

# Hänt i världen **hösten 2014**

## Infrastruktur och transporter

**Tillväxtanalys samlar och analyserar** kortfattat och två gånger per år händelser, trender och utvecklingsmönster i omvärlden som är strategiskt viktiga för Sveriges tillväxt. Underlaget är framtaget av Tillväxtanalys kontor i Brasilien, Indien, Japan, Kina, Stockholm och USA. I rapporteringen ingår också en beskrivning av utvecklingen i Sydkorea och i utvalda europeiska länder.

Dnr: 2014/107

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser  
Studentplan 3, 831 40 Östersund  
Telefon: 010 447 44 00  
Fax: 010 447 44 01  
E-post: [info@tillvaxtanalys.se](mailto:info@tillvaxtanalys.se)  
[www.tillvaxtanalys.se](http://www.tillvaxtanalys.se)

För ytterligare information kontakta: Mats Engström  
Telefon: +46 10 447 44 63  
E-post: [mats.engstrom@tillvaxtanalys.se](mailto:mats.engstrom@tillvaxtanalys.se)

## Förord

På uppdrag av Näringsdepartementet sammanställer Tillväxtanalys två gånger per år händelser, trender och utvecklingsmönster som är strategiskt viktiga för Sveriges tillväxt. Underlaget är framtaget av Tillväxtanalys utlandskontor och rapporteringen sker inom följande områden:

- Energi och hållbar utveckling
- Infrastruktur och transporter
- Innovation och näringslivsutveckling
- Informations- och kommunikationsteknik (IKT)
- Livsvetenskaper och hälso- och sjukvård
- Forsknings-, innovations- och utbildningspolitik

Denna rapport behandlar temat infrastruktur och transporter. Det finns ytterligare fem rapporter, en för vart och ett av ovanstående teman. Dessa kan hämtas på [www.tillvaxtanalys.se](http://www.tillvaxtanalys.se). Rapporterna har den gemensamma huvudtiteln Hänt i världen hösten 2014.

Tveka inte att kontakta oss om du har frågor eller vill ha ytterligare information om någon specifik del eller fråga.

### *Tematiskt ansvariga:*

Energi och hållbar utveckling:	Mats Engström
Infrastruktur och transporter:	Mats Engström
Innovation och näringslivsutveckling:	Andreas Larsson
Informations- och kommunikationsteknik (IKT):	Andreas Larsson
Livsvetenskaper och hälso- och sjukvård:	Martin Wikström
Forsknings-, innovations- och utbildningspolitik:	Martin Wikström

Stockholm, september 2014

Enrico Deiacò  
chef för avdelningen Innovation och globala mötesplatser  
Tillväxtanalys



## Innehåll

<b>Offentlig-privat samverkan (OPS) för ökade investeringar.....</b>	<b>7</b>
Diskussion och analys .....	7
<b>1 USA – låg investeringsnivå och politiska lösningar om budget gynnar OPS-lösningar.....</b>	<b>9</b>
1.1 Ökande intresse för OPS – från en låg nivå .....	9
1.2 Exempel på genomförda OPS-projekt.....	11
1.3 Vilka är argumenten för OPS? .....	12
1.4 Vad hindrar fler OPS-lösningar?.....	12
<b>2 Kanada – infrastrukturfond och kompetenscentrum för OPS .....</b>	<b>14</b>
<b>3 OPS i Kinas transportsektor – fortfarande prova-och-se? .....</b>	<b>15</b>
3.1 Det kinesiska institutionella systemet och aktörer med anknytning till infrastruktur.....	15
3.2 Legala ramverket för OPS i Kina .....	15
3.3 Politik och genomförande för OPS i Kina .....	16
3.4 Utmaningar för utvecklingen av OPS i Kina .....	17
3.5 Några exempel på OPS-projekt i transportsektorn .....	17
3.6 Sammanfattning och relevans för Sverige.....	18
<b>4 Brasilien – blandade resultat hittills men användningen av OPS väntas öka ...</b>	<b>19</b>
4.1 Bakgrund.....	19
4.2 Nuvarande OPS-regim .....	20
4.3 Möjligheter och utmaningar .....	21
4.4 Avslutning.....	23
<b>5 Indien – många OPS-projekt, nya regeringen vill utveckla metoden ytterligare .....</b>	<b>25</b>
5.1 Utveckla offentlig-privat samverkan: Vilka modeller, sektorer och delstater? .....	25
5.2 Regeringsstöd till offentlig-privat samverkan.....	26
<b>6 Japan – svårigheterna att finansiera underhåll över ordinarie budget argument för mer OPS .....</b>	<b>29</b>
6.1 År 1999 öppnar PFI-lagen för formaliserat OPS.....	29
6.2 Vanligaste modellen: Designated Manager System .....	30
6.3 Försäljning av rättigheter ger intäkter från privat sektor .....	30
6.4 Lagstiftning ett av hindren för OPS för vägnätet.....	31
6.5 OPS vanligt i utrikes projekt .....	31
6.6 Utveckling av kompetens inom OPS får stöd av staten.....	31
<b>7 Sydkorea – OPS en etablerad samarbetsform .....</b>	<b>33</b>
<b>8 Storbritannien – många OPS-projekt men hård kritik från parlamentets finanskommitté .....</b>	<b>37</b>
<b>9 Tyskland – het debatt om vägavgifter och OPS .....</b>	<b>38</b>
<b>10 Nederländerna, Österrike och Norge – OPS eller andra finansieringsformer? .</b>	<b>40</b>
10.1 Nederländerna.....	40
10.2 Österrike.....	40
10.3 Norge .....	40



## Offentlig-privat samverkan (OPS) för ökade investeringar

### Diskussion och analys

Behoven av infrastruktur för transporter är stora. Enbart Kina beräknas investera uppemot 30 000 miljarder kronor i transportsystemet fram till år 2020. Det krävs omfattande satsningar även i mogna ekonomier som USA och de europeiska länderna, samtidigt som de offentliga finanserna är ansträngda på många håll. Innovativa finansieringsmodeller är därför intressanta för beslutsfattare, exempelvis när den nya EU-kommissionen ska ta fram det omfattande investeringsprogram som ordföranden Jean-Claude Juncker utlovat.

Offentlig-privat samverkan, OPS, är en sådan modell som diskuterats länge. Här finns såväl positiva som negativa erfarenheter runt om i världen.

**Storbritannien** har länge använt offentlig-privata partnerskap. Redan i början av 1990-talet tillkom Private Finance Partnership, en metod där privata investerare sköter projektering, bygge, finansiering och drift av offentlig infrastruktur. Metoden har dock gradvis fått ökad kritik. Finansutskottet i det brittiska parlamentet presenterade år 2011 rapporten Private Finance Initiative som tog upp ett antal brister. Det fanns inga tydliga bevis på effektivitetsvinster som översteg de ökade finansiella kostnaderna för staten, ansåg kommittén. Upphandlingsprocessen av lösningar med PFI var ofta långsam och dyr. Kontrakten var inte tillräckligt flexibla. Ibland lades alltför stor risk på de privata investerarna, med prishöjningar och ineffektivitet som resultat. Regeringen har modifierat metoden genom Private Finance 2 men OPS är fortfarande en kontroversiell fråga.

**USA** har hittills använt OPS i begränsad omfattning, men intresset ökar. President Obama presenterade i somras åtgärder för att stimulera OPS-investeringar. Den främsta drivkraften är alltför låga investeringar tillsammans med politiska lösningar om budgeten. OPS har använts i ett mindre antal delstater, framför allt för nya, tullbelagda körfält vid hårt trafikerade vägar. Förespråkarna tror på effektivitetsvinster, men kritikerna varnar för höga räntekostnader och komplex avtalsskrivning. Många i USA studerar **Kanadas** erfarenheter med en infrastrukturfond för OPS-investeringar och organisationer på federal och regional nivå som ger råd och stöd till projektägare.

**Kina** behöver externt privat kapital till sitt gigantiska investeringsprogram. Regeringen har sedan 30 år prövat att uppmuntra OPS i olika former, men genomförandet har skett i små steg på ”prova-och-se” basis. Den första fasen av OPS innehöll ett antal misslyckade projekt där lokala myndigheter undertecknade ogenomtänkta kontrakt. Sedan dess satsar både regeringen och provinserna på att öka kunskapen i ämnet. Provinsen Zhejiang överväger att inrätta ett OPS-centrum, och flera andra provinser kan följa efter. Dessutom inrättar Kina en stor utvecklingsfond för järnvägar som ska locka till sig både statligt och privat kapital. Även **Indien** har mycket stora investeringsbehov. Landet har sedan länge en omfattande användning av OPS och den nya regeringen vill gå vidare på denna väg, bland annat genom en ny institution, 3P, och budgettillskott som ska stärka arbetet med sådana projekt.

**Japan** har inrättat ett särskilt råd för att främja OPS-projekt. Förhoppningen är att spara nära 700 miljarder kronor under tio år med hjälp av näringslivet. Landet måste modernisera sina åldrande transportnät och det är svårt att klara detta enbart med skattemedel. Bland existerande OPS-projekt finns Tokyos flygplats Haneda. Sedan år 2013

är det möjligt för privata aktörer att fullt ut driva nationellt administrerade flygplatser. Ett antal kommuner använder OPS för att finansiera underhåll av vägnätet, eftersom de inte har råd att göra det på något annat sätt.

**Syd Korea** använder OPS flitigt. År 2011 fanns nästan 600 pågående sådana projekt. Ett exempel är Incheon Bridge där ett privat konsortium byggde 12 kilometer av bron och staten ansvarade för resterande 9 kilometer. Bron ägs av staten och drivs i 30 år av ett samriskbolag med offentliga och privata investerare, som tar ut en broavgift av bilisterna. Det finns dock kritik i Syd Korea mot bland annat höga avgifter på vägar i privat regi och överdrivna trafikprognoser från de privata aktörernas sida.

Koalitionsregeringen i **Tyskland** är positiv till OPS som princip om ett antal förutsättningar är uppfyllda. Det praktiska genomförandet hänger delvis samman med den kontroversiella frågan om vägavgifter som ännu inte funnit en politisk lösning.

**Nederländerna** använder offentlig-privata partnerskap på transportområdet i stor utsträckning. Det finns en särskild enhet för dessa frågor på finansdepartementet som deltar vid avtalsförhandlingar och ger stöd i juridiska och finansiella frågor. Även i Nederländerna finns kritiska röster. En forskare som studerat användningen av OPS år 1986-2011 menar att de tvärtom förväntan inneburit ökad byråkrati.

**Norge** har blivit mer positivt till offentlig-privat samverkan sedan maktskiftet år 2013. Den nya koalitionsregeringen mellan Høyre och Framstegspartiet skriver positivt om metoden i sin politiska plattform för de kommande åren. Regeringen vill organisera större väg- och järnvägsutbyggnader som egna projekt där offentlig-privat samverkan används som genomförandestrategi, heter det.

Finansieringsmodellerna utvecklas. Projekt i **USA** på senare tid bygger ofta på en kombination av finansieringsformer. Ett OPS-projekt kan förutom privat kapital även använda privata lån med federal garanti, privata skattebefriade obligationer och kapitaltillskott från den berörda delstaten.

Det finns också länder som valt andra innovativa vägar än OPS. I **Österrike** spelar de två statliga ägda väg- och järnvägsbolagen en central roll för utbyggnaden av infrastruktur. De har större frihet att disponera kapital över tid än vid en fördelning genom den statliga budgeten. Företagen lånar till investeringar med statliga garantier som sänker räntekostnaderna. Lånen betalas med intäkterna från användaravgifter. **Danmarks** statliga garantier för investeringar uppmärksammas också internationellt. **Norge** vill utöver OPS även använda pensionskapitalet mer aktivt för investeringar i trafikinfrastruktur, och skapa ett särskilt bolag som ska ansvara för strategiska vägprojekt. En infrastrukturfond på 100 miljarder norska kronor ska byggas upp under fem år.



## 1 USA – låg investeringsnivå och politiska låsningar om budget gynnar OPS-lösningar

OPS-finansiering för transportinfrastruktur har hittills använts i begränsad omfattning i USA, det rör sig om ca 0,5 procent av de årliga investeringarna. Intresset växer dock starkt sedan några år och president Obama lanserade i somras åtgärder för att stimulera OPS-finansiering. Den främsta drivkraften för det ökade intresset är situationen med för låga infrastrukturinvesteringar och låsningar i kongressen kring att komma överens om en budget. OPS-förespråkare pekar också på effektivitetsvinster när privat finansiering tar över en del av risken i infrastrukturprojekten. Det refereras till lyckade projekt men en samlad utvärdering saknas.

OPS har använts frekvent i bara ett mindre antal delstater. Det har i första hand handlat om byggande av nya, tullbelagda körfält vid hårt trafikerade vägar i urbana regioner. Samtliga OPS-projekt under senare tid har förutom privat kapital finansierats även med hjälp av federala garantier eller skattebefriade obligationer och kapitaltillskott från delstaterna.

Utökade offentliga garantier eller andra stödinstrument drivs av förespråkare för metoden och frågan lär figurera i kommande budgetförhandlingar. På grund av komplex kontraktsskrivning och begränsade erfarenheter är uppbyggande av institutionell kompetens hos offentliga beställare och kunskapsspridning från genomförda projekt en annan nyckelfaktor om användning av OPS ska öka, här tittar man bland annat på erfarenheter från Kanada.

### 1.1 Ökande intresse för OPS – från en låg nivå

Offentlig-privat samverkan (på engelska Public-Private Partnerships, PPP) utgör en begränsad del av finansieringen av transportinfrastruktur i USA. Enligt en rapport 2012 från kongressens analysorgan CBO<sup>1</sup> har det under de senaste tjugo åren handlat om 21 större projekt som stått för investeringar på sexton miljarder USD, vilket utgör bara drygt en halv procent av de samlade väginvesteringarna. En stor del av dessa har genomförts under den senare delen av perioden<sup>2</sup>. Det har i många fall handlat om att bygga avgiftsbelagda, extra körfält vid hårt belastade trafikleder i tätbefolkade urbana regioner där trafiken ger underlag för denna typ av investeringar. Det begränsade antalet projekt och avsaknad av systematisk utvärdering innebär att det är svårt att dra generella slutsatser om hur väl modellen fungerar, vilka resultat den ger och om det blir billigare än traditionell upphandling. Genomförda projekt visar på lyckade exempel, men också i några fall kontroverser och finansiella problem<sup>3</sup>.

