

# Bygga och driva infrastruktur på alternativa sätt – lärdomar från internationell forskning

---

*Ingemar Bengtsson*

---

Sverige står inför växande behov av investeringar i olika slags infrastruktur samtidigt som många andra utgiftsområden förväntas öka. Offentlig-privat samverkan (OPS) kan vara ett värdefullt komplement till traditionellt utförande eftersom den skapar starkare incitament för effektivitet, livscykel-tänkande och innovation. Den här rapporten sammanfattar internationell forskning på området och konstaterar att OPS-upplägg kan leda till snabbare färdigställande och färre kostnadsöverskridanden, men att framgången kritiskt beror på hur kontrakten utformas, särskilt hur risker fördelas. De svenska erfarenheterna är begränsade men styrker att OPS kan fungera väl under rätt förutsättningar. Dock krävs hög beställarkompetens hos offentlig sektor. För att framgångsrikt utnyttja potentialen hos OPS i Sverige behöver praktisk erfarenhet byggas upp. Därför rekommenderas att regeringen tar initiativ till att skapa en portfölj av OPS-projekt och att dessa implementeras över en längre tid.

Fil.dr Ingemar Bengtsson, universitetslektor vid Avdelningen för Fastighetsvetenskap, Institutionen för teknik och samhälle, LTH, Lunds universitet.

Författaren är ensam ansvarig för rapportens innehåll men är tacksam för konstruktiva kommentarer från medlemmarna i projektets referensgrupp, forskningsledare Jonas Klarin och övriga medarbetare på SNS som på olika sätt bidragit till rapporten. Ett särskilt tack går till rapportens vetenskapliga granskare Jan-Eric Nilsson för värdefulla synpunkter och trevlig diskussion.

---

# ”I Sverige har endast ett renodlat OPS-projekt genomförts inom infrastrukturuområdet – Arlandabanan.”

## Inledning

På en pressträff den 3 oktober 2024 radade infrastrukturminister Andreas Carlsson upp ett antal infrastrukturprojekt som skulle kunna vara lämpliga för icke-traditionell finansiering.<sup>1</sup> Bland annat nämndes utbyggnaden av Malmbanan och trafiklänken Östlig förbindelse. Det är inte första gången alternativa sätt för att organisera och finansiera infrastruktur har diskuterats i Sverige. Det verkar dock vara första gången på länge som regeringen vill gå vidare med alternativa tillvägagångssätt. På uppdrag av regeringen har nämligen Trafikverket tagit fram förslag på lämpliga objekt för detta som ska ligga utanför den så kallade nationella planen för transportinfrastruktur.<sup>2</sup> Dessutom har en särskild utredare, tidigare generaldirektör och riksrevisor Claes Norgren, tillsatts som ska analysera nya sätt att genomföra statliga infrastrukturprojekt.<sup>3</sup>

Det verkar således som att Sverige är på väg att testa alternativa organiserings- och finansieringsformer för infrastruktur, något som också föreslagits tidigare i bland annat SOU 2017:13 *Finansiering av infrastruktur med privat kapital?* och SNS-rapporten *Nya vägar för infrastruktur: offentlig-privat samverkan*. I Sverige har endast ett renodlat OPS-projekt genomförts inom infrastrukturuområdet, nämligen Arlandabanan som stod klar 1999. Det står i bjärt kontrast till övriga Europa och stora delar av världen där alternativa organiserings- och finansieringsformer är vanligt förekommande sedan 1990-talet.

Den här rapporten syftar till att öka kunskapen om alternativa organiserings- och finansieringsformer genom att bidra med en uppdaterad internationell forskningsöversikt över ämnet. Dessutom är ambitionen att sammanfatta de viktigaste lärdomarna från tidigare svenska rapporter

---

1. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/10/presstraff-om-infrastrukturpropositionen/>

2. Den 30 september 2025 presenterade Trafikverket ”Förslag till nationell plan 2026–2037” där nio objekt listas som aktuella för OPS-lösningar (Trafikverket, 2025).

3. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/06/utredning-ska-analysera-nya-satt-att-genomfora-statliga-infrastrukturprojekt/>, [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/kommittedirektiv/effektivitetsvinster-genom-alternativa-former-for\\_hdb166/](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/kommittedirektiv/effektivitetsvinster-genom-alternativa-former-for_hdb166/), <https://www.regeringen.se/contentassets/4eb-83f547e654d7db4cf2b756e7504bb/uppdrag-till-trafikverket-att-ta-fram-forslag-till-nationell-plan-for-transportinfrastrukturen-och-mojlighet-for-lansplaneupprattarna-att-ta-fram-lansplaner-for-regional-transportinfrastruktur.pdf>

samt komma med egna rekommendationer. Eftersom de praktiska svenska erfarenheterna är så begränsade saknas det fortfarande kunskap om hur OPS bör utformas i en svensk kontext, tidigare utredningar till trots. Förhoppningen är att den här rapporten ska ge en uppdaterad och samlad bild av OPS samt peka ut vad som är viktigast att tänka på vid en faktisk implementering av OPS i Sverige.

Varför är regeringen nu beredd att testa nya tillvägagångssätt? Det går naturligtvis bara att spekulera kring, men en tolkning är att det beror på att en stor del av Sveriges transport-, energi- och vatteninfrastruktur har nått slutet på sin tekniska livslängd och behöver ersättas. Det är även en allmän bedömning att underhållet av många anläggningar har varit otillräckligt. Till detta kommer att omvärldsförändringar, som till exempel klimatförändringar och ett förändrat geopolitiskt läge, inträdet i Nato inkluderat, skapar behov av nyinvesteringar i infrastruktur. Sammantaget föreligger alltså ett stort investeringsbehov i landets infrastruktur, samtidigt som många andra utgiftsområden i statens budget väntas växa, såsom försvars- och välfärdsutgifter. Det finns således ett stort behov av att effektivisera såväl nyanläggande som underhåll både för att frigöra resurser och för att snabbt förbättra landets infrastruktur. Att parallellt med traditionell organisering pröva alternativa sätt att organisera byggande av infrastruktur kan vara en väg mot ökad effektivitet, givet vad internationell forskning säger om OPS. Innan en sådan testverksamhet kan påbörjas behöver vi veta på vilka grunder lämpliga projekt ska väljas ut och hur de ska utformas. Den här rapporten kan förhoppningsvis bidra med sådan kunskap.

Rapporten handlar om *alternativa sätt att finansiera och genomföra* satsningar på infrastruktur. För enkelhetens skull kommer begreppet *OPS* (*offentlig-privat samverkan*) att användas, vilket är ett sådant alternativt sätt och ett redan etablerat begrepp. Även det traditionella tillvägagångssättet, exempelvis upphandling av utförarentreprenad av vägbrobyggande, innebär i praktiken en form av samverkan mellan den offentliga aktören Trafikverket och ett eller flera privata bolag som utförare. Detta benämns dock inte som OPS, utan OPS syftar på situationer när den privata parten har ett bredare ansvarsområde. Skillnaden mellan OPS och traditionell upphandling är en gradskillnad mer än en artskillnad. På en skala över den privata utförarens frihet att välja metod och utförande kan man sätta utförarentreprenad i den ena ändan och OPS i den andra, och mellan dem funktionsentreprenad. Dessutom finns det fler varianter som fyller ut skalan mellan ändpunkterna, som totalentreprenad.

Figur 1 visar ett stiliserat exempel där allt fler val lämnas åt den privata utföraren när vi rör oss åt höger i figuren. Under traditionell utförarentreprenad består uppdraget i att bygga enligt en specificerad kravlista. Under funktionsentreprenad finns krav på vägbronns funktion istället för byggmetoderna, vilket ger utföraren fler valmöjligheter. Längst till höger, under OPS, har utföraren flest valmöjligheter och kan exempelvis välja hur insatserna ska fördelas mellan bygg-, underhålls- och driftsskede. Figuren illustrerar hur alltmer av *organiseringen av infrastrukturtjänsten* den privata utföraren ansvarar för när vi rör oss från utförarentreprenad mot OPS.

OPS har några utmärkande drag. Ett är det som figur 1 illustrerar: att

---

”Skillnaden mellan OPS och traditionell upphandling är en gradskillnad mer än en artskillnad.”

Figur 1. Olika typupplägg att organisera bygget av en vägbro.



ansvaret för flera olika funktioner samlas hos en och samma privata aktör. Ett annat drag är att OPS-relationen är långsiktig. Ett tredje definierande drag för OPS är att privata aktörer är direkt involverade i finansieringen av projektet. Nyckelordet här är ”direkt”, eftersom det kan handla om privat finansiering även i andra fall, som när projektet finansieras genom offentlig upplåning genom Riksgälden. OPS-projekt genomförs oftast med projektfinansiering i ett särskilt projektbolag (Engel, Fischer och Galetovic, 2022).<sup>4</sup> Projektbolaget finansieras med privata medel, både i form av ett riskbärande eget kapital och kombinationer av obligationer och lån.

Det dominerande argumentet mot OPS i svensk debatt handlar om just finansieringskostnaden. Riksgälden har varit kritisk till att Sverige ska genomföra OPS-projekt på grund av att de (staten) kan låna upp pengar på den internationella penningmarknaden till en lägre kostnad än vad privata aktörer kan.<sup>5</sup> Det stämmer förvisso, men å andra sidan skapar den privata finansieringen incitament för utförarna att färdigställa projekten snabbare och utan kostnadsöverskridanden. Hur stora dessa vinster är beror på de institutionella förutsättningarna, som får anses vara goda i Sverige. Detta diskuteras längre fram i rapporten.

Transportinfrastruktur är en delmängd av det vidare begreppet *infrastruktur* och förmodligen det som de flesta först associerar med ordet. Rapportens resonemang är tillämpliga på infrastruktur i stort, även på infrastruktur som inte ryms inom Nationalencyklopedins definition men ibland räknas in, som bebyggelse, exempelvis i form av bostäder. Delar av rapporten är även tillämplig på annan verksamhet som det offentliga ansvarar för men inte nödvändigtvis producerar i egen regi, som utbildning och vård. När exempel används kommer de från transportinfrastrukturen, eftersom den har diskuterats mest i Sverige.

Upplägget av denna forskningsöversikt är som följer. Först kommer

4. Projektbolag, som på engelska benämns SPV (*special purpose vehicle*).

5. [https://www.riksgalden.se/globalassets/dokument\\_sve/press-och-publicerat/rapporter/riksgaldskommentar/riksgaldskommentar-ops-2-2021.pdf](https://www.riksgalden.se/globalassets/dokument_sve/press-och-publicerat/rapporter/riksgaldskommentar/riksgaldskommentar-ops-2-2021.pdf)

ett avsnitt om OPS, med särskilt fokus på aktiviteterna bekostande, finansiering och organisering. Avsnittet rymmer även en redogörelse för de potentiella fördelarna med OPS, vilken följs upp med en genomgång av två kritiska faktorer för att åstadkomma kontrakt med rätt incitament: riskfördelning och omförhandling. Rapportens empiriska kärna utgörs av en redogörelse för den internationella empiriska forskningen om två mycket centrala frågor för OPS, den om omförhandling och den om samlad effektivitet, i jämförelse med traditionell upphandling. Efter den internationella forskningsöversikten följer ett avsnitt om OPS i Sverige med tyngdpunkten i tidigare rapporter i ämnet. Rapporten avslutas med samlade insikter från litteraturen och rekommendationer för OPS i svensk kontext.

