

Nya Karolinska Solna
SLUTRAPPORT

2008-03-28

SLUTRAPPORT

**Utvärdering av OPS som genomförande- och
finansieringsform för NKS**

Förord

Ernst & Young AB är tacksamma över att ha fått förtroendet att genomföra en del av förstudien kring valet av genomförande- och finansieringsform för investering, uppförande och förvaltning av Nya Karolinska Solna.

Vi hoppas få möjlighet att arbeta vidare tillsammans med NKS-kansliet i syfte att hitta optimal genomförande- och finansieringslösning för Nya Karolinska Solna.

Tack för gott samarbete!

Projektgruppen Ernst & Young AB

1	Sammanfattning	4
1.1	<i>Kvalitativa resultat.....</i>	5
1.2	<i>Kvantitativa resultat.....</i>	6
1.3	<i>Tidplan</i>	7
1.4	<i>Vår rekommendation.....</i>	8
2	Syfte	10
3	Metod och tillvägagångssätt	11
4	Visionen med Nya Karolinska Solna	12
5	En OPS-lösning för NKS	14
5.1	<i>Lösningens tjänsteinnehåll</i>	15
5.2	<i>Risikanalys</i>	16
5.3	<i>Finansieringsmodell</i>	21
5.4	<i>Ersättningsmekanism.....</i>	37
5.5	<i>Kontrakt</i>	38
5.6	<i>Övriga frågor.....</i>	39
6	Tidplan för OPS-genomförandet	44
6.1	<i>Övergripande tidplan för förhandlad upphandling med annonsering för NKS</i>	44
6.2	<i>Detaljerad tidplan för upphandlingen.....</i>	46
7	Slutsats	52
7.1	<i>Kvalitativa resultat.....</i>	52
7.2	<i>Kvantitativa resultat.....</i>	53
7.3	<i>Marknadsperspektiv.....</i>	56
7.4	<i>Plan för upphandling.....</i>	57
7.5	<i>Vår rekommendation.....</i>	57
8	Nästa steg	59
8.1	<i>Färdigställande av förstudien.....</i>	59
8.2	<i>Påbörja upphandlingsprocess</i>	59
8.3	<i>Utöver detta bör även arbetet med funktionsbeskrivningarna påbörjas</i>	59
9	Appendix 1	60
9.1	<i>Definitioner</i>	60
9.2	<i>Definitioner av planerat underhåll och reinvesteringar</i>	62
9.3	<i>Exempel - Arlandabanan</i>	63
10	Appendix 2	64
10.1	<i>Vad är OPS – en principiell beskrivning.....</i>	64
10.2	<i>PM momshanteringen vid olika alternativa upphandlingsformer för NKS</i>	79

1 Sammanfattning

Nya Karolinska Solna är Stockholms läns landstings mest omfattande projekt någonsin. Projektet är ett verksamhets- och byggprojekt med uppdraget att skapa ett nytt universitetssjukhus klart för inflyttning 2015 på sydvästra Karolinska-området i Solna.

Landstingsfullmäktige förväntas 8 april 2008 ta ett beslut att bygga NKS med en nybyggnadsinvestering med 14,1 mdr kr (2007 års prisläge) som en övre gräns. I beslutsförslaget ges landstingsstyrelsen dessutom i fortsatt uppdrag att utreda finansieringsformen för NKS och att senast den 10 juni 2008 återkomma till fullmäktige med förslag.

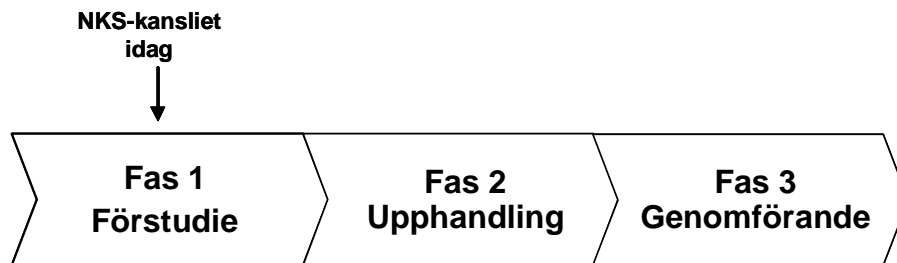


Bild. Var står NKS-kansliet idag?

