



SVENSKT NÄRINGS LIV

Samhällsnytta & konkurrenskraft

En rapport om privat kapital i infrastruktur och vägen framåt



Innehållsförteckning

Inledning	5
Svensk infrastrukturplanering idag	4
Historisk tillbakablick på infrastrukturfinansiering	6
Kort om OPS	7
Argument för OPS	8
Argument emot OPS och bemötanden	10
Nyckelfaktorer: riskfördelning och beställarkompetens	12
Praktiska erfarenheter av OPS i Sverige	13
Tre tänkbara framtida projekt	19
Slutsatser	26
Källor	27

Inledning

Infrastruktur är en möjliggörare för ekonomisk utveckling och tillväxt. Hur ett land organiserar, finansierar och planerar infrastruktur påverkar utfallet.

I Sverige är det huvudsakligen staten som ansvarar för infrastrukturen. Det har många fördelar och är normen även i de flesta andra länder. Infrastrukturen har en övergripande samhällsnytta och är ytterst ett offentligt ansvar.

Samtidigt har statens ansvar idag tillkortakommanden. Byggnation av ny infrastruktur och underhåll av vägar och järnvägar skjuts på framtiden, ledtiderna är långa, produktivitetsutvecklingen och effektiviteten är låg. Den potentiella samhällsnyttan riskerar att utebli och därför bör Sverige prova alternativa finansierings- och genomförandeformer.

Som ett komplement till dagens ordning finns möjligheten att genomföra några noga utvalda infrastrukturprojekt med privata entreprenörer. De kan ta större del i projektering, genomförande och finansiering samt ibland också drift och underhåll under en efterföljande kontraktstid. Denna modell kallas ofta OPS, Offentlig Privat Samverkan.

Fördelarna med OPS inom infrastrukturuområdet är flera. Det möjliggör konkurrens som främjar innovation och effektivitet. Marknaden är flexibel, kan snabbt anpassa sig och bidrar till kostnadseffektivitet. Ökade möjligheter för privata aktörer får också ringar på vattnet och skapar andra värden som möjliggör välfärd, välstånd och utveckling.

Denna rapport beskriver på ett lättillgängligt sätt varför Sverige är redo för fler projekt med privat finansiering och hur det kan bidra till samhällsnytta och konkurrenskraft. Rapporten beskriver även tre projekt som kan vara lämpade att genomföras i denna form. Ett effektivt transportsystem är en hörnsten i en investeringsdriven tillväxtoffensiv för Sverige.

Om texten i din hand

Rapporten består av fyra delar. Först kommer en kort introduktion till OPS, därefter beskrivs argument för privat finansiering, följt av vanliga motargument. Nästa steg i rapporten är redovisning av praktiska erfarenheter av projekt som berörs i OPS-debatten. Avslutningsvis redogörs för tre tänkbara projekt som kan genomföras som OPS med brukarfinansiering.

Svensk infrastrukturplanering idag

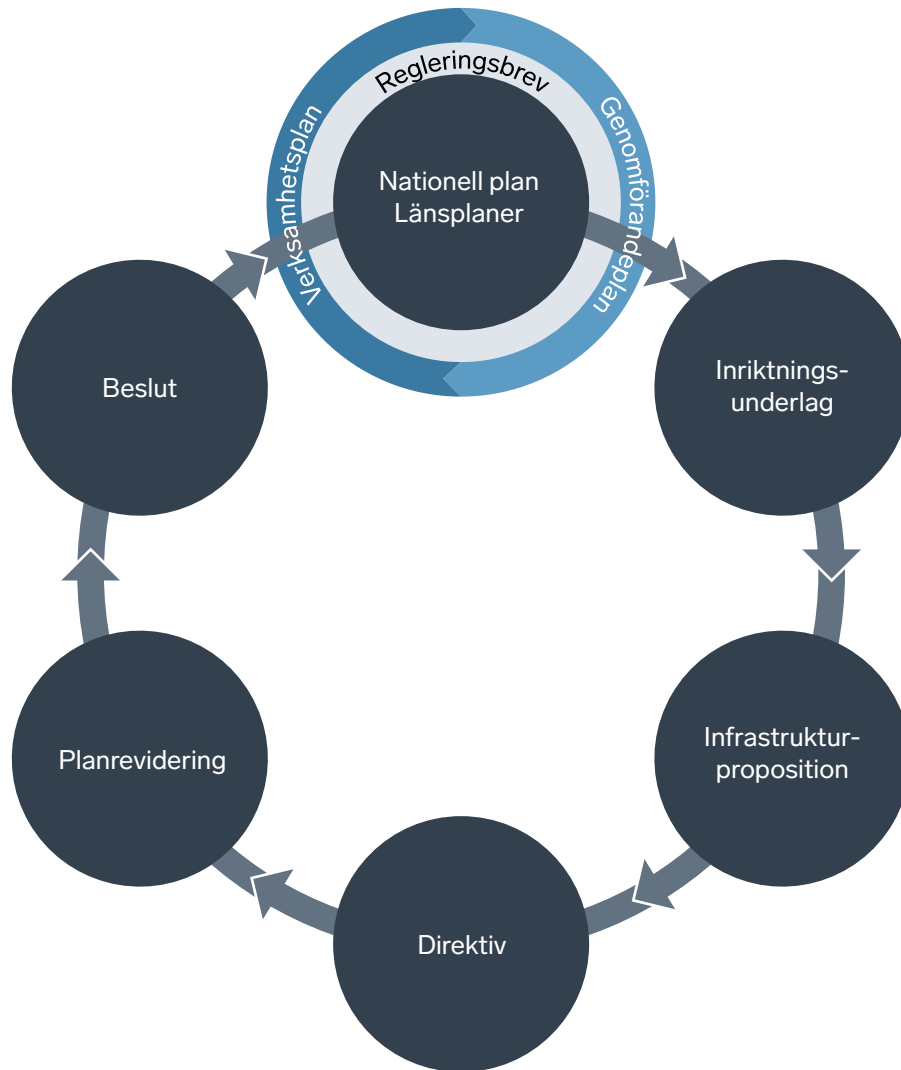
Navet i den svenska infrastrukturplaneringen är den nationella transportinfrastrukturplanen. Planperioden är vanligtvis tolv år och planen revideras vart fjärde år, alltså en gång per mandatperiod. Planen innehåller satsningar och beskrivningar av hur den statliga infrastrukturen ska underhållas och utvecklas.¹

Planprocessen inleds med ett regeringsuppdrag till Trafikverket om att ta fram ett inriktningsunderlag. Utifrån inriktningsunderlaget utarbetas sedan infrastrukturpropositionen, som innehåller de ekonomiska ramarna. Propositionen beslutas av riksdagen och utgör ramarna för det planeringsunderlag som regeringen i sin tur beslutar om den nationella transportplanen utifrån.

Det är sedan den nationella planen som ligger till grund för Trafikverkets arbete med svensk statlig infrastruktur. Ett stort ansvar vilar på Trafikverket under hela processen bland annat avseende planering och kostnadskalkyler.

2021 granskade² Riksrevisionen Trafikverkets kostnadskontroll i investeringsprocesserna. Granskningen pekar på flera brister. Bland annat underskattas kostnaderna systematiskt. Exempelvis ökade den kalkylerade kostnaden för investeringsobjekt som överlappade de nationella planerna 2018 och 2014 med 58 miljarder kronor, dvs med hela 39 procent på bara fyra år. Riksrevisionen konstaterade också brister i transparens, i arbetsprocesser och utvärdering.