Sedan ett par år växer dock intresset för privata alternativ till de traditionella finansieringsmodellerna, från både privat och offentligt håll, med välbesökta konferenser, aktiva branschorgan<sup>4</sup> och fler genomförda projekt. Kreditvärderingsinstitutet Moodys siar i en färsk rapport<sup>5</sup> att USA kan bli den största globala marknaden för OPS-finansiering. Andra

<sup>1</sup> <http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/01-09-PublicPrivatePartnerships.pdf>

<sup>2</sup> Enligt ett PPP-företag är siffran för perioden 2008-2014 sexton projekt till ett kontraktsvärde av 18 miljarder USD. <http://www.finance.senate.gov/imo/media/doc/Barend%20Testimony.pdf>

<sup>3</sup> Se t.ex. <http://blogs.reuters.com/muniland/2013/01/19/are-private-toll-roads-a-losing-idea/>

<sup>4</sup> <http://www.ncppp.org/>

<sup>5</sup> [https://www.moodys.com/research/Moodys-US-is-poised-to-become-largest-public-private-partnership--PR\\_308002](https://www.moodys.com/research/Moodys-US-is-poised-to-become-largest-public-private-partnership--PR_308002)

bedömare är mer moderata och ser att OPS skulle kunna stå för 5 procent av transport-investeringsarna<sup>6</sup>.

Under innevarande år har det i kongressen genomförts utfrågningar kring OPS i senatens finanskommitté för transportinfrastruktur<sup>7</sup> och representanthusets transport- och infrastrukturkommitté arrangerar en seminarierie på samma tema<sup>8</sup>. Och i juli lanserade president Obama en satsning för att underlätta för ökad OPS-finansiering av infrastruktur, bland annat genom att etablera ett Build America Transportation Investment Center, en ”one-stop-shop” som ska stödja delstater och kommuner, privata aktörer och investerare som vill använda innovativ finansiering inklusive OPS för transportinfrastrukturprojekt<sup>9</sup> (dock utan någon ny lagstiftning eller extra resurser).

Ett antal olika potentiella fördelar med alternativa finansieringslösningar och en större roll för den privata sektorn framförs i facklitteratur<sup>10</sup> och debatt men en avgörande drivkraft för ökande intresse kring OPS just nu torde ändå vara situationen med för alldeles för låg nivå på investeringar och underhåll av infrastrukturen, ansträngda offentliga budgetar och problem att komma överens i kongressen om hur finansieringen ska se ut.

Federal finansiering för väginvesteringar bygger sedan 50-talet till en väsentlig del på medel från den så kallade Highway Trust Fund (HTF) som kanaliseras till delstaterna och den lokala nivån, vilka med tillägg av sin egen finansiering låter bygga och äger transportinfrastrukturen. HTF finansieras i sin tur i huvudsak via en skatt på bensin och andra drivmedel. Av flera orsaker har dock HTF under senare år haft kronisk brist på medel och hotats av betalningsinställelser. Den federala bensinskatten har legat på 18,4 cent per gallon sedan 1993 och är inte inflationsjusterad, men att röra den bedöms som nästintill politiskt omöjligt. Skatteintäkterna begränsas också av allt effektivare och bränslesnålare motorer, pådrivet bland annat av de så kallade CAFE-reglerna, samt att de årliga körsträckorna har planat ut och inte ökar som tidigare.<sup>11</sup>

Ett antal försök under senare tid att ordna en stabil finansiering av HTF och förnya/förlänga den aktuella transportlagstiftningen inklusive olika finansieringslösningar, senast president Obama budgetförslag från i vintras, har inte fått stöd i kongressen. Efter att läget för HTF i somras blev akut enades man i sista stund om en kortsiktig påfyllnad av medel<sup>12</sup>, och frågan om en mer långsiktig lösning sköts återigen fram, nu till våren 2015.

Även om den akuta krisen är avvärd innebär låsningarna att delstater och städer blir mindre benägna att förlita sig på den traditionella finansieringsmodellen - risken att betalningar från HTF ska utebli eller försenas gör det svårare att planera och genomföra långsiktiga projekt. Till detta kommer att det även på delstatsnivå finns problem att säkra sin del av finansieringen och skuldtak som begränsar möjligheterna till lånefinansiering. Flera delstater har i och för sig höjt sina egna bränsleskatter och det laboreras med olika typer av vägavgifter för att hitta nya finansieringskällor, men den allmänna osäkerheten kring offentlig finansiering bidrar till ökande intresse för OPS.

<sup>6</sup> [http://www.pwfinance.net/document/research\\_reports/0%20artba.pdf](http://www.pwfinance.net/document/research_reports/0%20artba.pdf)

<sup>7</sup> New Routes for Funding and Financing Highways and Transit, United States Senate Committee on Finance, May 6, 2014: <http://www.finance.senate.gov/hearings/hearing/?id=cf26a684-5056-a032-52ec-09f777fb7a54>

<sup>8</sup> Se t.ex. [http://transportation.house.gov/uploadedfiles/2014-07-10-p3\\_panel\\_ssm.pdf](http://transportation.house.gov/uploadedfiles/2014-07-10-p3_panel_ssm.pdf)

<sup>9</sup> <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/07/17/fact-sheet-building-21st-century-infrastructure-increasing-public-and-pr>

<sup>10</sup> Se t.ex. Richard Geddes: The Road to Renewal. Private Investment in U.S. Transportation Infrastructure.

<sup>11</sup> För en omfattande redogörelse för läget kring infrastruktur och finansiering se Global Utblick 1 2014.

<sup>12</sup> [http://www.nytimes.com/2014/07/16/us/politics/house-passes-interim-fix-for-highway-trust-fund.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2014/07/16/us/politics/house-passes-interim-fix-for-highway-trust-fund.html?_r=0)

## 1.2 Exempel på genomförda OPS-projekt

Ett tidigt exempel på OPS är California 91 Express Lanes, en 16 km lång utbyggnad av extra körfält med vägtullar längs State Route 91. Vägen invigdes 1995 och var det första privatfinansierade vägbygget i USA på femtio år. Körfälten finansierades och byggdes av ett privat konsortium med ett 35 årigt avtal på drift och underhåll mot erhållande av vägavgifterna. Bygget var nyskapande bland annat genom att det var först i USA med automatiserade vägtullar och prisbelönades av federala Department of Transport. Kontroverser uppstod dock när projektet inte ledde till den avlastning av trafik på den vanliga vägen som man räknat med och konsortiet i domstol motsatte sig förslag från delstaten att bygga kompletterande lösningar, i och med att det skulle kunna minska deras avgiftsintäkter. Kontraktet avslutades i förtid 2003 genom att delstaten köpte in körfälten, en affär som i och för sig var kommersiellt framgångsrik för konsortiet.

Ett alldeles färskt projekt som beskrivs som framgångsrikt är de nyligen invigda expresskörfälten på väg 495, the Beltway, ringleden runt Washington DC som också går genom Virginia och Maryland. De avgiftsbelagda expresskörfälten<sup>13</sup> har byggts i Virginia och syftar till att öka kapaciteten på denna hårt trafikerade huvudartär i den snabbväxande huvudstadsregionen. De nya körfälten är avgiftsfria för bussar och fordon med fler än två passagerare medan övriga får betala avgift. Vägbygget inkluderade även ett stort antal broar och annan uppgradering av 495:an och den privata entreprenören har en 85-årig koncession.

Idén att addera fler körfält till 495 hade funnits under många år men hade mött motstånd bland annat för att en breddning av vägen skulle medföra att ett stort antal bostäder behövde rivras. Det nu byggda förslaget kom med ny designlösning där de nya körfälten klämdes in mellan de befintliga vägbanorna vilket minskade behovet av utrymme. Ett privat företag tog fram förslaget på eget initiativ och lade fram det till delstaten utan att någon anbudsprocess hade startat. Virginia tillhör dock de delstater som har en tillåtande OPS-lagstiftning och som uppmuntrat privat infrastruktur. Projektet är typiskt för många av de senare OPS-projekten genom en finansiering med flera källor som inte bara inkluderar privat eget kapital; i detta fall har man även har man privata lån med federal garanti, privata, skattebefriade obligationer och ett kapitaltillskott från delstaten.

Utöver nya vägar och körfält finns det även ett par exempel där befintliga tullvägar har leasats ut till en privat entreprenör<sup>14</sup>. Det finns bara något enstaka exempel på PPP för järnvägar eller annan kollektivtrafik men just nu förbereds en spårväg i Washington DC-regionen som enligt planerna ska OPS-finansieras<sup>15</sup>. I diskussionerna i kongressen nyligen har flera privata aktörer som tagit upp att de federala lånen och garantierna borde göras tillgängliga även för annan typ av offentlig infrastruktur som sjukhus och andra fastigheter.

33 delstater har idag lagstiftning som möjliggör OPS-lösningar och uppemot hälften av dessa har genomfört projekt, men det är bara en handfull har genomfört flera projekt och har bredare erfarenheter; utöver Virginia framför allt Texas, Florida, Colorado och Kalifornien.

<sup>13</sup> <https://www.495expresslanes.com/>

<sup>14</sup> <http://www.chicagoskyway.org/>

<sup>15</sup> [http://www.washingtonpost.com/local/trafficandcommuting/purple-line-public-private-transit-partnership-would-be-one-of-the-broadest-in-us/2013/10/12/1a5ab704-2098-11e3-b73c-aab60bf735d0\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/local/trafficandcommuting/purple-line-public-private-transit-partnership-would-be-one-of-the-broadest-in-us/2013/10/12/1a5ab704-2098-11e3-b73c-aab60bf735d0_story.html)

Enligt Jonathan Gifford, chef för ett center för OPS vid Georg Mason University<sup>16</sup>, blir det vanligare med OPS-lösningar där den privata aktören utöver eventuella tullintäkter får förutbestämda betalningar av den offentliga beställaren under projektets kontraktstid, under förutsättning att man klarar de olika parametrar som ställts upp för hur funktion, drift och underhåll ska fungera (så kallade Availability Payment). Detta ersätter den tidigare modellen med intäkter som är helt beroende av trafikvolymen på det aktuella objektet (Toll Concessions). Man kan notera att förutbestämda betalningar till den privata aktören innebär en annan riskfördelning. CBO menar i den tidigare nämnda rapporten att projekt med offentliga förutbestämda, garanterade betalningar inte i strikt mening är OPS.

### 1.3 Vilka är argumenten för OPS?

De argument som framförs för OPS är i huvudsak de gängse, dvs. det handlar om fördelar som skapas genom att den privata sektorn satsar eget kapital i infrastrukturprojekten och tar över en del av risken från den offentliga sektorn; lånebördan minskar för offentlig sektor och fler finansieringsmöjligheter ges; den privata sektorn och kapitalmarknadernas krav kan vara bättre lämpad/mer professionell i att hantera risk och ger marknadsdisciplin till projekten; privata aktörer med investerat kapital i OPS-projekt kan driva effektivare, billigare och snabbare projektgenomförande; risken för försenade projekt, kostnadsöverskridningar, och kvalitetsproblem över projektets livstid förs över på den privata aktören; OPS kan bidra till att hitta mer innovativa lösningar.

Det finns även argument som kanske kopplar mer till den amerikanska kontexten, som att OPS tydliggör den reella projektrisken och det privata engagemanget minskar möjligheterna för det offentliga att genomföra ”politiserade” projekt som inte är rationella eller lönsamma - enligt Diana Carew vid tankesmedjan PPI<sup>17</sup> finns det en allmän skepsis mot offentliga investeringar medan det är lättare att få gehör för byggen under privat banér.

Som nämnts är erfarenheterna blandade men det finns flera exempel från enskilda projekt där metoden ska ha medfört förkortade leveranstider, lägre kontraktssummor och andra fördelar. Även från CBO pekar på möjliga fördelar, även om man samtidigt vänder sig mot att OPS i grunden skulle utöka finansieringsmöjligheterna: i slutänden måste alla investeringar bekostas av antingen skattemedel eller avgifter.

### 1.4 Vad hindrar fler OPS-lösningar?

Enligt Jonathan Gifford är det för tidigt att entydigt uttala sig om OPS:s effekter, även om han är benägen att tro att det kan finnas många positiva aspekter – för rätt projekt och rätt sammanhang. Två av de faktorer som enligt Gifford (och många andra bedömare) dock kan väga upp fördelarna med OPS är det omfattande förberedelsearbetet med komplex kontraktsskrivning etcetera som ger stora transaktionskostnader och framför allt för höga kapital- eller upplåningskostnader för de privata medlen i jämförelse med statliga lån.

För att underlätta privat finansiering har det därför under senare år införts flera finansieringsinstrument som ska sänka kostnaderna. Det handlar dels om så kallade Private Activity Bonds<sup>18</sup> – obligationer med skattefri avkastning som Department of Transport kan medge att en offentlig aktör får ställa ut för ett privat vägprojekt. Det finns också ett särskilt federalt program, det så kallade TIFIA, som kan låna ut medel eller ställa ut

<sup>16</sup> Intervju den 9 september 2014. <http://spgia.gmu.edu/about-us/faculty-staff/directory-of-faculty-staff/jonathan-l-gifford/>

<sup>17</sup> Intervju den 9 september 2014

<sup>18</sup> [http://www.fhwa.dot.gov/ipd/finance/tools\\_programs/federal\\_debt\\_financing/private\\_activity\\_bonds/](http://www.fhwa.dot.gov/ipd/finance/tools_programs/federal_debt_financing/private_activity_bonds/)

garantier för privat upplåning med sänkta kostnader som följd<sup>19</sup> (åtminstone för den privata sektorn). Samtliga senare OPS-projekt har haft med någon av dessa finansieringsformer jämte rent privat kapital. Utrymmet för lån och garantier är dock begränsat och flera av aktörerna som vittnat i kongressen har propagerat för att dessa program ska utökas och förlängas. Även skattelättnader för internationellt kapital efterfrågas – flera av de bolag som investerat i OPS-projekt kommer från andra länder. Politiker i kongressen har fört fram olika förslag kring federala infrastrukturbanker och andra lösningar för att genom lån eller garantier sänka kostnaderna för privat finansiering, dock med små chanser att få gehör. Samtliga dessa varianter innebär att det offentliga i någon grad övertar risken. Seminarierna i kongressen kopplar direkt till kommande lagstiftningsarbete och när det blir aktuellt att faktiskt gå fram med ett nytt transport- och infrastrukturpaket kommer dessa olika instrument säkert att finnas med i förhandlingarna.

Ytterligare en aspekt gäller regler kring skuldsättningstak hos delstaterna. Det finns en gråzon kring huruvida avtal om så kallade Availability Payments ska bedömas som en löpande utgift eller att delstaten ikläder sig en skuldförbindelse, vilket kan vara avgörande för om en finansieringslösning går att genomföra.

Ett annat hinder gäller möjligheterna att avgiftsfinansiera vägar. Som nämnts har flera av de genomförda OPS-projekten gällt extra körfält till befintliga vägar där det varit möjligt och funnits en betalningsvilja för att tullbelägga de nya körfälten. Om avgiftsfinansiering via tullar är den huvudsakliga rollen för OPS begränsas dock användningsområdet. Att exempelvis avgiftsbelägga befintliga allmänna vägar för upprustning är knepigt i förhållande till både lagstiftning och opinion<sup>20</sup>.