## Vad är OPS?

I ett OPS-upplägg ger den offentliga beställaren ett uppdrag till ett privat projektbolag vars enda uppgift är att finansiera, bygga, driva och underhålla OPS-projektet (Engel, Fischer och Galetovic, 2022). Det vanligaste förfarandet är att projektbolaget upphandlas, och precis som alltid vid upphandling är det viktigt att den sker i en konkurrenssituation med flera realistiska anbud att utvärdera. Projektbolaget fungerar som motpart till den offentliga myndigheten som beställer infrastrukturen och finansieras med en mix av eget och lånat kapital. Projektbolaget saknar egna tillgångar, förutom själva kontraktet för OPS-projektet, dess eget kapital samt anseende och historik för bolagen som står bakom projektbolaget. Lånen beviljas med förväntan om framtida inkomster, i form av tillgänglighetsersättning från den offentliga sidan, brukaravgifter från användarna eller en kombination av dessa.

”Ett OPS-projekt samlar ett knippe av aktiviteter i ett enda kontrakt mellan projektbolaget och den offentliga myndigheten.”

Ett OPS-projekt samlar ett knippe av aktiviteter i ett enda kontrakt mellan projektbolaget och den offentliga myndigheten (Engel, Fisher och Galetovic, 2014). Kontraktet brukar omfatta hela eller delar av kedjan finansiering, design, byggnation, drift och underhåll av ett projekt.<sup>6</sup> Projektbolaget har vanligtvis ett långsiktigt tillstånd – koncession – på att bygga och driva anläggningen, snarare än regelrätt äganderätt till den. När koncessionstiden löper ut sker oftast en överföring av anläggningen eller restvärdet till den offentliga parten.<sup>7</sup> Under en traditionell upphandling sköts dessa olika delar av den offentliga sektorn, antingen av en enda organisation eller av flera. I ett OPS överför den offentliga aktören dessa aktiviteter till projektbolaget. Det innebär bland annat att den samordning som krävs mellan exempelvis byggande, underhåll och drift hamnar hos projektbolaget (Iossa och Martimort, 2012; 2015).

Livscykeln för OPS-finansiering och förändringen av finansieringskällor styrs av de olika incitamentsproblem som uppstår i de två faserna av OPS: byggfasen och driftfasen (Engel, Fisher och Galetovic, 2014). Under byggfasen är osäkerheten stor och kostnaderna beror i hög grad på projektbolagets och entreprenörernas val. I detta skede är *asymmetrisk information* ett problem. Det finns gott om utrymme för *moral hazard*,

6. På engelska FDBOM (*finance, design, build, operate, maintain*).

7. På engelska T (*transfer*).

”Bankerna har en övervakande roll för att motverka *moral hazard*.”

det vill säga att entreprenörerna utnyttjar sitt informationsövertag och tar genvägar som minskar deras kostnader men ger en sämre produkt än vad projektbolaget förväntar sig. I första hand är det finansiärerna av det riskbärande egna kapitalet i projektbolaget som har starka incitament att kontrollera att entreprenörerna levererar enligt överenskommelsen. Samtidigt är det viktigt att också bankerna har en övervakande roll för att motverka *moral hazard*. Det kan ske genom att utöva strikt kontroll över ändringar i projektets kontrakt och beteendet hos projektbolaget och dess entreprenörer. Därför finansierar bankerna projektet endast gradvis, i takt med att byggfaserna slutförs. När projektet är färdigställt och övergår till driftsfasen ändrar risken karaktär och minskar påtagligt; den begränsas till händelser som kan påverka kassaflödet från projektet. Denna fas öppnar i högre grad för obligationsfinansiering eftersom obligationsägarna endast bryr sig om händelser som väsentligt påverkar säkerheten för de kassaflöden som ligger till grund för återbetalning, och de är inte direkt involverade i förvaltningen eller kontrollen av projektbolaget (Engel, Fisher och Galetovic, 2014). Driftsfasen är lämplig för institutionella och andra passiva investerare, som av olika skäl endast kan investera små andelar av sina fonder i de initiala faserna av ett OPS med dess höga risk.

#### BEKOSTANDE OCH FINANSIERING ÄR INTE SAMMA SAK

Ibland råder förvirring gällande finansieringen av OPS-projekt. Förvirringen gäller dels skillnaden mellan *bekostande* och *finansiering*, dels budgeteffekter och huruvida OPS kan bidra till att fler projekt kan finansieras.

Att *finansiera* betyder i det här sammanhanget att möjliggöra att verksamheter som har utgifter innan de har inkomster ändå klarar av sina likvida åtaganden. Det enklaste sättet att exemplifiera detta är med ett lån som amorteras av i takt med att projektet erhåller inkomster. I slutändan kommer finansiären att ha fått tillbaka hela beloppet plus en avkastning, som antingen kan vara nominellt bestämd eller residual, det vill säga restbeloppet efter att kostnaderna dragits av från intäkterna. Att *bekosta* verksamheten innebär att man betalar för att utnyttja verksamhetens produktion. I OPS-projekt handlar det om brukaravgifter direkt från användarna, som i fallet med Arlandabanan, eller om tillgänglighetsersättning från den offentliga parten. Med brukaravgifter bekostar användarna anläggningen medan skattebetalarna bekostar den när projektbolaget får tillgänglighetsersättning från det offentliga.

Medan det är uppenbart för de flesta att ett OPS-upplägg inte påverkar bekostandet av exempelvis byggandet av ny infrastruktur så har det inte alltid varit lika uppenbart att OPS-upplägget är neutralt även i finansieringsaspekten. Det finns ibland en uppfattning att privat finansiering kan frigöra offentliga medel till andra ändamål (Oreland och Thor, 2021). Detta är dock inte helt korrekt. Det offentliga slipper i och för sig en utgift på kort sikt, men kommer senare få större utgifter eller mindre inkomster när antingen tillgänglighetsersättning ska betalas ut till projektbolaget eller när staten går miste om de brukaravgifter som projektbolaget tar ut. Över tid blir därför den privata finansieringen neutral för det offentligas budget – staten slipper en stor kortsiktig utgift, men går miste om inkomster eller får en ström av mindre utgifter över längre tid (Engel, Fischer och Galetovic,

2022). Detta gäller åtminstone i länder med starka institutioner, såsom Sverige. Man kan tänka sig att länder med svaga institutioner, med till exempel hög korruption och lågt förtroende för det offentliga från marknaden, inte kan lånefinansiera sina utgifter på egen hand i samma utsträckning. I sådana länder kan OPS-lösningar faktiskt göra så att investeringarna blir av. Det kan också finnas budgetmässiga eller politiska restriktioner mot traditionell finansiering av infrastruktur även i länder med starka institutioner, och då kan en OPS-finansiering möjliggöra tidigareläggning av infrastrukturprojekt.<sup>8</sup> Det kan alltså finnas transaktionskostnader i form av marknadsfriktioner, regleringar eller politiska faktorer som medför att neutralitetsresultatet för finansiering inte håller på kort sikt. I den här rapporten kommer den typen av argument för OPS dock inte närmare beröras. Diskussionen om OPS-lösningar handlar istället om effektivitet över livscykeln för infrastrukturen.

En potentiell nackdel med OPS som ofta diskuteras är risken att privata finansiella arrangemang ska medföra högre kostnader än offentlig lånefinansiering (Fabre och Straub, 2023). Som redan nämnts måste denna farhåga nyanteras eftersom privata finansiärer kan ha bättre förmåga att övervaka projekt och lösa viktiga informationsasymmetrier och därigenom säkerställa implementeringen av en effektivare finansieringsstruktur och effektivare val under byggfasen. Det privata kapitalet består av både eget och lånat kapital, och båda har starka finansiella incitament att övervaka alla delar av projektet. Att det offentliga kan låna till lägre kostnad återspeglar delvis deras lägre risk att inte kunna betala tillbaka lånet, vilken vilar på möjligheten att beskatta eller minska offentliga utgifter vid behov. Detta innebär dock en indirekt social kostnad eftersom skattebetalarna tar på sig villkorade förpliktelser. Klein (1997) argumenterar för att fördelen som ges till offentliga projekt genom den lägre kapitalkostnaden därför felaktigt snedvrider utvärderingar till nackdel för OPS. Viktigare är istället de potentiella fördelningsaspekter som OPS med *oreglerade* brukaravgifter kan innebära. Den högre kapitalkostnaden kan potentiellt leda till högre kostnader även för konsumenterna, och därmed att konsumenter med låga inkomster hindras från att bruka tjänsterna (Fay, Martimort och Straub, 2021).

## ORGANISERING

Bortsett från budgetmässiga eller politiska skäl innebär privat finansiering alltså inte att fler projekt kan genomföras. Men den privata finansieringen kan ändå spela en viktig roll om den bidrar till att öka projektets effektivitet över dess livslängd eller innebär snabbare färdigställande. Tre internationellt ledande forskare inom OPS (eng. PPP, *public-private partnership*) utrycker sig på följande träffande sätt:

---

8. Riksrevisionen (2016) konstaterar i sin utvärdering av Arlandabanan att OPS-lösningen bidrog till att avlasta statsbudgeten med ca två tredjedelar av investeringskostnaden. Detta kan dock sägas vara en effekt av hur budgetreglerna är utformade snarare än en inneboende egenskap hos OPS. Ett alternativt sätt att åstadkomma finansieringen hade ju varit att ändra budgetreglerna så att staten kunde utnyttja brukaravgifter till att flytta infrastrukturfinansiering till utanför statsbudgeten. Engel, Fischer och Galetovic (2022) kallar det här tankesättet för ”a fiscal illusion”.

A PPP is preferable to traditional provision only if it is more efficient: The infrastructure costs less or delivers better quality of service if provided as a PPP. Private finance matters if it improves incentives. (Engel, Fischer och Galetovic, 2022, s. 323.)

”OPS-upplägg ändrar incitamenten för de inblandade aktörerna och kan på det sättet bidra till ett ökat fokus på livscykeffekter.”

OPS-upplägg ändrar med andra ord incitamenten för de inblandade aktörerna och kan på det sättet bidra till ett ökat fokus på livscykeffekter och projekt som i slutändan ger större samhällsnytta. En utvärdering av OPS bör alltså ske med hänsyn till dess påverkan på effektivitet i form av kvalitet och kostnader. Eftersom OPS är ett alternativt sätt att organisera ett antal aktiviteter (finansiering, design, byggande, drift, underhåll) kommer OPS innebära effektivitetsvinster om upplägget leder till bättre lösningar än vid traditionell upphandling för de problem som följer med dessa aktiviteter.

Relationen mellan uppdragsgivare och uppdragstagare är central för analysen och benämns i ekonomisk forskning för *principal-agent-problemet* (Jensen och Meckling, 1976). Principalen uppdrar åt agenten att utföra en uppgift och ersätter agenten för detta. I fallet med OPS är staten principalen som ger projektbolaget, agenten, i uppgift att färdigställa en viss infrastruktur. För ett framgångsrikt resultat krävs att agenten har rätt incitament att utföra sitt uppdrag. Agentens incitament att agera i principalens intresse har fått mycket uppmärksamhet i forskningen, särskilt det faktum att det råder *asymmetrisk information* mellan parterna. Med asymmetrisk information åsyftas att två kontraktsparter har olika mycket information om viktiga aspekter för den produktion kontraktet reglerar. Förekomsten av asymmetrisk information medför problem som kan sänka effektiviteten i transaktionen eller helt förhindra den (Akerlof, 1970).

Asymmetrisk information kan delas upp i två huvudgrupper. Den ena handlar om icke-observerbar information *före* kontraktets ingående – *hidden information* – och den andra om icke-observerbar handling *efter* kontraktets ingående – *hidden action*. De kan ge upphov till problem med *adverse selection* respektive *moral hazard* (Varian, 1992). Exempelvis när det gäller transportinfrastruktur kan hidden information eller adverse selection föreligga när entreprenören (agenten) som ska bygga en väg vet mer än beställaren (principalen) om kostnaderna för bygget och då kan överdriva dessa. *Hidden action/moral hazard* kan föreligga om entreprenören utlovar en konstruktion av viss kvalitet, men i verkligheten använder sig av en billigare metod som ger sämre kvalitet.