Revideringsprocessens steg visas förenklat i nedanstående figur.



Historisk tillbakablick på infrastrukturfinansiering

Frågan om privat finansiering av infrastruktur i Sverige är inte ny. Redan Brunkebergstunneln som byggdes på 1880-talet var privat finansierad och finansierades med brukaravgifter. Två öre kostade det att passera tunneln.

Före väg- och järnvägsnätet konsoliderades och förstatligades under slutet av 1930- och början 1940-talen var transportinfrastrukturen en till stor del privat och lokal angelägenhet.³ Stambanorna tillkom dock på statligt initiativ.

Under 1990-talet byggdes den hittills enda renodlade infrastrukturlösningen med OPS och brukaravgifter, Arlandabanan. Andra infrastrukturprojekt har genomförts med OPS-liknande drag.

Det gäller bygget av Öresundsförbindelsen, som är brukarfinansierad och samägs av svenska och danska staten i ett separat bolag med egen projektform, samt Motalabron, Sundsvallsbron och Skurubron som byggts i statlig regi men finansieras med avgifter.

Frågan har utretts på senare tid. I betänkandet ”Finansiering av infrastruktur med privat kapital?”⁴ lyfter utredarna den privata finansieringens fördelar och föreslår att tre försöksprojekt genomförs. Utredningens förslag har dock inte genomförts, och det är nu hög tid att ta frågan vidare.

Kort om OPS

OPS, Offentlig Privat Samverkan, handlar om privat finansiering. Den engelska översättningen är Public Private Partnership, förkortat PPP. Det finns ingen entydig definition, men en förenklad beskrivning är att OPS är en slags utvecklad entreprenadform. Ibland beskrivs OPS också som privat finansiering med investering och drift i ett längre kontrakt.

Konkret inleds en OPS alltid med en upphandling. I upphandlingsprocessen fastställs också kravspecifikationen och de övergripande formerna för hur projektet ska genomföras.

En viktig del i ett OPS-projekt är att bestämma hur projektets risker ska fördelas och hur den privata aktören ska ersättas. Huvudregeln i svenska investeringar i infrastruktur är anslagsfinansiering enligt budgetlagen⁵, men det är möjligt att genomföra ett infrastrukturprojekt med privat kapital om riksdagen ger sitt tillstånd.

OPS:er involverar ofta flera olika aktörer, till exempel projektörer, långivare och byggentreprenörer. Om den privata aktören också ansvarar för driften är det vanligt med koncession, ensamrätt, under viss tid. Om så är fallet kan entreprenören också tillgodogöra sig en del av de intäkter som genereras av driften, genom till exempel trafikavgifter.

Gemensamt för OPS:er är dessutom att de har en lång avtalstid. Den långa avtalstiden är ofta en följd av projektets finansieringsmodell. Det kan också bero på att avtalet innebär att den privata aktören har åtagit sig att bibehålla projektets avtalade funktion under en viss tidsperiod.



Argument för OPS

Det finns ett flertal olika argument för privat finansiering av infrastruktur som brukar framföras i debatten. Nedan sammanfattas några av de vanligaste.

”Mer effektivt och innovativt”

OPS framhålls ofta som mer effektivt än traditionella offentligt finansierade projekt, i och med att det privata företaget har incitament att hålla kostnaderna nere och leverera projektet i tid. Genom att fördela risk till entreprenören stärks också incitamenten för effektivitet samtidigt som styrning och ledning av projektet kan förbättras. Att exempelvis entreprenören får full betalning först när projektet färdigställts kan stärka incitamenten ytterligare.⁶

De ökade frihetsgraderna för privata entreprenörer möjliggör också innovationer eller andra tekniska lösningar som kan bidra positivt till projektets effektivitet. Detta beskrivs ofta som en orsak till att en övervägande majoritet av OPS:erna håller tidplanen.⁷

Även här går det att påverka incitamenten med projektets exakta utformning. Det är till exempel vanligare i OPS än i traditionella former med fastpriser-sättning, vilket generellt gör det svårare för entreprenören att få ersättning om kostnaderna överstiger vad som är budgeterat.⁸

Andra egenskaper hos OPS-lösningar som brukar beskrivas som fördelaktiga för effektiviteten under projekttiden är de långa avtalstiderna⁹ och att de privata långivare som är involverade i projektet adderar en ytterligare nivå av kontroll.¹⁰

”Tillgång till privat kapital”

OPS öppnar tillgång till privat kapital som annars inte skulle vara tillgängligt för offentliga projekt. Kapitaltillgången i sig kan leda till större investeringar och bättre infrastruktur. Det gäller dels den privata aktörens egna kapital som satsas i projektet, dels de lån som tas upp av privata långivare och pensionsfonder. Det privata kapitalet kan också möjliggöra att infrastrukturen börjar byggas i ett tidigare skede.

”Fördelning av risk”

OPS innebär att de i infrastrukturprojekt ofrånkomliga riskerna delas mellan den offentliga och privata sektorn. Detta minskar den finansiella risken för den offentliga sektorn och gör det möjligt att genomföra större projekt. Den privata aktören kan antas vara bättre lämpad att identifiera och hantera många av de viktigaste riskerna i stora infrastrukturprojekt då dennes ekonomiska incitament för projektets genomförande är mycket starka.¹¹

”Långsiktigt ansvarstagande”

Kombinationen av starka ekonomiska incitament och långa avtalstider i OPS-projekt kan även främja långsiktigt ansvarstagande. Det är inte ovanligt att samla utformande, byggande samt drift och underhåll i samma avtal. En entreprenör som är ansvarig för samtliga moment får ett helhetsperspektiv samtidigt som incitament skapas för en effektiv och långsiktig förvaltning.¹²

”Samhällsnytta och kortare byggtider”

Huvudprincipen i OPS-projekt är att den privata parten inte ersätts för en produkt utan för en samhällsfunktion. Det innebär förenklat att ersättning utgår först efter att projektet levererar funktionen, vilket skapar starka incitament för att projektet färdigställs inom kontrakterad tid. Mot bakgrund av att många offentliga infrastrukturprojekt tenderar att försenas kan OPS med snabbare färdigställande innebära tydlig samhällsnytta.¹³

”Vi behöver fler alternativ”

Ett argument som lyfts är att vi behöver prova OPS för att kunna utvärdera mer i svenska förhållanden. Nuvarande ordning för infrastruktursatsningar är inte optimal, och det vore värdefullt att utveckla och etablera fler alternativ till att snabbt skapa samhällsnyttor genom att viktig infrastruktur kommer på plats.¹⁴ Att genomföra några noga utvalda projekt som OPS påverkar inte infrastrukturplaneringen i stort.



Argument emot OPS och bemötanden

”Staten lånar billigare”

Ett vanligt förekommande argument mot OPS är att staten har möjlighet att låna billigare, med andra ord att kapitalkostnaden är högre för privata entreprenörer än för staten. Det är ett påstående som i sig är korrekt då staten har den högsta möjliga kreditvärdigheten.

Samtidigt missar detta argument poängen med privat finansiering. Kapitalkostnaden är bara en av flera faktorer att ta hänsyn till. Tanken med OPS är inte heller att just kapitalkostnaderna ska vara så låga som möjligt. OPS är lika mycket en alternativ organisering som en alternativ finansiering, med fördelar som gäller annat än kapitalkostnad.

I utredningen ”Finansiering av infrastruktur med privat kapital?” (SOU 2017:13) diskuteras just vikten av att göra en samlad bedömning av alla potentiella samhällsekonomiska vinster med olika finansieringsformer. Här bör OPS väljas om de bedömda effektivitetsvinsterna med upplägget sammantaget är större än skillnaden i den riskjusterade finansieringskostnaden.