Alla är förstås heller inte okritiska till OPS. Utöver diskussionen om kostnadseffektivitet respektive intergenerationell rättvisa ("konsumera nu och skjut kostnaderna på framtiden"), finns enligt Gifford farhågor att metoden innebär brist på transparens och undvikande av regelverk för miljöprövning med mera. Regelverken för miljö- och tillståndsprövning inklusive allmänhetens synpunkter och möjligheter att överklaga är typiskt sett kopplade till de sedvanliga modellerna för genomförande av infrastrukturprojekt, och när man avviker från dessa och kanske också i tidigt skede kommer överens om finansieringslösningar finns det risk att detta försvåras. Det finns också i vissa fall motstånd mot OPS från delar av offentlig sektor<sup>21</sup>.

Brist på erfarenhet och kompetens hos offentliga beställare för att genomföra komplexa upphandlingar med kravspecifikationer som ska fungera under många år och hantera en föränderlig värld nämns, avslutningsvis, som ett påtagligt hinder. Med tanke på den begränsade erfarenhet som finns i de flesta delstater är insatser för att bygga institutionell kapacitet kring OPS-upphandlingar och dela med sig av erfarenheter viktig om metoden ska spridas.

<sup>19</sup> <http://www.fhwa.dot.gov/ipd/tifia/>

<sup>20</sup> [http://www.pwfinance.net/document/research\\_reports/0%20artba.pdf](http://www.pwfinance.net/document/research_reports/0%20artba.pdf)

<sup>21</sup> Giffords nämnde som exempel offentliganställdas fackförbund i Kalifornien.

## 2 Kanada – infrastrukturfond och kompetenscentrum för OPS

Många i USA tittar mot Kanada som en förebild när det gäller offentlig-privat samverkan. OPS har i relativa termer använts mer frekvent där för olika typer av infrastrukturprojekt och den kanadensiska regeringen har entydigt ställt sig bakom OPS som en attraktiv form för upphandling och finansiering av infrastruktur. Regeringen har bland annat skapat en infrastrukturfond för OPS-investeringar<sup>22</sup> samt PPP Canada, en organisation som stödjer den federala nivån, provinser och kommuner i analys, planering och genomförande av OPS-projekt<sup>23</sup>.

Det finns även organisationer på regional nivå som har till uppgift att bygga expertis kring infrastrukturprojekt inklusive OPS och stödja provinser och kommuner i genomförande. Två sådana exempel är Infrastructure Ontario och Partnerships BC<sup>24</sup> i British Columbia. Utöver att stå för expertis som kan hjälpa till kravspecifikationer, upphandling, juridik, förhandlingar, avtalsskrivande och i vissa fall också finansiering så spelar organisationerna även en roll genom att paketera och slå samman mindre projekt så att det blir möjligt att genomföra OPS-upphandlingar.

Delvis med inspiration från Partnerships BC har de amerikanska delstaterna Washington, Oregon och Kalifornien gått samman med British Columbia för att skapa en liknande expertorganisation, West Coast Infrastructure Exchange, WCX<sup>25</sup> som ska hjälpa till med expertis och hjälp med upphandlingar och finansiering. WCX har även en roll i att koordinera infrastrukturprojekt över delstats- och nationsgränserna.

---

<sup>22</sup> <http://www.p3canada.ca/en/apply-for-funding/>

<sup>23</sup> <http://www.p3canada.ca/en/>

<sup>24</sup> <http://www.partnershipsbc.ca/index.php>

<sup>25</sup> [http://westcoastx.com/assets/documents/WCX\\_CH2MHill-report.pdf](http://westcoastx.com/assets/documents/WCX_CH2MHill-report.pdf)

### 3 OPS i Kinas transportsektor – fortfarande prova-och-se?

Kina genomgår en i världshistorien aldrig tidigare skådad urbaniseringsprocess, där urbaniseringsgraden vuxit från 17,9 procent 1978 till 53,7 procent 2013. Denna snabba förvandling har skapat en explosiv efterfrågan som förvandlat landet till världens största marknad för infrastruktur.<sup>26</sup> Under perioden 2014–2020 beräknas efterfrågan i transportsektorn att öka med en årlig tillväxttakt på minst 5 procent,<sup>27</sup> vilket innebär att med dagens ohållbara finansieringsmodell kommer underskottet till år 2020 att bli cirka 20 biljoner RMB. Detta visar tydligt på det akuta behovet av finansiella reformer.

Fram till 1980-talet tillämpade Kina en strikt socialistisk och centraliserad planhushållning, där infrastrukturen var statens monopol. Under de senaste trettio åren, har offentlig-privat samverkan (OPS) alltmer kommit att betraktas som ett innovativt instrument vars syfte är att tillhandahålla extern finansiering men som även förbättrar produktions- och servicekvaliteten.<sup>28</sup> OPS inom infrastruktur i Kina implementeras ofta som *build-operate-transfer* (BOT), *build-transfer* (BT) eller *transfer-operate-transfer* (TOT). BOT, som är den vanligaste varianten i Kina, ses ofta som synonymt till OPS.

#### 3.1 Det kinesiska institutionella systemet och aktörer med anknytning till infrastruktur

Flera departement och myndigheter har nära kopplingar till infrastrukturprojekt i Kina: superministeriet *National Development and Reform Commission* (NDRC), *Ministry of Finance* (MoF), *Ministry of Transportation* (MoT), *Ministry of Housing and Rural-Urban Development* (MoHURD), *Ministry of Commerce* (MofCOM), etcetera. I dagens system är alla industrier tillhörande infrastruktursektorn dubbelt reglerade: "horisontellt" av myndigheter på lokal nivå och "vertikalt" av departement under *State Council* – det inre kabinettet.

I Kina är det staten som avses i begreppet "offentlig" i OPS, medan näringslivet står för begreppet "privat". Gränsdragningen är dock långt ifrån glasklar, då många av de kinesiska företag som deltar i OPS är statliga. De står under tillsyn av *State-owned Assets Supervision and Administration Commission* (SASAC), som är ett departement under *State Council*. Ett annat kinesiskt särdrag gäller *guanxi*. Vanligtvis anser man att lycka i affärer uppnås om formella relationer kompletteras med privata sådana. Detta gäller även för anbudsgivare i OPS projekt, som förväntas bygga *guanxi* med viktiga statstjänstemän som godkänner eller ger stöd för att vinna projekt.

#### 3.2 Legala ramverket för OPS i Kina

God förvaltning är en nyckelfaktor för att säkerställa framgång i OPS-projekt med avseende på utveckling av en sund ekonomisk politik och en effektiv förvaltning.

<sup>26</sup> Enligt beräkningar från Development Research Center under State Council kommer urbaniseringen att kräva 42 biljoner RMB i investeringar till år 2020.

<sup>27</sup> Totala investeringen i branschen till 2020 uppskattas till 26.000 miljarder RMB, varav 4.800 miljarder RMB i järnvägar, 15.300 miljarder RMB i vägar och 2.050 miljarder RMB i urbana transporter.

<sup>28</sup> Enligt Världsbanken har 1018 infrastrukturprojekt med privat deltagande genomförts i Kina mellan 1990 och 2011, vilket motsvarar en total investering på 116,4 miljarder USD.

Det legala ramverket som reglerar OPS innefattar: (a) grundlagar (till exempel civilrätt, avtalsrätt, fastighetsrätt, förvaltningsrätt och straffrätt) som utfärdas av nationella folkkongressen (NPC); (b) allmänna lagar utfärdade av NPC:s ständiga kommitté (till exempel budgivningslagen, upphandlingslagen, byggnadslagen och miljöskyddslagen); (c) den tredje nivån är administrativa föreskrifter som *State Council* utfärdar; (d) den fjärde omfattar stadgar och administrativa regler på provinsnivå som departement under *State Council* antar; (e) regler utfärdade av regeringarna på provinsnivå och stadgar från större städer (som godkänts av *State Council*) hör till den femte nivån; (f) den sjätte och lägsta nivån innefattar regler utfärdade av större städers förvaltningar. Varje lag på högre nivå har företräde över lägre nivåer, och lagar på lägre nivå ger praktisk vägledning eftersom de tenderar att vara mer konkreta till sin natur.

### 3.3 Politik och genomförande för OPS i Kina

Utvecklingen av OPS i Kina har genomgått två huvudfaser:

- *Pilotfasen (1983-1999)*: Under denna period var Kina i stort behov av kapital för att utveckla sin nationella ekonomi; både den offentliga och den privata sektorn hade ont om pengar. Reform- och öppningspolitiken ledde till etablering av många *joint ventures* med utländska partner.
- *Utvecklingsfasen (2000-2014)*: Genom att dra lärdom av erfarenheter från tidigare pilotprojekt, utfärdade *State Council* och berörda departement särskilda regler och bestämmelser. Allt fler OPS-projekt har sedan kunnat komma till stånd.

Några viktiga policydokument som utfärdats i Kina med koppling till OPS finns listade i tabellen nedan.

År	Myndighet	Lag eller förordning
1994	MofCOM	Circular Concerning Relevant Issues in Attracting Foreign Investments by Means of BOT
1995	NDRC, MoT	Circular on Several Issues Concerning Review, Approval and Administration of Pilot Foreign-invested Concession Projects
2004	State Council	Decisions on the Reform of Investment Mechanisms
2005	State Council	Opinions of Encouraging, Supporting and Introducing Private Economy Development
2010	State Council	Directives of Promoting and Guiding Healthy Development of Private Investment
2012	NDRC	Circular on Price Leverage to Promote Private Investment
2013	State Council	Advice on Renovating Investment and Finance Mechanisms in Railroad Projects
2014	State Council	Directive on Land Comprehensive Development in Supporting Railway Construction

Genom ett tillägg i grundlagen antaget år 2004 av NPC, har skyddet för den privata äganderätten stärkts. Förordningen *Directives of Promoting and Guiding Healthy Development of Private Investment* som antogs år 2010 ger ytterligare stöd till genomförandet av OPS genom att kräva att myndigheter på alla nivåer erbjuder lika möjligheter till både privata och offentliga investerar.

Beroende på omfattning och lokalisering i det enskilda fallet, kan ett OPS-projekt initieras antingen av NDRC eller av den myndighet som ansvarar för utvecklingen av infrastruktur i motsvarande bransch (till exempel transportsektorn) på varje nivå i den kinesiska administrationen.



### 3.4 Utmaningar för utvecklingen av OPS i Kina

Resultaten från första fasen var i allmänhet otillfredsställande och ledde ofta till att projekten misslyckades. Den förda politiken lyckades snabbt attrahera OPS investeringar, men kunde sedan inte garantera hållbarheten i projekten, eftersom de politiska verktygen saknade laglig tyngd och var relativt trubbiga. Dessutom var den institutionella strukturen – på både nationell och lokal nivå – inte anpassad till de nya förutsättningarna, utan byggde på strikt kontroll, vilket ledde till konflikter mellan statliga myndigheter i olika sektorer.

Lokala myndigheter med kortsiktiga målet att locka till sig fler OPS-projekt och som dessutom saknade erfarenhet, erbjöd ofta överdrivet förmånliga villkor till investerarna. Myndighetsföreträdarna undertecknade ogenomtänkta kontrakt och tog samtidigt stora risker. Detta ledde ofta till att de sedan inte kunde hålla sina löften under projektgenomförandefasen, vilket resulterade i brutna kontrakt och tvister mellan dem och investerarna.<sup>29</sup>

Den kinesiska regeringen har börjat förbättra sin förmåga att genomföra OPS, bl.a. genom att utbilda sina tjänstemän och genom att rekrytera professionella konsulter med särskild kompetens inom ämnet. Det kan noteras att ett antal provinser i landet förbereder sig för att inrätta OPS centra, där Zhejiang provinsen väntas bli den första.

### 3.5 Några exempel på OPS-projekt i transportsektorn

OPS har prövats vid byggande och drift av tunnelbanelinjer i flera kinesiska städer.<sup>30</sup> Här använder vi tunnelbanelinje 4 i Peking som illustration för hur OPS-modellen används i praktiken. Tunnelbanelinje 4 är 28 km lång och kostade cirka 15,3 miljarder RMB att bygga. Projektet startade i augusti 2004 och avslutades i september 2009. Projektets finansiering bestod av två delar: en del som bestod av infrastrukturuppbyggnaden, vilken finansierades av den offentliga parten (10,7 miljarder RMB); och en annan del som bestod av inköp av vagnparken, som finansierades av den privata parten (4,6 miljarder RMB). Den privata aktören kommer att driva systemet i 30 år, och sedan överförs äganderätten till det offentliga utan extra kostnader. Kontraktet ger också möjlighet till exit för den privata aktören. Om den privata parten gör förluster och utträder på grund av dålig management, kommer det allmänna att förvärva den privata aktörens tillgångar till ett rabatterat pris. Om förlusten beror på politiska åtgärder hos den offentliga parten – till exempel konstgjort låga priser – kommer det allmänna att kompensera det privata. Enligt kontraktet, får den privata aktören behålla alla intäkter från biljettpreiser och annonser, men måste i gengäld stå för investeringen i vagnparken, driftskostnaderna, en årlig hyra som betalas till den offentliga parten samt bolagsskatter.<sup>31</sup>

Ett rikstäckande nät för snabbtåg har i rask takt byggts upp i Kina,<sup>32</sup> vilket skedde till en relativt låg kostnad per enhet jämfört med liknande projekt i andra länder.<sup>33</sup> Branschen tyngs nu av stora skulder inte minst på grund av tidigare stimulanspaket som staten har

<sup>29</sup> Enligt Världsbanken har cirka 4 procent av OPS-projekten i Kina ställts in eller behövt omförhandlas.

<sup>30</sup> Centralregeringen planerar till 2015 att spendera mer än 1,2 biljoner RMB för byggande av tunnelbanesystem i städerna. Tunnelbanenätet kommer då att få en sammanlagd längd av 3000 km.

<sup>31</sup> Under 2010 var avgiften 42,5 miljoner RMB, vilket justeras vart tredje år.

<sup>32</sup> I slutet av 2013 hade nätverket av höghastighetståg (HSR) som China Railway Corporation (CRC) byggt upp överskridit 10.000 km.

<sup>33</sup> Enligt Världsbanken är den typiska infrastrukturkostnaden för HSR i Kina ca 17-21 miljoner USD per km (vilket inbegriper en hög andel viadukter och tunnlar). Motsvarande kostnad i Europa är cirka 25-39 miljoner USD per km.

gjort i järnvägssektorn.<sup>34</sup> Staten ser sig tvungen att reformera finansieringsmodellen genom att locka till sig privata investeringar. Enligt en plan som släpptes i augusti 2014 kommer en utvecklingsfond för järnvägar att upprättas och vara öppen för privata investeringar. Fondens värde beräknas uppgå till 300 miljarder RMB. Dessutom kommer 150 miljarder RMB i obligationer att utfärdas i år. Regeringen kommer också att uppmuntra banker att finansiera byggande av järnväg. Järnvägsförbindelser i centrala och västra Kina kommer att prioriteras för att öka investeringarna, stimulera närliggande sektorer och bidra till fortsatt urbanisering.