Asymmetrisk information kan analyseras med spelteori där man skiljer mellan *engångsspel* och *upprepat spel*. I engångsspel kan det föreligga ett problem med karaktären av *fångarnas dilemma*, vilket innebär att den privat optimala handlingen inte sammanfaller med den socialt optimala handlingen (Varian, 1992). I en relation med karaktären av engångsspel kan en ärlig aktör inte trovärdigt demonstrera sina goda intentioner *före* transaktionen och därför inte få ersättning i enlighet med sin ärlighet. Eftersom motparten heller inte alltid kan se skillnad på en ärlig respektive oärlig aktör kommer de att betala som om motparten är oärlig (Akerlof, 1970). Därmed finns det bara kostnader och inga intäkter förknippade med att uppträda ärligt. I en bestående relation, det vill säga i ett upprepat spel, reduceras avsevärt karaktären av ett fångarnas dilemma eftersom parterna får möjlig-

heten att observera hur motparten agerat i tidigare transaktioner (Axelrod, 1980). Långsiktiga avtal mellan privata aktörer tenderar att ha mer relationell karaktär än långsiktiga avtal mellan offentlig och privat aktör (Fabre och Straub, 2023). Den relationella kontraktssituationen har karaktären av upprepade spel och underlättar för parterna att anpassa sig till förändringar i omvärlden eftersom de kan ha större tillit till varandra än i en relation av engångskaraktär.

I OPS-lösningar kan avtalet mellan staten och projektbolaget mer karaktäriseras av engångsspel, medan relationen mellan projektbolaget och de olika entreprenörerna har karaktären av upprepade spel. En nyckelfråga för OPS är hur staten ska kunna skapa en mer relationell karaktär på sina förbindelser med projektbolagen och deras huvudmän. På goda grunder är offentlig upphandling tämligen strikt reglerad och medger inte den relationella karaktär som återfinns mellan privata parter. Dock kan karaktären av upprepade spel införas genom att staten kontinuerligt upphandlar OPS-projekt, eftersom en jämn ström av OPS-projekt ger de privata aktörerna incitament att demonstrera sina goda intentioner. En annan väg kan vara att staten och privata aktörer samäger projektbolaget, vilket ger större kontaktyta mellan det offentliga och det privata.

Hur produktionen organiseras har avgörande betydelse för vilka konsekvenser asymmetrisk information får. Kontrakten som används för att organisera transaktioner mellan aktörer på *marknaden* respektive inom en *hierarki* i en organisation har olika karaktär (Williamson, 1973). Oavsett organisationsform kommer *transaktionskostnader* att uppstå.

Transaktionskostnaderna för att organisera produktion på marknaden består till stor del av arbetet med att ta fram de kontrakt som krävs för att reglera vad parterna ska utföra. I detta ingår även kostnader för att kontrollera vad som faktiskt blir genomfört och att hantera olika typer av risk. Att organisera produktion inom en hierarki medför också transaktionskostnader. En sådan typ av transaktionskostnad är exempelvis lönekostnader för anställda som enbart har till uppgift att organisera andra anställdas arbete. En annan källa till kostnader är det som kallas *X-inefficiency*, som syftar på kostnader som uppkommer för att de anställda har privata mål som inte sammanfaller med företagets mål om exempelvis vinstmaximering (Leibenstein, 1966). Vilka kostnader som är störst är en empirisk fråga i det enskilda fallet. Företag av olika storlekar existerar ju samtidigt på marknaden (Coase, 1937).

#### POTENTIELLA FÖRDELAR MED OPS

OPS-lösningar bör väljas framför traditionell organisering endast när de ger tillräckliga effektivitetsvinster. Eftersom privata företag är involverade i att bygga infrastrukturprojekt både under traditionell offentlig upphandling och OPS uppstår inte effektivitetsvinster från privat deltagande i sig. De uppstår snarare på grund av de privata företagens incitament att se till infrastrukturens hela livscykel.

I en forskningsöversikt (Engel, Fischer och Galetovic, 2020) sammanfattas i sju punkter de effektivitetsskäl för OPS som förs fram i litteraturen:

### *Smalt fokus och dedikerad ledning*

Genom att skapa ett fristående projektbolag för att bygga och hantera infrastrukturprojektet är bolagets syfte och omfattning tydligt definierade och avgränsade, vilket ger tydligare bolagsstyrning (Yescombe, 2007).

### *Paketering*

OPS ger projektbolaget incitament att göra investeringar under byggandet som kan minska underhålls- och driftskostnaderna över koncessionens livscykel (Grout och Stevens, 2003; Hart, 2003). Det breda ansvaret över en lång koncessionstid ger projektbolaget ett residualintresse i anläggningen som liknar vinstmotivet vid privat ägande och ger incitament att ta hänsyn till alla intäkter och kostnader över hela livscykeln. De incitamenten finns inte vid offentlig upphandling, eftersom det då inte är samma företag som ansvarar för både konstruktion och drift. Argumentet kräver dock att tjänstekvaliteten går att kontraktera, annars kan koncessionshavaren sänka kostnaderna genom att försämma kvaliteten på tjänsten. Det finns empiriskt stöd för att OPS uppmuntrar livscykelansatsen för underhåll (Singh, 2018).

### *Färre byggförseningar*

Incitamenten att undvika förseningar är stora om projektbolaget kan börja ta ut brukaravgifter eller erhålla tillgänglighetsersättning först när projektet är i drift.

### *Vita elefanter*

Filtrering av det som kallas vita elefanter, det vill säga projekt vars konsumentnytta understiger dess kostnader. När brukaravgifter används kan OPS-upplägget hjälpa till att filtrera bort vita elefanter, eftersom det inte går att intressera privat kapital för ett projekt där brukaravgifterna inte kan betala för kapital- och driftskostnader. Detta förutsätter att staten inte tar på sig efterfrågerisk genom att garantera brukaravgifterna.

### *Undvika kostnader för byråkrati*

Även detta argument förutsätter bekostande genom brukaravgifter. OPS tillåter användare att direkt betala det företag som bygger och driver infrastruktur tillgången, vilket undviker de effektivitetskostnader som är förknippade med att spendera pengar via offentliga byråkratier (Engel, Fischer och Galetovic, 2013). Dessa effektivitetskostnader orsakas av två relaterade faktorer, kostnader för korruption och kostnader för de stelheter i offentligt beslutsfattande som är motiverade för att minska risken för korruption.

### *Fördelarna med privat finansiering*

OPS utvecklades hand i hand med projektfinansiering, en teknik som bygger på utlåning mot kassaflödet från ett projekt som är juridiskt och ekonomiskt självständigt. Banker är vanligtvis de största finansörerna under byggandet och bidrar till att mildra problemen med *moral hazard* genom att utöva strikt kontroll över förändringar i projektets design och betala ut medel först gradvis när projektstadier är slutförda.

### *Bättre och billigare underhåll*

Ur en politikers synvinkel är utgifter för ny infrastruktur mer attraktivt än utgifter för underhåll av befintlig infrastruktur. Ny infrastruktur syns mer och kan användas för att öka sannolikheten för en sittande makthavare att bli återvald. Upplägget med årliga offentliga budgetar gör det också svårt att avsätta resurser för framtida underhåll vid den tidpunkt då projektet byggs. Kostnaden för dåligt underhåll under offentlig upphandling kan vara mycket hög. Inte bara är den genomsnittliga kvaliteten på tjänsten mycket lägre än om underhållet vore kontinuerligt, utan den totala kostnaden för underhåll är också mycket högre. OPS kan lösa underhållsproblemet med offentlig upphandling, återigen förutsatt att kvaliteten på de tjänster som tillhandahålls av infrastrukturtillgången är kontraktterbar. Med rätt kontrakt ges projektbolaget incitament att se till effektiviteten över hela livscykeln, på ett sätt som politiskt styrda organisationer har svårt att göra.

Det går att beskriva de potentiella fördelarna med OPS-upplägg på andra sätt men den här listan täcker det mesta. En hel del krävs dock för att realisera fördelarna, och här är kontraktens utformning helt central. Nästa avsnitt tar därför upp kritiska faktorer för effektiva kontrakt.

### KRITISKA FAKTORER: KONTRAKT MED RÄTT INCITAMENT

I det följande fokuseras på två av de faktorer som forskningslitteraturen återkommer till som kritiska för att få till stånd effektiva kontrakt. Dels frågan om riskfördelning i projektet, dels frågan om omförhandling efter ingånget avtal.

#### *Riskfördelning*

”Fördelningen av risk är en av de viktigaste funktionerna att lyckas med i ett OPS-kontrakt.”

Fördelningen av risk är en av de viktigaste funktionerna att lyckas med i ett OPS-kontrakt. Det handlar om vilken risk som ska bäras av den offentliga parten respektive den privata parten, alltså projektbolaget. Irwin (2007) har delat in riskerna i åtta kategorier: (a) byggfasen, (b) drift och underhåll, (c) avtalad tillgänglighet, (d) restvärde, (e) policyrisk, från makroekonomisk osäkerhet till statliga åtgärder som påverkar projektet, (f) efterfrågan, (g) finansiella förhållanden, som ränte- och växelkursfluktuationer, samt (h) politisk risk som exproprieringar eller tvångsinlösen (Irwin, 2007).

Risker bör enligt samma författare fördelas i syfte att maximera projektets värde, med hänsyn till varje parts förmåga att påverka, förutse och bära risk. Detta innebär att risker bör bäras av den part som är bäst rustad att kontrollera dem. Samtidigt bör en exogen risk överföras till den part som är bäst lämpad att bära eller diversifiera denna. Risken i byggskedet (a) kan användas som exempel. Byggaren kontrollerar tid och kostnad för att slutföra projektet. Koncessionshavaren bör därför bära dessa risker, kanske med undantag för förseningar orsakade av tvister om tillämpningen av rätten till tvångsinlösen. På samma sätt, eftersom noggrannhet under byggandet påverkar anläggningens tillgänglighet under drift (b), är det effektivt för koncessionshavaren att bära risker för drift- och underhållskostnader samt kvalitet på servicen.

Paketering och kontroll av levererad tjänst krävs för att säkerställa att dessa risker effektivt bärs av koncessionshavaren. Till exempel kan det vara

svårare att göra en koncessionshavare ansvarig för kvaliteten på tjänsten om den inte också var ansvarig för att bygga, eller om koncessionshavaren inte har någon kontroll över investerings- och driftsbeslut. Utan objektiva och mätbara servicestandarder kan det dock vara svårt att överföra risk för servicekvalitet till koncessionshavaren.

Som Hall (1998) påpekar beror riskallokeringen delvis på hur koncessionshavaren ersätts. För att skapa starka incitament att slutföra projektet i tid (c) bör företaget endast ersättas efter att anläggningen har börjat fungera. På samma sätt genererar tillgänglighetsbetalningar, som är beroende av att servicekvalitetsstandarder uppfylls, starka incitament för adekvat underhåll och prestanda, vilket också direkta brukaravgifter gör. Däremot, när ersättningen inte beror på resultat eller om företaget kan överföra kostnadsöverskridanden till skattebetalarna, genererar OPS samma svaga incitament som offentlig finansiering.

Vissa av riskerna skapas av politiskt beslutsfattande. Eftersom restvärdet på OPS-tillgångar beror på offentliga planeringsbeslut och de flesta tillgångar är projektspecifika, är det lämpligt att överföra restvärdesrisken (d) till det offentliga. Detta sker exempelvis genom att koncessionshavaren återvinner sin initiala investering under kontraktets löptid och sedan överför restvärdet till det offentliga.

