

Offentlig-Privat Samverkan för framtidens trafikinfrastruktur

Industrirådets arbetsgrupp
för transport och infrastruktur

Förord

Alternativ organisering och finansiering av utveckling och förvaltning av transportinfrastrukturen har fått ökad aktualitet under senaste året och det finns indikationer på att denna typ av genomförandeformer kan bli vanligare framöver. Bland annat skriver regeringen i 2024 års budgetproposition:

”Regeringen avser att pröva alternativa finansieringsformer för transportinfrastruktur, under förutsättning att de kan leda till snabbare och mer kostnadseffektivt genomförande, eller att fler projekt kan genomföras inom en viss tidsram än vad som annars hade varit fallet. Vidare avser regeringen att testa investeringsobjekt som projekteras och byggs av annan aktör än Trafikverket. Regeringen avser också att pröva förutsättningarna för en utbyggnad av Malmbanan med medverkan från privata aktörer och att utreda förutsättningarna för genomförande och finansiering av östlig förbindelse i Stockholm.”

Liknande skrivningar fanns även i den infrastrukturproposition som beslutades av riksdagen i december 2024. Om denna typ av upplägg tillämpas är val av objekt (vägar, järnvägar) av central betydelse. På en övergripande nivå är det av vikt att de objekt som väljs är transportpolitiskt motiverade och att det finns marknadsintresse.

Industrirådets arbetsgrupp för transport och infrastruktur, IRATI har med bakgrund av detta gett uppdrag till Fredrik Bergström, Wikinarium, att ta analysera detta. Analysen har resulterat i denna rapport som pekar på principer för urval, genomförande och förvaltning av infrastrukturåtgärder vid alternativ finansiering (främst privat medfinansiering). Detta har gjorts med syfte att maximera nyttan för industrin

Jenni Ranhagen, ordförande IRATI, Näringslivets Transportråd

Karin Aase, vice-ordförande, Teknikföretagen

Joakim Aspeheim, Svemin

Julius Rosenlund, Unionen

Johan Sittenfeld, Sveriges Ingenjörer

Sara Sundquist, Livsmedelsföretagen

Elin Swedlund, Skogsindustrierna

Mathias Ternell, Jernkontoret

Aleksandar Zuza, IF Metall

Stockholm, 2024-12-13

Innehåll

Förord	1
Sammanfattning.....	3
Inledning.....	7
Vad är det och hur fungerar alternativ organisering och finansiering?	8
<i>Traditionell offentlig modell för upphandling och förvaltning</i>	<i>9</i>
<i>Alternativ organisering och finansiering för att utveckla infrastrukturen – Hur fungerar det?....</i>	<i>9</i>
<i>Vilka är för- och nackdelarna med alternativa genomförandemodeller?</i>	<i>14</i>
Några nordiska exempel på projekt där alternativa genomförandeformer har använts	18
<i>Sverige.....</i>	<i>18</i>
<i>Norge.....</i>	<i>19</i>
<i>Finland</i>	<i>20</i>
<i>Danmark</i>	<i>20</i>
Vad är av vikt att beakta i olika skeden av projekt där alternativa modeller tillämpas? 22	
<i>Behov – När kan det vara motiverat för samhället respektive näringslivet att ta ansvar för att utveckla och förvalta transportinfrastruktur</i>	<i>22</i>
<i>Upphandling och val av modell – Välj ändamålsenlig modell, förankra och säkerställ en konkurrensutsatt upphandling</i>	<i>23</i>
<i>Bygg- och förvaltningsskedet – Genomtänkta kontrakt, professionell styrning och kontinuerlig utvärdering</i>	<i>24</i>
<i>Överlämning – säkerställ kontraktsuppfyllnad och ta fram plan för framtida förvaltning</i>	<i>25</i>
Övergripande principer – Vilken typ av modell ger störst nytta för industrin?	26
Referenser och tips på litteratur	28

Sammanfattning

Alternativ organisering och finansiering av utveckling och förvaltning av transportinfrastrukturen har fått ökad aktualitet under senaste året. Det finns indikationer på att denna typ av genomförandeformer kan bli vanligare framöver.

Rapporten Alternativ organisering och finansiering av transportinfrastrukturen analyserar principerna för urval, genomförande och förvaltning av transportinfrastrukturprojekt med alternativ finansiering, huvudsakligen genom privat medfinansiering. Syftet är att maximera nyttan för industrin genom att utveckla ett robust, hållbart och effektivt transportsystem. Industrin konkurrerar globalt, vilket gör det viktigt att transportsystemet inte innebär höga kostnader eller ineffektivitet.

Några centrala slutsatser i rapporten är:

Transportinfrastrukturen behöver ett lyft: Transportinfrastrukturen bidrar till att stärka Sveriges långsiktiga ekonomiska utveckling, men trots att det årligen avsätts stora summor på att underhålla och utveckla infrastrukturen kan det konstateras att det behövs ett infrastrukturlyft. Det finns behov av bättre underhåll, ny kapacitet och effektivare genomförande (snabbare, kostnadseffektivt, rätt projekt, bättre förvaltning). För stora delar av näringslivet, inklusive industrin, behövs ett transportsystem som är robust, hållbart och effektivt samt bidrar till att stärka näringslivets konkurrenskraft i hela landet. Idag finns det en hel del brister.

Alternativ finansiering och organisering: Den traditionella offentliga modellen jämförs med alternativa modeller som innefattar privat kapital och risktagande under hela projektets livscykel. Exempel på projekt med alternativ finansiering är Öresundsbron och Arlandabanan.

Fördelar och risker: Alternativa modeller ger incitament att bygga snabbt, kostnadseffektivt samt kan bidra till effektivare drift- och underhåll. Alternativa modeller innebär också högre finansieringskostnader på grund av privat kapital. Riskdelning och riskreducerande åtgärder, som tillgänglighetsersättning eller statliga garantier, kan minska dessa kostnader.

Alternativa genomförandemodeller kan gynna industrin: Transportinfrastrukturen behöver förbättras både vad gäller kapacitet och underhåll. För industrin är det viktigt att det avsätts ökade resurser till transportinfrastrukturen, men ett väl så viktigt mål är också att de investeringar som görs är tids- och kostnadseffektiva. Alternativa genomförandeformer kan bidra till att detta mål uppfylls. Alternativ finansiering innebär också att projekt kan tidigareläggas i och med att de kan lånefinansieras och därmed inte är lika beroende av årliga statliga anslag.

Inte nödvändigtvis nya pengar: Användning av alternativ finansiering innebär i normalfallet inte ”nya” pengar utan snarare en möjlig tidigareläggning av investeringar. Kostnaderna för dessa investeringar får därefter betalas löpande under anläggningens livslängd. Om projekt finansieras och bekostas helt privat och utan statlig inblandning innebär finansieringsformen att ”nya” pengar tillförs.

Effektiv projektledning: Rapporten betonar vikten av konkurrensutsatt upphandling, noggrant utformade kontrakt, professionell styrning och kontinuerlig utvärdering under både bygg- och förvaltningsfaserna.

Överlämning: När koncessionsperioden tar slut ska infrastrukturen överlämnas i fullgott skick till staten. Framtida former och kostnader för drift och underhåll måste planeras noggrant.

Exempel från Norden: Flera nordiska projekt har genomförts med alternativ finansiering och organisering.

Principer för alternativa genomförandemodeller som bidrar till att stärka industrin

För industrin är en övergripande princip att det behövs ett transportsystem som är robust, hållbart och effektivt samt bidrar till att stärka industrins konkurrenskraft i hela landet.

För att uppnå detta behöver det existerande transportsystemet underhållas väl. Vidare behövs ny kapacitet som inte tar för lång tid att bygga och som byggs kostnadseffektivt. Det är även av vikt att infrastrukturen underhålls på bästa sätt. Industrin konkurrerar med företag i andra länder så infrastrukturen behöver inte bara vara robust, utan kostnaderna för att använda transportsystemet bör inte heller vara högre än konkurrenternas i andra länder. Ett väl fungerande transportsystem är en viktig konkurrensfaktor för svensk industri, inte minst på grund av att Sverige har långa avstånd inom landet och till viktiga marknader i Europa. Ibland är det även av stort värde att ha kontroll över en anläggning för att kunna anpassa den efter det enskilda företagens behov.

Givet dessa krav kan man formulera en övergripande princip när det gäller användning av alternativa genomförandeformer på följande sätt:

Industrin är öppen för alternativa genomförandeformer om de läggs upp på ett sådant sätt att de bidrar till att ny och för industrin betydelsefull transportinfrastruktur tidigareläggs, byggs snabbt och underhålls väl. Genomförandeformen ska vidare inte ge upphov till oskäligen kostnader som övervältras på industrin och försämrar dess internationella konkurrenskraft.

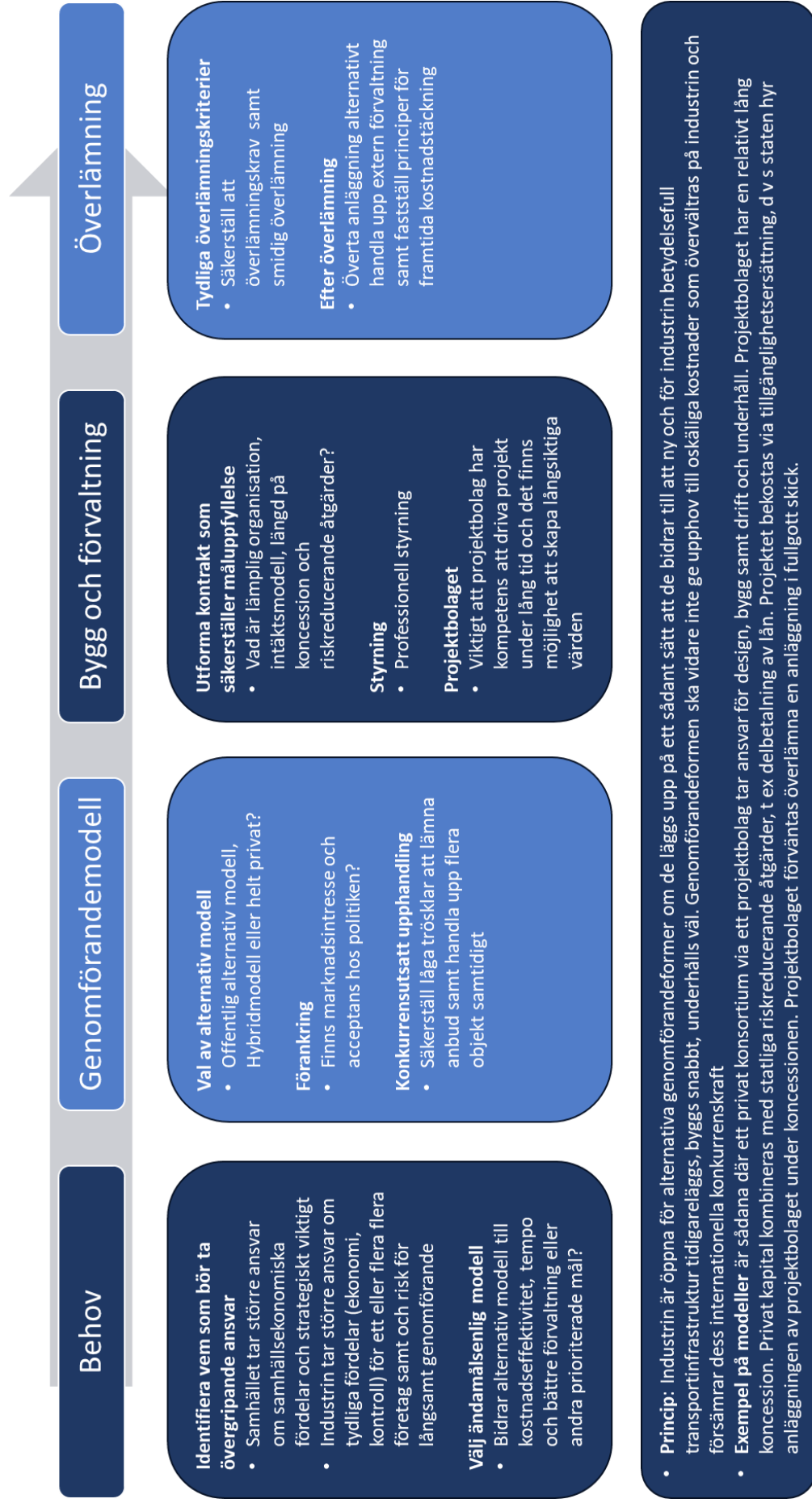
Följande delar är viktiga att belysa:

- Analys av vad som är ändamålsenlig genomförandemodell behöver utvärderas inför varje enskild investering i transportinfrastrukturen, och givet att alternativa modeller kommer att tillämpas bör genomförandemodeller med följande övergripande karaktäristika bejakas.
- Projektbolag bildas som tar ansvar för att projektera, bygga, driva och underhålla en anläggning (till exempel väg, järnväg, hamn) under en längre period via en koncession eller liknande upplägg.
- Projektbolag kan ägas av privata konsortier, men också ha offentliga ägare. Den mest effektiva organisationsformen i termer av leverans och kostnadseffektivitet bör väljas. Val av organisationsform är projektspecifikt och behöver noga utvärderas innan beslut om modell.
- Kontrakt bör utformas på ett sådant sätt att de ger starka incitament att bygga snabbt och kostnadseffektivt, bidra till effektiv drift och underhåll samt att anläggningen håller hög kvalitet när koncessionen löper ut och den överlämnas till staten.
- I projekt bör kontinuerlig samverkan mellan beställaren (staten) och utföraren (projektbolaget) eftersträvas under hela projektets livslängd. Av vikt är även att brukarna (till exempel företag inom industrin) involveras och kan vara med och kravställa vad gäller exempelvis utformning av ny transportinfrastruktur. Kontinuerlig utvärdering är också av vikt.
- Extern finansiering via banker och andra externa finansiärer kan nyttjas då det kan bidra med både kapital och inte minst kompetens inom områden som riskhantering och projektstyrning. Viktigt att tänka igenom risker och riskfördelning mellan olika privata och offentliga aktörer noga för att på så sätt minska finansieringskostnaderna, men samtidigt bibehålla incitament som bidrar till effektivitet i såväl bygg som drift- och underhållsskedet.

- Det bör finnas offentlig medverkan, till exempel genom att det finns ett inslag av statliga lån och garantier, EU-medel och att staten och Trafikverket även kan delbetala vid delleveranser under byggfasen för att på så sätt minska projektbolagets skuldsättning och riskexponering, vilket bidrar till att sänka finansieringskostnaderna.
- Intäkterna för projektet bör i normalfallet komma via tillgänglighetsersättning som betalas av staten i och med att detta är en modell som inte innebär några extra direkta kostnader för att använda transportsystemet. Denna modell bidrar även till att sänka riskpremien och därmed finansieringskostnaderna.
- Om ny infrastruktur ger upphov till stor nytta för enskilda företag och om det också ligger ett stort värde för dessa aktörer att kunna påverka utformning samt drift och underhåll kan det vara motiverat med hel eller delvis medfinansiering från berörda företag.
- Anläggningen återförs när koncession löper ut till staten. Alternativt genomförs en ny upphandling av extern aktör.
- Projekt där alternativ finansiering och organisering används bör läggas upp på ett sådant sätt att en hög grad av effektivitet uppnås i upphandlingsskedet, i byggskedet, i drift- och underhållsskedet samt i samband med överlämning och fortsatt drift av anläggningen.

Avslutningsvis kan konstateras att industrin är av stor betydelse för svensk ekonomi och transportsystemet är viktigt för industrin och därför är det angeläget att effektiva och ändamålsenliga genomförandeformer bejakas.

Sammanfattning: Principer för urval, genomförande och förvaltning av infrastrukturåtgärder vid alternativa genomförandeformer och med syfte att maximera nyttan för industrin.



Inledning

Infrastrukturen bidrar till att stärka Sveriges långsiktiga ekonomiska utveckling, men trots att det årligen avsätts stora summor på att underhålla och utveckla infrastrukturen kan det konstateras att det behövs ett infrastrukturlyft inom många områden (el, vatten och avlopp, transport, inre/yttre säkerhet, digital infrastruktur). Det finns behov av att hantera eftersatt underhåll, öka effektiviteten, addera ny kapacitet och även öka innovationsgraden både vad gäller nya och existerande anläggningar.

När det gäller transportinfrastrukturen finns behov av ny kapacitet, bättre underhåll och effektivare genomförande (snabbare, kostnadseffektivt, rätt projekt, bättre förvaltning). För stora delar av näringslivet, inklusive industrin, behövs ett transportsystem som är robust, hållbart och effektivt samt bidrar till att stärka näringslivets konkurrenskraft i hela landet. Idag finns det en hel del brister.

Även om regeringen har aviserat ökning av anslagen till transportinfrastrukturen är det inte säkert att de medel som avsätts för genomförande av den nationella planen kommer att räcka till för både vidmakthållande och kapacitetsförstärkning. Vidare kvarstår problemen med ineffektivt genomförande och underhåll. Det finns även önskemål från flera håll om att flera projekt behöver komma i gång och genomföras snabbare.

Under de senaste åren har alternativ finansiering och organisering av transportinfrastrukturen lyfts fram som en metod för att skapa mer resurser till infrastrukturinvesteringar, men också för att tidigarelägga satsningar och förbättra effektiviteten i såväl byggskedet som i förvaltningsskedet. Även regeringen har visat intresse för denna typ av modeller och skriver i 2024 års budgetproposition:

”Regeringen avser att pröva alternativa finansieringsformer för transportinfrastruktur, under förutsättning att de kan leda till snabbare och mer kostnadseffektivt genomförande, eller att fler projekt kan genomföras inom en viss tidsram än vad som annars hade varit fallet. Vidare avser regeringen att testa investeringsobjekt som projekteras och byggs av annan aktör än Trafikverket. Regeringen avser också att pröva förutsättningarna för en utbyggnad av Malmbanan med medverkan från privata aktörer och att utreda förutsättningarna för genomförande och finansiering av östlig förbindelse i Stockholm.”

Liknande skrivningar finns även i den infrastrukturproposition som beslutades av riksdagen i december 2024.

Med alternativ finansiering och organisering avses ofta avgiftsbaserade finansieringsmodeller med varierande inslag av privat ägande/kompetens och kapital. Ofta tar ett projektbolag eller en motsvarande organisation ansvar för byggande, finansiering samt drift och underhåll under en relativt lång period. Det går också att tänka sig modeller av detta slag med ett större kommunalt, regionalt eller statligt ansvar.

Huvudsyftet med denna rapport är att beskriva vad alternativa genomförandeformer innebär samt ge fördjupad analys av vilka principer och kriterier som ska gälla för att industrin ska få så stor nytta av alternativ finansiering och organisering som möjligt. Ett viktigt syfte är också att beskriva hur alternativa genomförandeformer kan läggas upp mer i detalj, till exempel med avseende på riskfördelning, omfattning, ersättning och nyttjanderätt. Rapporten ämnar också förtydliga hur förvaltningen av transportinfrastrukturen kan tänkas organiseras om alternativ finansiering och organisering tillämpas samt vad överlämning till staten efter att koncessionen har löpt ut innebär.

Vad är det och hur fungerar alternativ organisering och finansiering?

Utveckling och förvaltning av transportinfrastrukturen betraktas ofta som en offentlig angelägenhet och det finns många goda skäl till detta, men även en hel del utmaningar som har kommit att lyftas fram alltmer på senare tid. Bland annat som en konsekvens av dessa utmaningar har intresset för alternativa genomförandeformer där det finns ett större inslag av privat kapital, risktagande och ansvar för infrastrukturen under hela dess livscykel diskuterats.

Denna typ av modeller är relativt vanliga i vår omvärld, men har inte prövats i någon större utsträckning i Sverige. Två exempel är Öresundsbron och Arlandabanan. I valet mellan olika genomförandemodeller handlar det inte om ”offentligt” eller ”privat” utan i praktiken finns det en palett av olika modeller som har olika för- och nackdelar och som kan vara mer eller mindre ändamålsenliga för olika typer av transportinfrastruktur. I figur 1 illustreras detta på ett övergripande plan.

Figur 1. Möjliga upplägg för att utveckla och förvalta transportinfrastrukturen

	Traditionell offentlig upphandling	Exempel på kompletterande modeller för alternativ finansiering och organisering		
Organisering	Entreprenad	Projektbolag m offentlig ägare och långsiktigt ansvar för anläggningen	Projektbolag m primärt privat ägare/ansvar Långsiktigt ansvar via en koncession	Projektbolag m primärt privat ägare/ansvar Långsiktigt ansvar via en koncession
Ansvar (design, bygg, drift och underhåll)	Ofta upphandlas olika skeden separat	Ofta helhetsansvar för samtliga skeden under anläggningens hela livscykel. Projektbolaget förväntas även överlämna anläggning i fullgott skick i slutet av kontrakt/koncession.		
Exempel på ersättningsmodeller	Anslag (via skatter) EU-stöd Medfinansiering	Anslag, EU-stöd Brukarfinansiering Tillgänglighetsersättning Markvärdeseffekter Medfinansiering	Brukarfinansiering Tillgänglighetsersättning Markvärdeseffekter Medfinansiering	Brukarfinansiering Tillgänglighetsersättning Markvärdeseffekter
Exempel på finansiering	Ev. förskottering	Lån, garantier, förskottering	Lån, garantier, riskkapital, delbetalning (som även kan delfinansieras via förskottering)	Lån, garantier, riskkapital
Exempel på åtgärder som reducerar risk och minskar finansieringsbehov		Statliga garantier, kommunal/regional medfinansiering, EU-medel, delbetalningar, tillgänglighetsersättning, ägarform, mix av flera åtgärder		
Exempel på objekt	Utförande-, funktions- och totalentreprenader	Öresundsbron, Botniabanan, Skurubron, Sundsvallsbron	Norska vägar (RV 3, 25) och finska vägar (E75, E18) med alternativt upplägg	Arlandabanan

Traditionell offentlig modell för upphandling och förvaltning

I den traditionella modellen för upphandling och förvaltning tar det offentliga ett helhetsansvar för genomförande och finansiering. I denna modell är det också vanligt att det offentliga upphandlar en eller flera aktörer som utför arbetet med att färdigställa infrastrukturen och även genomföra drift och underhåll. Olika typer av upphandling kan tillämpas (till exempel utförandeentreprenad, totalentreprenad, funktionsentreprenad, funktionsentreprenad med helhetsåtagande).