### **3.6 Sammanfattning och relevans för Sverige**

Trots den kinesiska regeringens ansträngningar under de senaste trettio åren att tillämpa OPS i den kinesiska infrastrukturen, har detta genomförts på “trial-and-error” och “learning-by-doing” basis, d.v.s. i små inkrementella steg. Målet har varit att undvika stora kostnader och potentiella misslyckanden, men resultaten har inte alltid varit det förväntade.

Under årens lopp har OPS-projekt samlat in mycket privat kapital till Kinas omfattande infrastruktursatsningar. Det har förbättrat kvaliteten och effektiviteten i offentliga tjänster. Samtidigt har OPS bidragit till att ge staten en något förändrad roll och öppnat vägen för en mer marknadsanpassad utveckling. Som denna korta sammanställning visar, så finns det fortfarande många utmaningar att lösa.

Kina är både en enorm marknad och en potentiell konkurrent. Därför är det viktigt för svenska aktörer att förstå förutsättningarna och trenden i den kinesiska utvecklingen av OPS.

---

<sup>34</sup> Skulden beräknades uppgå till 3400 miljarder RMB i augusti 2014.

## 4 Brasilien – blandade resultat hittills men användningen av OPS väntas öka

### 4.1 Bakgrund

Undermålig och underdimensionerad infrastruktur är kanske det främsta hindret för socio-ekonomisk utveckling i Brasilien idag. I World Economic Forums *Global Competitiveness Report* för 2013–2014 hamnade Brasilien på en samlad 56:e plats av totalt 148 länder. Detta innebar i sig inte bara en tillbakagång ifrån fjolårets 48:e plats. Än värre, 19,7 procent av alla tillfrågade såg bristande infrastruktur som det enskilt största hindret för fortsatt tillväxt (eg. *doing business*). I den separata rankingen på några av de enskilda infrastrukturindikatorerna – som exempelvis: infrastruktur mer övergripande (114); vägar (120); hamnar (131); samt flygtransporter (120) – låg Brasilien också långt efter merparten av världens länder.<sup>35</sup>

Ovanstående har återverkningar i alla sektorer. Ett exempel är den för Brasilien så viktiga jordbruksindustrin som varje år beräknas förlora närmare 27 miljarder SEK (BRL 9 miljarder) på bristfällig infrastruktur. Undermåliga vägar, överfulla hamnar, samt avsaknad av lagringslokaler gör att stora mängder spannmål (emellanåt upp till 30 procent) går förlorade, vilket i sin tur leder till att vinstmarginalerna minskar och priset på slutprodukten ökar. Ironiskt nog accentueras problemet ju mer som produceras. Under innevarande år beräknas, exempelvis, 22 procent av tidernas största soja-skörd gå förlorad.<sup>36</sup> Ett annat exempel är trafiksituationen, där bristen på investeringar i vägar och moderna trafiklösningar, i kombination med olika incitament för nybilsköp i syfte att kick-starta den avstannande ekonomin, lett till ett veritabelt trafik kaos stort sett alla större brasilianska städer. Motsvarande mönster går igen inom i stort alla infrastruktur-områden; vattenvägar, hamnar, flygplatser, samt det kraftigt underutvecklade järnvägsnätet. Sammantaget beräknas den brasilianska industrin förlora närmare 240 miljarder SEK (BRL 80 miljarder) om året som en följd av eftersatta investeringar i infrastruktur.<sup>37</sup>

Problemen har också mer långtgående konsekvenser. Ytterligare investeringar i infrastruktur är även en förutsättning framtida socio-ekonomisk utveckling. Detta exemplifieras inte minst i de satsningar som krävs för att utvinna de olje- och gasfyndigheter, *Presal*, man funnit utanför brasilianska kusten, i höjd med Espírito Santo, Rio de Janeiro och São Paulo. Vidare kan man, efter det praktiska kaos som föregick det nyss avslutade fotbolls-VM, konstatera att sommar-OS i Rio de Janeiro år 2016 kommer att kräva omfattande insatser för att genomföra tävlingarna. Den globala exponering som följer av dessa arrangemang kommer att vara avgörande för den framtida bilden av Brasilien. Än viktigare, bortom oljeutvinningen och de båda sportevenemangen finns också ett djupare och mer omfattande socio-ekonomiskt behov av fungerande infrastruktur, som exempelvis bostäder, fungerande elektricitet, avlopp, och vägar.<sup>38</sup>

<sup>35</sup> Schwab, K. (2013) The Global Competitiveness Report 2013–2014. World Economic Forum, Geneva.

<sup>36</sup> (2014b) Falta de infraestrutura portuária gera perdas na safra de soja. Canal do Produtor 29 January. <http://www.canaldoprodutor.com.br/comunicacao/noticias/falta-de-infraestrutura-portuaria-gera-perdas-na-safra-de-soja>, (accessed 13 August, 2014).

<sup>37</sup> Morales, D. (2013) Falta de investimento logístico ocasiona perdas de US\$ 80 bilhões por ano ao país. RuralBR 30 October. <http://agricultura.ruralbr.com.br/noticia/2013/10/falta-de-investimento-logistico-ocasiona-perdas-de-us-80-bilhoes-por-ano-ao-pais-4317848.html>, (accessed 13 August, 2014).

<sup>38</sup> Rockmann, R. (2014) Muita coisa para sair do papel. Valor Setorial: Infraestrutura Junho, pp. 10-16.

Sedan ett antal år tillbaka för regeringen också en aktiv politik, inte minst inom ramen för det så kallade *Program for Accelerated Growth* (PAC), för att komma tillrätta med många av problemen. Under 2014 beräknas de totala investeringarna i infrastruktur uppgå till närmare 3 procent av BNP – något som då är ett klart framsteg från tidigare. I jämförelse med Ryssland (7 procent), Indien (85 procent) och Kina (10 procent) ligger dock Brasilien fortfarande långt efter.<sup>39</sup> Istället visar nya studier att landet, fram till år 2018, behöver investera närmare 3,6 biljoner SEK (BRL 1,19 biljoner) – inom främst transporter, energi, sanitet, samt olja och gas – i syfte att tillgodose såväl interna behov som att möta den internationella konkurrensen.<sup>40</sup> Detta innebär i praktiken investeringar på närmare 20 procent av BNP.<sup>41</sup>

## 4.2 Nuvarande OPS-regim

Vad som alltmer träder fram som den stora utmaningen i sammanhanget är hur större infrastrukturprojekt skall administreras och genomföras. I korthet har Brasilien, efter bland annat 20 års militärdiktatur (1964-1985) dominerad av import-substitutionspolitik, en lång tradition med statlig koordinering av stora infrastrukturprojekt. Denna politik har dock på senare år visat sig alltmer ineffektiv och det står klart att det offentliga inte har kapacitet att ensam genomföra de åtgärder som krävs.

Sedan mitten av 90-talet har det också skett en gradvis introduktion av privata aktörer; först genom 'Lagen om offentliga koncessioner (*Lei das Condições Públicas*) från 1995 samt därefter 'Lagen om OPS' (*Lei das PPPs*) som introducerade 2004.<sup>42</sup> Framförallt den senare gav då tydlig signal om ett nytt förhållande mellan offentliga och privata aktörer.

Den fortsatta introduktionen av OPS har dock i praktiken haft blandande resultat. En förklaring ligger i den snabba teknologiska och ekonomiska utvecklingen. Enkelt uttryckt kan man säga att en stor del av den tidigare lagstiftningen redan blivit obsolet, och mycket av det arbete som görs för närvarande kännetecknas därför av ett konstant lärande. Ytterligare en förklaring har att göra med politiska prioriteringar, där den nuvarande regeringen, under president Dilma Rousseff, inledningsvis försökte minska effekterna av den globala ekonomiska krisen med protektionism och ökad statlig styrning. Den senare strategin har dock i allt högre grad övergivits under det senaste året. Statliga aktörers oförmåga att slutföra strategiska infrastrukturprojekt inför Fotbolls-VM, samt det faktum att stora delar av de tidigare nämnda PAC-satsningarna ligger långt efter tidsplanen eller inte ens initierats, gjorde det uppenbart att offentliga organ inte hade kapaciteten att genomföra projekt av den omfattningen.<sup>43</sup> Istället har en rad auktioner genomförts avseende privata koncessioner för, exempelvis flygplatser och hamnar, som nu kompletterar tidigare åtgärder rörande bl.a. telekommunikation- och elproduktion.<sup>44</sup> Över

<sup>39</sup> Kury, F. (2014) Visão de investimentos financeiros para PPPs no Brasil. FGV Projetos: Parcerias público-privadas no Brasil 23, pp. 96-101.

<sup>40</sup> Rockmann, R. (2014) Muita coisa para sair do papel. Valor Setorial: Infraestrutura Junho, pp. 10-16.

<sup>41</sup> Pupo, F., Elias, J. (2014) Projetos para infraestrutura até 2018 exigem R\$ 920 bilhões. Valor Econômico 4 July. <http://www.valor.com.br/brasil/3604170/projetos-para-infraestrutura-ate-2018-exigem-r-920-bilhoes>, (accessed 12 August, 2014).

<sup>42</sup> Sundfeld, C.A. (2014) O direito e as parcerias empresariais e contratuais entre estado e particulares. FGV Projetos: Parcerias público-privadas no Brasil 23, pp. 54-60.

<sup>43</sup> Durão, M. (2012) Investimento em infraestrutura terá o pior desempenho desde início do PAC. O Estado de São Paulo 8 October. <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia,investimento-em-infraestrutura-tera-o-pior-desempenho-desde-inicio-do-pac,129737,0.htm>, (accessed 10 October, 2012).

<sup>44</sup> Borges, A., Peres, B., Rittner, D., Simão, E., Villaverde, J. (2012) Programa de concessões alcança R\$ 133 bilhões, diz Passos. Valor Econômico 15 August. <http://www.valor.com.br/brasil/2789950/programa-de-concessoes-alcanca-r-133-bilhoes-diz-passos#ixzz27ERSsRWU>, (accessed 20 september, 2012), Nogueira, M.

tid har dessa har dessa koncessioner och OPS-arrangemang också tur gett upphov till nya reglerande myndigheter (*regulatory agencies*) inom var och en av dessa sektorer.

Mer allmänt går Brasilien därmed mot ett ökat användande av OPS. Så här långt är det främst energi- och transportinvesteringar som stått i fokus för koncessionerna rört inom. Man kan emellertid notera ett intresse för OPS också inom andra offentliga verksamheter, såsom sjukvård, elektrifieringsprogram (*Luz para todos*), transportsystem, fängelser, och så vidare.<sup>45</sup> Vad som möjligen gör Brasilien särskilt intressant i sammanhanget är att man även utvecklat OPS-kontrakt på delstatlig nivå. De senare skiljer sig från sina federala motsvarigheter i så måtto att de i många fall koordineras och regleras genom multisektoriella myndigheter.<sup>46</sup> Ett särskilt intressant exempel i sammanhanget är *Companhia Paulista de Parcerias* (CPP) i São Paulo som, i form av ett offentligt kontrollerat bolag, har till uppgift att kontraktera privata underkonsulter.<sup>47</sup>

### 4.3 Möjligheter och utmaningar

Det huvudsakliga argumentet för en utökad användning av OPS är att den privata sektorn, mer generellt, är bättre än det offentliga på att administrera stora projekt. Det bygger på en föreställning om att privata aktörer: 1) har lättare att utse ansvariga personer; 2) på samma sätt har större möjligheter att attrahera, kontraktera och avskeda personal; 3) inte på samma sätt påverkas av politiska konjunkturen och därför kan arbeta med längre tidsperspektiv; samt 4) lättare genererar finansiella och andra resurser.<sup>48</sup>

De flesta tycks idag vara överens om att satsningarna på OPS också haft avsedd effekt. Det finns bland annat klara indikationer från exempelvis flygsektorn att OPS varit betydligt effektivare än offentligt motsvarigheter att slutföra ombyggnaden av flygplatser. Detta betyder dock inte att alla ser OPS som en ideal lösning. Tvärtom visar en nyligen publicerad rapport att närmare 60 procent av alla privata aktörer fortfarande känner sig osäkra med den nuvarande modellen samt offentliga aktörers kapacitet att planera och genomföra sina åtaganden.<sup>49</sup> Det senare är allvarligt, då just ”förtroende” och ”risk sharing” utgör själva basen för OPS.<sup>50</sup>

Så, vari består då problemen? Vilka utmaningar återstår för ett effektivt användande av OPS i Brasilien?

Ett första antal faktorer rör ***de institutionella och praktiska förutsättningarna för enskilda OPS-kontrakt***. Ett argument som ofta förs fram är, exempelvis, att det *inte finns någon etablerad mall* för hur man initialt utvecklar liknande projekt. Detta innebär i sig stora transaktionskostnader redan innan projektet definierats.<sup>51</sup> På samma sätt är *den efterföljande inspektionen och övervakningen många gånger bristfällig*, något som i sin tur

---

Ibid. Concessões de portos e aeroportos ficarão para outubro, diz Figueiredo. 20 September. <http://www.valor.com.br/brasil/2837790/concessoes-de-portos-e-aeroportos-ficarao-para-outubro-diz-figueiredo#ixzz27EKHJguK>, (accessed 20 September, 2012).

<sup>45</sup> (2014d) Entrevista: Roberto Vellutini. FGV Projetos: Parcerias público-privadas no Brasil 23, pp. 30-33.

<sup>46</sup> Sundfeld, C.A. Ibid. O direito e as parcerias empresariais e contratuais entre estado e particulares. pp. 54-60.

<sup>47</sup> Engler, M. Ibid. Lições aprendidas com a Linha 4 do metrô de São Paulo. pp. 62-70.

<sup>48</sup> Ibid. Entrevista: Andrea Calabi. pp. 22-29.

<sup>49</sup> (2014c) Setor de infraestrutura não está confiante com PPPs, diz consultoria. Folha de São Paulo 26 June. <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/mercadoaberto/2014/06/1476516-setor-de-infraestrutura-nao-esta-confiante-com-ppps-diz-consultoria.shtml>, (accessed 12 August, 2014).

<sup>50</sup> Redoschi, D.A. (2014) Pareceria público-privada: desafios e oportunidades. FGV Projetos: Parcerias público-privadas no Brasil 23, pp. 72-79.

<sup>51</sup> Ibid.

öppnar för alltför omedveten ineffektivitet till korruption. Detta förklaras i huvudsak av brist på personal samt avsaknad av tydliga indikatorer för uppföljning. Resultatet är att leverantörer av en bristfällig tjänst sällan upptäcks och än mindre straffas.<sup>52</sup>

Den kanske större gruppen av problem kring OPS rör dock snarare *kontexten i vilken OPS verkar*.