Generellt sett faller policyrisker i två kategorier. För det första kan politiska beslut fattas som direkt påverkar projektet (h). Till exempel kan reglerna för att exproprieras koncessionshavaren ändras. Enligt Irwins principer bör dessa risker bäras av den offentliga parten i avtalet för att förhindra opportunist. För det andra kan politiskt beslutsfattande oavsiktligt påverka OPS (e). Till exempel kan en ändring av miljöstandarder kräva ytterligare investeringar. I dessa fall befinner sig koncessionshavaren i samma position som alla andra privata företag i ekonomin. Därför är dessa att betrakta som normala affärsrisker. Denna princip förbises rutinmässigt, enligt Engel, Fischer och Galetovic (2020). Generellt bör policyrisker som inte riktar sig specifikt till projektet och som påverkar de flesta företag i ekonomin behandlas som exogena och fördelas enligt allmänna principer för riskdiversifiering. Detsamma gäller för finansiell risk (g), som privata aktörer är vana att hantera.

Den främsta exogena risken i ett OPS-projekt som finansieras med brukaravgifter är osäkerhet kring efterfrågan (f). Den allmänna principen är att exogen efterfrågerisk bör bäras av den part som är bäst lämpad att bära den. Om projektbolaget tar på sig efterfrågerisken köper skattebetalarna i praktiken ett försäkringskontrakt för en exogen risk som bolaget tar på sig gentemot skattebetalarna. Som Hall (1998) noterar är detta inte kostnads-effektivt. Det är väl känt att efterfrågeprognoser är oprecisa och att senare policyförändringar radikalt kan påverka anläggningens användning utan att företaget kan göra något åt det. Även utformningen av projektet bestäms vanligtvis av den offentliga parten. I dessa fall är antingen ett *nuvärdeskontrakt* (ersättning i enlighet med förväntat nuvärde av avgifter istället för faktiska avgifter) eller ett tillgänglighetsavtal med tillgänglighetsersättning lämpligt, beroende på om huvudkällan för medel är brukaravgifter eller inte (Engel, Fischer och Galetovic, 2020). Det ska dock noteras att OPS med denna ersättningskonstruktion inte hjälper till att sälja bort vita elefanter,

vilket tidigare nämndes som en av de potentiella fördelarna med OPS.

Principen om att överföra exogen efterfrågerisk till det offentliga har därför ett viktigt undantag. När brukaravgifter är enda källa till ersättning för ett OPS är de privata företagens villighet att bjuda på kontraktet en marknadssignal om att efterfrågan är tillräcklig. Detta ger ett marknadstest som vanligtvis saknas i infrastrukturtjänster och som hjälper till att undvika vita elefanter. Om det inte finns några anbudsgivare vid en auktion är det en signal om att projektet inte är privat lönsamt, och därför finns det en risk att projektet är en vit elefant om det inte har stora positiva *externaliteter*, det vill säga nyttor som inte avspeglas i priset. Om den offentliga parten är osäker på samhällsnyttan av investeringen talar det för en OPS-lösning med direkta brukaravgifter.

### *Omförhandling*

Det finns en omfattande akademisk litteratur om olika aspekter av OPS. Mycket av denna forskning betonar och problematiserar frågan om de frekventa omförhandlingarna som är förknippade med OPS. Omförhandling kan drivas av opportunistiskt beteende och leda till ineffektiva utfall. Men omförhandling kan också medge en flexibilitet som ökar effektiviteten (Engel, Fischer och Galetovic, 2024). Ett lands institutionella och juridiska system påverkar benägenheten att omförhandla upphandlingskontrakt, särskilt stora kontrakt för transportinfrastruktur. När parterna har kommit överens om ett upphandlingskontrakt förändras deras relation från en konkurrenssituation till ett bilateralt monopol (Williamson, 1976). Detta leder potentiellt till möjligheten att omförhandla kontraktet och ger en konkurrensfördel åt företag som är bättre på att omförhandla avtal men som inte nödvändigtvis är mer effektiva.

”Att tillhandahålla infrastrukturtjänster under ett OPS kräver annorlunda och större kompetens hos de offentligt anställda än under offentlig upphandling.”

Att tillhandahålla infrastrukturtjänster under ett OPS kräver annorlunda och större kompetens hos de offentligt anställda än under offentlig upphandling (Engel, Fischer och Galetovic, 2020). Finansieringen är mer komplex och det finns större utrymme för opportunistiskt beteende, eftersom avtalsförhållandet mellan företaget och den offentliga aktören varar mycket längre under ett OPS.

Internationellt har många OPS-projekt som gått i konkurs krävt tillskott av offentliga medel, vilket enligt Engel, Fischer och Galetovic (2020) kan förklara varför volymen OPS-projekt minskat sedan tidigt 2000-tal. Räddningsaktioner är en exceptionell form av omförhandling, där offentlig sektor helt tar över riskerna. Generellt sett har omförhandlingar av kontrakt som ändrar det ursprungliga kontraktet varit vanliga under OPS. Det innebär att många av de nämnda effektivitetsfördelarna med OPS aldrig realiserar. Även om ofullständighet kan förväntas i ett komplext kontrakt som varar i flera decennier, visar forskningen att omförhandlingar ofta beror på dålig projekt- och kontraktsdesign, opportunistiskt beteende från koncessionshavare, en önskan från de sittande makthavarna att öka utgifterna för infrastruktur samt ren korruption.

När koncessionshavare förväntar sig att bli räddade om det är låg efterfrågan på projektet filtrerar OPS inte bort vita elefanter. På samma sätt är incitamenten för noggrann projekt- och kontraktsdesign svaga när bristande noggrannhet i designstadiet kan korrigeras genom att projektet

ändras under byggandet. När kontraktsförhandlingar blir centrala för OPS-affärsmodellen ger det också företag som är bra på att omförhandla och bedriva lobbyism en fördel, eftersom de kan lägga aggressivare bud när projektet läggs ut i förväntan om att återfå lönsamhet när omförhandlingar äger rum.

I motsats till traditionell upphandling innebär OPS en långsiktig relation mellan koncessionshavaren och den offentliga aktören. En fördel för den som företräder den offentliga aktören är att den kan begära ytterligare arbeten upptill det initiala projektet och betala för det med en förlängning av koncessionstiden eller med betalningsförpliktelser för den offentliga parten i framtiden. Effekten blir att minska de resurser som är tillgängliga för framtida politiska styren.

Oftast är det avgifterna, investeringsåtagandena eller varaktigheten av OPS-projektet som omförhandlas. Det finns två huvudsakliga mönster när det gäller initiativtagandet till omförhandling. Det första är företagsledda omförhandlingar (Guasch, Laffont och Straub, 2008). Orsaken kan vara oförutsedda händelser eller chocker – eller helt enkelt en kombination av överskattade efterfrågeprognoser och underskattade kostnader – vilket gör att företagen har svårigheter att göra vinst. Alternativt kan privata operatörer bete sig opportunistiskt, exempelvis genom att strategiskt lägga ett underbud i tilldelningsfasen för att säkra kontraktet med avsikt att omförhandla och ändra villkoren senare.

Det andra mönstret är omförhandlingar initierade av den offentliga aktören (Guasch, Laffont och Straub, 2007). De kan inträffa när regeringar bryter tidigare överenskomna kontrakt, till exempel vid tiden för val eller av ideologiska eller populistiska skäl. Detta skedde i Latinamerika på 1990- och 00-talet när flera länder skiftade politiskt åt vänster och det folkliga missnöjet med privatiseringspolitiken var högt (Bonnet m.fl., 2011).

Slutligen finns det tvetydiga fall där det finns en underliggande överenskommelse bakom omförhandlingen, även om det formellt sett är en av parterna som initierar den. Det finns ett antal dokumenterade fall där omförhandlingar resulterade i att högre avgifter byttes mot ytterligare arbete som inte ingick i de ursprungliga avtalen (Engel, Fischer och Galetovic, 2019). På detta sätt lyckas offentliga myndigheter öka nuvarande investeringar samtidigt som de, direkt genom tillgänglighetsbetalningar eller indirekt genom uteblivna intäkter, överför kostnaden till framtida regeringar.

Kostsamma omförhandlingar kan minskas genom att göra dem mindre attraktiva för koncessionshavare och offentliga myndigheter (Engel, Fischer och Galetovic, 2020). Avtalet kan till exempel inkludera kravet att varje betydande tillägg till projektet ska tilldelas i en konkurrensutsatt auktion, där ägarna till projektbolaget inte kan delta. Ett annat användbart sätt att minska incitamenten att omförhandla är att skapa oberoende, specialiserade enheter som granskar och godkänner omförhandlingar för att säkerställa att projektbolaget och dess ägare inte tjänar på det ökade värdet av projektet.

Kostsamma omförhandlingar kan också undvikas genom att man använder kontrakt med bättre riskallokering. I standard-OPS-kontraktet för motorvägar med vägtullar bär koncessionshavaren all exogen efterfrågerisk. Denna risk ligger i allmänhet utanför dennes kontroll, och låga realiseringar av efterfrågan utlöser ofta omförhandlingar. I motsats till denna lösning

---

”Kostsamma omförhandlingar kan minskas genom att göra dem mindre attraktiva för koncessionshavare och offentliga myndigheter.”

elimineras ett flexibelt nuvärdeskontrakt den efterfrågerisk som koncessionshavaren bär. Sådana nuvärdeskontrakt har en inbyggd omförhandling genom att avtalstiden förlängs när efterfrågan är låg, utan att kontraktet behöver ändras, vilket gör att den källan till omförhandling kan undvikas. Chile har haft stor framgång med att minska omförhandlingarna med hjälp av den typen av flexibla kontrakt (Engel, Fischer och Galetovic, 2020).

## Vad säger den empiriska forskningslitteraturen om kostnaden för omförhandling och effektivt utförande?

Det tidigare avsnittet redogjorde för hur ett typiskt OPS-upplägg ser ut och vad forskningen teoretiskt säger om hur avtalen bör utformas samt vilka som är de mest kritiska faktorerna för att de ska bli lyckade (god riskfördelning och rimlig reglering av omförhandlingar). Detta avsnitt redogör för vad den empiriska forskningen säger i två av de nödvändiga antaganden som bör vara uppfyllda för att överväga OPS framför traditionellt utförande, nämligen låga kostnader för omförhandling och mer effektivt utförande ur ett livscykelperspektiv.

### STUDIER OM OMFÖRHANDLING

I det förra avsnittet redogjordes för hur omförhandlingar ur ett teoretiskt perspektiv kan vara kostsamma men också skapa flexibilitet som kan vara till nytta för båda parter. Nedan redogörs för empirisk forskning som undersöker till exempel *när* omförhandlingar uppstår och *hur stora* kostnaderna faktiskt blir.

Bonifaz och Saavedra (2023) studerar hur anbudsnivå påverkar sannolikheten för omförhandlingar. De finner ett positivt samband mellan aggressiviteten i anbud, definierad som den procentuella avvikelsen av det vinnande anbudsvärdet från det förväntade värdet beräknat av den offentliga myndigheten, och sannolikheten för omförhandling av koncessionsavtal. Genom att använda en databas med 113 koncessioner som tilldelats i Peru mellan 1998 och 2017 finner författarna att en ökning med 1 procent i anbudsassessivitet ökar sannolikheten för avtalsomförhandling med 2,4–3 procent, med en större inverkan inom transportsektorn. Deras tolkning är att anbudsgivare lämnar in aggressiva anbud för att sedan omförhandla avtalsvillkoren när regeringen och koncessionshavaren är bundna och konkurrensen inte längre disciplinerar. I samma anda finner Athias och Nuñez (2008), genom att använda en originaldatabas med 49 globala vägtullsavtal, att anbudsgivare lägger mer aggressiva anbud i svagare institutionella miljöer där omförhandlingar är enklare.

