004. När det gällde planeringen behöll den holländska staten planeringsrisken. Tekniskt sett var det ett utmanande projekt som innehöll avancerad järnvägsteknik.

Projektet var väl marknadsfört till alla intressenter och det var en bred acceptans från det holländska parlamentet. Det fanns dock ett tydligt motstånd på kommunal nivå i de regioner snabbjärnvägen skulle passera. Upphandlingsprocessen var väl genomförd och transparent vilket attraherade stort intresse från väletablerade aktörer inom järnvägsindustrin. Den holländska staten spenderade flera år med att strukturera upp avtalet. Anbudsgivningen startades efter att en intensiv konsultationsperiod hade ägt rum där totalt 130 konsulter av olika slag uttalade sig. Den konkurrensutsatta anbudsperioden, som hölls på både holländska och engelska, varade i två år.

Den jämförelsestudie som gjordes, Public Sector Comparator, förutspådde att den holländska staten skulle spendera 5 % mindre på projektet om det utformades som ett OPS projekt än om det skulle upphandlas på traditionellt sätt.

Det är ännu för tidigt att avgöra projektets lönsamhet då det stod färdigt 1 januari 2006. Intäkterna baseras på tillgänglighet som utbetalas av den holländska staten. Eftersom den holländska staten har en god rating ger detta en extra trygghet för projektet. Hur lönsamheten kommer att se ut beror på hur väl beställaren följer upp kontraktet och hur effektiv koncessionen är på att leverera tjänsten och att hålla drift- och konstruktionskostnader så låga som möjligt.

4.2.4 Projektet "Portugese SCUT" i Portugal

Historiskt sett har portugisiska vägkoncessioner varit framgångsrika och har föregått som goda exempel för övriga Europa. Mot slutet av 1995 fanns 972 km motorväg i Portugal, bara fem år senare hade antalet motorvägar ökat med 53 % till 1,488 km. Av dessa var 808 km byggt av BRISA, den största aktören på den portugisiska marknaden, och resterande del, 680 km, byggdes av portugisiska staten.

1997 etablerades ett DBFO vägprogram (design, bygg, finansiering, drift) för att utveckla och ta fram ytterligare 1,500 km motorväg. Detta projekt kallades SCUT och var indelat i 16 olika projekt (7 SCUTs med skuggtullar och 9 med fysiska tullvägar). Alla projekt tilldelades genom offentlig upphandling. Totala värdet för dessa 16 projekt uppskattades till € miljarder.

En skuggtullsväg skiljer sig från en fysisk tull eftersom själva tullkostnaden per passerat fordon betalas av den portugisiska staten och inte av bilisterna. Betalningen görs baserat på ett förutbestämt belopp per passerande fordon. En skuggtullsmekanism sörjer för att konsortiet får en något så när garanterad intäktskälla. I SCUT projekten var skuggtullsintäkterna 95 % säkra, något som utgjorde ca 60 % av de totala intäkter. Den höga säkerheten i intäkterna från skuggtullarna utgör en sorts kredithöjning från den offentliga sidan in i projekten.

För majoriteten av SCUT projektens vägsträckor fanns inga konkurrerande vägar. Staten hade som policy att fysiska tullar där bilisterna själva betalar bara skulle införas på vägar där det tydligt fanns alternativa vägar. Detta gjordes av rättviseskäl. De vägar som konstruerades efter skuggtullsprincipen blev därmed begränsade till koncessioner utan finansiell och ekonomisk genomförbarhet eftersom dessa restriktioner lyftes fram innan kontrakten signerades.

När det gäller förarbetet kunde det också ha varit mer omfattande även i detta fall. Även om detaljerade tekniska studier genomfördes i förarbetet bakom projekten borde ytterligare arbete gjorts för att se till att staten hade adekvata garantier på plats för att kunna identifiera överkomligheter, vad staten faktiskt hade råd med, och identifiera begränsningar innan kontrakten signerades. Vägarna i SCUT programmet var dock inte tekniskt komplexa eller komplicerade på något sätt. Flertalet av dem blev klara på rekordfart och har visat sig i efterhand vara framgångsrika även i underhållsfasen. Detta indikerar att projekten generellt sett var väldefinierade med tydligt formulerade outputparametrar vad gäller form och funktion.

Upphandlingsmässigt var varje koncession i SCUT programmet ämne för en konkurrensutsatt anbudsprocess och öppna för offentlig granskning. Detta efterföljdes av förhandlingar mellan budgivarna och tilldelad statlig enhet, i detta fall Instituto das Estradas Portugal (IEP), vilka slutligen valde två anbudsgivare som fick presentera varsitt förslag.