En första gigantisk utmaning i sammanhanget är de *överlastade byråkratiska processer* som kännetecknar Brasilien i stort.<sup>53</sup> Den enklaste transaktion kan i praktiken kräva en uppsjö av dokument, från ett otal instanser, innan den kan genomföras. Detta innebär, exempelvis, en bot för någon form av regelöverträdelse blir i det närmaste kontra-produktiv. Istället för att ändra beteendet väljer förövare istället att helt sonika att överklaga, väl medvetna om att det kommer att ta årtal innan något beslut tas, och därefter fortsätta som vanligt. På samma sätt öppnar sig avsevärda incitament korruption och *rent-seeking*. Resultatet av det senare är så gott som uteslutande: ökade kostnader; bristande förtroende mellan offentliga och privata aktörer; samt kraftigt reducerade möjligheter till effektiv implementering.<sup>54</sup>

En liknande grupp av kontextuella faktorer är de som enklast samlas under benämningen *brist på juridisk flexibilitet*. Det senare är på samma sätt ett kännetecken för Brasilien mer generellt och, i likhet med byråkratisk ineffektivitet, en av de faktorer som mest negativt påverkar Brasiliens konkurrenskraft.<sup>55</sup> I det konkreta fallet för OPS betyder det i praktiken bland annat att det ankommer de enskilda företagen att, innan kontrakten skrivs, kunna bevisa att man har teknisk kapacitet att genomföra jobbet i fråga. Vidare finns idag långtgående begränsningar vad gäller utländska aktörers möjlighet att investera i Brasilien. Detta bidrar i praktiken till att kraftigt begränsa konkurrensen, något som i sin tur leder till kartellbildning och höjda priser.<sup>56</sup>

En tredje kontextuell faktor, som i viss mån inte är lika lätt att kontrollera, rör frågan om *ekonomisk stabilitet*. På ett plan står det klart den snabba teknologiska utvecklingen, tillsammans med oförutsägbara makro-ekonomiska svängningar, gör det nästan omöjligt att formulera långsiktiga och förutsägbara kontrakt.<sup>57</sup> Problemet för det enskilda företaget uppstår då om, exempelvis, priserna för material och tjänster ökar kraftigt under projektets gång. Här kan man kort konstatera att många brasilianska företag helt enkelt inte har förtroende för regeringens politik och dess möjligheter att kontrollera bl.a. inflationen. Detta kan i sig vara helt avgörande för om man väljer att gå vidare med ett OPS eller inte.<sup>58</sup>

Ytterligare en faktor, som vi redan delvis nämnt, rör den *brasilianska industrins struktur*. Helt kort kan man konstatera att brasiliansk industri av tradition är oerhört koncentrerad och inte sällan tar form av rena karteller. Detta har direkta konsekvenser för OPS, då det inte bara minskar konkurrensen utan också begränsar utbudet av aktörer som faktiskt har kapacitet att delta. En stor del av förklaringen till det senare ligger i sin tur i gällande lagstiftning som uppmuntrar till bildandet av organisationer, förbund, karteller och

<sup>52</sup> Monteiro, J.M.c. Ibid. Depoimento: José Múcio Monteiro. pp. 10-13.

<sup>53</sup> Schwab, K. (2013) The Global Competitiveness Report 2013–2014. World Economic Forum, Geneva.

<sup>54</sup> Cintra, M. (2014) Modelagem de PPPs: Pré-requisitos fundamentais e suas implicações. FGV Projetos: Parcerias público-privadas no Brasil 23, pp. 44-52.

<sup>55</sup> Schwab, K. (2013) The Global Competitiveness Report 2013–2014. World Economic Forum, Geneva.

<sup>56</sup> Cintra, M. (2014) Modelagem de PPPs: Pré-requisitos fundamentais e suas implicações. FGV Projetos: Parcerias público-privadas no Brasil 23, pp. 44-52.

<sup>57</sup> Monteiro, J.M.c. Ibid. Depoimento: José Múcio Monteiro. pp. 10-13.

<sup>58</sup> Cintra, M. Ibid. Modelagem de PPPs: Pré-requisitos fundamentais e suas implicações. pp. 44-52.

institutet vars syften många gånger är att ena potentiella konkurrenter för att på så sätt skydda gemensamma intressen.<sup>59</sup>

Omvänt finns även ett antal faktorer inom det brasilianska *politiska systemets struktur och kultur* som begränsar möjligheterna för OPS. En sådan faktor är, ironiskt nog, det stora antalet politiska partier som kraftigt försvårar möjligheterna att nå konsensus och ofta leder till ändlösa förhandlingar.<sup>60</sup> En annan faktor är den ökade politiseringen av, och minskade självständigheten för, reglerande myndigheter som ägt rum under den nuvarande regeringen. Detta har på senare tid lett till en betydligt försiktigare hållning bland investerare och andra privata aktörer.<sup>61</sup> Avslutningsvis är det också viktigt att förstå vilket brott med tidigare tradition som OPS faktiskt innebär i en brasiliansk kontext. Som nämdes inledningsvis har landet relativt nyligen kommit ur en längre period av militärdiktatur och import-substitutionspolitik. Det innebär staten för många fortfarande är den som självklart skall administrera och leverera stora infrastrukturprojekt.

En avslutande faktor som kommit att få mycket uppmärksamhet under det senaste året, inte minst i samband med OPS, är *processer för olika miljötillstånd*. I korthet kan man konstatera att Brasilien, i motsats till vad många tror, har en av världens mest avancerade miljölagstiftningar – med mycket omfattande processer för tillståndsansökningar. De senare har med tid blivit så komplexa och tidskrävande att många förslag helt enkelt fastnar i juridiska processer under flera år. Resultatet är att många projekt aldrig genomförs eller ens initieras. För snart två år sedan inleddes därför en översyn kring möjligheterna att effektivisera systemet.<sup>62</sup>

#### 4.4 Avslutning

Sammantaget kan man konstatera att antalet OPS-projekt i Brasilien fortfarande är relativt få men möjligen på stark frammarsch.<sup>63</sup> I praktiken fungerar dock ett antal större infrastrukturprojekt, såsom dammbygget vid Belo Monte, som ett OPS.<sup>64</sup> Som redan antytts, är dock OPS en relativt ny företeelse och därför väldigt mycket en lärande-process. Detta speglas inte minst i de förändringar i och tillägg till nuvarande lagstiftning som just nu diskuteras. Bland dessa återfinns bl.a. ett förslag, *Manifestação de Interesse do Setor Privado*, som innebär att privata aktörer skall kunna ta initiativ till ett enskilt projekt.<sup>65</sup> Detta skulle då vara ett sätt att ta tillvara på den sakkunskap som finns i industrin. Vidare diskuteras på samma sätt inrättande av olika skiljedomstolar (*arbitragem*) för konfliktlösning samt även upprättandet av en privat institution, *Empresa Brasileira de Fundos* (EBF), som tillsammans med Brasilianska Utvecklingsbanken (BNDES) är tänkt att bistå i finansieringen av enskilda OPS-projekt. Utöver detta introducerade den brasilianska regeringen redan i augusti 2012 ett tillägg till gällande lagstiftning, *Medida*

<sup>59</sup> Ibid.

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> Capozoli, R. (2014) Ambiente político dificulta PPPs. Valor Econômico 27 May. <http://www.valor.com.br/brasil/3562846/ambiente-politico-dificulta-ppps>, (accessed 12 August, 2014).

<sup>62</sup> Borges, A. (2012) Governo reformula licenciamento ambiental. Ibid. 5 November. <http://www.valor.com.br/brasil/2891208/governo-reformula-licenciamento-ambiental>, (accessed 5 November, 2012).

<sup>63</sup> Brasil, P. (2014) O Observatório das Parcerias Público-Privadas. <http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/o-observatorio-das-parcerias-publico-privadas>, (accessed 5 August, 2014).

<sup>64</sup> Kury, F. (2014) Visão de investimentos financeiros para PPPs no Brasil. FGV Projetos: Parcerias público-privadas no Brasil 23, pp. 96-101.

<sup>65</sup> Redoschi, D.A. Ibid. Pareceria público-privada: desafios e oportunidades. pp. 72-79.

*Provisoria 575*, som gav ytterligare möjligheter till offentlig finansiering under genomförandet av ett projekt samt även ökade den del av offentliga anslag som kommuner och delstater kan använda för OPS-projekt från 3 procent till 5 procent.<sup>66</sup>

Den fråga som kvarstår är dock i vilken grad dessa åtgärder löser det mer grundläggande problemet i Brasilien, nämligen att innovationskraften ligger i, och styrs av, av offentliga institutioner i en väldigt uttalad top-down process. Det senare är i så fall i slutändan ett problem också för OPS-projekt. Under tiden består många av Brasiliens infrastrukturproblem.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Rodrigues, S.K. (2013) É preciso reforçar o papel do setor público nas PPPs. Valor Econômico 8 April. <http://www.valor.com.br/opiniaio/3076818/e-preciso-reforcar-o-papel-do-setor-publico-nas-ppps>, (accessed 11 August, 2014).

<sup>67</sup> Amora, D. (2014) Dilma relança PAC com 30% das grandes obras inacabadas. Folha de São Paulo 3 August, . <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/178901-dilma-relanca-pac-com-30-das-grandes-obras-inacabadas.shtml>, (accessed 3 August, 2014).



## 5 Indien – många OPS-projekt, nya regeringen vill utveckla metoden ytterligare

Sedan senare delen av 1990-talet har alla regeringar stött offentlig-privat samverkan och många projekt har genomförts. Det här stödet till offentlig-privat samverkan är ett erkännande av de stora investeringar som behövs inom infrastruktur- och transportsektorerna i landet. Enligt den tolfte femårsplanen (2012-2017) finns ett utgiftsbehov inom infrastruktur i storleksordningen 40 biljoner indiska rupier (4,7 biljoner svenska kronor) fördelat över planperioden. Ungefär hälften av det här beloppet förväntas komma från den privata sektorn.

Utvecklingen av Indiens marknad för offentlig-privat samverkan har gjort det nödvändigt att införa regeringstillsyn och år 2005 inrättade den indiska regeringen en central kommitté för bedömning av projekt. Kommittén omfattade företrädare på sekreterarnivå<sup>68</sup> från avdelningen för ekonomiska frågor<sup>69</sup> (som ordförande), avdelningen med ansvar för budgetutgifter<sup>70</sup>, avdelningen för rättsliga frågor<sup>71</sup> och den avdelning som sponsrade ett projekt. År 2007 delades den här kommittén i två delar för att hantera projekt av olika storlek. Dessutom bildades en separat kommitté för projekt inom utveckling av nationella huvudvägar på över 2 miljarder indiska rupier (230 miljoner svenska kronor) och under 5 miljarder indiska rupier (574 miljoner svenska kronor).<sup>72</sup>

Idag finns det över 1 300 projekt för offentlig-privat samverkan i olika stadier spridda över hela landet (i anbudsstadiet, under uppbyggnad eller i drift).<sup>73</sup> I 2014 års budget beskrev finansministern, Arun Jaitley, bildandet av ”3P”, ett institut som ska fokusera på att stärka och främja offentlig-privat samverkan. Fem miljarder indiska rupier (574,5 miljoner svenska kronor) har öronmärkts för att utveckla institutet.<sup>74</sup> Det här avsnittet granskar den aktuella aktiviteten inom området offentlig-privat samverkan, framhäver vad som uppfattas som modellens styrkor och svagheter och ger en inblick i de övergripande erfarenheterna.

### 5.1 Utveckla offentlig-privat samverkan: Vilka modeller, sektorer och delstater?

Det finns flera modeller som kan användas för utvecklingen av offentlig-privat samverkan. De omfattar följande<sup>75</sup>:

- **BOT-modeller (Build Operate Transfer, bygg-förvalta-avyttra)** – den mest utbredda modellen i Indien. I den här modellen används ofta ett tillvägagångssätt med användaravgift (till exempel en vägavgift) eller årsavgift (används ofta när avsikten inte är kostnadstäckning från användarna).

<sup>68</sup> Högsta tjänstemannanivå vid ministerierna (opolitisk)

<sup>69</sup> Avdelning under finansministeriet

<sup>70</sup> Avdelning under finansministeriet

<sup>71</sup> Avdelning under justitieministeriet

<sup>72</sup> [http://www.pppinindia.com/PPPAC\\_Home.php](http://www.pppinindia.com/PPPAC_Home.php)

<sup>73</sup> Databas över offentlig-privata partnerskap, <http://www.pppindiadatabase.com/>, besöktes: mars 2014

<sup>74</sup> Indiens budget för 2014: Rejuvenated PPP to provide infra surge (Förnygrade offentlig-privat samverkan ska ge infrastrukturen ett uppsving), 10 juli 2014, <http://forbesindia.com/article/special/india-budget-2014-rejuvenated-ppp-to-provide-infra-surge/38188/1>

<sup>75</sup> PPP-Toolkit for Improving Decision Making Processes (Verktyslåda för att förbättra beslutsprocesserna inom offentlig-privata partnerskap), [www.Toolkit.pppinindia.com](http://www.Toolkit.pppinindia.com)

- **Förvaltnings-/underhållsavtal** – en kontraktsmässig överenskommelse om hanteringen av en del eller samtliga delar av en allmän anläggning. Kapitalinvestering är vanligtvis inte huvudfokus.
- **Avtal om (nyckelfärdig) konstruktion enligt anpassad design** – när tillgången leasas av det offentliga företaget från den privata aktören eller vice versa.

Av ovanstående modeller är BOT-metoden den som föredras eftersom tillgången med tiden återgår i statens ägo (ett utmärkt exempel är de nationella huvudvägarna).

Tabell 1 De 10 främsta sektorerna för offentlig-privata partnerskap

Sektor	Antal projekt
Vägar	620
Stadsutveckling	128
Hamnar	116
Turism	84
Energi	75
Utbildning	70
Stadsinfrastruktur	56
Hälso- och sjukvård	30
Vägtransport	29
Kommunal infrastruktur	25

Källa: [www.pppdatabase.in](http://www.pppdatabase.in)

Till följd av Indiens politiska struktur har delstaterna möjlighet att fatta självständiga beslut i ett antal investeringsfrågor. De mest aktiva delstaterna när det gäller offentlig-privat samverkan i Indien har varit Andhra Pradesh<sup>76</sup>, Maharashtra, Gujarat, Karnataka och Uttar Pradesh. Dessa delstater har till stor del fokuserat på offentlig-privat samverkan för att förbättra vägar, stadsinfrastruktur, hamnar och flygplatser.

## 5.2 Regeringsstöd till offentlig-privat samverkan

Med tanke på den betydelse som har tillskrivits offentlig-privat samverkan som en metod för att tillhandahålla nödvändig infrastruktur, tillkännagavs i budgettalet 2011-12 en önskan om nationella politiska riktlinjer för offentlig-privat samverkan. Förslaget till politiskt ramverk för offentlig-privat samverkan beskrev en önskan att skapa en möjliggörande miljö för centralregering och delstatsregeringar samt privata investerare. Det här skulle innebära att effektivisera processerna, säkerställa tillvägagångssätt som ger sund ekonomisk förvaltning, effektiv styrning av offentliga projekt och efterlevnad av principerna för konkurrenskraft, rimlighet och öppenhet. I skrivande stund finns det inte mycket information om eller hur denna fråga drivs vidare i de politiska kretsarna.