Dessa studier tyder på att bristen på *förpliktelse* i anbudsstadiet leder till omförhandlingar, vilket hämmar effektivitet. Genom att studera fler än 1 300 koncessionsavtal som undertecknades i Latinamerika och Karibien mellan mitten av 1980-talet och år 2000 finner Guasch (2004) att 55 procent av transportkontrakten och 74 procent av vatten- och sanitetskontrakten omförhandlades i genomsnitt mindre än två år efter deras undertecknande.

I en studie av omförhandlingar av koncessionsavtal i Latinamerika identifierar Guasch, Laffont och Straub (2008) de tre vanligaste resulta-

ten av omförhandling som förlängningar av deadlines för investeringar, minskningar av investeringskraven och prishöjningar. De finner att omförhandlingar är mer sannolika i miljöer med lägre institutionell kvalitet. För att förklara dessa resultat föreslår författarna en teoretisk ram där omförhandling uppstår som resultat av en kombination av transaktionskostnader och asymmetrisk information. Författarnas modell lyfter fram att omförhandlingar kan undergräva incitamenten *ex ante*, det vill säga innan avtalet undertecknats. Omförhandlingar sker när företag upptäcker att de är ineffektiva och när den institutionella kvaliteten är svag eller de ekonomiska förhållandena är volatila. Modellen förutsäger vidare högre omförhandlingsfrekvenser i avsaknad av en specialiserad eller erfaren tillsynsmyndighet och under strikta regelverk.

Bajari och Tadelis (2001) föreslår en teoretisk ram centrerad kring transaktionskostnader och avvägningen mellan incitament före avtalsskrivning (*ex ante*) och kostnader efter avtalsskrivning (*ex post*) för omförhandlingar. I deras modell är enkla projekt *kompleta* och regleras av tydliga incitament som fasta priser, medan mer komplexa projekt, som skulle medföra högre omförhandlingskostnader *ex post*, är *inkompleta* och regleras av svaga mekanismer som *kostnadsplusavtal*. Denna analys tyder enligt författarna på att det kan vara motiverat att ge offentliga aktörer mer flexibilitet *ex ante* i förhandlingarna för komplexa OPS-projekt där risken för kostsamma omförhandlingar *ex post* är hög. Genom att i upphandlingsskedet förhandla med den privata aktören om villkoren i koncessionsavtalet kan framtida kostsamma omförhandlingar undvikas.<sup>9</sup> Dessutom finner Bajari, Houghton och Tadelis (2014) i sin studie av vägbeläggningskontrakt i Kalifornien att omförhandlingar leder till betydande anpassningskostnader, som uppgår till mellan 7,5 och 14 procent av det vinnande anbudet. Däremot är påslag på grund av asymmetrisk information och marknadsmakt mycket mindre, vilket tyder på att transaktionskostnaderna spelar en viktigare roll än incitamentsrelaterade frågor i detta sammanhang.

Moszoro och Spiller (2014; 2019) introducerar ett annat perspektiv och noterar att kontrakt mellan två privata parter generellt är relationella, vilket gör det möjligt för parterna att anpassa sig utan formella omförhandlingar under oförutsedda omständigheter. Däremot är offentliga kontrakt vanligtvis mer formella och rigida på grund av vad Spiller (2008) hänvisar till som *tredjeparts-opportunism*, vilket utgör en ansvarsrisk för den offentliga upphandlaren (Spiller, 2008; Williamson, 1985; Beuve, Moszoro och Saussier, 2019). Detta leder till att offentliga aktörer antar mycket detaljerade och rigida kontrakt för komplexa projekt, vilket gör att det blir nödvändigt med omförhandlingar om någonting oväntat inträffar.

Detta perspektiv tyder på att omförhandlingar inte bara är ett symptom på bristande styrning. Viss omförhandling kan förväntas på grund av den inneboende komplexiteten i OPS-avtal (men även i traditionell upphandling) och de sektorer där de används på grund av exogena chocker. Andra

---

9. Beroende på hur offentlig upphandling är reglerat i lag kan detta dock vara otillåtet. Offentlig upphandling är reglerat på goda grunder för att säkerställa konkurrens på lika villkor, minska risken för korruption samt upprätthålla samhällets tillit till den offentliga makten.

”Omförhandlingar kan också vara svårförutsebara händelser i omvärlden som kräver förändringar i kontrakten.”

omförhandlingar härrör dock från avsaknaden av marknadstester och från brister i regleringen. I forskningslitteraturen är detta senare perspektiv vanligt, och omförhandlingar beskrivs ofta som negativa resultat av den växande delaktigheten av den privata sektorn i offentliga tjänster (Albalade och Bel, 2009; Andrade och Sarmento, 2018; Guasch, Laffont och Straub, 2008).

Det är dock för enkelt att undersöka omförhandlingar enbart utifrån perspektivet att de inblandade privata parterna skulle drivas av opportunistiska motiv. Omförhandlingar kan också vara svårförutsebara händelser i omvärlden som kräver förändringar i kontrakten, vilka dock kan vara svåra att genomföra på grund av kontraktens rigida villkor.

Beuve och Saussier (2021) antar att utformningen av koncessionsavtal påverkas av utmaningen att inkludera lämplig flexibilitetsnivå för omförhandlingar vid behov. Önskade opportunistiska omförhandlingar inträffar sannolikt när det finns för mycket flexibilitet. Samtidigt kan brist på flexibilitet också leda till förlust av möjligheter till välfärdsförbättrande omförhandlingar. För att empiriskt testa sitt argument analyserar de hur avtalsförhandlingar påverkar sannolikheten för avtalsförnyelser. Hypotesen är att om omförhandlingar resulterar i ett tydligt negativt resultat bör parterna inte vara benägna att ingå avtal igen. Genom en empirisk analys av koncessionskontrakt inom parkeringshussektorn når författarna två huvudslutsatser. I ett första steg lyfter de i en medvetet förenklad ansats fram en *negativ* korrelation mellan sannolikheten för förnyelse och avsaknaden av tidigare omförhandling under kontraktets livstid. I ett andra steg fördjupar författarna sig i en detaljerad analys av effekterna av omförhandlingsfrekvens och karaktär och identifierar i slutändan förekomsten (i datasetet) av en optimal omförhandlingsfrekvens (ungefär en omförhandling vartannat år). Båda resultaten förstärker insikten att kontrakt är styrmekanismer som bör vara tillräckligt rigida för att skapa verklig förpliktelse från avtalsslutande parter och samtidigt tillräckligt flexibla för att anpassa sig till en föränderlig miljö.

De empiriska erfarenheterna av OPS och omförhandling kan sammanfattas så här:

1. omförhandling är ett problem för OPS
2. omförhandling är dock ett problem också för traditionell upphandling
3. omförhandling är ibland motiverat av effektivitetsskäl
4. kontraktsutformningen är avgörande för om omförhandling blir ett problem eller inte.

En sammanfattande insikt är att det inte är möjligt att formulera en generell rekommendation om hur koncessionsavtalen bör se ut eftersom det i hög grad beror på både den allmänna institutionella kontexten och det specifika projektet. Generella rekommendationer måste ligga på en högre nivå och handla om vilken typ av risker som föreligger och vilken typ av kompetens beställaren behöver ha.

## Studier om effektivitet

Tidigare konstaterades att OPS är att föredra framför traditionellt utförande endast om det är mer effektivt. I avsnittet nedan beskrivs några av de viktigaste empiriska studierna som försöker utvärdera effektiviteten.

I en forskningsöversikt konstaterar Auriol och Saussier (2025) att litteraturen understryker svagheter hos OPS-upplägg som kan överväga deras fördelar, nämligen att olämpligt utformade kontrakt kan ge upphov till kostnadsöverskridanden, förseningar och låg kvalitet. Dock påpekar de att många av nackdelarna med OPS också finns i alternativet med traditionella offentliga upphandlingskontrakt. Utan OPS skulle den offentliga sektorn engagera sig i infrastrukturutveckling genom traditionella kontrakt, som även de är komplexa och plågas av kostnadsöverdrag, förseningar, bristande kvalitet, transaktionskostnader och omförhandlingar. Därför är det särskilt intressant att empiriskt studera resultatet av OPS jämfört med traditionell offentlig upphandling.

Auriol och Saussier (2025) konstaterar att det endast finns ett mindre antal empiriska studier som faktiskt jämför OPS med traditionell offentlig upphandling. En rapport från Storbritanniens National Audit Office finner att den offentliga sektorn har dragit nytta av betydande prissäkerhet i byggprojekt baserade på tillgänglighetsbaserade kontrakt (NAO, 2003). Vid granskning av 37 projekt visar resultaten att 30 procent stötte på prishöjningar och att 24 procent inte slutförde infrastrukturen enligt schema. Detta kontrasterar mot resultaten från traditionella offentliga upphandlingskontrakt, där en studie från 1999 om statliga byggprojekt indikerar att 73 procent överskred den ursprungliga entreprenörens anbudspris och 70 procent levererades sent till den offentliga aktören.

I samma anda undersöker Blanc-Brude och Makovsek (2013) bevis på kostnadsöverskridanden i traditionella upphandlingskontrakt från ett antal studier sedan början av 2000-talet och drar slutsatsen att de är systematiska och potentiellt mycket höga. De konstaterar dock att byggnadsrisken hanteras på ett effektivt sätt inom infrastrukturprojekt som bedrivs i projektform (vilket inkluderar OPS). Med hjälp av ett urval av 75 infrastrukturprojekt som drevs i projektform under 1993–2010 finner de att den genomsnittliga skillnaden mellan ex ante-byggbkostnader och ex post-byggbkostnader vid byggandet är 3,3 procent. Detta kontrasterar mot 26,7 procent (genomsnitt) i urvalet av traditionellt upphandlade projekt i Flyvbjerg, Skamris Holm och Buhl (2003).

Raisbeck, Duffield och Xu (2010) tillhandahåller en detaljerad studie som jämför de projektrelaterade tids- och kostnadsresultat som observerats på den australiensiska OPS-marknaden, med projekt som levereras av offentlig sektor via traditionella upphandlingsmetoder. Med hjälp av data för ett urval av 21 OPS-projekt och 33 traditionella projekt finner de att OPS-projekt är överlägsna i båda dimensionerna och att överlägsenheten ökar med projektens storlek och komplexitet. Mer specifikt visar det sig att av OPS slutförs i genomsnitt 3,4 procent före utsatt tid, medan av traditionella projekt slutfördes 23,5 procent efter utsatt tid och var dyrare.

Om vi ser på byggbkostnadernas storlek istället för deras osäkerhet så menar Blanc-Brude, Goldsmith och Vålilä (2009) att OPS kan uppvisa högre kostnader för byggande än jämförbara traditionellt upphandlade

projekt. Enligt författarna beror detta på att i ett OPS ger sammanslagningen av bygg- och drift-/underhållskontrakt den privata sektorns partner starkare motiv för att investera under byggfasen för att minska kostnaderna för drift och underhåll under livscykeln. Genom att använda data om vägbyggnadspriser i Europa finner författarna att en OPS-väg är 24 procent dyrare än en traditionellt upphandlad väg, allt annat lika. Eftersom denna skillnad ungefär motsvarar de kostnadsöverskridanden som ses i traditionellt upphandlade motorvägsprojekt verkar inte byggkostnaderna ex post skilja sig nämnvärt mellan OPS och traditionella upphandlingsmetoder. Enligt författarna tyder detta på att den högre ex ante-kostnaden vid OPS speglar överföringen av byggrisk till den privata parten.