SCUT projekten var bland de första i Portugal. Landet har ett väl etablerat regelverk och kontrakten reglerades via stadgar i koncessionsavtal. Projektet i sin helhet hade tillgång god finansiell kunskap, både genom lokala och internationella banker i verksamma i Spanien och Portugal, samt andra finanscentrum såsom London.

Även om projektet är ansett som framgångsrikt för att bygga motorvägar på rekordtid hade portugisiska staten inte de ekonomiska medel som krävdes för att betala det. För många skuggtullprojekt startades samtidigt och skapade lönsamhetsproblem. De höga kostnaderna för tullarna har lett till att den portugisiska staten tvingats se över möjligheten att konvertera

skuggtullarna till riktiga vägtullar för att lösa problem med budgeten. Förmodligen kommer inga fler skuggtullar byggas i Portugal framöver. Frånvaron av offentliga beskyddare som förhindrar staten från att förbruka den framtida budgeten var en tydlig svaghet i programmet. För andra länder som vill starta ambitiösa motorvägskoncessionsprojekt är detta en viktig lärdom. Vad gäller den privata sidan har projektet varit ekonomiskt gångbart. Skuggtullsstrukturen gjorde projektet attraktivt för investerare.

4.2.5 Projektet ”Channel Tunnel Rail Link” i Storbritannien

Channel Tunnel Rail Link är en 108 km dubbelspårig snabbjärnväg för både persontrafik och gods mellan St Pancras Station i London och Channel Tunnel. Snabbjärnvägen har kapacitet att transportera upp till emellan 40-45 miljoner passagerare varje år, något som även resulterar i att passagerare kan ta sig mellan London och Paris på lite mer än två timmar. Projektet är ett av 14 transeuropeiska nätverksprojekt och är en viktig länk i järnvägsprojekten som knyter samman Paris – Bryssel – Cologne – Amsterdam – London. Projektet kommer även att hjälpa till att tillhandahålla nödvändig kapacitet för att främja kommunikationen mellan Storbritannien och kontinenten.

En konkurrensutsatt anbudsprocess inleddes 1993 och London and Continental Railways vann upphandlingen. Projektet innefattade konstruktion, samt drift av järnvägen. Processen innebar att två statligt ägda företag transfererades in i konsortiet. Det ena företaget var European Passenger Services Ltd, som tillsammans med SNBC och SNCF tog hand om driften av passagerarservicen i själva Channel tunnel. Det andra var Union Railways Ltd vars uppgift var att formulera och förbereda hela uppdraget.

Järnvägsspåret uppskattades till att ta ca 9 år att bygga, till en kostnad på mer än £6 miljarder. Steg 1 var färdigställt och öppnade både enligt tidsschemat och innanför givna budgetramar. Steg 2 är i dagsläget nära sitt slutförande.

Största intäktskällan för att investeringen skulle betala sig var intäkter från Eurostar UK. Eurostar trafikerar Channel Tunnel mellan Storbritannien och Frankrike och Belgien med snabbtåg. Eurostar startade sin verksamhet 1994.

Intäktsströmmarna var dock alldeles för optimistiskt kalkylerade. Det antal passagerare som använder snabbjärnvägen mellan London och Paris, tur och/eller retur, är ungefär hälften av det passagerarantal som förutspåddes initialt. Intäktsbortfallet innebar att projektbolaget inte klarade av att säkra kapital till projektet. Som ett resultat av detta gick staten med på att stå som garant för upp till £3.75 miljarder i lån varav £2.65 miljarder skulle relateras till steg 1 och resterande £1.1 miljarder till steg 2.

Eurostar har också mötts av konkurrens från lågprisflygbolag med lägre kostnader och större utbud av destinationer. Även färjor konkurrerar, dock i begränsad omfattning.

Flertalet tekniska studier genomfördes som alla indikerade att utvecklingen av järnvägstrafiken i södra England skulle hämmas om inte ytterligare en järnväg skulle gå genom Kent. Över fem olika rutter diskuterades men ingenjörerna Ove Arup & Partners noterade ofullkomligheter i samtliga fem förslag och utvecklade i mars 1990 en alternativ rutt för snabbjärnvägen. Detta nya förslag hade ett flertal tekniska fördelar jämfört med de andra.

Staten konsulterade övriga offentliga instanser innan ny lagstiftning introducerades som gjorde det möjligt för det privata konsortiet att gå vidare med planprocessen och dess tillstånd samt övriga verktyg för att få projektet till stånd. Den privata sektorn medverkade också i hög grad i förarbetet för en passande rutt för snabbjärnvägen.