Inom ramen för den traditionella modellen kan man tänka sig andra modeller som dessutom kan vara kompletterande. Medfinansiering innebär att privata eller offentliga aktörer är med och betalar för infrastrukturen. Ofta är det kommuner och regioner som med hjälp av skattemedel delfinansierar investeringarna. Ett exempel är Stockholmsförhandlingen där kommuner medfinansierar infrastruktursatsningar genom att både lova att bostäder ska byggas och genom att bidra med kapital. En variant på medfinansiering är att ta ut brukaravgifter för att bidra till finansiering av infrastruktur, till exempel trängselskatterna i Stockholm och Göteborg. En annan variant är så kallad förskottering där exempelvis kommuner erbjuder räntefria lån för att tidigarelägga investeringar.

Inom ramen för offentlig finansiering kan även EU-medel nämnas och i synnerhet CEF (Fonden för ett sammanlänkat Europa) som möjliggör att söka medel för projekt inom ramen för TEN-T (det Transeuropeiska nätverket för transport). Även medel från ERDF (European Regional Development Fund, Europeiska regionala utvecklingsfonden) kan användas för transportinfrastrukturprojekt.

I den traditionella modellen finansieras infrastruktur i normalfallet via årliga anslag och ytterst med skatter, men det finns även möjligheten att ta upp lån via Riksgälden eller ta upp lån på kapitalmarknaderna och i viss utsträckning dra nytta av statliga garantier.

Alternativ organisering och finansiering för att utveckla infrastrukturen – Hur fungerar det?

Projekt med alternativ finansiering och organisering definieras som ett samarbete eller partnerskap mellan den offentliga sektorn och den privata sektorn för att planera, bekosta finansiera, bygga, driva och/eller underhålla offentlig infrastruktur eller tillhandahålla offentliga tjänster. Det är en samarbetsmodell där båda parter arbetar tillsammans för att uppnå gemensamma mål inom infrastruktursektorn. Dessa modeller kallas också för offentlig-privat-samverkansprojekt (OPS-projekt eller PPP, Public-Private Partnership på engelska). Det går även att tänka sig helt privat ägande av infrastruktur eller att det offentliga säljer av infrastruktur tillgångar till privata aktörer, det vill säga ägarväxling.

Ovan genomförandemodeller kan tillämpas på en mängd olika typer av offentlig infrastruktur, inklusive vägar, broar, flygplatser, hamnar, vattenförsörjningssystem, energianläggningar, sjukhus samt skolor. Varianter på dessa modeller är också vanligt förekommande inom fastighetssektorn.

Karaktäristiskt för alternativa upplägg är att risken delas mellan den offentliga och privata sektorn i enlighet med projektets specifika villkor. Detta kan inkludera risker som byggnadsrisker, driftsrelaterade risker och finansiella risker.

Hur stort det privata inflytandet kan vara varierar. Det man ofta tänker på när man pratar om denna typ av projekt är DBFOM (Design-build-finance-operate-maintain). Det finns andra modeller där ansvaret för de olika delarna fördelas på andra sätt, se faktabox 1.

Modellen innebär att via ett särskilt projektbolag ansvarar privata aktörer (ofta via ett konsortium) för projektering, byggnation och finansiering samt drift och underhåll. Normalt använder man sig även av

en koncessionslösning. Projektbolaget kan också ha offentliga ägare och offentliga medfinansiärer (till exempel statliga pensionsfonder). För att finansiera infrastrukturprojektet ställer exempelvis banker och ägare upp med lån och riskkapital för att finansiera byggandet av infrastrukturen. När projektet är klart kommer intäkterna ofta från brukaravgifter och/eller någon form av tillgänglighetsersättning eller markvärdeseffekter. Det går också att kombinera dessa olika intäktskällor.

Brukaravgifter är till exempel en väg-, bro- eller tunnelavgift. Tillgänglighetsersättning kan beskrivas som en årlig hyra som till exempel staten betalar under koncessionsperioden för att få tillgång till infrastrukturobjektet (till exempel en väg eller en bro). Markvärdeseffekter kan exempelvis uppstå i anslutning till stationer och möjligheten att fastighetsutveckla kan också fungera som en potentiell intäktskälla för projektbolaget.

I regel driver projektbolaget infrastrukturen under en längre tid inom ramen för en så kallade koncession (till exempel under 30 år). I slutet av koncessionen förväntas anläggningen ofta överlämnas i fullgott skick till staten.

Syftet med alternativa genomförandeformer är vanligtvis att uppnå gemensamma mål som att förbättra infrastrukturen, öka effektiviteten, minska kostnaderna och bidra till ett väl fungerande transportsystem under hela dess livslängd.

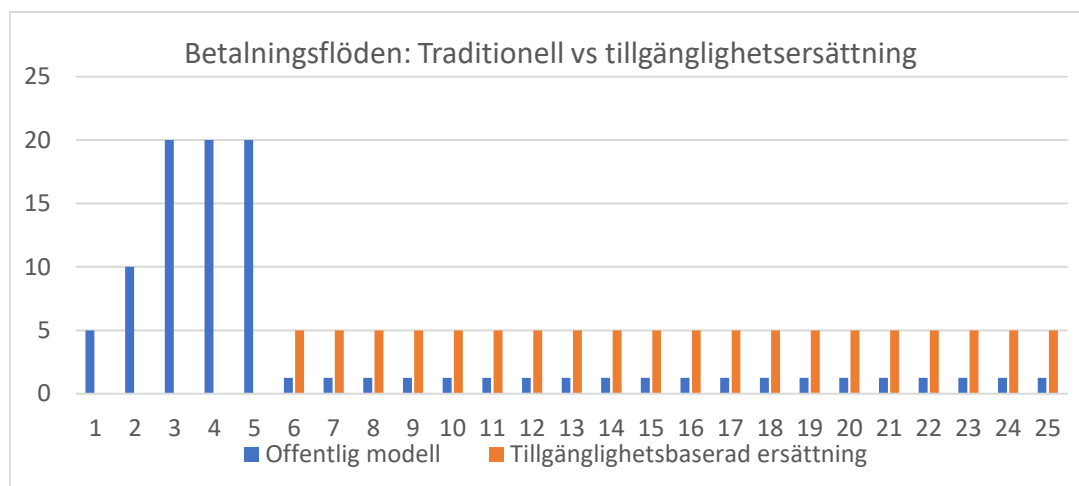
I Faktabox 1 beskrivs två vanliga upplägg och i Faktabox 2 beskrivs hur denna typ av projekt brukar organiseras.

FAKTABOX 1: Exempel på alternativ finansiering och organisering av infrastrukturobjekt

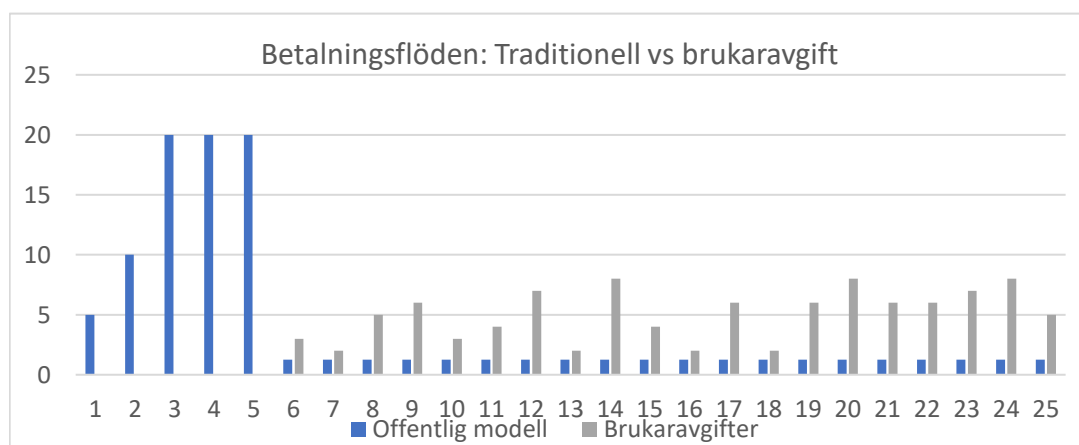
Ett möjligt OPS-projekt är byggande och drift av en bro. I den traditionella modellen tar Trafikverket ansvar för byggande och förvaltning av bron genom att handla upp en entreprenör som bygger bron och får ersättning för arbetet under byggperioden (blå staplarna i figur A under år 1–5). Därefter handlas en underhållsentreprenör upp som får en årlig ersättning för att sköta underhållet (från år 6 och framåt).

I ett OPS-upplägg med tillgänglighetsersättning (orangea staplarna i figur A) broavgifter (orangea staplarna i figur B) får ett projektbolag – efter upphandling – ansvar för att finansiera, bygga och driva objektet. Om tillgänglighetsersättning tillämpas får projektbolaget en årlig förutbestämd ersättning per år som är så stor att projektets kostnader samt riskjusterad ersättning erhålls. Om en brukaravgift används bestäms intäkterna av hur många som passerar bron. I det senare fallet tar projektbolaget betydligt större risk i o m att intäkterna kan variera och projektet därmed kan komma att gå med förlust. Detta innebär i sin tur att de som lånar ut pengar till projektbolaget för att finansiera byggandet av bron kommer att kräva en högre riskpremie. Om i stället en förutbestämd tillgänglighetsersättning används, blir risken och därmed riskpremien lägre. Att reducera och fördela risker är av central betydelse i projekt där alternativa modeller används.