I enlighet med tjänsteutlåtandet november 2007 har inletts fördjupade utredningar kring OPS-alternativet och Ernst & Young AB anlätades särskilt att vara stöd avseende:

1. Ta fram ett beslutsunderlag som kan ligga till grund för ett tjänsteutlåtande avseende konsekvenser vid val av två olika typer av genomförande- och finansieringsformer:
 - a. Avtalsbaserad Offentlig Privat Samverkan (OPS), så kallad PFI
 - b. Avtalsbaserad Offentlig Privat Samverkan (OPS) men där upplåning sker av Stockholms Läns Landsting (SLL)
2. Framlägga en övergripande tidplan och metodik för hur en upphandling av ett privat konsortium som tillhandahåller tjänster inom finansiering, byggande, förvaltning och facilities management (FM) kan gå till

De alternativ som jämförs i rapporten omnämns:

- Alternativ 0: Public Sector Comparitor (PSC)
- Alternativ 1: Teoretisk OPS-modell
- Alternativ 2: Teoretisk OPS-modell med SLL som finansiär

1.1 Kvalitativa resultat

Den kvalitativa genomgången av OPS för NKS påvisar att NKS är ett stort och komplext projekt, och att SLL saknar erfarenhet av liknande projekt. Detta innebär att projektet är riskfyllt och därigenom lämpar sig särskilt väl för OPS som genomförandeform då grunden i OPS är just en optimerad riskfördelning.

Det som förväntas uppnås med hjälp av en OPS är:

- Ökad produktionseffektivitet och tidshållning i projektets konstruktionsfas såväl som i driftskedet och med tjänsteleveranser till god kvalitet
- Ökad innovationskraft tack vare livscykelänkandet
- En ökad kontroll över betalningsflödena, i betydelsen att alla kostnader är kända i förväg (SLL är försäkrade mot förseningar och fördyringar)

En förutsättning för att uppnå ovan nämnda effekter är en optimal riskfördelning. Detta innebär att en ansvarsfördelning sker av de risker som är förknippade med projektet. Grundidén är att NKS och OPS vardera ska bära de risker som man är bäst lämpad att hantera. Ernst & Young menar att ett privat konsortium i form av ett SPV har bättre möjligheter att själva, eller via sina underleverantörer, bära såväl ansvar som risker förknippade med operativa och finansiella åtaganden avseende anläggningen och tillhörande servicetjänster, än vad SLL har. SLL ska däremot driva kärnverksamheten i anläggningen, vilket främst innebär ansvar för sjukvård, och dessutom säkerställa målformulering och sättande av funktionskrav.

Utöver själva risk- och ansvarsfördelningen finns en rad andra utmaningar med OPS som måste hanteras om genomförandelösningen väljs:

- Hur ska funktionskraven formuleras?
- Hur skrivs avtalen och vad innebär avtalstiden?
- Klarar kreditmarknaden att tillhandahålla en finansieringslösning som är rimlig sett till riskfördelning och kostnad?

I en OPS-upphandling krävs dessutom att hänsyn tas till skatteeffekter, momsfrågor och mark-/och fastighetsförädlingsfrågor samt optioner på ytterligare kommersiella möjligheter för ett privat konsortium.

1.2 Kvantitativa resultat

Den kvantitativa slutsatsen är att OPS för NKS ger ett värde för pengarna. På grund av osäkerhet i kalkyler, men också beroende på olika scenarier är nuvärdena i de olika alternativen delvis överlappande och det är därmed svårt att endast genom att titta på siffrorna eller diagrammet säga att det ena eller andra alternativet är bäst. Samtidigt har ännu inte någon optimering av finansieringsmodellerna skett och de modeller som beskrivs är extremer. En optimering i ett nästa steg kommer antagligen att visa ett tydligare preliminärt värde för pengarna.

Totala nuvärdet inklusive riskpremie för OPS alternativ 1 med 100 % privat finansiering är ca 21 mdr kr jämfört med en preliminärt riskjusterad PSC som ligger på ca 20 mdr kr. En OPS-lösning med 90 % offentligt kapital genererar ett nuvärde om ca 19 mdr kr. I nuvärdena inkluderas investeringen och uppförandet av sjukhuset samt förvaltningen och vissa FM-kostnader under 37 år. Därav är det inte finansieringskostnaderna som jämförs i de olika alternativen, utan nuvärdesberäknade totalkostnader över livscykeln.