I OPS-projekt fördelas också projektets risk mellan beställaren och utföraren. Det innebär att den högre kapitalkostnaden skulle kunna ses som en riskpremie för en risk som skattekollektivet annars skulle behöva bära.¹⁵

”OPS belastar statsbudgeten oavsett”

En annan invändning är att även OPS medför kostnader för staten och att den statliga utlåningen ökar. Detta stämmer i regel, men bilden är komplex. Det avgörande är om finansieringen utformats på ett sådant sätt att den ska räknas in i de offentliga finanserna. Exempelvis kan ett renodlat OPS som finansieras uteslutande av trafikavgifter vara en form som ligger utanför de offentliga finanserna.¹⁶

”Det blir dyrt för brukarna”

En möjlighet vid finansiering med OPS är att brukaravgifter tas ut, som sker exempelvis för Arlandabanan. I detta sammanhang är en invändning mot OPS att brukaravgifterna ofta är höga.

Öresundsförbindelsen finansieras genom brukaravgifter, liksom broarna i Motala, Sundsvall och nu också Skuru. I Sverige är avgiftsfinansierade vägsträckor ännu ovanliga, men förekommer till exempel i form av trängselskatt i Stockholm och Göteborg (som används för investeringar i kollektivtrafik och infrastruktur).

Att ett infrastrukturprojekt finansieras genom trafikavgifter ökar behovet av att funktionen är efterfrågad och faktiskt nyttjas för att entreprenörens kalkyl ska gå ihop ekonomiskt. Det kan i sin tur leda till högre krav på kostnadskontroll. Om trafikanternas kostnader blir för höga kommer alternativa rutter att väljas och entreprenören står då risken för att inte få igen sin investering.

Att ett trafikslag är dyrare än något annat behöver inte betyda att det är allt för dyrt. Att det finns flera olika möjligheter att till exempel ta sig till och från Arlanda flygplats gör att resenären kan välja det färd sätt som passar bäst utifrån restid, komfort och prisläge.

Dessutom innebär brukaravgifter att kostnaderna synliggörs, medan skattefinansiering döljer de faktiska kostnaderna för brukarna. Det gör att brukaravgifter upplevs som högre, men behöver inte vara det.

"Lång kontraktstid"

För att det ska vara möjligt med OPS med brukarfinansiering behöver koncessionsavtal tecknas på lång tid. Det gör att många eventuella händelser behöver regleras på förhand, men lång kontraktstid används ibland även som ett argument emot OPS. Tanken är att det finns en risk för skadlig inlåsning under avtalets löpperiod. Långa avtalstider kan onekligen vara ett problem, vilket framför allt ställer krav på hög beställarkompetens och genomarbetad riskfördelning.

En möjlighet att hantera detta är att utforma avtalet så att det är staten som är ägare till infrastrukturen även under koncessionsavtalet. Det är också möjligt att i avtalet skriva in en option om att lösa ut entreprenören om staten upplever att något i avtalsrelationen eller utförandet inte fungerar. En sådan option har till exempel skrivits in i avtalet om Arlandabanan, men hittills inte använts.

Nyckelfaktorer: riskfördelning och beställarkompetens

Två övergripande faktorer är särskilt viktiga vid OPS: fördelning av risk och beställarkompetensen.

Infrastrukturprojekt innebär alltid risker och en fördel med OPS är möjligheten att fördela risk mellan staten och den privata entreprenören. Riskfördelningen fastställs i upphandlingsunderlaget och i OPS-avtalet¹⁷ och i sammanhanget betraktas Sverige som ett lågriskland. Riskfördelningen påverkar den privata entreprenörens avkastningskrav och är ett viktigt styrmedel för att nå effektivitet i projektet.

Hög beställarkompetens är också en viktig faktor. Att den aktör som beställer projektet har tillräcklig kompetens för detta är förstås viktigt vid alla beställningar som det offentliga gör. Det gäller OPS likväl som andra upphandlingar enligt lagen om offentlig upphandling (LOU).

Praktiska erfarenheter av OPS i Sverige

Nedan följer två kortare exempel på praktiska erfarenheter av OPS-lösningar, exempel som ofta lyfts fram i debatten. Dessa är dels Arlandabanan, dels Nya Karolinska Solna, NKS.



FALLSTUDIER

Arlandabanan

Arlandabanan är en järnvägsförbindelse mellan Stockholm C och Stockholm-Arlanda flygplats som byggdes 1995–1999 av ett privat konsortium. Förbindelsen ägs av ett statligt aktiebolag, Arlandabanan Infrastructure AB, medan det privatägda A-Train AB, som byggde och till stora delar finansierade investeringen, har nyttjanderätt och driver verksamheten Arlanda Express.

Till grund för projektet ligger ett koncessionsavtal som reglerar att A-Train har rätt till att trafikera banan och ta ut en avgift från andra aktörer som trafikerar banan. Koncessionsavtalet skrevs ursprungligen på 45 år med en option om förlängning på 10 år. En option som lösts ut.¹⁸

Kravet på finansieringslösningen var att det vinnande konsortiet skulle stå för 75 procent av den totala projektkostnaden, där 15 procent eller 600 miljoner kronor (beroende på det som är störst) ska komma från eget kapital. Det fanns också ett krav om att finansiering skulle finnas till förfogande innan villkorslånet kunde disponeras. För det statliga lånet betalar A-Train sedan 2017 en årlig royalty. Den totala royaltybetalningen från villkorslånet beräknas ha uppgått till närmare tre miljarder kronor vid kontraktets slut.¹⁹

Arlandabanans snabba utbyggnad, med endast fem månaders försening, möjliggjorde kraftigt förbättrad infrastruktur till och från Arlanda. Utöver Arlanda Express har dessutom resande med tåg till flygplatsen från fler orter än tidigare möjliggjorts. Den förbättrade infrastrukturen har i sin tur öppnat för fortsatt utveckling av flygplatsen. Restiden med Arlanda Express mellan Stockholm C och Arlanda är 18 minuter och priset för en enkelbiljett 320 kr. Detta kan jämföras med taxi med fast pris som kostar ca 720–750 kr, pendeltåget där en enkelbiljett kostar 171 kr eller med flygbussarna där en enkelbiljett kostar 129 kr.



Den riskfördelning som gjordes när projektets lades upp innebar att A-Train står för risker förenade med byggnation och drift. Det var också A-Train som till större delen finansierade byggandet av banan. Uppskattningsvis stod staten för cirka en tredjedel av byggkostnaderna, motsvarande cirka 1,4 miljarder kronor. Vad gäller driften står A-Train för samtliga kostnader för trafikering, drift och underhåll. Till detta kommer räntorna för det villkorsslån staten ställt ut till A-Train.²⁰

Ersättningsmodellen där A-Train erhåller samtliga biljettintäkter gör att det finns starka incitament att driva tågtrafiken utan störningar.

Riksrevisionen är i sin granskningsrapport²¹ tämligen positiv till genomförandet av Arlandabanan och konstaterar att projektet sammantaget fallit väl ut.