Figur A. Betalningsflöden i traditionell och alternativ modell med tillgänglighetsersättning



Figur B. Betalningsflöden i traditionell och alternativ modell med brukaravgift



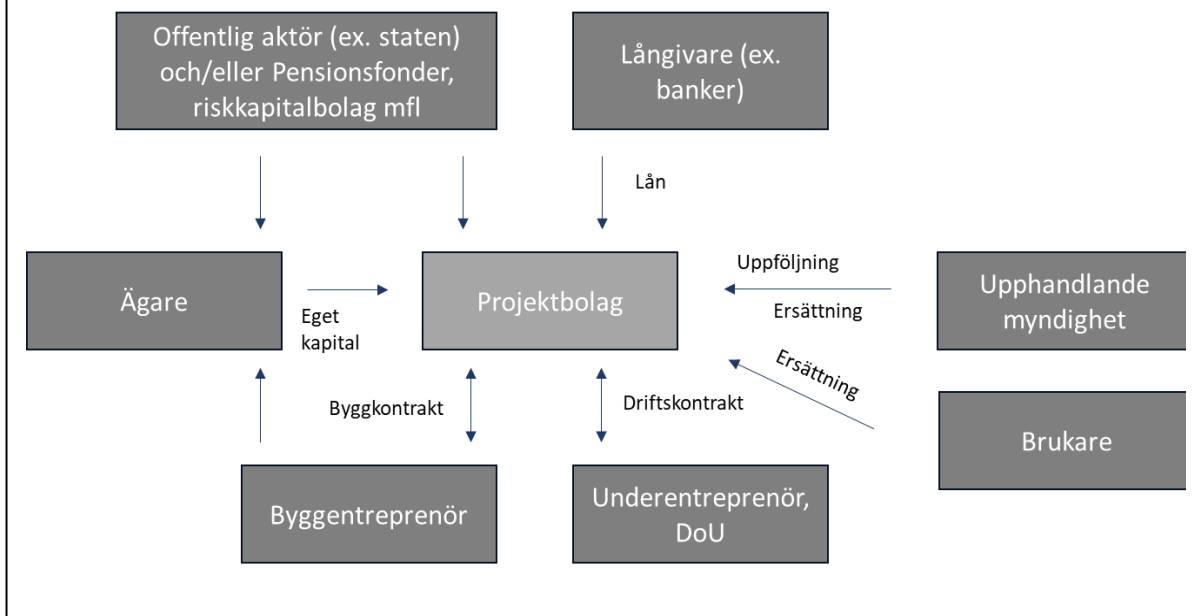
Ovan är exempel på så kallad DBFOM-modell (design-build-finance-operate and maintain). Utöver projektering, byggnation och finansiering ansvarar det privata i dessa modeller för både drift och underhåll. En vanlig form av denna modell utförs med en koncessionslösning. Det privata projekterar, finansierar, bygger och driver då inkomstgenererande infrastruktur mot rätten till anläggningens intäkter under en viss tidsperiod, i regel under en längre tid som 25–30 år. Äganderätten till anläggningen kvarstår hos den offentliga sektorn. Det finns andra exempel på samverkansmodeller. Nedan listas några vanliga.

- DBO: Design-build-operate. Det privata projekterar, bygger och driver anläggningen.
- DBFO: Design-build-finance-operate. Utöver projektering, byggnation och drift ansvarar det privata för projektets finansiering.
- DBFM: Design-build-finance-maintain. Det privata ansvarar för projektering, byggnation, finansiering och underhåll.
- BOT Build-operate-transfer. Det privata bygger och driver en anläggning, Anläggningen ägs av det offentliga som övertar driftansvar när exempelvis en koncession upphör.
- BOOT Build-own-operate-transfer. Som ovan, men anläggningen ägs efter byggnation av det privata och övergår sedan i offentlig regi.
- BOO Build-own-operate. Som ovan, men med privat ägande utan övergång till det offentliga efter en tidsperiod.

Faktabox 2. Organisering av projektbolag

För att genomföra ett projekt med alternativ finansiering och organisering skapas ett projektbolag som ansvarar för finansiering, byggande, samt drift och underhåll, se figur C. Projektbolagets ägare (till exempel byggtreprenörer och infrastrukturfonder) tillför eget kapital som blir en del av finansieringen under byggskedet. Ytterligare finansiering kommer från långivarna (till exempel banker och pensionsfonder). Projektbolaget upprättar ett byggkontrakt med en byggtreprenör och ett driftskontrakt med en driftsentreprenör. När projektet är färdigt får de som passerar bron betala en broavgift som kan kanaliseras via den upphandlande myndigheten alternativt betalar myndigheten en tillgänglighetsersättning till projektbolaget som kan komma från anslag eller via någon form av brukaravgift. Den upphandlande myndigheten har även en uppföljande roll (kvalitet på projektleverans, drift och underhåll samt objektets prestanda i slutet av koncessionsperioden).

Figur C. Organisering av projektbolag

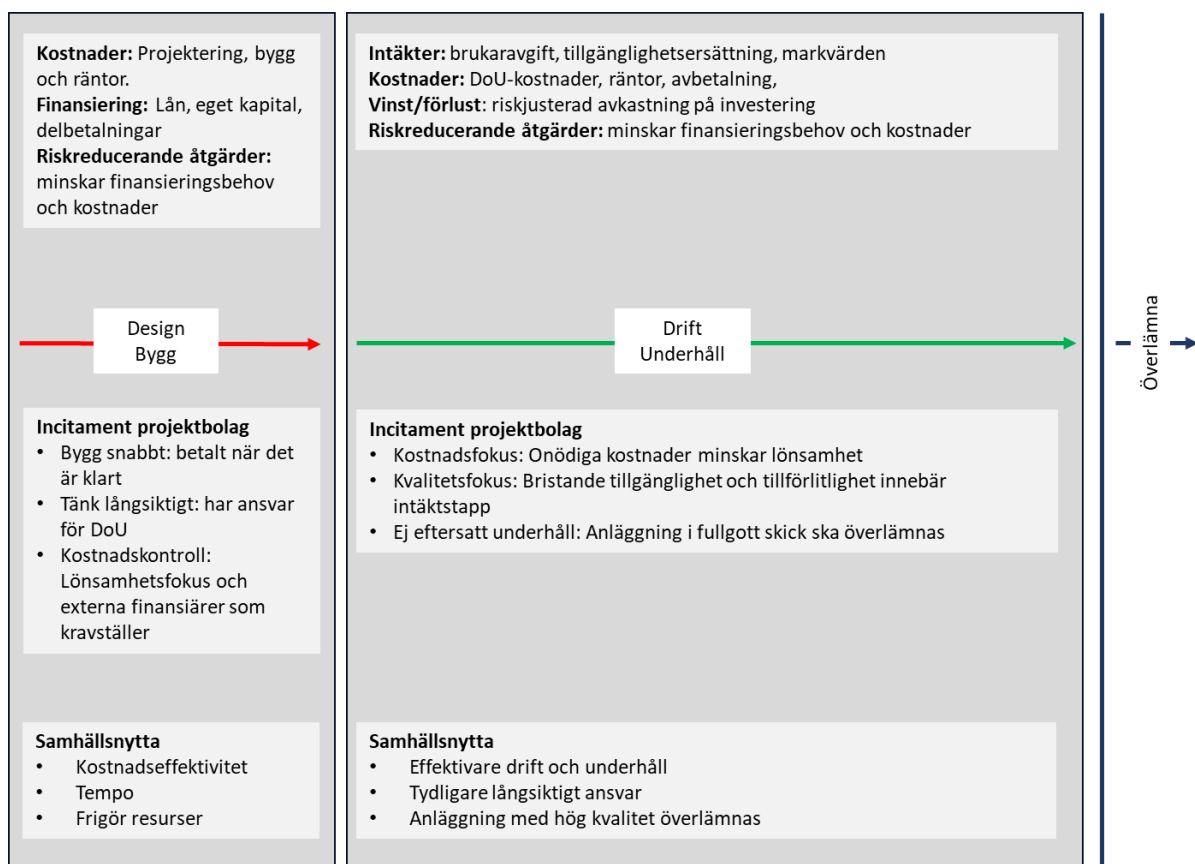


Vilka är för- och nackdelarna med alternativa genomförandemodeller?

I figur 2 sammanfattas översiktligt de drivkrafter och incitament som kännetecknar alternativa genomförandemodeller och hur dessa modeller kan bidra till ökad effektivitet både i bygg- och förvaltningsskedet.

Karaktäristiskt för alternativa genomförandemodeller är att ett projektbolag eller en motsvarande funktion tar övergripande ansvar för en anläggning under hela dess livscykel, det vill säga design- och byggfas samt även drift- och underhållsfas. Typiskt för alternativa genomförandemodeller är också att staten är den yttersta ägaren, men att projektbolaget uppdras en koncession under en relativt lång tidsperiod (ofta 15–25 år) för att på så sätt hinna få återbetalt för investeringen.

Figur 2: Kompletterande alternativa modeller ger incitament att bygga och förvalta effektivt



I design och byggskedet uppstår kostnader för att projektera och bygga. Dessa kostnader behöver finansieras, vilket typiskt görs med hjälp av lån och eget kapital. Finansieringen kan komma från såväl privat håll (via banker och ägarkapital), men också via offentliga källor (förskottering, det vill säga staten eller kommuner/regioner tar upp lån). Vilken finansieringsform som är bäst är projektspecifikt och bör styras av vilken modell som ger lägst total kostnad. Finansieringen innebär också att det uppstår räntekostnader.

Behovet av finansiering kan också minskas om projektbolaget kan få viss betalning vid delleranser under design- och byggfasen. Denna typ av delbetalningar bidrar även till att minska den totala risken i projektet och därmed behöver finansiärerna inte kräva lika stora riskpremier.

I alternativa modeller där projektbolagets ersättning primärt erhålls när anläggningen godkänts och kan börja användas skapas kraftfulla incitament att bygga på tid. I och med att projektbolaget också har ansvar för drift och underhåll samt åläggs överlämna en anläggning i fullgott skick har bolaget incitament att tänka långsiktigt när det gäller val av exempelvis material för att på så sätt optimera anläggningen ur ett livscykelperspektiv.

En dimension som särskiljer alternativa genomförandemodeller från traditionella modeller är att de externa ägarna och finansierarna har tydligt fokus på lönsamhet, vilket innebär stort fokus på att bygga snabbt och långsiktigt kostnadseffektivt. Finansierarna fungerar även som extra riskkontrollanter vilket ytterligare minskar risken för fördröjningar.

I drift- och underhållsfasen ansvarar projektbolaget för att driva och underhålla anläggningen (ofta via en kontrakterad underhållsentreprenör). I slutet av koncessionen ska projektbolaget överlämna anläggningen i fullgott skick. Under koncessionsperioden uppstår de ytterst betalar för projektet. Intäkterna kan baseras på olika typer av modeller beroende på typ av projekt och medför olika risknivåer för projektbolaget. De vanligaste förekommande modellerna är brukaravgifter (till exempel broavgift), tillgänglighetsersättning (det vill säga staten "hyr" anläggningen mot en årlig avgift) eller markvärdeseffekter (projektbolaget ges till exempel rätten att utveckla fastigheter i anslutning till stationer). Det är inte ovanligt med någon kombination av dessa intäktskällor.

Även i drift- och underhållsfasen uppstår incitament som särskiljer alternativa upplägg från mer traditionella genomförandeformer. I och med att projektbolaget har ett långsiktigt förvaltningsansvar har man incitament att driva anläggningen kostnadseffektivt. Bolaget har även incitament att upprätthålla kvaliteten i och med att bolaget ska överlämna anläggningen i fullgott skick. En väl så viktig drivkraft är att om anläggningen brister i funktion och tillgänglighet så kommer projektbolaget att förlora intäkter (om brukaravgifter används) eller drabbas av reducerad tillgänglighetsersättning om anläggningen inte svarar upp mot det som har utlovats.