Nedanstående bild ska tolkas som att det finns en stor möjlighet för en OPS-lösning att, med rätt kapitalmix, generera ett verkligt värde för pengarna.

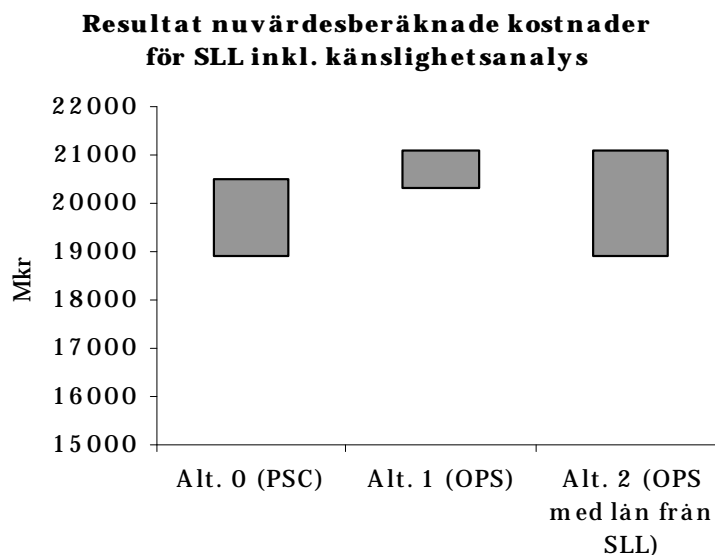


Bild. Nuvärdesberäknat spann efter känslighetsanalys

1.2.1 Riskallokering

Den riskallokering som har skett innebär att risker som bedömts till ett värde om 2,5 till 4,1 mdr kr, beroende på olika scenarier, förs över till en privat aktör. Den enskilt största risken i projektet, sett till konsekvens och sannolikhet, är att sjukhuset ej hålls tillgängligt i alla händelser över tid och sett till de funktionskrav som formuleras. För SLL innebär detta att en riskpremie i storleksordningen 3,5-4,5 mdr kr måste betalas till det privata konsortiet i alternativ 1.

Som känslighetsanalysen visar är nuvärdesintervallen mellan alternativen överlappande. I kombination med att vi i nuläget inte har tillgång till all den information som krävs för en fullständig jämförelse (t.ex. saknas prognoser avseende reinvesteringar) innebär detta att en exakt värdering av genererat värde inte kan göras.

1.2.2 Egen upplåning ger lägre finansieringskostnad men minskar incitamenten för effektivitet

Om SLL går in med lånekapital (egen upplåning) innebär detta att finansieringskostnaden sannolikt blir lägre än om inget offentligt kapital ingår. Vid 100 % egen upplåning blir dock konsekvensen att SLL bär mycket kreditrisk vilket inte är gynnsamt. Mot bakgrund av detta ska resultatet att alternativ 2 medför ett lägre nuvärde för SLL, tolkas med försiktighet. Bedömningen blir således i detta läge att alternativ 2 ej är att rekommendera som ett eget alternativ.

I den slutgiltiga lösningen kan dock finansieringen komma att delvis bestå av lånekapital från SLL eller att SLL via ovillkorad garanti kan minska finansieringskostnaden. Vid stor andel egen upplåning skapas principiellt ett antal problem för SLL :

1. Den nytta som tillskapas SLL genom att en tredjepartsfinansiär (bank) går in och tillsammans med SLL bevakar att projektet fullföljs enligt plan, försvinner
2. SLL saknar incitament att vara kraftfull vid styrning och uppföljning av funktionskrav
3. SLL riskerar att bli "gisslan" där en privat aktör kan utnyttja det faktum att SLL sitter "på två stolar"

1.3 Tidplan

En övergripande tidplan har tagits fram som påvisar att upphandlingsprocessen förväntas ta ca 2,5 år.