Blanc-Brude, Goldsmith och Vålilä (2009) studerade enbart kostnader och inte kvalitet. Singh (2018), som undersöker 313 nationella motorvägsprojekt i Indien, jämför däremot resultatet av OPS och traditionella kontrakt vad gäller både kostnad och kvalitet för motorvägar. Studien undersöker byggkostnader och vägkvalitet vid olika kontraktstyper. Byggkostnaderna beaktas med avseende på huruvida de var högre eller lägre än ursprungligen beräknat, och vägkvaliteten bedöms med hjälp av ett mått på ojämnheten på vägens beläggning. Analysen skiljer mellan olika former av OPS, brukarfinansierad OPS respektive OPS med tillgänglighetsbaserad ersättning. Resultaten tyder på att koncessioner med brukarfinansiering tenderar att ha högre byggkostnader, men också bättre resultat vad gäller kvalitet jämfört med tillgänglighetsbaserade kontrakt. Detta beror, menar författaren, på att intäktspotentialen från vägtullar motiverar den privata partnern att underhålla vägen bättre.

## Samlade insikter från den internationella forskningslitteraturen

Beroendet av institutionell kontext och det specifika projektets natur gör det svårt att dra generella slutsatser om effektiviteten. Många av de internationella empiriska forskningsstudierna undersöker trots allt projekt utanför Europa, och resultaten är inte direkt överförbara till en svensk kontext. Man bör ändå kunna konstatera att det finns potential att uppnå effektivitetsvinster med hjälp av OPS-upplägg. Om effektivitetsvinster uppnås beror dels på valet av projekt, dels på hur kontrakten ser ut. I båda fallen krävs en god förståelse för incitamenten hos både den offentliga och den privata parten. I det här avsnittet sammanfattas insikterna från forskningen om hur OPS bör planeras och utformas i de projekt där man har beslutat sig för att använda OPS.

OPS-verksamhet är mångfacetterad och det finns många intressanta observationer och analyser i litteraturen. De viktigaste insikterna kan emellertid sammanfattas under två rubriker: de viktigaste *lärdomarna* och de viktigaste *rekommendationerna* till beslutsfattare i offentliga, upphandlande organisationer. Men först ett talande citat från forskningsöversikten av Fabre och Straub (2023, s. 708):

What is abundantly clear, however, is that whether PPPs succeed or fail in addressing service shortages across the sectors we have reviewed is closely linked to the institutional context in which

they take place, and to the specific contracts and regulatory designs.

Betydelsen av den institutionella kontexten och det specifika projektets förutsättningar är ett återkommande tema och präglar de rekommendationer som följer i rapportens avslutande del.

De tre viktigaste lärdomarna från forskningslitteraturen om OPS-upplägg:

1. *Riskfördelning*. Rätt riskfördelning är avgörande. En korrekt riskfördelning där riskerna bärs av den part som bäst kan kontrollera och/eller bära dem är grundläggande för ett effektivt OPS. Att överföra exogen risk, som efterfrågerisk, till fel part kan leda till problem och omförhandlingar.
2. *Omförhandling*. Det är centralt att förstå och hantera omförhandlingar. Dessa behöver inte alltid vara något dåligt, men ibland uppstår de på grund av opportunistiskt agerande och riskerar då att undergräva effektiviteten. God kontraktsutformning kan minimera risken för framtida opportunistiska omförhandlingar och samtidigt tillåta flexibilitet för att hantera oförutsedda händelser.
3. *Kontraktsutformning*. Kontraktsutformningen är kritisk. Kontraktet är navet i OPS-upplägget och måste utformas för att i den specifika situationen skapa de rätta incitamenten samt tydligt adressera betydelsen av transaktionskostnader och asymmetrisk information.

Den internationella forskningslitteraturens tre viktigaste rekommendationer till beslutsfattare i offentlig sektor som upphandlar OPS är:

1. Utveckla beställarkompetens inom riskhantering och kontraktsutformning. Offentliga aktörer behöver stärka sin förmåga att förstå incitament, analysera och hantera risker samt utforma kontrakt som främjar effektivitet och begränsar opportunistiskt beteende.<sup>10</sup>
2. Genomför noggranna förberedande utvärderingar på projektnivå. Välj modell utifrån en individuell bedömning av projektets specifika förutsättningar, snarare än att tillämpa en standardlösning.
3. Skapa utrymme för utvärdering och lärande. Implementera ett försöksprogram med noggranna utvärderingar för att bygga upp inhemsk kompetens och skapa kunskap som är praktiskt relevant i den inhemska institutionella kontexten. Det är viktigt att noggrant följa upp och utvärdera projekten samt ta vara på och sprida lärdomarna.

## OPS i Sverige

I Sverige har OPS-lösningar inom transportinfrastrukturen diskuterats väsentligt mer än vad de har tillämpats. Arlandabanan utgör det tydligaste exemplet på tillämpning. Öresundsbron är ett exempel på alternativ finansiering och organisering genom att den har byggts och drivs av ett bolag som samägs av svenska och danska staten. Den finansierades dock

---

<sup>10</sup>. Nilsson och Odolinski (2025) ger förslag på hur information som redan är insamlad skulle kunna användas för att bättre följa upp och utvärdera offentliga upphandlingar.

genom lån med statliga garantier. Utanför transportinfrastrukturen finns däremot fler exempel, såsom Nya Karolinska Solna som fått mycket uppmärksamhet i media. Projektet är svårt att utvärdera samhällsekonomiskt på grund av bristande tillgång på data. Det kan emellertid sannolikt konstateras att beställarkompetensen var otillräcklig och att konsultfirmor gavs ett stort inflytande över upphandlingsprocessen (Spagnolo, 2020). Beställarkompetensen brast på tre punkter, enligt Spagnolo (2020, s. 30):

The process was unprofessional in our view because 1) no PPP technical unit existed in the government to properly evaluate the project; 2) consulting firms with private incentives to pursue PPPs were consulted on whether NKS was to be procured with the PPP model; 3) consulting fees were very high afterwards suggesting that, in the best of the cases, internal know-how was largely lacking.

På kommunal nivå finns fler exempel på OPS-lösningar, exempelvis för idrottsanläggningar och badhus. Om man vidgar perspektivet skulle man också kunna inkludera privata skolor och stora delar av den under senare år starkt växande sektorn för privat ägda samhällsfastigheter under begreppet offentlig-privat samverkan. Normalt sett görs dock inte detta, men i denna rapports avslutande del med policyrekommendationer kommer detta att beröras.

#### ARLANDABANAN

Det tydligaste inhemska exemplet på en OPS-lösning inom transportinfrastruktur är Arlandabanan. Projektet drevs fram av den borgerliga regeringen 1991–1994, som ville genomföra Arlandabanan med privat finansiering (Nilsson, Hultkrantz och Karlström, 2008). En särskild arbetsgrupp inom Kommunikationsdepartementet tillsattes, ledd av en tidigare företagsledare och bemannad med tjänstemän med erfarenhet av komplexa kontrakt. Gruppen fick ett brett mandat, och regeringen lovade att inte lägga sig i upphandlingen utöver att ge sitt godkännande till det slutliga förslaget. Efter en internationell upphandling utsågs Arlanda Link Consortium som vinnare sommaren 1994, och Arlandabanan öppnade för trafik 1999.

Det har gjorts ett antal utvärderingar av projektet, bland annat Nilsson, Hultkrantz och Karlström (2008) och Riksrevisionen (2016). Upplägget för OPS-projektet är ett FBTO (finance, build, transfer, operate), där den privata aktörören finansierar och bygger för att därefter lämna över anläggningen till staten. Efter överföringen av anläggningen erhåller projektbolaget en 45-årig koncession (med option på ytterligare 10 år) att driva banan. Efter koncessionens slut ska kontrollen över anläggningen överföras till staten. Den långa kontraktstiden ger projektbolaget ett tydligt residualintresse, även om ägandet är offentligt. Utöver vissa minimikrav på teknisk standard, delvis nödvändiga eftersom banan integreras med befintlig järnväg, gavs projektbolaget frihet i utformningen, vilket ger goda förutsättningar för att planera för effektivitet ur ett livscykelperspektiv.

Kontrakten fördelade risk på ett tydligt sätt där staten skulle stå för sin del av den endogena risken, som konsekvenser av ny lagstiftning (Nilsson, Hultkrantz och Karlström, 2008). Även viss begränsad exogen risk pla-

cerades hos staten, som oförutsedda kostnader för arkeologiska undersökningar. Den endogena risken i byggande och drift allokerades till projektbolaget. Genom konstruktionen med brukaravgifter som enda intäkt allokerades även efterfrågerisken till projektbolaget. Detta ger goda incitament men innebär också att bolaget bär risken för exogena händelser som allmänt minskat flygande. Enligt kontraktet skulle den privata finansieringen innehålla både eget och lånat kapital, kompletterat med ett statligt lån som hade lägre prioritet än de kommersiella lånen och med återbetalningar förlagda sent i projektet. Detta upplägg valdes med tanke på att projektet skulle få en ansträngande finansiell situation i början men allt enklare längre fram när de kommersiella lånen hade minskat i storlek.

Denna rapport har konstaterat att OPS kan bidra till ökad effektivitet vad gäller tid, kostnader och kvalitet. Den har också identifierat omförhandling och riskfördelning som två kritiska faktorer, vilka ställer höga krav på beställarkompetens hos den offentliga parten. Enligt Riksrevisionen (2016) går det inte att göra någon övergripande bedömning av Arlandabanans samhällsekonomiska betydelse, eftersom det inte gjordes en initial kalkyl som kan utvärderas. Arlandabanan kan dock sägas ha levererat bra i åtminstone två av nämnda aspekter. Projektet har inte drabbats av omförhandling, och det har fungerat väl med avseende på tid, kostnader och kvalitet på service. Trots stora problem med lägre intäkter än väntat under de första åren har bolaget ändå lyckats hantera den finansiella situationen så att skattebetalarna har hållits skyddade, även om privat satsat eget kapital har gått förlorat på grund av lägre efterfrågan än förväntat.<sup>11</sup>

Projektet har däremot inte har levt upp till förväntningarna på mängden resande; Arlandabanan har helt enkelt inte flyttat över lika många passagerare som förväntat från bil- och busstrafik (Nilsson, Hultkrantz och Karlström, 2008; Riksrevisionen, 2016). Därmed blir miljövinsten mindre. Orsaken är främst bolagets prisstrategi där man satsat på hög kvalitet i service och högt pris. Uppenbarligen har man funnit den strategin som mest lönsam. Detta belyser den nödvändiga avvägningen mellan olika mål när beslut om ersättningsform fattas.

I fallet med Arlandabanan har projektbolaget tagit på sig all efterfrågerisk. Nilsson, Hultkrantz och Karlström (2008) diskuterar lämpligheten i riskfördelningen och lyfter frågan om hur nära det egentligen var att projektbolaget hade gått i konkurs som konsekvens av minskad efterfrågan och vad detta i så fall hade inneburit för staten och skattebetalarna. I just det här fallet räckte det privata, egna kapitalet för att ackommodera de minskade intäkterna, men vi kan inte, baserat på ett enda fall, veta ifall det var en motiverad risk att ta. En alternativ strategi kunde ha varit att staten, åtminstone delvis, tagit på sig efterfrågerisk genom att ge en tillgänglighetsbaserad ersättning baserad på efterfrågeprognoser vid förhandlingstidpunkten. Detta kunde också ha kombinerats med krav på prissättningen så att ett mer omfattande resande och därmed större miljönytta kunde ha åstadkommits. Baksidan med sådana villkor är dels att skyddet mot vita elefanter minskar, dels att kontraktet blir mer komplicerat både att upprätta och övervaka.

---

11. Nilsson, Hultkrantz och Karlström (2008, s. 87) uppskattar att det ursprungliga konsortiet förlorade cirka 200 miljoner kronor när de sålde aktierna i A-Train 2004.