Ett potentiellt problem under projektets hela livscykel är att finansieringskostnaderna kan bli relativt stora. För att hantera detta, men samtidigt behålla effektivitetsvinsterna, bör stort fokus läggas på riskreducerande åtgärder och medel för att säkerställa att det faktiska finansieringsbehovet ligger på en optimerad nivå. Exempel på detta är betalningar vid delleveranser i byggskedet. I förvaltningskedet kan till exempel tillgänglighetsersättning användas i stället för brukaravgifter. För finansierarna innebär tillgänglighetsersättning betydligt mer förutsägbara intäkter och därmed lägre riskpremie och således lägre totala kostnader.

Vid val av modell bör samtliga intäkter och kostnader över en anläggnings livscykel beaktas

När olika genomförandeformer jämförs är det även av vikt att se på totalintäkter och totala kostnader. Ett problem med traditionella upplägg är att de har visat sig ge upphov till skuggkostnader. Exempel på skuggkostnader är att en del projekt som genomförs med traditionella genomförandeformer har visat sig dra ut på tiden, att kostnader blir större än budgeterat och det finns även indikationer på att vissa projekt delats upp på ett sätt som inte är optimalt ur ett systemperspektiv. Detta gäller inte minst större projekt. En skuggkostnad är även det eftersatta underhållet som har kommit att summera till stora belopp. En ytterligare skuggkostnad som behöver beaktas är att skattefinansierade projekt ger upphov till så kallade skattekilor och undanträngningseffekter. En aktuell illustration på skuggkostnader är de problem som bland annat LKAB har upplevt i samband med att trafiken på Malmbanan har behövt ställas in.

Skuggkostnaderna, som även kan innefatta reducerat skatteunderlag, behöver också beaktas när man utvärderar huruvida alternativa modeller för finansiering och organisering av infrastrukturen kan

komplettera de mer traditionella upphandlingsmodellerna. Även om dessa bedömningar är genuint svåra så är de viktiga, vilket även visas av till exempel de konsekvenser som privata aktörer redovisar att de drabbas av till följd av brister i infrastrukturen.

Om alternativa upplägg kan bidra till att tidplanen bättre kan hållas, så hanteras skuggkostnader i större omfattning och man skapar även tidsmässig plats till andra projekt enligt planeringen. Det innebär att andra projekt inte behöver förskjutas framåt i tiden.

Om alternativa upplägg också bidrar till mer långsiktighet och livscykelkostnad-tänk så bidrar det över tid till att det inte blir en ökande underhållsskuld, vilket också bör medföra att mer resurser frigörs till andra mer projekt eller ökat underhåll i andra delar av transportsystemet.

Sammantaget är paketering av projekt avgörande. Genom att baka in underhåll och drift i upphandlingen, skapas en större affär, och därmed öppna för effektivare byggande och incitament att bli klar i tid, men också att man bygger för ett effektivare underhåll kan flera av de problem som idag kännetecknar många traditionellt upphandlade projekt hanteras.

Riskfördelning och riskreducerande åtgärder påverkar finansieringskostnader och incitament

När kompletterande alternativa modeller designas är riskfördelning och riskreducerande åtgärder en central del av det förarbete som måste göras för att skapa rätt incitament och säkerställa långsiktigt effektivt utfall. Exempel på riskreducerande åtgärder när det gäller ersättningsmodeller är exempelvis inkapsling, det vill säga kontrakt där det finns "tak och golv" för att hantera intäkt- och kostnadsvariationer över tid (just osäkerheter över tid är en central riskfaktor). Andra exempel kan vara statliga stöd och olika former av EU-stöd som minskar behovet av externt kapital och därmed total riskexponering.

Ett projekt som inte finansieras via årliga anslag behöver hitta finansiering under primärt byggskedet. Denna finansiering kan utgöras av externt privat kapital, offentligt kapital eller någon hybridform. Om privat kapital ska finansiera ett projekt vill finansierarna dels ha avkastning på investeringen, dels ta höjd för olika risker. Är riskerna stora och svårförutsägbara blir riskpremien hög. Blir riskpremien för hög kan det göra att finansieringskostnaderna blir större än de effektivitetsvinster som ett alternativt upplägg bedöms kunna ge upphov till. Det finns således skäl att skapa alternativa modeller där risk och osäkerheter minimeras (eller snarare kalibreras) så att de inte påverkar de potentiella effektivitetsvinsterna negativt.

Några riskreducerande åtgärder och åtgärder för att minska det externa finansieringsbehovet nämndes ovan, till exempel tillgänglighetsersättning i stället för brukaravgifter. En vanlig metod är så kallad delbetalning vid delföranskningar under byggskedet. Genom att den upphandlande myndigheten gör delbetalningar minskar projektbolagets totala skuldsättning och därmed såväl finansieringsomfattning men även risk, vilket även leder till att finansierarna kommer att kräva en lägre riskpremie.

Ett annat alternativ är om projektbolaget kan erbjudas statliga garantier, detta är dock en väg som riskerar att betraktas som statsstöd, vilket EU inte tillåter.

Ett ytterligare alternativ är att projektbolaget har offentliga ägare, vilket kommer att innebära att projektet indirekt kommer att komma åt billigare statlig finansiering i och med att staten har hög kreditvärdighet. Ett exempel på denna modell är Öresundsbron.

Det finns med andra ord många olika sätt att hantera risk både när det gäller ersättningsmodeller och finansieringsupplägg.

Staten lånar billigare

En vanligt återkommande kritik mot alternativ finansiering och organisering är att staten lånar billigare i och med att staten bland annat inte tar hänsyn till projektrisk och även förväntas kunna betala tillbaka alla lån. Som dock har nämnts ovan är det inte givet om ett bredare perspektiv anläggs. För det första kan olika riskreducerande åtgärder sänka den riskpremie som privata finansierer tar ut, vidare kan de privata finansierarna drabbas av att satsningarna inte faller väl ut och det är då en kostnad som staten inte behöver bära. Slutligen måste, som också nämnts ovan, total kostnaden bedömas. Om ett alternativt upplägg bidrar till att ny transportinfrastruktur byggs snabbare, innebär bättre kostnadskontroll och minskar risken för eftersatt underhåll är detta något som bör beaktas i jämförelse mellan olika genomförande former. De eventuellt högre finansieringskostnaderna kan således också beaktas som en premie för leverans av en anläggning både på kort och lång sikt.

Nya pengar?

Ett annat återkommande argument är att alternativ finansiering innebär ”nya pengar”. Svaret är både ja och nej. Om ett projekt läggs helt utanför statens ansvar, det vill säga finansieras och bekostas helt utan statlig inblandning så kan man säga att ett projekt har dragit nytta av ”nya pengar”.

Om staten däremot är med och bidrar med lån eller lämnar statliga lånegarantier som bidrar till lägre finansieringskostnader är det inte nya pengar utan staten har i detta fall iklätt sig ett ansvar och kommer exempelvis att behöva betala av lån.

Om intäkterna från projektet kommer via en tillgänglighetsersättning går det inte heller att hävda att det är nya pengar. I stället för att projektet betalas under byggfasen kommer staten att ikläda sig ett ansvar att under hela koncessionsperioden årligen ersätta projektbolaget. Dessa medel kommer att komma från framtida skatteintäkter.

Argumenten för alternativ finansiering och organisering är således ofta inte ”nya pengar” utan snarare att projekt kan tidigareläggas och om de är rätt utformade bidra till högre effektivitet vad gäller byggande samt drift- och underhåll.

Alternativa upplägg är ett komplement, inte något helt väsensskilt

Avslutningsvis kan det konstateras att alternativa upplägg där projektbolag har ett långt kontrakt/koncession syftar till att bygga in mekanismer som säkerställer att projekt genomförs i tid och kostnadseffektivt, att det inte uppstår något eftersatt underhåll samt att de som äger projektet får bära en hel del projektrisken. Detta kommer givetvis med en kostnad som tar sig uttryck i högre finansieringskostnader. När man jämför alternativa modeller med traditionella offentliga modeller, som har givit upphov till högre byggkostnader, längre byggtid och eftersatt underhåll, måste dessa kostnader beaktas när man jämför vad olika modeller ger för ”valuta för pengarna”.

Denna typ av projekt ska inte heller ses som något helt väsensskilt från andra genomförandeformer utan snarare som en modell bland många andra modeller såsom utförandeentreprenad, totalentreprenad, funktionsentreprenad, funktionsentreprenad med helhetsåtagande och OPS-upplägg. Vad som skiljer de olika modellerna åt är exempelvis riskfördelning, samt vilka frihetsgrader och ansvar entreprenörerna och projektbolagsägarna har.

Några nordiska exempel på projekt där alternativa genomförandeformer har använts

Transportinfrastrukturprojekt där alternativa finansiering och organisering har tillämpats är inte så vanligt i Sverige, men det finns några exempel. Internationellt är det betydligt vanligare och i våra grannländer finns flera exempel. Nedan beskrivs några svenska och nordiska projekt.

Sverige

Öresundsbron

Öresundsbron är ett exempel på alternativ finansiering och organisering inom ramen för ett offentligt ansvar. Bron, med tillhörande infrastruktur på land, ägs av ett projektbolag (Öresundsbrokonsortiet). Konsortiet ägs i sin tur del i lika delar av den svenska staten genom Svedab (Svensk-danska Broförbindelsen Svedab Aktiebolag) och den danska staten genom A/S Øresund. Bron har finansierats via lån med statliga garantier och där lånen betalas med broavgifter. EU har även bidragit till viss del. Lånen ska vara återbetalade senast 2050. Investeringskostnaden var drygt 20 miljarder kronor i den tidens penningvärde. Till detta kommer även kostnader för anslutningar på och för Citytunneln.

Brons intäkter genereras av godstransporter och persontrafik. Konsortiets uppgift som ägare av Öresundsbron är att säkerställa en långsiktig, kommersiellt sund och effektiv verksamhet med fokus på drift och underhåll av den fysiska förbindelsen samt marknadsföring, kundservice och finansiering. Med intäkter från en affärsmässig verksamhet ska lånen som finansierade brobygget återbetalas.

Arlanda Express

Arlanda Express är ett av få exempel på ett projekt där alternativ finansiering och organisering med ett stort inslag av privat kapital och kompetens har tillämpats. Projektet är dock inte helt privatfinansierat, bland annat finns ett statligt garantilån. Ett projektbolag (A-train) har byggt och driver trafiken mellan Stockholm C och Arlanda. Kostnaden för drift finansieras via biljettintäkter. Staten äger infrastrukturen via AIAB. A-Train har en koncession att köra tåg till 2050.

Arlanda express ägs och drivs av A-Train AB. Banan började byggas 1995 och stod klar hösten 1999 då den överlämnades till statligt ägda Arlandabanan Infrastructure AB (AIAB). A-Train AB hyr Arlandabanan med en koncession att köra tågtrafiken fram till år 2050. Verksamheten drivs helt och hållet på marknadsmässig grund.