Nya Karolinska Solna

NKS, Nya Karolinska Solna, är ett sjukhusområde som byggdes under 2010-talet. Planeringen påbörjades 2001 och efter omfattande utredningar fattades 2008 beslutet att sjukhusbygget ska genomföras och finansieras i OPS-form. Två år senare valdes en leverantör. Invigning av delar av bygget skedde 2016 och hela området togs i drift 2018. Under projektiden ändrades förvaltningsformen ett antal gånger och även vilket politiskt organ som ansvarar för projektet förändrades.²²

Bakgrunden till beställningen var flera identifierade problem och önskemål vad gäller sjukvårdens organisation i Stockholmsregionen. Likt andra sjukhus byggda under 1900-talet var Karolinska i Solna byggt med paviljonger och verksamheten var därmed spridd till olika byggnader. Detta lyftes fram som ett problem ur flera aspekter. Dels logistiska och dels att det skapade samverkansbarriärer och begränsningar för tvärprofessionella arbetsätt.

Det fanns även farhågor om att Stockholmsregionen höll på att halka efter i konkurrensen om den internationella forskningen. Därför ville de ansvariga främja forskning och innovation med spjutspetsverksamhet.²³ I samband med projektet slogs också Karolinska sjukhuset i Solna ihop med Huddinge sjukhus till Karolinska Universitetssjukhuset.²⁴

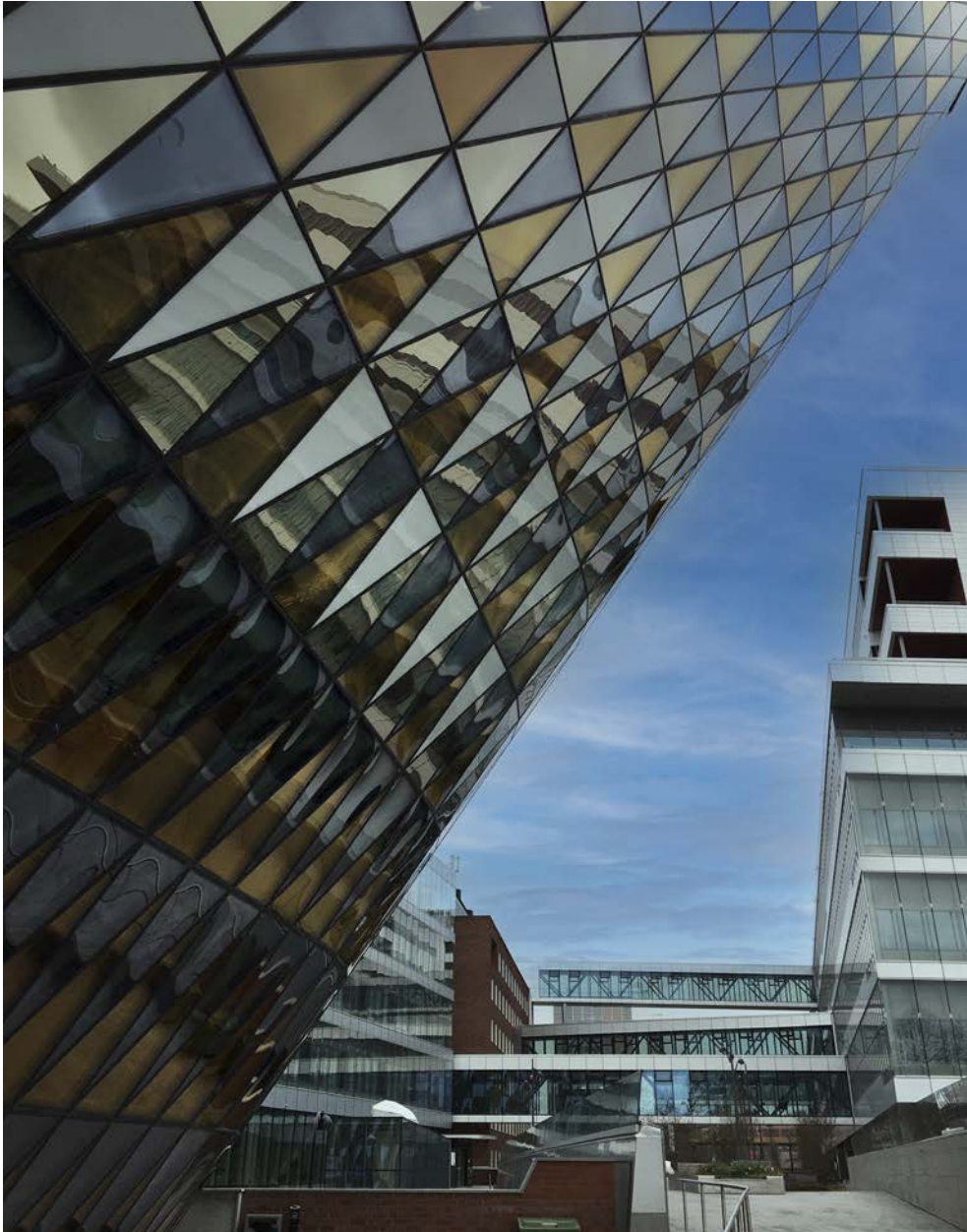
Upplägget i NKS-projektet är att samma entreprenör bygger sjukhuset och ansvarar för driften i 40 år.

Totalkostnaden fram till 2040 för byggnation, drift, underhåll och finansiering inom OPS-avtalet var vid undertecknandet 52,2 miljarder kronor. Genom en refinansiering och indexering av betalningar enligt OPS-avtalet har kostnaden minskats med 4,1 miljarder kronor. Därutöver har Region Stockholm egna finansieringskostnader. Totalkostnaden fram till 2040 har beräknats till 57 miljarder kronor efter genomförd refinansiering 2018.²⁵

Utredningen om offentlig-privat samverkans styrning och kontroll²⁶ lyfter att byggnationen inom OPS-avtalet 2012 bedömdes vara 53 procent dyrare per kvadratmeter än skandinaviska jämförelsesjukhus. Samtidigt förklarades skillnaderna med att NKS hade en högre standard, förhållanden på bygghjälpen, tidsram och den OPS-relaterade risköverföringen.

Samtidigt inkluderar totalkostnaden underhåll för att skapa en garanti för att byggnaden år 2040 är i motsvarande skick som vid inflyttningen. I SOU 2020:15 görs bedömningen att det fortfarande är för tidigt att bedöma kostnadseffektiviteten i upplägget.²⁷

Denna bedömning stöds också av en annan undersökning, där det dock konstateras att projektet hade höga konsultarvoden samtidigt som tilläggsbeställningar och ändringar påverkat kostnaderna.²⁸ Sammanlagt har 150 tilläggsavtal till det ursprungliga avtalet slutits, några besparande men de flesta fördyrande.²⁹

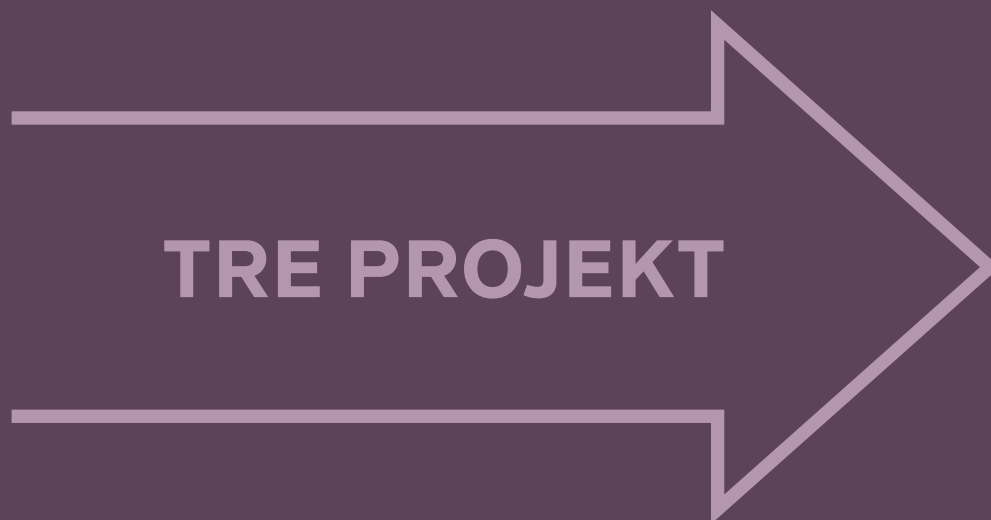




Tre tänkbara framtida projekt

I Sverige finns tänkbara infrastrukturprojekt som givet rätt förutsättningar skulle kunna finansieras via en OPS-lösning och därmed skapa nyttor för samhällsekonomin och näringslivet.