Lärdomarna från Arlandabanan linjerar med insikterna från forskningsöversikten: OPS har potential att bidra med ökad effektivitet, riskfördelning är en central fråga som kräver noggrant övervägande samt OPS kräver hög beställarkompetens från den offentliga parten.

#### TRE TIDIGARE RAPPORTER GER EN SAMLAD BILD

OPS i Sverige är än så länge mer studerat än praktiskt tillämpat. För att illustrera detta sammanfattas nedan tre större rapporter om möjligheterna för OPS-lösningar för svensk transportinfrastruktur. En poäng med att uppmärksamma dessa är att de i viktiga delar är mycket samstämmiga, uppfattar forskningsläget på ett liknande sätt och ger liknande rekommendationer. Detta är särskilt intressant eftersom de sträcker sig från 2009 till 2024 samtidigt som i princip ingenting av det som efterlyses i rapporterna har hänt i praktiken.

Rapporten *Nya vägar för infrastruktur – offentlig-privat samverkan* (Nilsson, 2009) fokuserar på användningen av OPS i infrastrukturprojekt. Den konstaterar att staten i Sverige fortfarande är relativt defensiv, trots ökad OPS-förekomst internationellt. En central insikt är att finansiering inte är det främsta motivet för OPS, målet är istället att förbättra projektens effektivitet och främja innovation, särskilt genom att skapa incitament som gör det möjligt att tänka långsiktigt och kostnadseffektivt över hela livscykeln. Rapporten analyserar empiriska erfarenheter, inklusive tre svenska fall: Arlandabanan, Nya Karolinska Solna och Idrottsparken i Sundsvall. Viktiga faktorer för att OPS ska lyckas är att man noggrant hanterar risker och att offentlig sektor utvecklar sin kompetens inom riskanalys och avtalsskrivning. För att OPS ska skapa effektivitet krävs tydlig uppföljning och utvärdering i syfte att säkerställa att parterna levererar enligt avtal och att lärande kan ske. Författaren föreslår att fyra till sex projekt startas för att bygga upp inhemsk kompetens och erfarenhetsbank om hur OPS kan fungera i den svenska institutionella kontexten.

Problemen i bygg- och anläggningssektorn talar för att man måste pröva nya sätt att vidareutveckla branschen. Trots att det ännu saknas belägg för att OPS leder till förbättrad kostnadseffektivitet finns det därför anledning att genomföra fyra till sex sådana projekt på motsvarande sätt som gjorts i Norge. Internationella erfarenheter visar att ett sådant arbete bör koordineras av en nationell expertfunktion för att säkerställa att projekten genomförs och utvärderas på ett systematiskt sätt. (Nilsson, 2009, s. 16.)

Den statliga utredningen *Finansiering av infrastruktur med privat kapital?* (SOU 2017:13) undersöker möjligheten att involvera privat kapital i finansieringen av statlig transportinfrastruktur. Den visar att privata investerare ofta har högre finansieringskostnader än offentlig finansiering, men att det kan kompenseras genom att privata aktörer bidrar till effektivare projektgenomföranden och minskade fördyringar. Utredningen understryker att privat kapital kan vara ett komplement, men att det är viktigt att noggrant analysera vilken modell som passar bäst för varje projekt. Riskfördelning och att bygga upp offentlig sektors kompetens inom riskanalys och avtal betonas som centralt för att skapa hållbara lösningar. För att lyckas krävs

också att olika modeller utvärderas och jämförs ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. I utredningen föreslås att ett försöksprogram med minst tre OPS-projekt inom transportinfrastruktur startas. Vikten av att utvärdera och bygga upp beställarkompetens betonas. Motivet till försöksprogrammet är att det finns potentiella effektivitetsvinster att uppnå med OPS-lösningar men att dessa inte är tillräckligt empiriskt belagda.

Det senaste svenska bidraget är från 2024 och författat av Fredrik Bergström och undertecknad. I uppsatsen ”Alternativa finansierings- och organiseringsformer” (ännu inte peer-review-granskad) betonar vi att kombinationen av traditionella och innovativa finansieringslösningar kan leda till snabbare genomförande, ökad innovation och bättre underhåll (Bergström och Bengtsson, 2024). I uppsatsen konstaterar vi att lagstiftningen inte utgör hinder för att pröva nya lösningar, men att offentlig sektor behöver utveckla sin förmåga att välja rätt modell för varje projekt. Tydliga pilotprojekt, god riskfördelning och erfarenhetsbyggande är nycklar för att maximera projektens samhällsekonomiska nytta.

”Framgångsrik användning av OPS och alternativa finansieringsmodeller kräver noggrann riskhantering, rätt kompetensutveckling i offentlig sektor samt tydliga mål för uppföljning och utvärdering.”

De gemensamma lärdomarna från de tre rapporterna är att framgångsrik användning av OPS och alternativa finansieringsmodeller kräver noggrann riskhantering, rätt kompetensutveckling i offentlig sektor samt tydliga mål för uppföljning och utvärdering. Det är avgörande att varje projekt bedöms individuellt i syfte att välja den modell som ger störst samhällsekonomisk nytta, snarare än att fastna i en standardlösning. Ett aktivt lärande och en flexibel, probleminriktad tillämpning är nycklar för att stärka infrastrukturutvecklingen i ett långsiktigt och hållbart perspektiv. Alla rapporterna föreslår att ett försöksprogram startas och noga utvärderas, i syfte att bygga upp kompetens om hur OPS fungerar i en svensk institutionell kontext. De potentiella vinsterna motiverar att OPS prövas men avsaknaden av entydiga empiriska belegg talar för att det just är ett *försöksprogram i Sverige* som krävs för att skapa ytterligare kunskap som har praktisk relevans i en svensk kontext.

## Slutsatser och rekommendationer

Det finns mycket som tyder på att regeringen är på väg att testa alternativa organiserings- och finansieringsmetoder för infrastruktur. Sverige har hittills intagit en avvaktande hållning till alternativa lösningar. Inslag av detta har ju varit vanliga i stora delar av övriga världen i decennier. Ibland finns det dock en fördel med att vara en *last mover* – det finns ofta lärdomar att dra från andras erfarenheter.<sup>12</sup> Den här rapporten har försökt att sammanfatta den internationella forskningen och tidigare svenska rapporter. Baserat på detta följer ett antal konkreta rekommendationer till offentliga och privata aktörer i Sverige. En övergripande slutsats är att potentialen i OPS motiverar att Sverige på ett systematiskt sätt prövar OPS-upplägg som komple-

12. I en kommande rapport från LTH (Bergström och Bengtsson) kartläggs erfarenheterna från våra grannländer Danmark, Norge och Finland som alla har mer erfarenheter än Sverige av alternativ organisering och finansiering av infrastruktur. Sverige kan dra nytta av dessa erfarenheter, både positiva och negativa. Särskilt Norges erfarenheter borde vara användbara i en svensk kontext. Den här rapporten har haft en bredare ansats än Norden men kartläggningen av de nordiska erfarenheterna visar att dessa ligger i linje med dem som redogjorts för här.

ment till traditionellt upplägg, dels i syfte att uppnå effektivitetsvinster i de specifika projekten, dels i syfte att ackumulera kunskap om OPS i en svensk institutionell kontext. De konkreta rekommendationerna utgår från detta och handlar om hur OPS bör implementeras för att ha störst chans att bli framgångsrikt.

Givet forskningslitteraturens betoning av vikten av att förstå de specifika förutsättningarna i varje land och varje enskilt projekt läggs fokus i rekommendationerna på att bygga upp empiriskt grundad kompetens om OPS i en svensk institutionell kontext. Den internationella forskningsöversikten gör det tydligt att OPS mycket starkt beror på den institutionella kontexten och att kontrakten måste anpassas till vilka incitament man vill skapa. Rekommendationerna beskrivs i fem punkter som alla handlar om att bygga upp nationell kompetens och erfarenhet. Detta är i linje med förslag i tidigare rapporter om OPS i Sverige som ännu inte gett något praktiskt genomslag (Nilsson, 2009; SOU 2017:13; Bergström och Bengtsson, 2024).

Olika offentliga aktörer, såväl statliga som kommunala och regionala, bör bilda nätverk för diskussion och erfarenhetsutbyte om alternativ organisering och finansiering som innebär olika former av samverkan med privata aktörer. Representanter för olika slags infrastruktur, som transporter, el- och vattendistribution med flera, lika väl som för utbildning och vård och hälsa, bör ingå. Mycket är som sagt branschspecifikt, men inte allt, och det finns saker att lära mellan olika branscher. Exempelvis har i Sverige OPS diskuterats utförligt inom sektorn för transportinfrastruktur men applicerats i liten utsträckning, medan det omvända gäller för utbildningssektorn.

Olika sidor i OPS-upplägg bör också bilda ett gemensamt nätverk med enda syfte att diskutera OPS. Med olika sidor avses beställare, utförare och finansiärer. En aspekt av OPS som inte har rymts att diskutera inom ramen för denna rapport är dess roll för kapitalmarknaden och dess aktörer. Traditionellt har man talat om de tre stora kategorierna av investeringar, i fastigheter, aktier och obligationer. Alla har sina egenheter och bidrar med diversifiering av risk när man kombinerar dem i en gemensam portfölj. Under senare tid har man alltmer börjat tala om infrastruktur, i snävare eller vidare bemärkelse, som ett fjärde slag av investering med sin egen riskprofil. Det torde därför vara intressant att involvera även finansiärer i nätverket, utöver de självklara beställare och utförare.

För varje enskild offentlig aktör blir uppmaningen att skapa en särskild projektorganisation med uppdraget att både tillskapa och utvärdera OPS-projekt inom myndighetens ansvarsområde. En del i detta ska vara att ta fram en projektportfölj med flera olika projekt. Det är viktigt att projektportföljen gör det tydligt att det finns en pipeline med kommande projekt över en längre tid. Detta krävs för att de privata aktörerna ska våga investera i att bygga upp de kompetenser och organisatoriska färdigheter som krävs för att kunna hantera OPS-projekt. Det innebär också att relationerna mellan offentliga och privata aktörer får ett större drag av upprepade spel och därmed bättre grund för ömsesidig tillit och internalisering av varandras perspektiv. För varje projekt bör det från början finnas en klar bild över syftet med det och över hur det ska utvärderas. Likaledes bör det finnas en plan för hur insikterna från utvärderingarna ska tas tillvara i kommande projekt i portföljen.

Den fjärde konkreta punkten gäller den fortsatta akademiska forskningen om OPS. OPS-relevant forskning bedrivs redan inom olika discipliner men denna forskning skulle behöva integreras och det finns behov av en tvärvetenskaplig kraftsamling. Det vore värdefullt om någon eller några av de stora forskningsfinansiärerna skapade riktade utlysningar mot OPS, med inriktning mot policyrelevant forskning, gärna med tvär- eller flervetenskaplig ansats. Kopplat till forskningen bör även utbildningsprogram på avancerad nivå inrättas, som den mastersutbildning som föreslås i (Spagnolo, 2020).<sup>13</sup>

Avslutningsvis är det regeringen som bör ta initiativet till att dessa punkter genomförs och inte kvävs i existerande strukturer. Regeringen bör tillsätta en grupp med både kompetens och mandat att driva utvecklingen av ovan nämnda punkter. Att så lite har hänt trots tidigare rekommendationer om att OPS måste prövas och utvärderas i Sverige för att bygga upp specifik kunskap tyder på att initiativ hämmas i existerande strukturer, vilket det kan finnas olika skäl till. Det krävs därför en oberoende grupp med ett tydligt avgränsat uppdrag att få igång testandet av OPS-lösningar eller andra alternativa finansierings- och organiseringsformer i Sverige. Sammansättningen av gruppen innebär en balansgång mellan oberoende från etablerade aktörer och insyn i dessas verksamhet. Med transportinfrastrukturen som exempel bör Trafikverket vara representerat i gruppen men gruppen bör ligga utanför Trafikverket. Både inhemska erfarenheter från Arlandabanan och erfarenheter från våra grannländer, särskilt Norge, bör användas i utformningen av expertgruppen.