AIAB ägs till 100 procent av svenska staten och svarar för statens rättigheter och skyldigheter rörande Arlandabanan. AIAB:s uppgift är att inneha och förvalta järnvägen samt upplåta den och vissa andra rättigheter som krävs för driften av järnvägstrafik mellan Arlanda flygplats och Stockholm C till A-Train. Statens villkorslån betalas tillbaka genom att A-Train går med vinst.

Inledningsvis ägdes A-Train AB av det konsortium som byggde Arlandabanan. Mellan 2004 och 2014 ägdes företaget till 100% av australiska Macquarie European Infrastructure Fund. Sedan 2014 ägs A-Train av ett konsortium bestående av STC Pooled Fund (State Super) som är en australiensisk pensionsfond som förvaltar pensionstillgångar för offentligt anställda; Australian Retirement Trust

(ART) är en av Australiens största pensionsfonder och Gingko Tree Investment Ltd som är ett underdepartement till kinesiska regeringen med ansvar för kinesiska statens utlandsplaceringar.

Botniabanan

Botniabanan (190 km lång järnväg i Ångermanland och Västerbotten) är ett exempel på ett alternativt upplägg. I detta fall ett statligt/kommunalt ägt projektbolag (Botniabanan AB) som byggt och förvaltar järnvägen. Projektbolaget har tagit statsgaranterade lån för att bygga järnvägen. Efter att Botniabanan öppnades för trafik överfördes aktierna i Botniabanan AB till Trafikverket. Bolaget försattes därefter i likvidation och upptagna lån för byggandet av Botniabanan överfördes från bolaget till staten/Trafikverket. Lånet ska vara återbetalat till 2050.

I upplägget har berörda kommuner även förbundit sig att stå för kostnaderna för uppförandet av resecentra. Dessutom förband sig länstrafikbolagen att under en 15-årsperiod bedriva regional tågtrafik på banan. Bygget påbörjades 1999 och invigdes 2010. Bygget blev flera år försenat längs vissa delar, bland annat på grund av miljöprovning samt nya krav på Botniabanan.

Sundsvallsbron, Motalabron och Skurubron

Sundsvallsbron byggdes mellan 2011–2014 av det dansk-tyska konsortiet JV Sundsvallsbron AB, på uppdrag av Trafikverket. Projektet finansierades en tredjedel genom statliga anslag och två tredjedelar genom lån från Riksgälden. Lånen återbetalas genom broavgifter under uppskattningsvis 35 år, som administreras av Transportstyrelsen. Broavgifterna planeras att tas bort när lånet till Riksgälden är avbetalat. Konsortiets parter hade ansvaret för projektering och utförande av bron, samt säkerställande av långsiktig funktion. Efter slutförandet av byggprojektet övergick ägandet av bron till Trafikverket, inklusive ansvar för drift, underhåll och relaterade finansiella och politiska risker. Totalt kostade projektet cirka 1,9 miljarder kronor.

Motalabron byggdes mellan 2010–2013 av NCC på uppdrag av Trafikverket. Projektet finansierades en tredjedel genom statliga anslag och två tredjedelar genom lån från Riksgälden. Lånen återbetalas genom broavgifter under uppskattningsvis 40 år som administreras av Transportstyrelsen. Motala kommun har medfinansierat gång- och cykelbanan på bron. Broavgifterna planeras att tas bort när lånet till Riksgälden är avbetalat

Nya Skurubron byggdes mellan 2019–2023 av den italienska entreprenören Itinera S.p.A, på uppdrag av Trafikverket. Projektet finansierades till en tredjedel genom statliga anslag och till två tredjedelar genom lån från Riksgälden. Lånen återbetalas genom broavgifter under uppskattningsvis 22 år. Avgifterna administreras av Transportstyrelsen. Broavgifterna planeras att tas bort när lånet till Riksgälden är avbetalat.

Norge

År 2001 beslutades att genomföra tre vägprojekt som piloter för offentlig-privat samverkan och inom ramen för det norska bompeng-systemet: E18 Grimstad-Kristiansand, E39 Klett-Bårdshaug och E39 Lyngdal-Flekkefjord. Projektbolagen fick ansvar för finansiering, projektering och byggande samt drift och underhåll. Längs sträckorna tas "Bompenger" (vägtullar) ut för att erhålla medel som täcker en del av projektets kostnader. Projektbolagens intäkter baseras dock i huvudsak på en tillgänglighetsbaserad ersättningsmodell. Sedan piloterna har ytterligare ett vägprojekt mellan Løten och Elverum genomförts med samma upplägg, färdigställd år 2020. Två OPS-projekt planeras/byggs även längs E10 Tjeldsund–Gullesfjordbotn–Langvassbukta och Riksvägen Sotraförbindelsen.

För projekten finns flera fördelar och vissa utmaningar. Fördelarna inkluderar bland annat färdigställande inom eller före angiven tid och minskade investeringskostnader jämfört med budget. Utmaningarna inkluderar bland annat svårigheter kopplat till riskallokering mellan olika aktörer i arbetets olika skeden.

Finland

Finland påbörjade 1997 ett större privatfinansierat vägprojekt, E75 Järvenpää-Lahti. Projektet färdigställdes 1999. Investeringen bedömdes som samhällsekonomiskt lönsam, men rymdes inte inom ordinarie budgetanslag. Samtidigt fanns stora behov av att förbättra framkomligheten och trafiksäkerheten. Därför blev vägprojektet en pilot för att testa en ny, alternativ modell. Ersättningsmodellen som valdes var en så kallad "skuggtull", där staten ersatte koncessionshavaren baserat på faktiska trafikvolymerna i stället för väganvändarna (såsom vid traditionella tullar). Projektbolaget ansvarade för byggande och underhåll av vägen. Efter 15 år lämnades vägen tillbaka till Trafikledsverket Väylä, Finlands motsvarighet till Trafikverket.

Efter E75 Järvenpää-Lahti har ytterligare tre privatfinansierade vägprojekt genomförts i Finland: E18 Muurla-Lohja, E18 Koskenkylä-Kotka och E18 Hamina-Vaalimaa. Dessa projekt använde också tillgänglighetsbaserade ersättningsmodeller, där koncessionshavaren fick betalning under angivna perioder utifrån vägens bedömda kvalitet och tillgänglighet för användare.

För de fyra vägprojekten har flera fördelar och vissa utmaningar noterats i efterföljande utredningar. Fördelarna inkluderar att OPS-modellen gjorde det lättare att få i gång stora projekt, tidigare färdigställande, systematisk riskhantering och lägre investeringskostnader jämfört med konventionella metoder. Det har även beräknats stora samhällsekonomiska besparingar genom minskade olycks-, miljö- och tidskostnader, särskilt för E75 Järvenpää-Lahti. Projektet bedömdes också ha främjat tillväxten i de omgivande samhällena längs vägarna. En fördel är också att det inte uppstår en underhållsskuld, eftersom avtalet kräver att vägarna överläts i ett fullgott skick. Utmaningarna inkluderar bland annat att långa kontrakt binder upp framtida medel för infrastrukturinvesteringar, kostnader förknippade med att upprätta kontrakt, högre finansieringskostnader och osäkerheter kring riskfördelning mellan olika aktörer vid olika skeden av projekten. Särskilt avseende betalningsmekanismer, tidspress och nödvändiga förändringar under långa avtalsperioder.

Danmark

Alternativa finansierings- och organisationsmodeller för transportinfrastruktur i Danmark är generellt sett sällsynta, både historiskt sett och i nutiden. Ett exempel är ett vägprojekt som genomfördes i samverkan mellan Vejdirektoratet, ansvarig för statliga vägar i Danmark, och konsortiet Kliplev Motorway Group (KMG). Mellan 2009 och 2012 fick konsortiet i uppdrag att planera och bygga en 25 km lång ny motorväg mellan Kliplev och Sønderborg samt ansvara för vägens drift under 30 år. Trots att projektet bedömdes som framgångsrikt har inga liknande vägprojekt genomförts sedan dess.

Danmarks framsteg inom området är främst förknippade med megaprojekt som omfattar broar och tunnlar för att förbinda större öar och skapa kopplingar till Sverige och Tyskland. Dessa projekt hanteras av det statliga bolaget Sund & Bælt Holding A/S. Bolaget har idag ansvaret för drift och underhåll av både Stora Bältbron och Öresundsbron samt för konstruktionen av den framtida Fehmarn Bält-tunneln mellan Danmark och Tyskland. Dessa projekt finansieras genom en modell

med statsgaranti för lån, kompletterad med användaravgifter. Bygg- och underhållsarbeten utförs av privata entreprenörer.

Stora Bältbron, som är en motorvägs- och järnvägsförbindelse mellan Fyn och Själland, byggdes över en period på 10 år och öppnade för trafik mellan 1997 och 1998. Den nya modellen valdes på grund av avsaknad av (traditionell) finansiering vid tillfället. Öresundsbron, byggd mellan 1991 och 2000, följde samma modell och involverade ett konsortium ägt till lika delar av den danska och svenska staten. Båda projekten har betraktats som framgångsrika.

Vad är av vikt att beakta i olika skeden av projekt där alternativa modeller tillämpas?

Om alternativ finansiering och organisering skulle bli vanligare i Sverige är det av vikt för näringslivet i stort och inte minst industrin som är beroende av goda transporter att denna typ av modeller tillämpas på rätt typ av investeringar, att projekten läggs upp så att de ger rätt incitament att bygga och förvalta effektivt samt att satsningarna ytterst bidrar till att stärka näringslivets och industrins konkurrenskraft i hela landet. Nedan diskuteras detta närmare. Utgångspunkten är att olika övervägande behöver göras i ett infrastrukturprojekts olika faser, se figur 3.

I en inledande fas är det viktigt att identifiera vilka behoven är och när det kan vara mer eller mindre motiverat för samhället alternativt enskilda företag att ta övergripande ansvar för utveckling av ny transportinfrastruktur. I nästa fas ska ändamålsenlig genomförandemodell väljas, det vill säga om ny infrastruktur ska utvecklas via den traditionella anslagsfinansierade modellen eller om någon form av alternativ finansiering och organisering ska prövas. Givet att en alternativ genomförandemodell används är det i den tredje fasen viktigt att utforma kontrakt så att de ger incitament bygga snabbt och kostnadseffektivt, men också att drift och underhåll är effektivt och bidrar till att anläggningen håller hög kvalitet under hela koncessionsperioden. I den avslutande överlämningsfasen är det dels av vikt att säkerställa att anläggningen återlämnas i det skick som är avtalat, dels att det finns en plan för hur anläggningen ska förvaltas i framtiden. Nedan utvecklas tankarna kring dessa olika faser.

Figur 3. Centrala skeden för projekt där alternativ finansiering och organisering tillämpas



Behov – När kan det vara motiverat för samhället respektive näringslivet att ta ansvar för att utveckla och förvalta transportinfrastruktur

Samhället och offentliga aktörer har traditionellt tagit ansvar för att utveckla och underhålla transportinfrastrukturen. Det finns flera anledningar till att så är fallet, men det behöver inte nödvändigtvis alltid vara så. Några centrala argument för att samhället ska ta ett större ansvar är följande.

