

DP4 - Finansieringslösning

Dnr: 2021/5964

Datum: 23.12.2021

PB 1060, AX-22111 Mariehamn

registrator@regeringen.ax

+358 18 25 000

www.regeringen.ax

Innehållsförteckning

1. Introduktion.....	2
1.1. Bakgrund	2
1.2. Syfte, mål och frågeställningar	2
1.3. Avgränsningar och antaganden.....	2
1.4. Metodik.....	2
2. Analys.....	2
2.1. Offentlig regi.....	3
2.2. Offentlig-privat-samverkan.....	3
2.3. Allians.....	4
3. Diskussion	4

1. Introduktion

Traditionellt sett har staten huvudansvaret när det gäller investeringar och finansiering i större infrastrukturprojekt. Det finns dock andra finansieringslösningar som blivit allt vanligare på senare år och som har börjat användas frekvent i infrastrukturprojekt.

1.1. Bakgrund

På grund av storleken på tunnelprojektet är det viktigt att använda en lämplig finansieringslösning för att alla inblandade ska få ut så mycket som möjligt av projektet.

1.2. Syfte, mål och frågeställningar

Projektets mål är att få en överblick över de vanligaste finansieringslösningarna och vad de innebär i praktiken. För att uppfylla det behöver följande frågeställningar besvaras:

- Vilka finansieringslösningar har använts i liknande projekt?
- Hur fungerar de i praktiken?
- Vad är deras för- och nackdelar?

1.3. Avgränsningar och antaganden

I projektet görs följande antaganden:

- Projektet tar fram information om de finansieringslösningar som anses relevanta för ett större infrastrukturprojekt. För att ta reda på vad som är mest lämpligt för tunnelprojektet behöver djupare analyser genomföras av extern part.

1.4. Metodik

Information inhämtas från bland annat tidigare utredningar och studier som gjorts inom ämnet. Samtal med sakkunniga ger en förtydligad bild över för- och nackdelar med de olika lösningarna.

2. Analys

Projektet har identifierat följande finansieringslösningar som använts i tidigare infrastrukturprojekt av liknande slag:

- Offentlig regi
- Offentlig-Privat-Samverkan (OPS)
- Allians

2.1. Offentlig regi

Offentlig regi är den traditionella modellen inom infrastrukturbranschen och innebär att aktörer upphandlas för utredning och utförande av projektet. Finansieringen sker oftast med anslag över offentliga budgetar.

Entreprenaden sker vanligen genom antingen totalentreprenad eller funktionsentreprenad. I totalentreprenader är entreprenörerna involverade i projektering och genomförande av projektet, där beställaren har gett krav för entreprenören och sedan överlåtit projektansvaret. En funktionsentreprenad fungerar på liknande sätt men här bär entreprenören även ansvaret över projektets drift och underhåll under en avtalad garantitid.

I dessa typer av avtal finns det begränsat utrymme för flexibilitet och konflikter uppstår lätt där inblandade parter skyller på varandra vid problem.

2.2. Offentlig-privat-samverkan

Offentlig-privat-samverkan (OPS), eller Public-Private-Partnerships (PPP) på engelska, är en form av partnering för att hantera riskfördelningen och finansieringen i projektet. Det finns institutionell OPS där företrädare för offentlig sektor och privata företag bildar ett bolag för projektet. Vanligare förekommande i till exempel Sverige är kontrakts-OPS som innebär att offentliga sektorn agerar beställare och ett privat projekt är utförare.

OPS-modellen samlar stora delar av projektet i ett kontrakt som normalt löper över 20 eller 40 år. När kontraktet gått ut flyttas ansvaret för drift och underhåll från projektbolaget till beställaren som äger anläggningen.

En förutsättning för OPS-modellen är att det tas fram en ersättningsmodell där projektbolaget/entreprenören försäkras en rimlig vinst. För att täcka kapitalbehovet kan projektbolaget investera eget kapital eller ta lån på den privata kapitalmarknaden. En ersättning/intäktsström kopplas till projektbolaget genom avtalet. Denna ersättning kan ske genom tillgänglighetsbaserad- eller efterfrågebaserad ersättning.