Nedan beskrivs tre potentiella projekt som samtliga redan har framhållits av politik och näringsliv som tänkbara samarbeten.



Östlig förbindelse

Infrastrukturen i Stockholm berör många människor och har stor betydelse för svensk ekonomi. Under lång tid har det funnits tankar på att skapa en ringled runt Stockholm. Idag finns Essingeleden i väster samt norra och södra länkarna, men i det så kallade Saltsjö-Mälarsnittet saknas en förbindelse. Framkomligheten är ofta begränsad, speciellt till och från regionens östra delar, för både kollektivtrafik och väg. Östlig förbindelse är också utpekat som framtida riksintresse.³⁰

Östlig förbindelse är tänkt att vara en tunnel för bil-, buss- och spårvagns- trafik under Saltsjön. Den skulle binda samman norr och söder samtidigt som en ringled skapas. Arbetspendlingen till och från de östra delarna av Stockholms län är stor redan idag och skulle underlättas betydligt.³¹

Projektet skulle inte bara skapa en ökad tillgänglighet i nord/sydlig riktning i östra Stockholmsregionen utan också en väsentlig avlastning av hela det övergripande vägnätet centralt i regionen. Nyttan av Östlig förbindelse är således inte knuten enbart till det trafikflöde som skulle använda den nya infrastrukturen. Den skulle också beröra andra trafikanter i regionen.³²

Särskilt har möjligheten till att avlasta trafiken på Essingeleden, södra länken och innerstadsbroarna pekats ut. En kombination med spårvagn (exempelvis en utbyggnad av tvärbanan) skulle gynna resandet och minska den totala restiden. I de analyser som gjorts har bedömningen dock hittills varit att det inte är kostnadseffektivt att också bygga ut tunneln med tunnelbana.³³

Projektets restidsnytta har uppskattats till 5,9 miljarder kronor under kalkyl- perioden.³⁴ Ytterligare en fördel är det ökade antal arbetsplatser som genom förbindelsen skulle kunna nås inom 30 minuter – så mycket som 88 000 arbetsplatser för personer som bor i de östra delarna av Stockholms län.³⁵

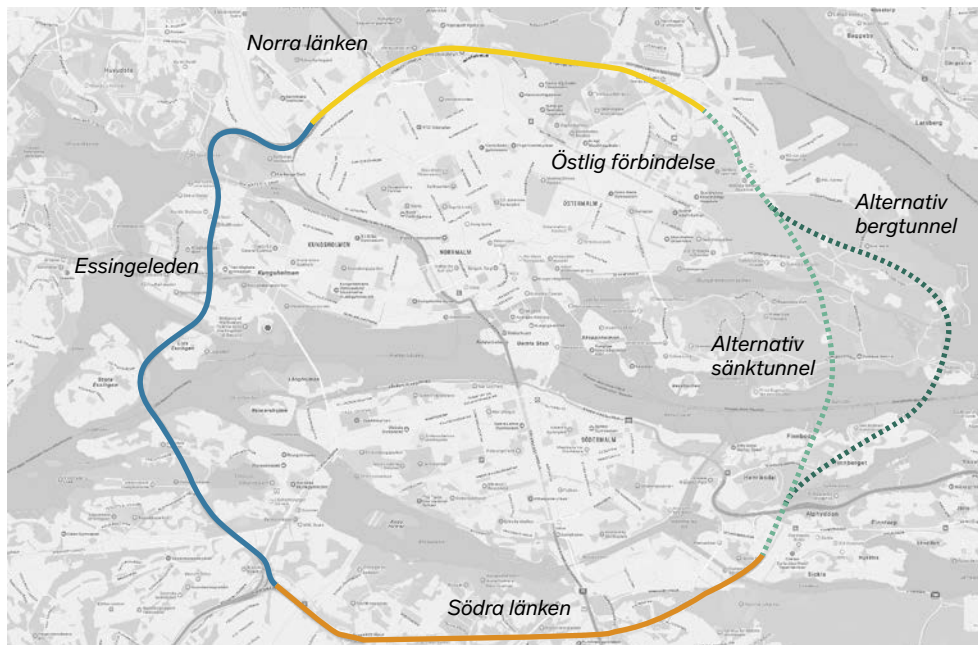
Under 2017 beräknades kostnaderna för Östlig förbindelse, inklusive möjlig- heten till spårväg, uppgå till 20,4 miljarder kronor. Med tanke på att uppgif- ten är några år gammal och kostnadsutvecklingen på världsmarknaden under denna tid bör beräkningen troligen justeras uppåt.

Tidigare utbyggnader av ringleden har haft inslag av kommunal medfinansie- ring. Det är inte omöjligt att även Östlig förbindelse – som en del i den sista utbyggnaden av ringleden och övergripande delen av Stockholms vägnät – också skulle kunna involvera ett visst mått av medfinansiering. Stora direkta nyttor har beräknats för Stockholm, Nacka och Värmdö.³⁶

Förutsättningarna för att genomföra en OPS-lösning vid bygget och driften av Östlig förbindelse har bedömts god, inte minst i kombination med brukarfinansiering. Bland de goda förutsättningarna för privat intresse har bland annat nämnts bristen på alternativ för investerare som söker stabil, långsiktig och förhållandevis låg risk och avkastning. Värdet i varumärkestemer av att förknippas med samhällsbyggande och samhällsviktiga projekt som Östlig förbindelse är en annan betydelsefull faktor.³⁷ Bedömningen ingår i ett underlag som togs fram inom ramen för Sverigeförhandlingen.³⁸

En möjlig parallell kan också göras till den nyligen öppnade Skurubron som finansieras av infrastrukturavgifter samtidigt som den gamla bron finns kvar och överfarten är avgiftsfri. 83 procent av trafikanterna använder den avgiftsbelagda nya bron, i stället för den avgiftsfria gamla.³⁹ Detta talar för att det finns ett underlag för avgiftsbelagda infrastrukturlösningar i området.

I processen kring den senaste nationella planen lyftes Östlig förbindelse fram av flera partier i Region Stockholm som en viktig förbindelse⁴⁰ och 2018 rapporterade SVT om en undersökning som visade att två av tre stockholmare är positiva till förbindelsen.⁴¹



Järnväg Stockholm-Oslo

Idag är restiden med tåg mellan Stockholm och Oslo över fem timmar. Förstudier visar att det är möjligt att korta restiden till potentiellt under tre timmar på hela sträckan.

En utbyggnad av järnvägen Stockholm-Oslo skulle knyta samman Sverige och Norge och skapa samhällsnyttor i de mellanliggande regionerna Värmland, Västmanland, Örebro och/eller Östergötland, beroende på dragning. Arbetspendling, fritidsresor och godstransporter inom och mellan dessa regioner underlättas samtidigt som kapaciteten ökar och restiden förkortas.