Om det finns stora samhällsekonomiska fördelar, det vill säga nyttan av till exempel en ny väg gynnar många då är det ofta motiverat för samhället att ta ett större ansvar. Det finns en hel del projekt som inte nödvändigtvis ger stora samhällsekonomiska fördelar, men som kan vara viktiga ändå. Om en väg, en järnväg, en hamn eller en flygplats anses strategiskt viktig har samhället också en roll. Det kan till exempel handla om transportinfrastruktur som är av stor betydelse ur ett beredskaps- och försvarsperspektiv (till exempel NATO-relaterade projekt). Samhället kan även behöva ta ett större ansvar om utveckling av transportsystemet kan bidra till prioriterad regional utveckling (till exempel infrastruktur som är kritisk för norra Sveriges utveckling). Det kan även finnas exempel på satsningar som ger stora miljövinster, men där det kan, på grund av höga investeringskostnader finns begränsat intresse från privata aktörer att investera. Till exempel är ofta järnvägsinvesteringar kostsamma, men kan ge upphov till stora miljövinster. Ett vanligt skäl till att samhället kan ta ett större ansvar är också om det finns tydliga stordriftsfördelar. Detta är ofta fallet när ny infrastruktur ska byggas från

grunden och därmed är förknippat med stora fasta kostnader. Till exempel att bygga en eller flera nya tunnelbanelinjer.

Det finns även argument för att enskilda företag eller grupper av företag tar större ansvar för att finansiera och utveckla ny transportinfrastruktur. Ett skäl kan vara om det finns tydliga ekonomiska fördelar och att det ligger ett stort värde i att ha kontroll över anläggningen. Ett exempel är ett industrijärnvägsspår som enbart gynnar några få aktörer. Ett annat skäl kan vara att existerande transportinfrastruktur inte håller tillräckligt hög standard och att det också kommer att ta tid för offentliga aktörer att åtgärda problemen. I detta fall kan man tycka att det borde vara samhällets ansvar, men om det inte händer kan näringslivet "tvingas" ta ansvar för att driva projekt framåt då alternativet är sämre.

Givet att det finns ett behov av ny transportinfrastruktur bör frågan om en traditionell eller alternativ genomförandemodell ska tillämpas. En övergripande princip är att den mest effektiva genomförandeformen bör väljas. Om ett alternativt upplägg bidrar till kostnadseffektivitet, tempo och bättre förvaltning eller andra prioriterade mål bör detta alternativ väljas.

Exempel på några kriterier som bör övervägas om alternativ finansiering och organisering ska tillämpas.

- Transportpolitiskt motiverat och beslut har tagits att det är ett prioriterat projekt.
- Finns marknadsintresse? För att säkerställa konkurrens i upphandlingsfasen bör intresse från entreprenörer, investerare, finansiärer i såväl Sverige som internationellt finnas?
- Riskprofil. Är endogena risker (projektrisker) och exogena risker (politiska beslut som kan påverka projekt? Makrorisker?) hanterbara.
- Finns betalningsvilja hos företag (till exempel industrispår, sidospår, depåer) och hos användare (trängsel-, bro-, tunnelavgifter)
- Är tydlig avgiftsmodell möjlig (bro, förbifart, tunnel)? Det är av betydelse om brukarfinansiering ska användas för att bekosta anläggningen. Om detta saknas eller om risknivån är för hög för privata finansiärer kan modell med till exempel tillgänglighetsersättning väljas i stället.
- Kan vald modell bidra till att särskilda mål nås (till exempel bygga snabbt, innovation)?
- I ett tidigt skede är det även av vikt att involvera brukarna, det vill säga bejaka samarbete och industrins delaktighet i tidiga skeden så att brukarnas perspektiv kommer med.

Upphandling och val av modell – Välj ändamålsenlig modell, förankra och säkerställ en konkurrensutsatt upphandling

Givet att det finns behov av ny infrastruktur och givet att alternativ finansiering och organisering ska tillämpas bör ändamålsenlig modell väljas. På ett övergripande plan kan någon av nedan tre modeller väljas.

- Offentlig alternativ modell (offentligt projektbolag, koncession, statliga lån, tillgänglighetsersättning)
- Hybrid (privat projektbolag, koncession, stort inslag av riskreducerande åtgärder)
- Privat (privat projektbolag och finansiering, koncession brukaravgifter)

Det finns som nämnts tidigare olika varianter på dessa modeller. Till exempel går det att tänka sig en offentlig modell med brukarfinansiering (Öresundsbron), men också relativt privata upplägg där det kan finnas ett inslag av statliga lån och garantier för att minska projektriskerna (till exempel Arlandabanan som delvis finansierade med ett statligt lån). Det går, som framgick av Faktabox 1, även att tänka sig upplägg där ett projektbolag tar delansvar för att utveckla och förvalta en anläggning. I det följande utgår vi från ett upplägg där det finns ett större ansvar under anläggningens hela livscykel.

I upphandlingsskedet är det viktigt att säkerställa att det finns ett tillräckligt stort marknadsintresse att både bygga och finansiera projektet. En metod för att undersöka om det finns marknadsintresse är genom en så kallad Request for Information (RFI), vilket innebär att marknadsaktörer tillfrågas om de är intresserade av projektet och hur de tycker att projektet ska läggas upp. I detta skede ligger det också ett värde i att en hel del potentiella osäkerheter är hanterade (till exempel kommer alla tillstånd att vara på plats, finns det bedömningar av marknadspotentialen mm) för att underlätta för potentiella anbudsgivare att bedöma projektets möjligheter och risker.

Det är även av vikt att säkerställa att det finns fortsatt politisk acceptans för att tillämpa någon form av alternativ finansiering och organisering. Om så inte är fallet bidrar det till att skapa onödigt osäkerhet, vilket i sin tur kan få negativ effekt på marknadsintresset.

Av vikt är även att säkerställa att det finns upphandlingskompetens hos den upphandlande myndigheten. Givet att det finns begränsad erfarenhet i Sverige kommer denna kompetens troligtvis att behöva handlas upp externt.

Slutligen bör en konkurrensutsatt upphandling genomföras. Av vikt är bland annat att det är relativt låga trösklar att lämna anbud. Är projektet för komplicerat finns en risk att få lämna anbud. Det är även av vikt att ge en hel del frihetsgrader för att på så sätt öka innovationsgraden. Det kan dock vara motiverat med vissa grundkrav. Till exempel kan det ligga ett värde i att ny infrastruktur utformas så att den kan integreras med existerande infrastruktur. En ytterligare rekommendation är att tydliggöra att flera projekt kommer att handlas upp för att öka intresset hos de potentiella anbudsgivarna. Att ta fram ett anbud som berör relativt stora och komplicerade projekt där flera olika parter är inblandade är tids- och kostnadskrävande. Om flera projekt kommer att handlas upp ökar sannolikheten att de konsortier som lämnar anbud kan komma att vinna något projekt, vilket gör det intressantare att delta i upphandlingen.

Betydelsefullt är även att säkerställa att det konsortium som vinner projektet har kompetens och andra förutsättningar att driva projekt under lång tid.

Bygg- och förvaltningsskedet – Genomtänkta kontrakt, professionell styrning och kontinuerlig utvärdering

När ett projekt upphandlas är det av vikt att utforma kontraktet med projektbolaget på ett sådant sätt man säkerställer måluppfyllelse. Kontraktet bör tydliggöra ägarmodellen. Är det privat (till exempel Arlandabanan) eller offentligt (till exempel Öresundsbron). Vilken ersättningsmodell som ska användas (tillgänglighetsersättning, brukarfinansiering och/eller markvärdeseffekter). Koncessionens längd och förväntad status på anläggningen när den ska överföras till staten. För att minska osäkerheten i projektet behöver även risker fördelas och reduceras för att på så sätt minska finansieringskostnaderna. Riskbilden påverkas exempelvis av val av ersättningsmodell och eventuella delbetalningar till projektbolaget som då kan minska sin skuldsättning. Norska vägprojekt där man har använt sig av tillgänglighetsersättning och delbetalningar är exempel på riskreducerande åtgärder.

I bygg- och förvaltningsskedet är även professionell styrning från staten/myndigheten betydelsefullt. Om ersättning för projektet kommer från staten (till exempel via tillgänglighetsersättning) eller om det finns statliga lånegarantier, det vill säga om det inte är ett helt privat projekt behöver det redovisas i den offentlig redovisningen i och med att det är ett offentligt åtagande.

Av betydelse är även kontinuerlig utvärdering och lärande. För det första, för att följa upp att projektet går enligt plan och lever upp till de villkor som har avtalats. För det andra, för att dra lärdomar inför framtiden. Det finns begränsad erfarenhet av denna typ av projekt i Sverige och därför är det viktigt att dra lärdomar inför kommande projekt.

Överlämning – säkerställ kontraktsuppfyllnad och ta fram plan för framtida förvaltning

När koncessionen/kontraktet närmar sig slutet kan anläggningen överlämnas till staten. I detta skede är viktigt att det finns tydliga överlämningskriterier (kvalitet på anläggning o.d.) som uppfylls. Det är även viktigt med en smidig överlämning.

En central frågeställning i samband med överlämningen är att fastställa principer för framtida kostnadstäckning. Om till exempel en bro har haft en broavgift under koncessionstiden kan det finnas önskemål att bron ska integreras i det övriga vägsystemet och att broavgiften ska tas bort. Det kan vara ett alternativ, men samtidigt finns det kostnader med att förvalta en bro som inte försvinner. Skulle avgiften tas bort innebär det också att medel måste tas från drift och underhåll av andra delar av transportsystemet.

Ett alternativ till att överlämna anläggningen är att handla upp en ny extern aktör som får till uppgift under en längre period förvalta och utveckla anläggningen. Detta bör genomföras via en konkurrensutsatt upphandling för att på sätt säkerställa att bästa möjliga aktör tar ansvar för den fortsatta driften.

Övergripande principer – Vilken typ av modell ger störst nytta för industrin?

För industrin är en övergripande princip att det behövs ett transportsystem som är robust, hållbart och effektivt samt bidrar till att stärka industrins konkurrenskraft i hela landet.

För att uppnå detta behöver det existerande transportsystemet underhållas väl. Vidare behövs ny kapacitet som inte tar för lång tid att bygga och som byggs kostnadseffektivt. Det är även av vikt att infrastrukturen underhålls på bästa sätt. Industrin konkurrerar med företag i andra länder så infrastrukturen behöver inte bara vara robust utan kostnaderna för att använda transportsystemet bör inte heller vara högre än konkurrenternas i andra länder. Ett väl fungerande transportsystem är en viktig konkurrensfaktor för svensk industrin, inte minst på grund av att Sverige har långa avstånd inom landet och till viktiga marknader i Europa. Ibland är det även av stort värde att ha kontroll över en anläggning för att kunna anpassa den efter det enskilda företags behov.