<sup>76</sup> Delstaten Andhra Pradesh delades i juni 2014 upp i två separata delstater, Telangana respektive Andhra Pradesh.

På det hela taget har flera proaktiva åtgärder vidtagits för att underlätta ökad aktivitet i form av offentlig-privat samverkan, däribland följande:

- Framtagning av en central plats online för att samla information om offentlig-privat samverkan ([www.pppinindia.com](http://www.pppinindia.com)).
- Framtagning av databasen över offentlig-privat samverkan, som tillhandahåller öppen information om pågående projekt ([www.pppindiadatabase.com](http://www.pppindiadatabase.com)).
- Framtagning av en onlineverktygslåda för offentlig-privat samverkan, avsedd att ge stöd till företag som utvecklar projekt för offentlig-privat samverkan.
- Upprättande av ett nationellt utbildningsprogram för kapacitetsbyggande inom offentlig-privat samverkan, vars mål var att utbilda 10 000 statliga tjänstemän på högre nivå och mellannivå fram till år 2013/14. Dock saknas det information om huruvida detta har lyckats.

Som en del av arbetet för att säkerställa ett starkt ekosystem för offentlig-privat samverkan finns det ett proaktivt åtagande tillsammans med finanssektorn att skapa en möjliggörande finansieringsmiljö. Utöver det ”3P”-institut som beskrevs tidigare, tillkännagav finansministern även stöd för lån med längre löptid – ett positivt steg för stora projekt som kräver längre betalningstid för sin lånestock. Indiens regering har även ett avtal om teknisk hjälp med den Asiatiska utvecklingsbanken, som drivs från enheten för offentlig-privat samverkan vid avdelningen för ekonomiska frågor. Den här enheten förvaltar stödverktyg, såsom India Infrastructure Project Development Fund (IIPDF, Indiens fond för utveckling av infrastrukturprojekt), finansiering för att uppnå bärkraft (så kallade Viability Gap Funding), utvärderingsprocesser och framtagning av politiska riktlinjer.

Även om det finns mycket stöd för att utveckla offentlig-privata partnerskap, ställs aktörerna ändå inför ett antal utmaningar på vägen mot ett lyckat genomförande och en framgångsrik verksamhet. Det är ett erkänt faktum att det finns över 100 centrala infrastrukturprojekt som står inför kostnadsöverskridanden i storleksordningen 1 570 miljarder indiska rupier (180 miljarder svenska kronor), delvis på grund av förseningar i genomförandet orsakade av rättsliga hinder (som att erhålla miljörelaterade eller andra godkännanden).<sup>77</sup> I takt med att skalan och tempot ökar för projekt inom offentlig-privat samverkan, kommer den rättsliga effektiviteten att behöva förbättras för att säkerställa att projekten levereras i tid. Vissa av erfarenheterna av offentlig-privat samverkan på delstatsnivå har varit otillfredsställande, däribland tunnelbanan i Mumbai, exprestunnelbanan till Delhis flygplats och huvudvägar i Rajasthan. Kostnadsstegringar, oförmåga att komma överens om priser och tvister angående konstruktionen är i många fall orsaker till rättstvister.<sup>78,79</sup> Stark avtalsförvaltning är ett måste och kräver avancerade åtgärder från alla parter sida, något som verktygslådan för offentlig-privata partnerskap syftar till att stödja.

<sup>77</sup> PPP is new infra mantra in Jaitley's maiden budget (offentlig-privat samverkan är det nya infrastrukturmantrat i Jaitleys första budget), 10 juli 2014, [http://www.business-standard.com/budget/article/ppp-is-new-mantra-for-infra-in-jaitley-s-maiden-budget-114071000714\\_1.html](http://www.business-standard.com/budget/article/ppp-is-new-mantra-for-infra-in-jaitley-s-maiden-budget-114071000714_1.html)

<sup>78</sup> BJP keen on PPP Model for Metro Projects (BJP intresserat av modell med offentlig-privat samverkan för tunnelbaneprojekt), 11 juli 2014, <http://indianexpress.com/article/cities/mumbai/bjp-keen-on-ppp-model-for-metro-projects/>

<sup>79</sup> Rajasthan Roads rely on patchy PPP (Rajasthans vägar förlitar sig på ojämn offentlig-privat samverkan), 14 augusti 2014, <http://timesofindia.indiatimes.com/City/Jaipur/Rajasthan-roads-rely-on-patchy-PPP/articleshow/40252110.cms>

Offentlig-privat samverkan i Indien ses som nyckeln till att överbrygga finansieringsklyftor och skapa infrastruktur för att stödja tillväxtambitionerna. Genomförandet och förvaltningen av offentlig-privat samverkan är inte utan fallgropar, men den här modellen har stöd från såväl den offentliga som den privata sektorn och kommer att få en allt mer framträdande plats under den nuvarande femårsplanens period (2012–2017).

## 6 Japan – svårigheterna att finansiera underhåll över ordinarie budget argument för mer OPS

Offentligt-privat samarbete (OPS), eller Public Private Partnerships (PPP) och Private Finance Initiative (PFI), står högt på agendan i Japan för att finansiera utveckling och drift av transportinfrastruktur. De senaste åren har flera reformer och lagändringar möjliggjort ytterligare utveckling av affärs- och projektmodeller. ”Rådet för främjande av PFI” i det japanska regeringskansliet kom 2013 med en handlingsplan med målsättningen att genom olika projekt kunna spara nära 700 miljarder kronor (10-12 biljoner yen) under en tioårsperiod (2013-2022) med hjälp av näringslivet. I juni kom uppdateringen av strukturreformerna i premiärminister Abes satsning på ”Abenomics”. Återigen lyfts främjandet av OPS fram som viktig komponent för att stimulera tillväxt i landet<sup>80</sup>. Genom OPS vill man från samhällets sida komma åt kapital från företagen och få bättre utväxling på de offentliga medlen. Medverkan från privat sektor anses också kunna bidra till mer effektiva verksamheter<sup>81</sup>. Dessutom behöver den offentliga sektorn få tillgång till det privata näringslivets humankapital; det finns inte kapacitet i form av vare sig kompetens eller personalstyrka ute i regioner och kommuner för att göra jobbet<sup>82</sup>.

Satsningen på OPS i Japan ska ses i ljuset av att renovering och underhåll av befintlig infrastruktur har pekats ut som en nationell prioritet, men att finansieringen är osäker på grund av landets allvarliga ekonomiska situation. Den kritiska situationen för underhåll av åldrande transportnät, byggnader och liknande har medfört att infrastrukturdepartementet Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism (MLIT) har krävt av samtliga departement och landets kommuner att utforma planer för hur man ska förlänga livslängden på sin infrastruktur. Planerna är svåra att genomföra enbart med hjälp av skattemedel.

### 6.1 År 1999 öppnar PFI-lagen för formaliserat OPS

Samverkan mellan offentlig och privat sektor har lång tradition i Japan. I början av 80-talet skedde saminvesteringar i den så kallade ”tredje sektorn”, det vill säga samriskföretag mellan privata och offentliga aktörer. Det visade sig vara en mindre lyckad form på grund av avsaknad av formella kontrakt i kombination med den tidsanda som rådde i Japan under -80-talet, med överretablering och ”bubbeekonomin”. Avsaknaden av kontrakt gjorde att de viktiga inslagen i offentlig- privat samverkan, såsom till exempel risk- och ansvarsfördelning samt långtidsperspektiv, saknades.

Formaliseringen av OPS fick en officiell start år 1999 då Act of Promotion of Private Finance Initiative (PFI-lagen) infördes, och en kommitté för främjande av PFI inrättades<sup>83</sup>. Lagen ställde krav på formella avtal för att hantera viktiga frågor. Ett annat viktigt steg för att sätta fart på privata investeringar skedde runt 2005, då ändringar gjordes i lagstiftningen kring offentlig upphandling. Då öppnade lagen upp för alla aktörer att lämna anbud, från att tidigare ha varit möjlig enbart för inbjudna företag.

<sup>80</sup> [http://japan.kantei.go.jp/ongoingtopics/pdf/2014/140624\\_25\\_revision\\_jpn\\_revitalization.pdf](http://japan.kantei.go.jp/ongoingtopics/pdf/2014/140624_25_revision_jpn_revitalization.pdf)

<sup>81</sup> M. Sato and S. Okatani, “Recent-developments-in-public-private-partnerships-PPP-in-Japan”, IFLR1000 <http://www.iflr1000.com/> 2 juni 2014.

<sup>82</sup> [http://www.toyo.ac.jp/file/pppc/ppp\\_mlitt.pdf](http://www.toyo.ac.jp/file/pppc/ppp_mlitt.pdf)

<sup>83</sup> <http://www8.cao.go.jp/pfi/3rdCabinetOffice1.pdf>

## 6.2 Vanligaste modellen: Designated Manager System

Sedan FPI-lagen infördes 1999 har mer än 400 FPI-projekt körts i Japan. De flesta är dock av typen ”Designated Manager System” (DMS), eller ”Build – Transfer – Operate”(BTO) och handlar till största delen om byggnation, skötsel och underhåll av offentliga byggnader. Det är en form av ”outsourcing” där lokala eller regionala offentliga aktörer överlåter projektplanering, genomförande och underhåll till privata aktörer. De flesta av DMS-projekten sker således ute i kommunerna, och det förekommer innovativa försök med utformning av kontrakt och affärsmodeller. Från att tidigare ha arbetat med kontrakt på ettårsbasis är det nu möjligt att välja 15–30-åriga kontrakt. Strävan är att gå till de privata aktörerna med mer omfattande och heltäckande uppdrag, vilket ger incitament för den ansvarige entreprenören att se livscykelkostnaden för ett helt projekt.

DMS-projekten har blivit en populär form för OPS i landet. Dock är många av dessa projekt fortfarande beroende av offentliga medel (genom att samhället köper tjänster av entreprenören) och ofta begränsade till byggnader och lokala anläggningar. Dessutom har DMS kritiserats för att gynna stora företag och utarma lokala ekonomier genom komplicerade upphandlingsförfaranden. Det finns dock flera exempel som visar på att det inte behöver vara så. Tokyos flygplats Haneda är ett exempel på projekt som bygger på självfinansiering. I samband med att man byggde ut flygplatsen från inrikes till utrikes trafik år 2010 bildades ett konsortium, Tokyo International Airport Terminal Corporation (TIATC), för att ansvara för utveckling, drift och underhåll av passagerarterminalen för internationell trafik. Projektet löper över 30 år, och TIATCs verksamhet är helt finansierad av en serviceavgift från passagerarna och hyresintäkter från restauranger, butiker och övriga hyresgäster. I två mindre städer på nordön Hokkaido har man lyckats stimulera det lokala näringslivet med hjälp av DMS. Städerna beslutade att tillsammans lägga ut skötsel och underhåll av vägar och floder till ett konsortium av lokala företag. I avtalet inkluderas allt från asfaltering, snöskottning, skötsel av grönytor till vattenreglering. Genom avtalet har man lyckats spara offentliga medel och samtidigt behållit lokal förankring.

## 6.3 Försäljning av rättigheter ger intäkter från privat sektor

2011 gjordes en viktig ändring i PFI-lagen som möjliggjorde försäljning av koncessioner, vilket innebär att privata aktörer köper rättigheten att använda mark för ett visst syfte, och ta betalt av sina kunder. Anläggningar blir därmed självfinansierade genom de privata aktörerna, som framförallt får lita till användaravgifter och hyror från brukarna (privatpersoner, företag) snarare än skattepengar. Fördelar som framhålls är att det ger stabila villkor för en privat operatör/investerare, och bra servicenivå för slutanvändarna. Försäljningen av koncessionen ger dessutom intäkter till den offentliga sektorn. Eftersom det offentliga fortfarande äger den aktuella anläggningen innebär koncessionsavtal viss rätt för innehavaren att renovera och bygga ut befintliga anläggningar inom rimliga gränser, medan större till- och nybyggnader, liksom rivning av anläggningar, inte ryms inom ramen för ett sådant avtal.

Försäljningen av koncessioner började med flygplatser, och sedan 2013 är det möjligt för privata aktörer att fullt ut driva nationellt administrerade flygplatser. Ett avtal ger operatören rätt att (i stort sett<sup>84</sup>) fritt bestämma sådant som landningstariffer. Dessutom ska man se till att säkerställa service till passagerare och andra användare genom att hitta hyresgäster till affärer och restauranger på flygplatsen. Det kan därmed bidra till

<sup>84</sup> I vissa fall, i sektorer eller för tjänster med stort allmänintresse, kan avgiftsnivåer vara föremål för överenskommelser med myndigheter eller regleras i lag.

utvecklingen av det lokala näringslivet. Inrikesflygplatsen i Sendai och två internationella flygplatser runt Osaka är nu i processen att bjuda in och välja privata aktörer. Utförsäljning av rättigheter att driva flygplatserna i Osaka ska förhoppningsvis innebära att man kan betala runt 70 miljarder kronor av offentliga skulder. Det är denna form av OPS som regeringen prioriterar för de kommande åren. Målsättningen är att rättighetsavtal ska formuleras för flygplatser (6 st), vatten och avlopp (12 st) samt vägar (1 st), och förhoppningen är att det ska ge ytterligare 130–190 miljarder kronor (2–3 biljoner yen) till statskassan.

#### **6.4 Lagstiftning ett av hindren för OPS för vägnätet**

För att finansiera det nödvändiga underhållet av vägnätet är frågan om OPS mer komplicerad. Nuvarande lagstiftning begränsar möjligheterna för många aktörer att driva och få intäkter från avgiftsbelagda vägar och det behövs lagändringar på området. Komplexiteten i ansvar och ägande av vägnätet i Japan gör också att detta område är svårare ur ett policyperspektiv för Japans nationella regering. Som tidigare rapporterats<sup>85</sup> ligger ansvar för underhåll av en stor del av vägnätet på kommunerna, och staten har liten inblick i hur det sker och sköts. På grund av ekonomiska svårigheter tvingas dock flera kommuner att använda OPS för att överhuvudtaget kunna finansiera underhåll av vägnätet. Ett exempel är Aichi i centrala Japan som bett regeringen att utnämna regionen till en ”Special Reform Zone” där undantag från nationell lagstiftning kan göras<sup>86</sup>.

I maj i år kom en uppdatering av Road Act, som ger nya möjligheter för privata företag att finansiera vägunderhåll. Nu tillåts samexistens av vägar och byggnader, vilket fick privatägda Metropolitan Expressway i Tokyo att gå ut med försäljning av utrymme intill och över den privatägda motorvägen för till exempel kommersiella byggnader, för att på så vis finansiera underhåll.