En utbyggnad av järnvägen mellan Stockholm och Oslo skulle kräva betydande investeringar. Det har förts fram olika möjliga dragningar av järnvägen. Gemensamt för förslagen är att ny järnväg behöver byggas mellan Oslo och Arvika (Gränsbanan) samt att Värmlandsbanan behöver byggas om till dubbelspår. Väljs alternativet som förespråkas av projektbolaget Oslo-Stockholm 2.55 behöver ny järnväg byggas mellan Kristinehamn och Örebro (Nobelbanan) och hela Mälarbanan behöver också byggas om till dubbelspår. Sammantaget bedöms kostnaden uppgå till närmare 60 miljarder kronor enligt en bedömning från 2017.⁴² Kostnaden behöver därför troligen justeras upp. I en senare studie från 2022 har kostnaden för nybyggt dubbelspår på delsträckan Arvika-Oslo via Lilleström uppskattats till mellan 20–45 miljarder kronor.⁴³

I en gemensam studie kring projektet som gjorts av svenska Trafikverket och norska Jernbanedirektoratet visas att det finns stora positiva samhällsekonomiska effekter, inte minst kopplat till trafiknytta. På grund av beräknade höga kostnader landar analysen i att kostnaderna för projektet i dagsläget överstiger de samhällsekonomiska vinsterna. Samtidigt uttalar myndigheterna i studiens slutsatser att det troligen behövs ytterligare analyser. Särskilt behöver den gränsöverskridande trafiken och dess möjligheter studeras mer.⁴⁴

Trafikverket har tidigare pekat ut positiva effekter kring utbyggd järnväg Stockholm-Oslo: förbättrad kapacitet, förbättrad punktlighet och kortad restid genom höjd medelhastighet.⁴⁵

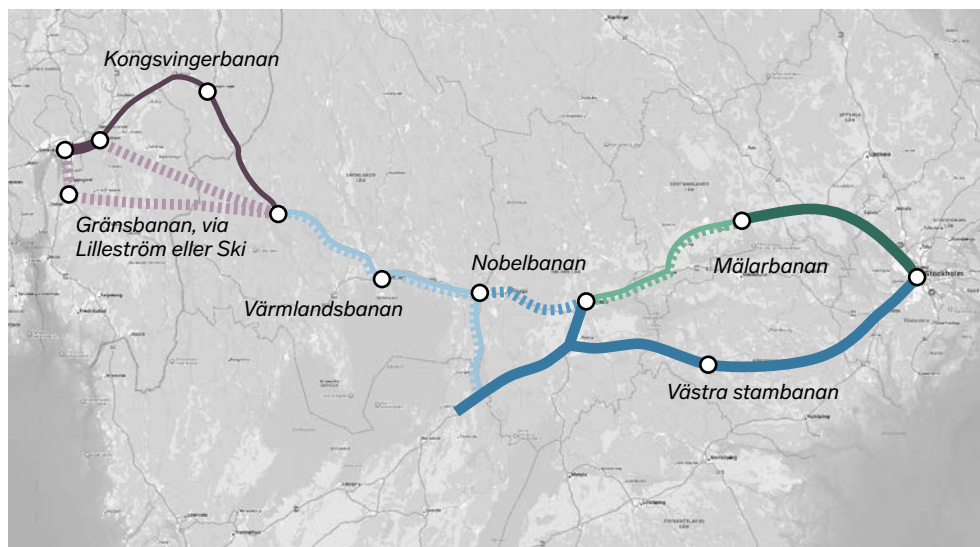
För godstransporterna bedöms projektet förbättra infrastrukturens överensstämmelse med kraven i TEN-T-förordningen⁴⁶ avseende möjligheterna att trafikera med långa godståg och möjligheterna till en högre linjehastighet.⁴⁷

Utöver snabbtåg som kan trafikera hela sträckan mellan ändstationerna med uppehåll i större städer beräknas även regionaltåg kunna nyttja järnvägssträckningen, vilket bidrar till nyttjandegraden och projektets finansiering.⁴⁸

2017 genomfördes en RFI, Request for Information, för förbindelsen Stockholm-Oslo, huvudsakligen för underhåll, nybyggnation och investeringar. Hela 21 aktörer svarade, företag baserade i både Europa och Asien.⁴⁹ Flera av dessa bolag har också tecknat avsiktsförklaringar till stöd för järnvägens byggnation och drift.

Så sent som i december 2023 rapporterades det i media om två stora internationella infrastrukturaktörers idéer och uppaktande av berörda kommuner och regioner. De idéerna avsåg att bygga järnvägen på landbroar.⁵⁰

Inför valet 2022 pekade Ulf Kristersson (M) i media särskilt ut vikten av att tågsträckan Kil-Karlstad som utgör en del av Stockholm-Oslo får dubbelspår.⁵¹



Förbifart Örnsköldsvik

Även i norra Sverige finns intressanta OPS-möjligheter. Förbifart Örnsköldsvik är en tänkt ombyggnad av E4:an där en tunnel genom Åsberget ersätter dagens sträckning genom centrala Örnsköldsvik. Ombyggnationen avser totalt cirka fyra km, varav 1,5 km i tunnel. Varje dag passerar uppemot 23 000 fordon sträckan. Behovet av att leda om trafiken har diskuterats sedan 1960-talet, utan att någon förbifart kommit på plats.

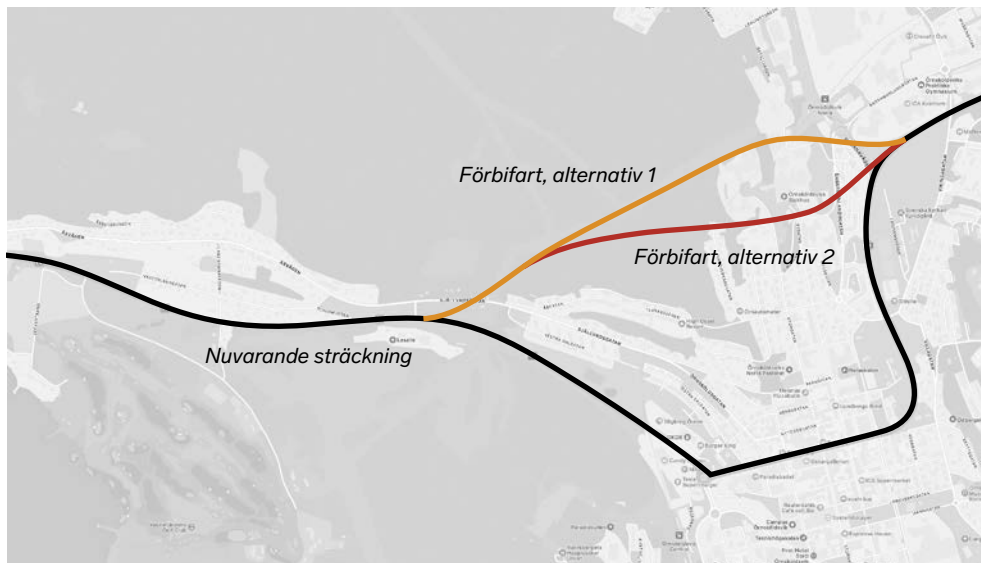
Genom den nuvarande sträckningen av E4:an skapas en barriäreffekt i centrala Örnsköldsvik, stadens delar skärs av från varandra. Samtidigt finns trafiksäkerhetsproblem med tung trafik nära oskyddade trafikanter. Dessutom innebär trafiken störningar i form av buller och betydande utsläpp som gör att gränsvärdet i miljö kvalitetsnormen för partiklar i luft överskrids i centrala Örnsköldsvik.⁵²