Givet dessa krav kan skulle man kunna formulera en övergripande princip som om den tillämpas kan bidra till att gynna industrin när det gäller användning av alternativa genomförandeformer. Principen kan formuleras på följande sätt:

Industrin är öppna för alternativa genomförandeformer om de läggs upp på ett sådant sätt att de bidrar till att ny och för industrin betydelsefull transportinfrastruktur tidigareläggs, byggs snabbt, underhålls väl. Genomförandeformen ska vidare inte ge upphov till oskäligen kostnader som övervältras på industrin och försämrar dess internationella konkurrenskraft.

- Analys av vad som är ändamålsenlig genomförandemodell behöver utvärderas inför varje enskild investering i transportinfrastrukturen, men givet att alternativa modeller kommer att tillämpas bör genomförandemodeller med följande övergripande karaktäristika bejakas.
- Projektbolag som tar ansvar för att projektera, bygga, driva och underhålla en anläggning (till exempel väg, järnväg, hamn) under en längre period via en koncession eller liknande upplägg.
- Projektbolag kan ägas av privata konsortier, men också ha offentliga ägare. Den mest effektiva organisationsformen i termer av leverans och kostnadseffektivitet bör väljas. Val av organisationsform är projektspecifikt och behöver nog utvärderas innan beslut om modell väljs.
- Kontrakt bör utformas på ett sådant sätt att de ger starka incitament att bygga snabbt och kostnadseffektivt, bidra till effektiv drift och underhåll samt att anläggningen håller hög kvalitet när koncessionen löper ut och den överlämnas till staten.
- I projekt bör kontinuerlig samverkan mellan beställaren (staten) och utföraren (projektbolaget) eftersträvas under hela projektets livslängd. Av vikt är även att brukarna involveras och kan vara med och krävställa vad gäller exempelvis utformning av ny transportinfrastruktur. Kontinuerlig utvärdering är också av vikt.
- Extern finansiering via banker och andra externa finansiärer kan nyttjas då det kan bidra med både kapital och inte minst kompetens inom områden som riskhantering och projektstyrning. Viktigt att tänka igenom risker och riskfördelning mellan olika privata och offentliga aktörer noga för att på så sätt minska finansieringskostnaderna, men samtidigt bibehålla incitament som bidrar till effektivitet i såväl bygg som drift- och underhållsskedet.

- Det bör finnas viss offentlig medverkan, till exempel genom att det finns ett inslag av statliga lån och garantier, EU-medel och att staten och Trafikverket även kan delbetala vid delleveranser under byggfasen för att på så sätt minska projektbolagets skuldsättning och riskexponering, vilket bidrar till att sänka finansieringskostnaderna.
- Intäkterna för projektet bör i normalfallet komma via tillgänglighetsersättning som betalas av staten i och med att detta är en modell som inte innebär några extra direkta kostnader för att använda transportsystemet. Denna modell bidrar även till att sänka riskpremien och därmed finansieringskostnaderna.
- Om ny infrastruktur ger upphov till stor nytta för enskilda företag och om det också ligger ett stort värde för dessa aktörer att kunna påverka utformning samt drift och underhåll kan det vara motiverat med hel eller delvis medfinansiering från berörda företag.
- Anläggningen återförs när koncession löper ut till staten/Trafikverket. Alternativt genomförs en ny upphandling av extern aktör.
- Projekt där alternativ finansiering och organisering används bör läggas upp på ett sådant sätt att en hög grad av effektivitet uppnås i upphandlingsskedet, i byggskedet, i drift- och underhållsskedet samt i samband med överlämning och fortsatt drift av anläggningen.

I appendix illustreras hur dessa krav kan tillämpas på olika typer av transportinfrastruktur. Figuren tar utgångspunkt i ett antal möjliga typprojekt (väg, järnväg, bro/tunnel, hamn) samt några möjliga genomförandemodeller (Offentlig Hybrid, Privat, Enskilt ansvar).

Avslutningsvis kan konstateras att industrin är av stor betydelse för svensk ekonomi och transportsystemet är viktigt för industrin och därför är det viktigt att effektiva och ändamålsenliga genomförandereformer bejakas för att stärka svensk industris konkurrenskraft.

Referenser och tips på litteratur

Artiklar

Bergström et al (2019). Aktiv ägarstyrning av transportinfrastruktur – en framkomlig väg? Working paper. LTH/Fastighetsvetenskapliga avdelningen

Bergström, F (2024). Lyft infrastrukturen: Om hur privat kapital och kompetens kan bidra till att framtidssäkra infrastrukturen? Kommande rapport åt Almega

Bergström, F och Bengtsson, I (2024). Alternativ finansiering och organisering av transportinfrastrukturen – inom nuvarande regelverk. Pågående forskningsprojekt på Lunds Tekniska Högskola/Fastighetsvetenskapliga avdelningen finansierat av Trafikverket.

Engel et al (2020). When and how to use public-private partnerships in infrastructure: Lessons from the international experience. Working Paper 26766. NBER.

Hodge och Greve (2017). On Public-Private Partnership Performance: A Contemporary Review. Public Works Management & Policy 2017, Vol. 22(1) 55–78

EPEC (2023), Market update - Review of the European public-private partnership market in 2022. European Investment Bank (www.eib.org)

EPEC (2021). Guide to Public-Private Partnerships, European Investment Bank (www.eib.org)

Johansson och Nyström (2023), ReInfra AB - en svensk variant av Nye Veier för att återta det eftersatta underhållet. Rapport finansierad av Infrasweden och SBUF.

Riksrevisionen (2021), Kostnadskontroll i infrastrukturinvesteringar, RiR 2021:22. Riksrevisionen

Spohr et al (2023). Are Private Investors Overcompensated in Infrastructure Projects? Transport Policy (in review)

Svenskt Näringsliv (2023), Botniabanan AB – en modell att organisera genomförande av nationella Infrastrukturprojekt

Trafikverket (2024), Inriktningsunderlag för infrastrukturplaneringen för perioden 2026–2037

VTI (2007). Rapport 588 - En svensk modell för offentlig-privat samverkan och resonemang om den s.k. Entreprenadtrappan. VTI

[Om alternativ finansiering och organisering i Norden](#)

Norge:

<https://www.infrasweden.nu/wp-content/uploads/sites/36/2022/08/Norska-Nye-Veier-rapport.pdf>

https://www.svensktnaringsliv.se/bilder_och_dokument/rapporter/dnbjit_antologi_a5_webbpdf_1203448.html/Antologi_A5_webb.pdf

https://www.researchgate.net/profile/Ola-Laedre/publication/267211482_CHARACTERISTICS_OF_PUBLIC-PRIVATE_PARTNERSHIPS_IN_NORWAY/links/573dc56008aea45ee842d57d/CHARACTERISTICS-OF-PUBLIC-PRIVATE-PARTNERSHIPS-IN-NORWAY.pdf

https://www.researchgate.net/profile/Ola-Laedre/publication/267211482_CHARACTERISTICS_OF_PUBLIC-PRIVATE_PARTNERSHIPS_IN_NORWAY/links/573dc56008aea45ee842d57d/CHARACTERISTICS-OF-PUBLIC-PRIVATE-PARTNERSHIPS-IN-NORWAY.pdf

[PRIVATE PARTNERSHIPS IN NORWAY/links/573dc56008aea45ee842d57d/CHARACTERISTIC S-OF-PUBLIC-PRIVATE-PARTNERSHIPS-IN-NORWAY.pdf](#)

Finland:

https://sv.wikipedia.org/wiki/Offentlig-privat_samverkan

<https://ascelibrary.org/doi/10.1061/9780784480267.006>

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162932>

Danmark:

https://research-api.cbs.dk/ws/portalfiles/portal/57307943/carsten_greve_et_al_choosing_state_publishersversion.pdf

<https://sundogbaelt.dk/en/about-us/about-us/>

Appendix: Exempel på typprojekt och genomförandeformer

Se figur 1 för beskrivning av olika modeller				
	Traditionell upphandling eller offentligt alternativ modell	Hybrid eller privat alternativ modell	Enskilt ansvar	
VÄG	Större "enkla" projekt	Kan genomföras med traditionell modell, men går även att tänka sig att ett särskilt offentligt projektbolag tar ansvar för att utveckla och förvalta.	Modell liknande norska vägar möjlig, det vill säga privat projektbolag, koncession, tillgänglighetsersättning och delbetalningar för att minska/dela risk	Ej aktuellt då väg ger nytta till många användare
	Större komplexare projekt	Kan genomföras med traditionell modell, men går även att tänka sig att ett särskilt offentligt projektbolag tar ansvar för att utveckla och förvalta.	Finns utmaningar i att avgränsa ansvar om projekt ligger i anslutning till komplext transportsystem, till exempel större väg i storstadsregion	d.o
	Mindre enkla projekt	Standardiserad upphandling med fokus på lägsta pris	Mindre intressant i o m att det kostar att sätta upp konsortium mm	Om få aktörer har stor nytta kan ansvar för att utveckla och förvalta läggas primärt på de som har störst nytta
JÄRNVÄG	Större	Traditionellt upplägg är naturligt, men modell liknande Öresundsbron eller Botniabanan kan vara alternativ för att tidigarelägga och effektivisera genomförandet	Modell liknande Arlandabanan är möjlig. Dock viktigt att säkerställa marknadsintresse och viktigt att dela och minska risker så mycket som möjligt. Om brukaravgift tillämpas kommer det att bli en extra kostnad för användarna.	Ej aktuellt
	Mindre	Standardiserad upphandling med fokus på lägsta pris	Mindre intressant i o m att det kostar att sätta upp konsortium mm	Om få aktörer har stor nytta kan ansvar för att utveckla och förvalta läggas primärt på de som har störst nytta.
BRO/TUNNEL	Större komplext	Traditionellt upplägg är naturligt, men modell liknande Öresundsbron kan också vara motiverat.	Finns många exempel internationellt på broar och tunnlar där privat konsortium tar helhetsansvar. Det går att tänka sig både intäkter till projektbolaget via tillgänglighetsersättning och brukaravgifter	Ej aktuellt
	Mindre	Traditionellt upplägg är ett alternativ, men modell med broavgift är också möjlig (jmf Sundsvalls-, Motala- och Skurubron)	Om projektet är för litet kan marknadsintresset vara begränsat. Ju större projektet är desto större kan intresset vara.	Om få aktörer har stor nytta kan ansvar för att utveckla och förvalta läggas primärt på de som har störst nytta.
HAMN	Kommersiell		Hamnar kan utvecklas och drivas i privat regi. Av vikt är de kommersiella förutsättningarna.	Om nyttan av en hamn berör ett fåtal aktörer kan de ha intresse (ekonomiskt och för att ha kontroll) av att ta ansvar för hamnutveckling.
	Strategisk	Ansvar för hamnar av försvarsstrategisk betydelse bör vara offentligt. Går dock att tänka sig att utveckling av hamn läggs i separata offentliga projektbolag som får till uppgift att bygga och förvalta.	Ansvar för hamnar av försvarsstrategisk betydelse bör vara offentligt. Går dock att tänka sig att utveckling av hamn läggs i separata privata projektbolag som får till uppgift att bygga och förvalta.	Ej aktuellt