#### **6.5 OPS vanligt i utrikes projekt**

Det ska nämnas att OPS används både i inrikes och utrikes projekt. Faktum är att OPS är ett viktigt inslag i de utlandsprojekt som Japan genomför som del av sitt bistånds- och klimatarbete. Syftet med de stora infrastruktursatsningarna är att skapa samarbeten med utvecklingsländer, t ex i Sydostasien och Afrika, och gynna det mottagande landets utveckling och den egna exportindustrin. Det offentliga kan bidra med till exempel räntefria lån och förhandlingar på ministernivå medan privata företag bidrar med investeringar.

#### **6.6 Utveckling av kompetens inom OPS får stöd av staten**

Den japanska staten har på senare år uppmuntrat ytterligare utveckling av projektmodeller och ledningsstruktur för OPS-projekt. I harmoni med den nya regeringens satsningar verkar man villig att anpassa både lagstiftning och finansieringsformer för att stödja användningen av OPS. MLIT tog under 2011 och 2012 emot drygt 200 projekt- och forskningsförslag, framförallt från städer och kommuner, för att utveckla och implementera OPS-projekt. MLIT har valt att finansiera ett tjugotal samt projektleda forskning i knappt 10 fall. Dessutom finansierade man förstudier och projekt speciellt för uppbyggnad av katastrofdrabbade områden i nordöstra Japan. Den totala budgeten för utvecklingsprojekten 2011 och 2012 var cirka 90 miljoner kronor (1366 miljoner yen).

<sup>85</sup> Se Tillväxtanalys Hänt i Världen april 2014.

<sup>86</sup> M. Sato and S. Okatani, “Recent-developments-in-public-private-partnerships-PPP-in-Japan”, IFLR1000 <http://www.iflr1000.com/> 2 juni 2014

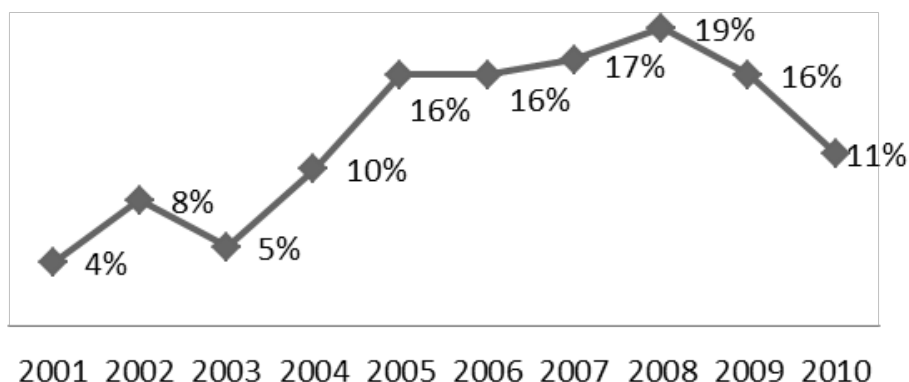
Regeringen etablerade i oktober 2013 en särskild ”PPP Infrastruktur-fond”, som finansierar infrastrukturprojekt med hjälp av både statliga och privata pengar. Enligt uppgift ska fonden bidra till självfinansieringsprojekt, d v s sådana som inte baseras på intäkter från offentliga medel. Med hjälp av fonden ska man enklare attrahera privata aktörer att investera i Japans infrastruktur. Tanken är också att fonden, genom att bidra med kompetens, ska kunna ge stöd till personer som jobbar med frågorna ute i kommunerna.

Som första universitet öppnade Toyo Universitet i Tokyo forskarutbildning i ämnet offentlig-privat samverkan år 2006, och har också ett forskningsinstitut sedan 2008. Forskningsfrågorna kretsar bland annat kring hur man låter perspektiven från den privata sektorn och medborgarna inkluderas i förfrågningsunderlaget från den offentliga sektorn.



## 7 Sydkorea – OPS en etablerad samarbetsform

Offentlig-privat samverkan (OPS) vid infrastrukturinvesteringar har i Sydkorea gradvis vuxit till en etablerad entreprenadform, och marknaden har utvecklats till en stabil och lönsam del av ekonomin. Trenden har förstärkts av regeringens systematiska stöd för att vitalisera OPS under det senaste decenniet. En summering från slutet av 2011 visade på nästan 600 pågående OPS-projekt. Av dessa har idag cirka 150 projekt av typen Build-Transfer-Operate (BTO) och 250 projekt av typen (Build-Transfer-Lease (BTL) slutförts och är i drift. Dessa OPS-projekt stod mellan 2001–2010 för i genomsnitt 12 procent av Sydkoreas Social Overhead Capital (SOC) det vill säga infrastruktur såsom hamnar, flygplatser, vägar och järnväg.



Figur 1 Procentandel av årliga investeringar genom offentlig-privat samverkan (OPS) relativt totala offentliga investeringar i transportinfrastruktur (social overhead capital).

Anm.: OPS investeringar = nationella BTO projekt + BTL projekts inom järnvägssektorn

Källa: Kim & Lee (2013)<sup>87</sup>

Den sydkoreanska regeringen definierar offentlig-privat samverkan inom infrastrukturutbyggnad i lagen Korean Act on Private Participation in Infrastructure som: "ett projekt för att bygga infrastruktur såsom vägar, hamnar, järnväg, skola och miljönläggningar, som traditionellt har konstruerats och drivits genom statliga medel, med privat kapital, och således frigöra kreativiteten och effektiviteten inom den privata sektorn".

OPS introducerades 1994 som en möjlig entreprenadform i och med antagandet av lagen Promotion of Private Capital Investment in Social Overhead Capital. Lagen ska ses som ett ramverk där flera underliggande lagar tillkommit under åren. Lagen utökades till exempel 1998 med Act on Private Participation in Infrastructure, vilket ytterligare sporrade privata investeringar i många infrastrukturprojekt. En av anledningarna var introduktionen av en minimiinkomstgaranti. Inkomstgarantin ersattes under 2009 av ett stödprogram under vilket staten ännu tydligare garanterar en viss del av den finansiella risken i OPS-projekt. I ett annat tillägg 2005, tillkom möjligheten att utöver build-transfer-operate (BTO) även använda modellen build-transfer-lease (BTL).

<sup>87</sup> Kim, Jay-Hyung and Lee, Seung-yeon (2013) Public-Private Partnerships: Lessons from Korea on Institutional Arrangements and Performance 2013, Ministry of Strategy and Finance <http://ksp.go.kr/common/attdownload.jsp?fidx=224&pag=0000700003&pid=92>

Samarbetsformerna för deltagarna i OPS-projekt har fortsatt att utökas och förfinas sedan dess.<sup>88</sup> Enligt nämnda lagramverk är nu 48 typer av infrastrukturanläggningar i 15 sektorer öppna för OPS-upphandling (Tabell 2) och även utländska investerare uppmanas att delta i OPS-projekt.

Tabell 2 Typer av anläggningsinfrastruktur typer per sektor berättigade till OPS-upphandling

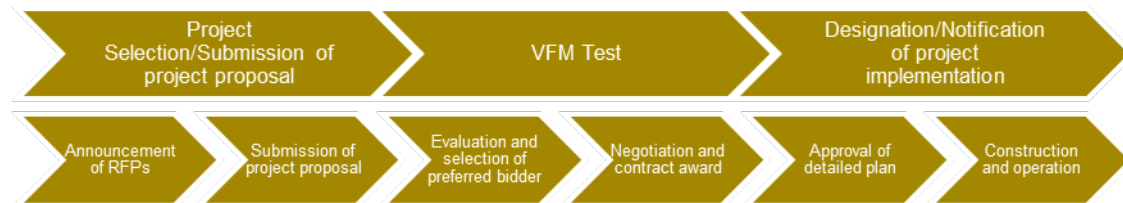
Sector	Facility Type
Road (4)	Roads and ancillary facilities, parking facilities, intelligent transport systems and transfer centers, bicycle facilities
Rail (3)	Railways, railway facilities, urban railways
Port (3)	Port facilities, fishing port facilities, eligible facilities for new port construction
Airport (1)	Airport facilities
Water resources (3)	Multipurpose dams, river-affiliated ancillary structures, waterworks
Communications (5)	Telecommunication facilities, information communication systems, information superhighway, Geographic information systems, ubiquitous urban infrastructure
Energy (4)	Electric source facilities, gas supply facilities, collective energy facilities, renewable energy facilities
Environment (5)	sewage and sewage treatment facilities, waste treatment facilities, public livestock treatment facilities, wastewater treatment facilities, recycling facilities
Logistics (2)	Distribution complexes and cargo terminals, passenger terminals
Culture and tourism (8)	Tourist sites or complexes, youth training facilities, public and/or professional sports facilities, libraries, museums and art galleries, international conference facilities, cultural facilities, urban parks
Education (2)	Pre-school and school facilities, science museums
National defense (1)	Military residential facilities and training/welfare/sports facilities
Housing (1)	Public rental housing
Welfare (4)	Senior homes and welfare medical facilities and facilities for remarried seniors, public health and medical facilities, child care facilities, welfare facilities for the disabled
Forestry (2)	Natural recreational resorts, arboretums

En OPS-upphandling kan initieras av både staten och privata företag. Antingen föreslår staten ett potentiellt projekt tillsammans med en lämplig genomförandemetod (BOT, BTL, etcetera) beroende på projektets natur, lönsamhet och andra faktorer. Alternativt läggs förslag av en privat aktör, och då ofta gällande anläggningar med hög efterfrågan, men som har försenats på grund av andra prioriteringar i regeringens budget. Därefter utför Public and Private Infrastructure Management Center (PIMAC)<sup>89</sup> en utredning om projektets effektivitet ("Value For Money Test") och potential att lyckas som ett OPS-

<sup>88</sup> Ibid.

<sup>89</sup> Public and Private Infrastructure Management Center (PIMAC) grundades i samband med antagandet av det lagliga ramverket för OPS. Centret är en del av den statliga tankesmedjan Korea Development Institute. PIMAC:s syfte är att tillhandahålla olika tjänster under hela OPS-upphandlingsprocessen, till exempel att genomföra preliminära genomförbarhetsstudier för de offentliga investeringarna, "valuta för pengarna"-test, formulera Requests for Proposal, utvärdering av förslag, och på andra sätt stödja förhandlingarna mellan staten och privata aktörer. PIMAC bedriver även forskning på infrastrukturpolitik. PIMAC Hemsida: <http://pimac.kdi.re.kr/eng/about/message.jsp>

projekt, varefter en expertmyndighet annonserar Requests for Proposal (RFP) följt av en utvärderingsfas (se Figur 2).



Figur 2 Implementeringsprocess för ett OPS-projekt av typen BTO

Utländska investerare får inte bara enligt lag delta på samma villkor som inhemska investerare, utan har också rätt till ytterligare förmåner inklusive skattelättnader och ekonomiskt stöd.

Ett exempel på utländskt deltagande är Incheon Bridge som byggdes mellan 2005-2009 och som var det första OPS-projektet (BTO-typ) som leddes av ett utländskt bolag – brittiska byggkonsulten AMEC Inc. Bron är en snedkabelbro med världens sjunde längsta huvudspänn. Det privata konsortiet byggde 12 km av bron, medan sydkoreanska staten ansvarade för resterande nio km av den totala 21 km långa bron. Bron förbinder två stora motorvägar, vilket minskat restiden mellan Incheon International Airport och södra Seoul med mer än 40 minuter. Den totala projektkostnaden blev 7,3 miljarder kronor (1 096 miljarder KRW) och finansierat med 10 procent eget kapital, 41 procent lån och 48 procent subventioner.<sup>90</sup> Bron ägs av staten och drivs i 30 år av Incheon Bridge Co, Ltd. vilket är ett samriskbolag bestående av AMEC, kommunen Incheon, och den privata investeraren Financial Investors Foundation Corporation inkluderande Macquarie Korea Infrastructure Fund som köpte 41 procent av aktierna i projektet för 445 miljoner kronor (65 miljoner USD). Incheon Bridge Co, Ltd tar ut en broavgift av på 40 kronor (6 000 KRW) per passage och fordon.<sup>91</sup>

Den ökande andelen privata investeringar i samhällelig infrastruktur har inte varit helt utan kritik. Till exempel har det höjts röster för att vägavgifter på motorvägar i statligt och privat har tillåtits skilja sig kraftigt. Vägtull som tas ut av resenärer på motorvägar i privat regi är i snitt 2,75 gånger högre än på vägar i statlig regi.<sup>92</sup> Stödprogram och inkomstgarantier för att minska risken för privata aktörer att ingå i OPS-projekt, kostade 2013 regeringen 1,9 miljarder kronor (280 miljarder KRW). En annan oro ligger i att trafiken på motorvägarna överskattas och/eller felrapporteras av den privata aktören.<sup>93</sup> Stöden beräknas på föregående års trafikstatistik.

Det framhävs att formerna för hur OPS administreras av statsförvaltningen är under ständig utveckling och behov av förbättring. Det finanspolitiska kontrollsystemet för OPS-projekt bör utvecklas i takt med att projekten ökar i antal, omfattning, och komplexitet.

<sup>90</sup> KDI (2013) Public-Private Partnerships in Infrastructure in Korea

<sup>91</sup> Macquarie Group etablerade 2002 ett samriskbolag - Macquarie Korea Infrastructure Fund - med sydkoreanska Shinhan Financial Group och blev det största företaget för finansiering av infrastruktur registrerat i Asien. De har investerat i flera olika OPS-projekt i Sydkorea, bland annat 12 motorvägs/tunnelprojekt, däribland Incheon Bridge, Woomyunsan Tunnel och Seoul tunnelbanelinje 9. Tillgänglig: 23 juli 2014 <http://www.macquarie.com/mgl/mkif/kr/news/2014>

<sup>92</sup> Tillgänglig 24 juli 2014 Seoul Daily;

[http://www.kdaily.com/news/newsView.php?id=20140609014014&wlog\\_sub=svt\\_100](http://www.kdaily.com/news/newsView.php?id=20140609014014&wlog_sub=svt_100)

<sup>93</sup> Tillgänglig 24 juli 2014 Shin Dong-A (news magazine);

[http://shindonga.donga.com/docs/magazine/shin/2012/05/22/201205220500036/201205220500036\\_1.html](http://shindonga.donga.com/docs/magazine/shin/2012/05/22/201205220500036/201205220500036_1.html)

OPS-investeringar har till exempel hittills administrerats i separata processer från helt offentligt finansierade investeringar, och har inte ingått i den direkta redovisningen och regleringen av de offentliga utgifterna. Ur finansiellt- och redovisningshänseende kvarstår en rad frågor specifika för OPS att ta ställning till. Till exempel hur beräkning av eventuella statsbidrag och inkomstgarantier till den privata koncessionshavaren ska ske och fördelas, ofta över en 10–20-års period, om tillgångar i OPS-projekt fullt ska klassas som tillgångar i statens balansräkning, och vilka projektionsmodeller för framtida intäkter och kostnader som ska användas. Redovisningsmetoder som övervägs ska bättre länka OPS till regeringens regelrätta budgetprocesser.<sup>94</sup>

Trots dessa frågetecken planerar regeringen att fortsätta locka till fler privata investeringar i den nationella infrastrukturen, och det finns tecken på att intresset för att delta i OPS-projekt ökar bland privata aktörer. Regeringen argumenterar att när andra välfärdssystem, som sjukvård och pensioner, måste prioriteras upp, kommer det bli svårt att öka budget för transportinfrastruktur i takt med en växande efterfrågan. Med hjälp av OPS kommer fler projekt klaras av, och förhoppningsvis till en lägre kostnad för skattebetalarna. Ur ett större politiskt perspektiv finns det fortfarande behov av en diskussion om den långsiktiga nivån på privat deltagande i samhällets infrastrukturinvesteringar, liksom vilka typer av investeringar som lämpar sig bäst för OPS.