I beräkningar som gjorts av Trafikverket uppgår kostnaderna för projektet till cirka 1,6 miljarder kronor.⁵³ Kostnaden är dock i 2015 års prisnivå, vilket innebär att den bör justeras uppåt. Under 2023 har kostnaden för projektet uppskattats till cirka tre miljarder kronor.⁵⁴

Kommunen driver på för att förbifarten ska komma till stånd och är positivt inställda till en OPS-lösning med brukarfinansiering eller motsvarande infrastrukturavgifter. Förbifart Örnsköldsvik är jämförbart med Sundsvallsbron inom ramen för Projekt E4 Sundsvall. Bron innebär att trafiken på E4 leds utanför Sundsvall och finansieras genom en infrastrukturavgift. Sundsvalls Tidning har rapporterat om ett stadigt ökat resande på Sundsvallsbron sedan invigningen.⁵⁵ På samma sätt har Nacka Värmdö Posten rapporterat om kraftig resandeökning på den nyöppnade Skurubron som också är avgiftsbelagd.⁵⁶

I lokalmedia finns flera rapporter om just kommunens arbete för att påskynda påbörjandet av bygget av förbifarten. Privat finansiering och OPS har lyfts som ett möjligt alternativ. Det rapporteras också om att kommunen påbörjat förberedelserna för en detaljplan för förbifarten.⁵⁷

Örnsköldsviks Allehanda har också rapporterat om intresset från flera privata aktörer kring att genomföra projektet i OPS-form.⁵⁸



Slutsatser

OPS kan vara ett effektivt och snabbt alternativ för att bygga viss infrastruktur utanför den ordinarie processen. Alla projekt lämpar sig inte för OPS och formen ställer höga kvar på beställarkompetensen. Samtidigt är fördelarna att viktiga infrastrukturprojekt kan tidigareläggas.

OPS är ingen garant för snabbare och billigare infrastruktur, men givet problemen dålig produktiviteten och långa byggtider är det hög tid att testa kontraktsformen.

OPS-projekten behöver utformas på ett sådant sätt att det finns en mycket god kontroll över tilläggsbeställningar, annars kan kostnaderna dra iväg. För att stärka projektorganisationen och tillvarata de positiva effekterna av OPS behöver organisationen, som i fallet med Arlandabanan, ligga utanför den vanliga strukturen. Även beställarorganisationen bör ligga utanför Trafikverket.

Flera instanser har konstaterat att det finns stora nyttor med att använda sig av OPS i utvalda infrastrukturprojekt. Inte minst för att uppnå effektivitetsvinster och lösa finansieringsproblem.

De hinder som lyfts fram mot OPS går att lösa antingen genom ett riksdagsbeslut eller i utformningen av avtalet. OPS skulle få infrastrukturen på plats snabbare än den ordinarie processen och framför allt kunna skapa snabbare samhällsnytta och stärka svensk konkurrenskraft.

Just nu pågår arbetet med kommande infrastrukturproposition och förberedelserna inför nästa nationella plan. Inom ramen för den processen behöver förberedelserna för att genomföra projekt med privat kapital tas in. OPS-frågan är egentligen färdigutredd, men om det – trots flera tidigare utredningar – ändå bedöms att ytterligare utredningar krävs bör dessa tillsättas omgående.

Om Sverige får fler OPS:er kan vi bygga fler viktiga infrastrukturprojekt tidigare. Förberedelser för anbudsprocesserna bör komma i gång så snart som möjligt. Samhällsnyttan är tydlig och det finns privata entreprenörer som är villiga att investera, projektera och bygga. Här finns en potential för stärkt konkurrenskraft. Vi har inte tid att vänta.