I december 1998 bjöd British Rail in sex privata konsortier inom ingenjör- och järnvägskonstruktion att lämna anbud för designen och konstruktionen av snabbjärnvägen. En av dessa anbudsgivare, London and Continental Railways, blev ”preferred bidder” d v s det utvalda konsortiet som fick uppdraget. Placeringen tilldelades baserat på helhetskvaliteten på inlämnat anbud.

Detta projekt var ett av de mest komplexa och innovativa i brittisk järnvägshistoria, planeringsrisken delades således upp mellan staten och konsortiet.

Vad gäller projektdefiniering var projektet från början avsett att vara en DBFO (design, bygg, finansiering, underhåll) koncession under 99 år. Under utvecklingen av projektet omförhandlades dock koncessionen till att endast omfatta DBF (design, bygg och finansiering). Möjligheten att sälja den till Network Rail, det brittiska järnvägsbolaget, beaktades också. Detta var dock ett av de första OPS projekten som genomfördes i Storbritannien och då omstruktureringen skulle ske hade många andra projekt startats där man kunde dra nytta av erfarenheter.

Ännu är det svårt att säga något om projektets lönsamhet då steg 2 nyligen avslutats och tunneln öppnats för trafik. Projektet har dock goda förutsättningar då inkomsterna till stora delar kommer från Eurostar. Projektet tillskötts extra kapital i form av obligationer med statliga garantier. De statliga garantierna ger en extra trygghet till finansörerna som kan erbjuda lägre kapitalkostnader.

5. Sverige – Nuläge

I juni 2007 kom VTI ut med en rapport över hur de såg på OPS samt förslag på en kortlista av projekt framtagna tillsammans med Banverket och Vägverket. Samtliga projekt på kortlistan ligger inom investeringsvallen 1-3 mdr SEK.

Vägverket hade fyra projekt i sin kortlista: Riksväg 50 Mjölby-Motala; E22 Hurva-Kristiansand; E4 Sundsvall; Länsväg 259 Södertörnsleden.

Banverket hade en liknande lista på fyra intressanta järnvägar/spårprojekt: Ostlänken; Norrbotniabanan; Mölnlycke-Rävlanda/Bollebygd; Malmö-Staffanstorp-Dalby.

Fortsatt inriktningsbeslut väntas med Infrastrukturpropositionen under 2008.

Några andra som startat upphandlingar av OPS projekt är Försvarets Materielverk (FMV) och Stockholms Lokaltrafik (SL). FMV lade under sommaren 2007 ut en PFI upphandling rörande helikopterträning, och SL ligger ute med Djurgårdslinjen, en spårvagn som skall gå från Djurgården till Centralen i Stockholm. Både anbudsfristen för helikopterträningen och fristen för Djurgårdslinjen är februari 2008. Djurgårdslinjens koncessionstid är satt till 15 år, vilket också är den period det vinnande konsortiet kommer att ansvara för drift och underhåll.

Nya Karolinska Solna (NKS) genomförde en förstudie under juni 2007 för att undersöka möjligheten att driva projektet med nya universitetssjukhuset som OPS.

6. Slutsats

För att ett OPS projekt skall bli framgångsrikt krävs det att man från början väljer **rätt projekt**. Alla projekt lämpar sig inte för denna typ av kontraktsform. Projekten i tidigare avsnitt har alla varit inom transportsektorn, detta eftersom dessa projekt är mer standardiserade och enklare att mäta vad gäller utfall och output. Erfarenheter visar att när man ska pröva på OPS för första gången så är det just infrastrukturprojekt inom transportsektorn som i övervägande del blir pilotprojekt. Erfarenheten är också väldigt tydlig vad det gäller behovet av omfattande detaljerade **förberedelser**. Det är viktigt att parterna kan påverka projektets risker, detta gäller både den privata och den offentliga sidan. Det har till exempel visat sig att trafikrisker är svåra att hantera eftersom trafiken sällan är en isolerad företeelse på en enskild väg. Trafikpolitiska beslut, andra vägar, järnvägar osv kan få mycket stora effekter som den privata parten inte kunnat räkna med. Ett sådant upplägg vinner varken den privata eller offentliga parten på.