Tillgänglighetsbaserad ersättning innebär att projektbolaget efter färdigställande av projektet får en kontinuerlig ersättning, som kan liknas vid en hyra för infrastruktur tjänsten. Storleken på ersättningen överenskommes i avtalet där beställaren betalar projektbolaget ett fast pris för projektet över tid. Beställarens ersättning kan med fördel kopplas mot indikatorer som till exempel kvalitet, tillgänglighet, säkerhetsnivåer eller olycksstatistik. Detta skapar ett incitament för att tillhandahålla långsiktig kvalitet och kostnadseffektiva lösningar för anläggningen.

Efterfrågebaserad ersättning innebär istället att ersättning kopplas till exempelvis utnyttjandegraden av infrastrukturen. Den underliggande finansieringen sker då genom antingen generella skatteintäkter eller genom att beställaren tar ut användaravgifter. Det finns också exempel där beställaren inte betalar ersättning alls men ger projektbolaget rätt att ta ut egna användaravgifter och rättigheter att sälja biljetter och sätta priser. Risken är att för få användare utnyttjar infrastrukturen och på grund av detta har det blivit vanligare att istället använda en tillgänglighetsbaserad ersättningsmodell.

Eftersom entreprenören har ett långsiktigt ansvar för infrastrukturen innebär det att de redan från början utformar projektet för att säkerställa långsiktig kvalitet till minsta möjliga kostnad. Det kan innebära att kostnaderna i byggfasen blir något högre för att minimera risker, men som över tid ger lägre drifts- och underhållskostnader. Det skapas också incitament för entreprenören att tillhandahålla kontinuerligt underhåll för att säkerställa infrastrukturens säkerhet och kvalitet.

Genom att entreprenören tar ett flexibelt helhetsåtagande där incitamentet är att tillhandahålla infrastruktur med hög kvalitet, till en låg kostnad och snabbt färdigställande ger det möjlighet att hitta nya kostnadseffektiva lösningar som kan användas även utanför det enskilda projektet.

En ekonomisk fördel med ett OPS-projekt med en tillgänglighetsbaserad ersättningsmodell är att beställarens budget inte belastas förrän infrastrukturen tas i drift. Efter detta betalas ersättningen vanligen ut genom anslag vilket gör att beställaren undviker höga initiala kostnader i byggfasen och istället sprider kostnaden mer jämnt över tid. I och med det kan fler projekt startas under samma tidsperiod utan att belastningen på ett enskilt års budget blir för stor.

2.3. Allians

En alliansmodell innebär att alla parter som är involverade i projektet ingår ett gemensamt avtal genom en självständig organisation för att genomföra projektet. Alliansen fördelar projektets risker och nytta enligt det gemensamma avtalet.

Alliansmodeller har blivit mer populära på senare år eftersom modellen underlättar samarbetet i projekt med höga risker. Den anses vara speciellt framgångsrik i större infrastrukturella projekt så som väg-, spårvägs- och vatteninfrastruktur. Modellen är flexibel och hanterar oväntade händelser på ett bättre sätt än traditionella modeller.

En stor fördel med modellen är att alla parter koncentrerar sig på att samarbeta för att lösa problem som uppstår eftersom ett lyckat projekt ger det mest ekonomiskt fördelaktiga resultatet för alla inblandade. Det minskar konflikterna mellan parter och gynnar samarbete där förtroende och öppen kommunikation är väsentliga integrationsfaktorer för ett lyckat resultat.

3. Diskussion

Projektet går igenom de vanligaste formerna av finansieringslösningar i liknande projekt, vad de innebär, och några för- och nackdelar. Vidare utredning krävs för att ta reda på vad som är den mest lämpliga finansieringslösningen för just Föglötunneln.