Källor

1. Trafikverket, 2021. Nationell plan. <https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/langsiktig-planering-av-infrastruktur/nationell-plan/#fullscreen-image>
2. Riksrevisionen, 2021. Kostnadskontroll i infrastrukturinvesteringar. https://www.riksrevisionen.se/download/18.4b1a2d7517a4499a2677032b/1624875028494/RIR%202021_22%20Anpassad.pdf RIR 2021:22.
3. SOU 2017:13, s. 13 f. Finansiering av infrastruktur med privat kapital? <https://www.regeringen.se/contentassets/162d67afc2d349e5b303840996daf62c/finansiering-av-infrastruktur-med-privat-kapital-sou-201713/>
4. SOU 2017:13. Finansiering av infrastruktur med privat kapital?
5. Jfr Budgetlag (2011:203), 7 kap. 5-6§§.
6. Jfr EPEC, 2015. PPP Motivations and Challenges for the Public Sector: Why (not) and how. https://www.eib.org/attachments/epec/epec_ppp_motivations_and_challenges_en.pdf
7. EPEC, 2015. PPP Motivations and Challenges for the Public Sector: Why (not) and how.
8. SOU 2017:13, s. 112. Finansiering av infrastruktur med privat kapital?
9. Jfr EPEC, 2015. PPP Motivations and Challenges for the Public Sector: Why (not) and how.
10. Riksgälden, 2021. Offentlig-Privat Samverkan (OPS) – en entreprenadform som riskerar att bli dyr för staten. Riksgäldskommentar. https://www.riksalden.se/globalassets/dokument_sve/press-och-publicerat/rapporter/riksaldskommentar/riksaldskommentar-ops-2-2021.pdf
11. SOU 2017:13, s. 110. Finansiering av infrastruktur med privat kapital?
12. SOU 2017:13. Finansiering av infrastruktur med privat kapital?
13. SOU 2017:13. Finansiering av infrastruktur med privat kapital?
14. Jfr SOU 2017:13. Finansiering av infrastruktur med privat kapital?
15. EPEC, 2015. PPP Motivations and Challenges for the Public Sector: Why (not) and how.
16. Jfr Svenskt Näringsliv, 2022. Möjligheten att finansiera infrastruktur utanför de offentliga finanserna. https://www.svensktnaringsliv.se/bilder_och_dokument/rapporter/owqdkf_rapport_mojligheten_att_finansiera_infrastruktur_webbpdf_1186012.html/Rapport_Mojligheten_att_finansiera_infrastruktur_webb.pdf
17. Jfr SOU 2017:13. Finansiering av infrastruktur med privat kapital?
18. Riksrevisionen, 2021. Kostnadskontroll i infrastrukturinvesteringar. RIR 2021:22.
19. Svenskt Näringsliv, 2022. Möjligheten att finansiera infrastruktur utanför de offentliga finanserna.
20. Riksrevisionen, 2016. Erfarenheter av OPS-lösningen för Arlandabanan. https://www.riksrevisionen.se/download/18.78ae827d1605526e94b2dbd5/1518435509019/RIR_2016_3_OPS_arlandabanan_ANPASSAD.pdf RIR 2016:3.
21. Riksrevisionen, 2016. Erfarenheter av OPS-lösningen för Arlandabanan. RIR 2016:3.
22. Grafström, Maria & Qvist, Martin, 2021. "Hur styrdes beslutstättandet?" i Grafström, Maria, Qvist, Martin & Sundström, Göran (red.) Megaprojektet Nya Karolinska Solna: Beslutsprocesserna bakom en sjukvårdsreform. Makadam förlag. https://www.statsvet.su.se/polopoly_fs/1.543348.1614350359!/menu/standard/file/Megaprojektet_NKS.pdf
23. Andersson, Catrin & Qvist, Martin, 2021. "Idén om patienten i centrum" i Grafström, Maria, Qvist, Martin & Sundström, Göran (red.) Megaprojektet Nya Karolinska Solna: Beslutsprocesserna bakom en sjukvårdsreform. Makadam förlag. https://www.statsvet.su.se/polopoly_fs/1.543348.1614350359!/menu/standard/file/Megaprojektet_NKS.pdf
24. SOU 2020:15, s. 155. Strukturförändringar och investering i hälso- och sjukvården: lärdomar från exemplet NKS https://www.regeringen.se/contentassets/185c45e051e94e919dda50de34c08248/strukturforandring-och-investering-i-halso-och-sjukvarden_sou-2020_15.pdf
25. SOU 2020:15. Strukturförändringar och investering i hälso- och sjukvården: lärdomar från exemplet NKS
26. SOU 2020:15. Strukturförändringar och investering i hälso- och sjukvården: lärdomar från exemplet NKS
27. SOU 2020:15. Strukturförändringar och investering i hälso- och sjukvården: lärdomar från exemplet NKS
28. Spagnolo, Giancarlo, 2020. Cost Overrun and Procurement Competence in Sweden. SNS. <https://sns.se/cdn/triggerfish.cloud/uploads/2020/05/cost-overrun-and-procurement-competence-in-sweden.pdf>
29. SOU 2020:15. Strukturförändringar och investering i hälso- och sjukvården: lärdomar från exemplet NKS
30. Trafikverket, 2022. Östlig förbindelse – Precisering av riksintresse kommunikation: Nacka och Stockholms kommuner, Stockholms län, Slutversion 2022-09-28 <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1700959/FULLTEXT01.pdf>
31. Trafikverket, 2015, s. 6 f. Stockholm Östlig förbindelse, bergtunnelalternativet med spår; VST208. https://bransch.trafikverket.se/TrvSeFiler/Samhallekonomiskt_beslutsunderlag/Region_Stockholm/Region%20Stockholm/3%20Investering/VST208%20C3%96stlig%20f%C3%B6rbindelse/vst208_stockholm_ostlig_forbindelse_bergtunnel_sp%C3%A5r_seb_170702_g.pdf
32. Trafikverket, 2016. Finansieringslösningar för Östlig förbindelse: Underlag till Sverigeförhandlingen. https://media.sverigeforhandlingen.se/2015/01/Finansieringslosningar-for-Ostlig_forbindelse_slutrapport_160616.pdf
33. SOU 2017:107. Slutrapport från Sverigeförhandlingen: Infrastruktur och bostäder – ett gemensamt samhällsbygge. https://www.regeringen.se/contentassets/1299d9b5e4d24843ad132316569d036c/sou-2017_107_webb_total.pdf
34. SOU 2017:107. Slutrapport från Sverigeförhandlingen: Infrastruktur och bostäder – ett gemensamt samhällsbygge.
35. SOU 2017:107, s. 242. Slutrapport från Sverigeförhandlingen: Infrastruktur och bostäder – ett gemensamt samhällsbygge.
36. Trafikverket, 2016. Finansieringslösningar för Östlig förbindelse: Underlag till Sverigeförhandlingen.
37. WSP, 2016. OPS lösning för Östlig förbindelse?: Internationell utblick samt svensk finansiell och politisk kontext. https://media.sverigeforhandlingen.se/2016/04/Slutrapport_OPS-OF_160408-2.pdf
38. Sverigeförhandlingen, 2016. Ny rapport om möjliga OPS-lösningar för Östlig förbindelse. <https://sverigeforhandlingen.se/index.html?p=3010.html>
39. Carlson, Jalmar, 2023. "Åtta av tio valde nya bron – men trafiken på gamla bron fördubblades" i Nacka Värmdö Posten. <https://www.nvp.se/2023-11-22/atta-av-tio-valde-nya-bron-men-trafiken-pa-gamla-bron-fordubblades>
40. Johansson, Ingrid, 2022. "Östlig förbindelse kan dammas av" i Mitti. <https://www.mitti.se/nyheter/ostlig-forbindelse-kan-dammas-av-6.2734371.183ee9dac0>
41. SVT Nyheter, 2018. M: Två av tre stockholmare vill ha en östlig vägförbindelse. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/stockholm/tva-av-tre-stockholmare-vill-ha-en-ostlig-forbindelse>
42. Trafikverket, 2018. Åtgärdsvalsstudie: Förbättrad tillgänglighet inom stråket Stockholm-Oslo. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1364142/FULLTEXT01.pdf>
43. Mulighetsstudie Oslo-Stockholm, 2022. TRV 2022/72849 <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1700554/FULLTEXT01.pdf>
44. Mulighetsstudie Oslo-Stockholm, 2022. TRV 2022/72849
45. Trafikverket, 2021. Nationell plan.
46. Förordning om utvecklingen av ett transeuropeiskt transportnätverk (TEN-T).
47. Trafikverket, 2021. Nationell plan.
48. Jfr Mulighetsstudie Oslo-Stockholm, 2022. TRV 2022/72849
49. Oslo-Sthlm 2.55, 2019, s. 13, Business case, <https://www.oslo-sthlm.se/wp-content/uploads/2019/05/mz0vzswcjklrhcvckrau.pdf>
50. Näslund, Lars, 2023. "Förslaget: Snabb järnväg Oslo-Stockholm på sex år" i Dagens nyheter, 2023-12-07. <https://www.dn.se/ekonomi/forslaget-snabb-jarnvag-oslo-stockholm-pa-sex-ar/>
51. SVT Nyheter, 2022. Ulf Kristersson (M) vill satsa på varmländsk tågtrafik. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/varmland/ulf-kristersson-m-vill-satsa-pa-varmlandsk-tagtrafik>
52. Trafikverket, 2014. E4 förbi Örnsköldsvik alt2, VM1804. https://bransch.trafikverket.se/TrvSeFiler/Samhallekonomiskt_beslutsunderlag/Region_Mitt/Region%20Mitt/3%20Investering/VM1804%20E4%20C3%96rnsk%C3%B6ldsvik/vm1804_e4_ornskoldsvik_alt2_seb_20171128_g.pdf
53. Trafikverket, 2014. E4 förbi Örnsköldsvik alt2, VM1804.
54. SVT Nyheter, 2023. E4 genom Örnsköldsvik – privat finansierad tunnel nytt alternativ. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vasternorrland/e4-genom-ornskoldsvik-privat-finansierad-tunnel-nytt-alternativ>
55. Johansson, Leif, 2021. "Så många körde på Sundsvallsbron 2020: Nytt rekord i antalet passager – över 76 miljoner i broavgifter" i Sundsvalls Tidning. <https://www.st.nu/2021-01-14/sa-manga-korde-pa-sundsvallsbron-2020-nytt-rekord-i-antalet-passager-over-76-miljoner-i-broavgifter>
56. Carlson, Jalmar, 2023. "Åtta av tio valde nya bron – men trafiken på gamla bron fördubblades" i Nacka Värmdö Posten.
57. Holmström, Viktor, 2023. "Vi jobbar senhårt för att få in pengarna" i Örnsköldsviks allehanda. <https://www.allehanda.se/2023-12-18/vi-jobbar-stenhart-for-att-fa-in-pengarna>
58. Taveré, Hasse, 2022. "Då kan E4-tunnel invigas" i Örnsköldsviks Allehanda. <https://www.allehanda.se/2022-11-24/da-kan-e4-tunnel-invigas>

www.svensktnaringsliv.se

Storgatan 19, 114 82 Stockholm

Telefon 08-553 430 00