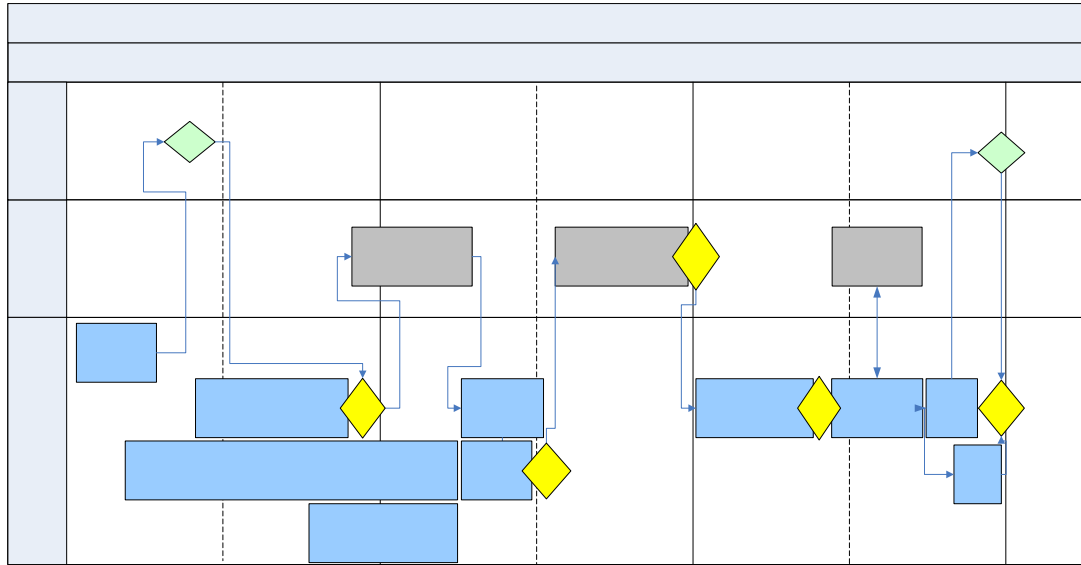


Bild. Tidplan

Metodiken för framtagande av funktionsbeskrivningar finns beskriven i rapporten.

Förslag tidplan OPS-upphandling

1.4 Vår rekommendation

2008

Sammantaget visar den kvalitativa och den kvantitativa analysen att det finns ett värde för pengarna att genomföra NKS som en OPS-lösning. Ernst & Young rekommenderar därför att en OPS-lösning väljs istället för en samverkansentreprenadlösning.

Det är vår uppfattning att ett privat konsortium i form av ett SPV har bättre möjligheter att själva eller via sina underleverantörer bära såväl ansvar som risker förknippade med operativa och finansiella åtaganden än vad NKS har, är vår utgångspunkt att en OPS-lösning med 100 % privat finansiering ska väljas i första hand. Detta för att uppnå en tillräcklig produktionseffektivitet och styrning i konstruktions- och driftskede.

Beslut

Eftersom det trots allt kan finnas en risk för att anbudslämnande konsortier inte kan hitta en finansiering som ger tillräckligt låga totalkostnader så bör det finnas en beredskap för SLL att gå in med delfinansiering. Detta i syfte att sänka finansieringskostnaderna och därmed minska totalkostnaderna.

Det är dock Ernst & Young's uppfattning att beslut kring detaljer avseende finansieringslösningen, t.ex. exakt hur stor andel privat kontra offentligt

Marknad/ anbudsgivare

För-
studie

Prekvalificerings-
underlag

ansliet

kapital, som ska användas i OPS-lösningen inte bör fattas innan upphandling, utan först efter att inkomna anbud utvärderats. På detta sätt kan marknaden nyttjas så att NKS erhåller en optimal finansiell modell.

Som utgångspunkt för ett fortsatt arbete med OPS bör en avtalslängd om 37 år väljas. Omfattningen av upphandlingen bör snarast fastställas genom att scopet för de tjänster som ska ingå definieras ytterligare. Utifrån fastställd tjänsteomfattning bör en noggrann identifiering, värdering och allokering av de projektrelaterade riskerna genomföras.