En gemensam slutsats för genomförda projekt är att politisk förankring är en viktig förutsättning för att lyckas. Det finns flera exempel där projekt har stött på problem på grund av politiska motsättningar vilket i sin tur har försvårat processer. I vissa fall har dålig förankring hos allmänheten också medfört problem. Med en ordentlig politisk och allmän förankring är det lättare att marknadsföra OPS projekten. Kan man på ett övertygande sätt marknadsföra OPS satsningen är det också lättare att attrahera internationella anbudsgivare vilket i sin tur skapar den **konkurrens** man vill uppnå.

Betalningsmekanismen i projekten kan se olika ut. I de flesta fall avbetalas projektet, på ett eller annat sätt, av en myndighet via statsbudgeten. Portugal hamnade i en avbetalningsfälla eftersom alltför många vägprojekt sattes igång samtidigt. Utgifterna blev dessutom större än förväntat eftersom betalningarna var grundade på skuggtullar, där trafikvolymen blev högre än väntat, något som tyngde budgeten. För att undvika en överansträngd budget kan brukaravgifter istället väljas. Det ökar normalt risken men kan samtidigt vara en reell avlastning för statsbudgeten. Erfarenheten visar dock att OPS projekt baserat på brukaravgifter är mindre vanliga

Vem som slutligen betalar och på vilka grunder är viktigt för om projektet lyckas eller inte. I ett lågriskprojekt, exempelvis där projektbolaget endast bygger och åtar sig att hålla en väg tillgänglig, begränsas risken för att projektet går fel. Samtidigt minskas då också utrymmet för att skapa mervärde eftersom det handlar om att tillhandahålla bygg- och underhållseffektivitet samt lägsta möjliga finansieringskostnad. Den internationella erfarenheten visar att just vägar, järnvägar, broar och liknande använder tillgänglighet som grund för betalning. Om projektet struktureras med mer rörliga eller kommersiella faktorer ökas både risken men samtidigt potentialen för att skapa mervärde. Det finns exempel på projekt som har gått fel på grund av missbedömning av volymunderlag och kommersiella förutsättningar. Det finns också exempel på projekt där intäkterna har klart överstigit prognosen.

De projekt som har gått fel har sällan berott på den privata partens direkta misskötsel. Emellertid har det ibland handlat om felbedömningar av efterfrågan eller volymer. Efterfrågan och volymer är ofta till stor del beroende på externa svårkontrollerade faktorer. Som erfarenheter från Portugal

visar gjordes en felbedömning gällande de höga kostnaderna för skuggtullarna. På grund av att trafikvolymen blev högre än väntat överväger man nu att konvertera skuggtullarna till riktiga vägtullar för att lösa problem med budgeten.

Erfarenheter gör gällande att OPS bidrar till en annan typ av konkurrens än vid traditionell upphandling. Komplexiteten i projekten gör att mindre aktörer mer eller mindre utesluts och blir underleverantörer. De som bjuder på OPS projekt är ofta stora internationella entreprenörsbolag eller en sammanslagning av flera bolag, så som konsortier. Detta beror på att det krävs många olika typer av kompetenser i ett OPS projekt eftersom tjänsterna som efterfrågas oftast innefattar så väl konstruktion som drift och underhåll under en längre period.

Om OPS medför något **mervärde i jämförelse med annan kontraktsform eller inte** utreds genom främst två metoder. Storbritannien har kommit längst, genom införandet av Public Sector Comparator och Should Cost. Metoderna syftar till att jämföra projektkostnaden med en alternativ kostnad.

Erfarenheter från Storbritannien gör gällande att man inte längre är lika snabba att **välja konkurrenspräglad dialog före förhandlad upphandling** som de var då konkurrenspräglad dialog först infördes. En anledning till det är att möjligheten till förhandling i slutskedet av upphandlingsprocessen är mycket restriktiv vid konkurrenspräglad dialog till skillnad från förhandlad upphandling där så är möjligt. Hur denna fråga kommer att hanteras i Sverige går endast att spekulera om, då denna upphandlingsform infördes tidigast i januari 2009.

Eftersom OPS projekten har så lång löptid är det idag svårt att analysera projektens totala mervärde, **livscykelanalysen**. En aspekt som gör utvärderingen av OPS projekt svår är värderingen av överförandet av risk till den privata parten, den risken är inte lätt att kvantifiera. Dock först när projektperioden är avslutad kommer det slutgiltiga resultatet att kunna utläsas. Att ett projekt har blivit dyrare eller billigare att bygga än vad hade varit fallet med traditionell upphandling behöver inte betyda att den totala projektkostnaden faktiskt är dyrare eller billigare. Erfarenheten visar att de allra flesta OPS projekten genomförs enligt tidplan och inom budget.

Anders Röstin

Åsa Hansson