---

<sup>94</sup> Kim, Jay-Hyung and Lee, Seung-yeon (2013) Public-Private Partnerships: Lessons from Korea on Institutional Arrangements and Performance 2013, Ministry of Strategy and Finance  
<http://ksp.go.kr/common/attdownload.jsp?fidx=224&pag=0000700003&pid=92>

## 8 Storbritannien – många OPS-projekt men hård kritik från parlamentets finanskommitté

Offentlig-privata partnerskap är en kontroversiell fråga i Storbritannien. Det är det mest aktiva landet i EU såväl vad gäller antal OPS-projekt som när det gäller totalbelopp<sup>95</sup>. Men det finns också kritik.

Debatten fick nytt bränsle när parlamentets finanskommitté (Treasure Committee) presenterade en kritisk rapport i mars 2014, *Private Finance 2*<sup>96</sup>.

Storbritannien har länge använt offentlig-privata partnerskap som metod. Redan i början av 1990-talet tillkom Private Finance Partnership, ett redskap där privata investerare sköter projektering, bygge, finansiering och drift av offentlig infrastruktur. I mars 2013 fanns sammanlagt 700 PFI-projekt med sammanlagda privata investeringar på drygt 600 miljarder kronor (55 miljarder pund).

Både konservativa och socialdemokratiska regeringar har uppmuntrat offentlig-privata partnerskap. PFI-metoden har dock gradvis fått ökad kritik. Finansutskottet det brittiska parlamentet (Treasure Committee) presenterade år 2011 rapporten *Private Finance Initiative* som tog upp ett antal brister med metoden. Det fanns inga tydliga bevis på effektivitetsvinster som översteg de ökade finansiella kostnaderna för staten.

Upphandlingsprocessen av lösningar med PFI var ofta långsam och dyr. Kontrakten var inte tillräckligt flexibla. Ibland lades alltför stor risk på de privata investerarna, med prishöjningar och ineffektivitet som resultat.

Finanskommittén påminner om att det finns problem även med konventionell upphandling. National Audit Office, NAO, har funnit brister i PFI-projekt men också i annan upphandling. ”There is no clear data to conclude whether the use of PFI has led to demonstrably better or worse value for money than other forms of procurement”, skrev NAO i rapporten *Lessons from PFI and other projects* år 2011.

Debatten om PFI fick regeringen att föreslå ett förändrat system i december 2012, kallat PF2. Reformerna innebar bland annat ökad öppenhet, skärpt ekonomisk kontroll, större användning av statligt delägarskap och en tidgräns för upphandlingen<sup>97</sup>.

Finanskommittén konstaterar i sin nya rapport att det skett förbättringar, men ser fortfarande med oro på vissa delar av metoden. Kostnader för projekt som finansieras med PFI ligger utanför statsbudgeten. Det kan uppmuntra departement att välja sådan finansiering även när det inte är ekonomiskt motiverat. Att regeringen satt ett tak för omfattningen löser inte problemet, enligt kommittén. Det kan tvärtom göra att departementen skyndar sig att få in PFI-projekt under taket innan det tar stopp, utan tillräcklig kvalitet på besluten.

Det är osäkert om offentlig-privata partnerskap verkligen lönar sig, skriver finanskommittén. Regeringen hade i mars inte publicerat riktlinjer för hur detta ska utvärderas, men ändå tas beslut om att använda PFI, enligt rapporten. Kommittén är också tveksam om intresset från privata investerare är tillräckligt stort.

<sup>95</sup> [http://www.eib.org/epec/resources/publications/epec\\_market\\_update\\_2013\\_en.pdf](http://www.eib.org/epec/resources/publications/epec_market_update_2013_en.pdf)

<sup>96</sup> <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmtreasy/97/9703.htm#a2>

<sup>97</sup> [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/205112/pf2\\_infrastructure\\_new\\_approach\\_to\\_public\\_private\\_partnerships\\_051212.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/205112/pf2_infrastructure_new_approach_to_public_private_partnerships_051212.pdf)

## 9 Tyskland – het debatt om vägavgifter och OPS

Offentlig-privat samverkan används i Tyskland, men metoden är omdiskuterad.

Koalitionsfördraget hösten 2013 mellan kristdemokrater och socialdemokrater innehåller allmänt hållna formuleringar om OPS. För att gå vidare med offentlig-privat samverkan behövs ett brett samförstånd i samhället, skriver partierna. Regeringen vill använda metoden när det sparar pengar. Det ska ske på ett transparent sätt och småföretag ska kunna delta. Metoderna för att utvärdera lönsamheten ska ses över.

Tidigare har bland annat transportdepartementet BMVI utrett metoden. Rapporten *Öffentlich-Private-Partnerschaften – Am Beispiel des Bundesfernstraßenbaus* år 2011 är i grunden positiv till OPS<sup>98</sup>.

Den federala revisionsmyndigheten (Bundesrechnungshof) pekade i april 2014 på en rad brister i kostnadsbedömningarna när OPS använts<sup>99</sup>. Fem av de sex projekt som är offentlig-privata partnerskap har blivit dyrare än beräknat. Sammanlagt är fördyringarna ungefär 17 miljarder kronor (1,9 miljarder euro). Utbyggnaden av motorvägen A1 blev inte 40 procent billigare med offentligt-privat partnerskap, som trafikdepartementet trodde, utan 28 procent dyrare.

De sex realiserade projekten har sammanlagt en kostnad på runt 45 miljarder kronor (5,1 miljarder euro). Ytterligare sju OPS-projekt är planerade, med ett totalt värde på cirka 55 miljarder kronor (6,1 miljarder euro). Principen är vad gäller vägar att privata investerare finansierar bygge och drift under ungefär 30 år. Intäkterna från vägavgifter (Lkw-Maut) går till investerarna som ersättning för deras åtagande.

Transportminister Alexander Dobrindt (CDU) tror på metoden trots kritiken. En talesperson för Dobrindt säger till Der Spiegel att det inte handlar om att kringgå reglerna om statsskulden, som kritiker hävdar<sup>100</sup>. I slutet av juni välkomnade transportministern en överenskommelse om utbyggnad av motorvägen A7 norr om Hamburg med OPS. Sådan samverkan kommer att förbli en viktig del av vår infrastrukturpolitik och ska utvecklas ytterligare, sade Dobrindt<sup>101</sup>.

Finansminister Wolfgang Schäuble vill gå ännu längre. Det blir inte lätt att genomföra den vägavgift för utländsk trafik som regeringskoalitionen lovat (Autobahnmaut). Schäuble förespråkar istället ökad användning av offentlig-privata partnerskap för investeringar i nya vägar, där investerarna får intäkter från vägavgifter på all trafik, utländsk som inhemsk<sup>102</sup>.

Den tyska byggindustrins branschorganisation är kritisk till slutsatserna från revisionsmyndigheten. Flera motorvägar har byggts snabbare genom offentlig-privat samverkan, menar Deutsche Bauindustrie.

<sup>98</sup> [https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/VerkehrUndMobilitaet/Strasse/oeffentlich-private-partnerschaften-beispiel-bundesfernstrassenbau.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/VerkehrUndMobilitaet/Strasse/oeffentlich-private-partnerschaften-beispiel-bundesfernstrassenbau.pdf?__blob=publicationFile)

<sup>99</sup> <http://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/gutachten-berichte-bwv/berichte/langfassungen/2014-bwv-gutachten-kostenmanagement-im-bundesfernstrassenbau>

<sup>100</sup> <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/oeffentlich-private-partnerschaft-staat-als-zahlmeister-a-974794.html>

<sup>101</sup> <http://www.lifep.r.de/pressemitteilung/bundesministerium-fuer-verkehr-bau-und-stadtentwicklung/Startschuss-fuer-OePP-Projekt-zum-Ausbau-der-A-7-noerdlich-von-Hamburg/boxid/494442>

<sup>102</sup> <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/maut-schaeuble-laesst-alternative-zu-dobrindts-konzept-erarbeiten-a-988993.html>

Även motsvarigheten till Svenskt Näringsliv gillar OPS. Sådana partnerskap är en viktig del av en modern trafikpolitik, menar Bundesverband der Deutschen Industrie, BDI<sup>103</sup>. Metoden bidrar enligt BDI till att drift och underhåll optimeras över hela sin livstid, vilket ökar den samhällsekonomiska effektiviteten. BDI vill dock se vissa förändringar i hur OPS används i Tyskland. Bland annat bör upphandlingen tydligare gynna innovationer. Det behövs också åtgärder för att underlätta små och medelstora företags deltagande. BDI hoppas på att även nya järnvägar kan byggas i offentlig-privat samverkan.

Konsultföretaget Roland Berger har tagit fram en rapport om vad Tyskland kan lära av andra EU-länders system för planering och finansiering av infrastruktur<sup>104</sup>. Offentlig-privat samverkan är ett inslag i studien, där Nederländernas arbete särskilt lyfts fram. Rapporten har dock ett bredare anslag och pekar även på det danska systemet med statliga garantier för investeringar<sup>105</sup> och Österrikes infrastruktur företag som intressanta modeller för Tyskland.

---

<sup>103</sup> [http://www.bdi.eu/Oeffentlich-Private\\_Partnerschaften.htm](http://www.bdi.eu/Oeffentlich-Private_Partnerschaften.htm)

<sup>104</sup> Roland Berger Strategy Consultants (2013) Best-Practices-Studie zur Verkehrsplanung och –finanzierung in der EU

<sup>105</sup> <http://www.trm.dk/en/topics/the+fixed+link+across+the+fehmar+belt/funding/>

## 10 Nederländerna, Österrike och Norge – OPS eller andra finansieringsformer?

### 10.1 Nederländerna

Nederländerna använder offentlig-privata partnerskap på transportområdet i stor utsträckning. Det finns en särskild enhet för dessa frågor på finansdepartementet som deltar vid avtalsförhandlingar och ger stöd i juridiska och finansiella frågor.

Ett aktuellt exempel är motorvägen A1/A6 i korridoren Schiphol-Amsterdam-Almeere<sup>106</sup>. Det handlar om sammanlagt ungefär 7 miljarder kronor (727 miljoner euro) i lån som löper upp till 27,5 år. Avtalet beskrivs som en framgång.

Även i Nederländerna finns kritiska röster. En forskare som studerat användningen av PPP år 1986–2011 menar att de tvärtom förväntan inneburit ökad byråkrati<sup>107</sup>.

### 10.2 Österrike

Österrike får beröm för sin prioriteringsprocess av projekt utifrån kriterier som ska säkerställa ett effektivt samlat väg- och järnvägsnät. Två infrastrukturbolag ansvarar för investeringarna utifrån den målbild som regering och parlament fastställt. Dessa bolag, ASFINAG och ÖBB, ägs av staten men har frihet att agera utan att vara bundna till årliga budgettak. Företagen lånar till investeringar med statliga garantier som sänker räntekostnaderna. Lånen betalas med intäkterna från användaravgifter.

### 10.3 Norge

Norge har blivit mer positivt till offentlig-privat samverkan sedan maktskiftet år 2013. Den nya koalitionsregeringen mellan Høyre och Framstegspartiet skriver positivt om metoden i sin politiska plattform för de kommande åren<sup>108</sup>. Regeringen vill organisera större väg- och järnvägsutbyggnader som egna projekt där offentlig-privat samverkan används som genomförandestrategi, heter det. Andra reformer är också på gång. Bland annat ska pensionskapitalet användas mer aktivt för investeringar i trafikinfrastruktur, och ett särskilt bolag ska ansvara för strategiska vägprojekt. En infrastrukturfond på 100 miljarder norska kronor ska byggas upp under fem år.

Statsminister Erna Solberg har uttalat sig positivt om OPS i flera sammanhang även i år. Vägen E39 mellan Trondheim och Ålborg i Danmark ska byggas om så att färjesträckningarna blir färre. Flera av delarna i förnyelsen kan vara bra för OPS-projekt, sade Erna Solberg i juni<sup>109</sup>. Hon menar att metoden kan öka konkurrensen och produktiviteten i byggsektorn.

<sup>106</sup> <http://netlipse.eu/netlipse-news-archive/2014/01/ppp-a1a6-wins-emea-road-deal-of-the-year-award#.VAWEbPmSy7I>

<sup>107</sup> <http://www.arno-eversdijk.nl/wp-content/uploads/2013/12/Summary-proefschrift-Eversdijk-DEF-versie.pdf>

<sup>108</sup> [http://www.regjeringen.no/pages/38616735/pol\\_plattform\\_solberg\\_samferdsel.pdf](http://www.regjeringen.no/pages/38616735/pol_plattform_solberg_samferdsel.pdf)

<sup>109</sup> <http://www.bygg.no/article/1198238>





**Tillväxtanalys, myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, är en gränsöverskridande organisation med 60 anställda. Huvudkontoret ligger i Östersund och vi har verksamhet i Stockholm, Brasilia, New Delhi, Peking, Tokyo och Washington D.C.**

**Tillväxtanalys ansvarar för tillväxtpolitiska utvärderingar, analyser och internationellt kontaktskapande och därigenom medverkar vi till:**

- stärkt svensk konkurrenskraft och skapande av förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag
- utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft, hållbar tillväxt och hållbar regional utveckling

**Utgångspunkten är att forma en politik där tillväxt och hållbar utveckling går hand i hand. Huvuduppdraget preciseras i instruktionen och i regleringsbrevet. Där framgår bland annat att myndigheten ska:**

- arbeta med omvärldsbevakning och policyspaning och sprida kunskap om trender och tillväxtpolitik
- genomföra analyser och utvärderingar som bidrar till att riva tillväxthinder
- göra systemutvärderingar som underlättar prioritering och effektivisering av tillväxtpolitikens inriktning och utformning
- svara för produktion, utveckling och spridning av officiell statistik, fakta från databaser och tillgänglighetsanalyser
- tillhandahålla globala mötesplatser och främja internationellt kontaktskapande inom tillväxtpolitiken

#### **Svar Direkt:**

Här redovisar Tillväxtanalys de uppdrag myndigheten får i dialog med våra uppdragsgivare och som ska redovisas med kort varsel.

#### **Övriga serier:**

Rapportserien – Tillväxtanalys huvudsakliga kanal för publikationer.

Statistikserien – löpande statistikproduktion.

PM – metodresonemang, delrapporter och underlagsrapporter är exempel på publikationer i serien.