- › Olika offentliga aktörer, såväl statliga som kommunala och regionala, bör bilda nätverk för diskussion och erfarenhetsutbyte om alternativ organisering och finansiering som innebär olika former av samverkan med privata aktörer.
- › Olika sidor i OPS-upplägg bör bilda ett gemensamt nätverk som är dedikerat att diskutera OPS. Med olika sidor avses beställare, utförare och finansiärer.
- › För varje enskild offentlig aktör blir uppmaningen att skapa en särskild projektorganisation med uppdraget att både tillskapa och utvärdera OPS-projekt inom myndighetens ansvarsområde. En uppgift blir att ta fram en projektportfölj som säkerställer att det inom myndighetens ansvarsområde under en längre tid kommer finnas en pipeline med nya projekt att lägga OPS-anbud på.
- › Inom akademien finns behov av en tvärvetenskaplig kraftsamling runt OPS, både i forskning och utbildning.
- › Regeringen bör se till att nämnda punkter kommer igång och säkerställa att initiativen inte kvävs i existerande strukturer. Regeringen bör tillsätta en grupp med både kompetens och mandat att driva utvecklingen av ovan nämnda punkter.

Sverige bör starta ett noga strukturerat arbete med att implementera OPS i infrastrukturprojekt, parallellt med traditionell organisering och finansiering. Forskningen visar att OPS inte är någon universallösning men att det

---

13. Ett initiativ i den andan har tagits vid Handelshögskolan i Umeå som 2026 startar upp ett magisterprogram i offentlig upphandling.

finns god potential i OPS när rätt förutsättningar föreligger. Arbetet med att implementera OPS i Sverige måste ske systematiskt och långsiktigt, och redan vid utformningen av projekten måste man ha utvärdering i åtanke. Att bygga upp specifik kunskap om OPS i Sverige, baserad på inhemska erfarenheter, bör vara ett prioriterat mål och är med största sannolikhet avgörande för framtida framgång med projekt. Ett första steg är att skapa de strukturer där kunskapsuppbyggnaden kan ske, i form av expertgrupper, nätverk samt forskning och utbildning.

## Referenser

- Akerlof, G.A. (1970). The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488–500.
- Albalade, D. och Bel, G. (2009). Regulating concessions of toll motorways: An empirical study on fixed vs. variable term contracts. *Transportation Research Part A*, 43(2), 219–229.
- Andrade, I., Cruz, C.O. och Sarmiento, J.M. (2018). Renegotiations of water concessions: Empirical analysis of main determinants. *Journal of Water Resources Planning and Management*, 144(11),
- Athias, L. och Nuñez, A. (2008). Winner's curse in toll road concessions. *Economics Letters*, 101(3), 172–174.
- Auriol, E. och Saussier, S. (2025). *Private Participation in Infrastructure: What Role for Public–Private Partnerships?* Paris & London: CEPR Press.
- Axelrod, R. (1980). Effective choice in the prisoner's dilemma. *Journal of conflict resolution*, 24(1), 3–25.
- Bajari, P., Houghton, S. och Tadelis, S. (2014). Bidding for incomplete contracts: An empirical analysis of adaptation costs. *American Economic Review*, 104(4), 1288–1319.
- Bajari, P. och Tadelis, S. (2001). Incentives versus transaction costs: A theory of procurement contracts. *The RAND Journal of Economics*, 32(3), 387–407.
- Bergström, F. och Bengtsson, I. (2024). *Alternativ finansiering och organisering av transportinfrastruktur* (Real Estate Science Working Papers, vol. 2024, nr 1). Lund: Real Estate Science, Department of Technology and Society, Lund University.
- Beuve, J. och Saussier, S. (2021). Renegotiations and renewals of public contracts. *Review of Industrial Organization*, 59, 461–482.
- Beuve, J., Moszoro, M.W. och Saussier, S. (2019). Political contestability and public contract rigidity: An analysis of procurement contracts. *Journal of Economics & Management Strategy*, 28(2), 316–335.
- Blanc-Brude, F., Goldsmith, H. och Vålilä, T. (2009). A comparison of construction contract prices for traditionally procured roads and public–private partnerships. *Review of Industrial Organization*, 35(1), 19–40.
- Blanc-Brude, F. och Makovsek, D. (2013). *Construction Risk in Infrastructure Project Finance*. Singapore: EDHEC Business School.
- Bonifaz, J.L. och Saavedra, E.H. (2023). Aggressive bidding and the renegotiation of concession contracts: Empirical evidence from Peru.

- Utilities Policy, 85(C), Article 101687.
- Bonnet, C., Dubois, P., Martimort, D. och Straub, S. (2011). Empirical evidence on satisfaction with privatization in Latin America. *The World Bank Economic Review*, 26(1), 1–33.
- Coase, R.H. (1937). The nature of the firm. *Economica*, 4(16), 386–405.
- Engel, E., Ferrari, M., Fischer, R.D. och Galetovic, A. (2022). Managing the Fiscal Risks Wrought by PPPs – A Simple Framework and Some Lessons from Chile. World Bank Group: Policy Research Working Paper 10056.
- Engel, E., Fischer, R.D. och Galetovic, A. (2013). The basic public finance of public-private partnerships. *Journal of the European Economic Association*, 11(1), 83–111.
- Engel, E., Fisher, R.D. och Galetovic, A. (2014). Finance and Public-Private Partnerships. Stanford, CA: Stanford University, Center for International Development: Working Paper No. 496.
- Engel, E., Fischer, R.D. och Galetovic, A. (2019). Soft budgets and endogenous renegotiations in transport PPPs: An equilibrium analysis. *Economics of Transportation*, 17(C), 40–50.
- Engel, E., Fischer, R.D. och Galetovic, A. (2020). When and how to use Public-Private Partnerships in Infrastructure: Lessons from the International Experience. NBER: Working Paper No. 26766.
- Engel, E., Fischer, R.D. och Galetovic, A. (2022). Private finance of public infrastructure. *Annual Review of Financial Economics*, 14, 319–335.
- Engel, E., Fischer, R.D. och Galetovic, A. (2024). The company you keep: Renegotiations and adverse selection in transportation infrastructure. *Economics of Transportation*, 38(June), 100357.
- Fabre, A. och Straub, S. (2023). The impact of public-private partnerships (PPPs) in infrastructure, health, and education. *Journal of Economic Literature*, 61(2), 655–715.
- Fay, M., Martimort, D. och Straub, S. (2021). Funding and financing infrastructure: The joint-use of public and private funding. *Journal of Development Economics*, 150(C), Article 10629.
- Flyvbjerg, B., Skamris Holm, M.K. och Buhl, S.L. (2003). How common and how large are cost overruns in transport infrastructure projects? *Transport Reviews*, 23(1), 71–88.
- Grout, P.A. och Stevens, M. (2003). The assessment: Financing and managing public services. *Oxford Review of Economic Policy*, 19(2), 215–234.
- Guasch, J.L. (2004). Granting and Renegotiating Infrastructure Concession – Doing it Right. World Bank.
- Guasch, J.L., Laffont, J.-J. och Straub, S. (2007). Concessions of infrastructure in Latin America: Government-led renegotiation. *Journal of Applied Econometrics*, 22(7), 1267–1294.
- Guasch, J.L., Laffont, J.-J. och Straub, S. (2008). Renegotiation of concession contracts in Latin America: Evidence from the water and transport sectors. *International Journal of Industrial Organization*, 26(2), 421–442.
- Hall, J. (1998). Private opportunity, public benefit? *Fiscal Studies*, 19(2),

- Hart, O. (2003). Incomplete contracts and public ownership: Remarks, and an application to public-private partnerships. *The Economic Journal*, 113(486), C69–C76.
- Iossa, E. och Martimort, D. (2012). Risk allocation and the costs and benefits of public-private partnerships. *RAND Journal of Economics*, 43(3), 442–474.
- Iossa, E. och Martimort, D. (2015). The simple microeconomics of public-private partnerships. *Journal of Public Economic Theory*, 17(1), 4–48.
- Irwin, T.C. (2007). *Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects*. Washington D.C.: World Bank Directions in Development; Infrastructure.
- Jensen, M.C. och Meckling, W.H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305–360.
- Klein, M. (1997). The risk premium for evaluating public projects. *Oxford Review of Economic Policy*, 13(4), 29–42.
- Leibenstein, H. (1966). Allocative efficiency and x-efficiency in product equilibrium. *The Quarterly Journal of Economics*, 56(3), 371–393.
- Moszoro, M. och Spiller, P. (2014). Third-party opportunism and the theory of public contracts: Operationalization and applications. I E. Brousseau och J.-M. Glachant, *The Manufacturing of Markets: Legal, Political and Economic Dynamics*. Cambridge University Press.
- Moszoro, M. och Spiller, P. (2019). Political contestability and public contracting. *Journal of Public Economic Theory*, 21(5), 945–966.
- NAO (2003). *PFI: Construction Performance*. London: National Audit Office.
- Nilsson, J.-E. (2009). *Nya vägar för infrastruktur – offentlig-privat samverkan*. Stockholm: SNS Förlag.
- Nilsson, J.-E., Hultkrantz, L. och Karlström, U. (2008). The Arlanda Airport Rail Link: Lessons learned from a Swedish construction project. *Review of Network Economics*, 7(1), 77–94.
- Nilsson, J.-E. och Odolinski, K. (2025). Konkurrensutsättning – men sen då? Använd upphandling för att stärka produktivitetsutveckling. *Ekonomisk Debatt*, 53(4), 46–59.
- Oreland, C. och Thor, M. (2021). *Public Private Partnerships (PPP) – a project delivery method that risks becoming expensive for the central government*. Stockholm: Swedish National Debt Office: Debt Office Commentary, No 2.
- Raisbeck, P., Duffield, C. och Xu, M. (2010). Comparative performance of PPPs and traditional procurement in Australia. *Construction Management and Economics*, 28(4), 345–359.
- Riksrevisionen (2016). *Erfarenheter av OPS-lösningen för Arlandabanan*. Riksrevisionen 2016:3.
- Singh, R. (2018). Public-private partnerships vs. traditional contracts for highways. *Indian Economic Review*, 53(1-2), 29–63.
- Spagnolo, G. (2020). *Cost Overrun and Procurement Competence in Sweden*. SNS Förlag.
- Spiller, P.T. (2008). *An Institutional Theory of Public Contracts*. NBER:

- Working Paper No. 14152.
- SOU 2017:13. Finansiering av infrastruktur med privat kapital?  
Regeringskansliet.
- Trafikverket (2025). Förslag till nationell plan 2026–2037. Trafikverkets publikationer 2025:11. Borlänge: Trafikverket.
- Varian, H.R. (1992). *Microeconomic Analysis*, tredje upplagan. New York: Norton.
- Williamson, O.E. (1973). Markets and hierarchies: Some elementary considerations. *The American Economic Review*, 63(2), 316–325.
- Williamson, O.E. (1976). Franchise bidding for natural monopolies-in general and with respect to CATV. *The Bell Journal of Economics*, 7(1), 73–104.
- Williamson, O.E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.
- Yescombe, E. (2007). *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. Amsterdam: Elsevier.





SNS Förlag  
Box 5629, 114 86 Stockholm  
Telefon: 08-507 025 00  
info@sns.se www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – är en oberoende ideell förening som genom forskning, möten och utbildning bidrar till att ledande beslutsfattare i näringsliv, politik och offentlig förvaltning kan fatta välgrundade beslut baserade på vetenskap och saklig analys. 280 ledande företag, myndigheter och organisationer är medlemmar i SNS.