2 Syfte

Syftet i detta uppdrag är att stödja kansliet för Nya Karolinska Solna (NKS) med att:

1. Ta fram ett beslutsunderlag avseende konsekvenser vid val av två olika typer av genomförande- och finansieringsformer:
 - a. Avtalsbaserad Offentlig Privat Samverkan (OPS)¹ så kallad PFI
 - b. Avtalsbaserad Offentlig Privat Samverkan (OPS) men där upplåning sker av Stockholms Läns Landsting (SLL)
2. Framlägga en övergripande tidplan och metodik för hur en upphandling av ett privat konsortium som tillhandahåller tjänster inom finansiering, byggande, förvaltning och facilities management (FM) kan gå till

En omprioritering, i samförstånd med NKS-kansliet, har skett av rapportens fokus. Detta har inneburit att framtagande av pre-kvalificeringsunderlaget har nedprioriteras till förmån för komplettering av förstudien.

I denna rapport läggs särskilt fokus på att jämföra de två ovan beskrivna OPS-lösningarna. Beskrivningen av samverkansentreprenaden återfinns i rapporten för att jämförelsen ska kunna göras utifrån NKS perspektiv. Samverkansentreprenaden ska på så vis i denna rapport ses som en så kallad PSC (Public Sector Comparator) och syftar inte till att på ett heltäckande vis beskriva entreprenadformen som sådan.

¹ I rapporten kommer benämningen OPS användas istället för "funktionsupphandling" då dessa begrepp används synonymt av SLL i Tjänsteutlåtandet från 2007 (LS 0710-1039).

3 Metod och tillvägagångssätt

Ernst & Young ansvarar för framtagande och innehåll i denna rapport. Upplysningar och information har inhämtats från olika delar av SLLs organisation och externa konsulter, så som Mannheimer & Swartling, Bois & partners, Swepro och Sveriges Kommuner och Landsting. Arbetet har varit fokuserat på att komplettera tidigare gjort arbete som genomförts av NKS-kansliet och externa konsulter. Kompletteringen har främst bestått i en mer djuplodande analys avseende risker i projektet samt en kvantitativ och en kvalitativ analys av konsekvenser av de två OPS-alternativen.

Arbetet har bedrivits i workshopformat och totalt har 8 projektgruppsmöten och 20 workshops och andra arbetsmöten genomförts där resultaten finns skriftligt dokumenterade i NKS egen projektplats på projektplatsen.se som arbetsmaterial. Arbetet har bedrivits i fem olika strömmar, eller processer, utifrån att det är grundläggande frågor att hantera inför en upphandling av OPS:

- Riskanalys
- Kalkylering
- Funktionskrav
- Upphandling/juridik
- Kommunikation

Arbetet i varje ström har letts och dokumenterats av Ernst & Young som också bidragit med expertstöd avseende ovanstående delområden samt OPS. Detta gäller dock ej juridik där istället SLL:s egen juridiska expertis tillsammans med advokatbyrån Mannheimer & Swartling analyserat de olika frågeställningarna. NKS-kansliet har varit engagerade i alla ovanstående fem delområden och bidragit med de specifika förutsättningarna för just NKS.

Ytterligare material och kalkyler som ej redovisas i denna rapport har distribuerats till NKS-kansliet som arbetsmaterial.

4 Visionen med Nya Karolinska Solna

Nya Karolinska Solna är Stockholms läns landstings mest omfattande projekt någonsin. Projektet är ett verksamhets- och byggprojekt med uppdraget att skapa ett nytt universitetssjukhus klart för inflyttning mellan 2015 på sydvästra Karolinska-området i Solna.

Visionen är att NKS ska vara:²

- Integrerat men självständigt
- Föränderligt men beständigt
- Effektivt men respektfullt och mänskligt
- En lyckad förening mellan kreativitet, produktivitet och omtanke

4.1.1 Var står NKS idag?

En egen projektorganisation, NKS-kansliet, har etablerats för NKS-projektet. Kansliet består av ca 20 medarbetare men ytterligare ca 300 personer, främst inom vården vid Karolinska och andra delar av SLL, är eller har på olika sätt varit knutna till projektets idé-, program-, referens- och andra grupper. Organisatoriskt tillhör NKS-projektet idag Landstingsstyrelsens förvaltning, men efter fullmäktiges beslut den 8 april 2008 bildas NKS-förvaltning med uppgift att planera och genomföra NKS-projektet.

I beslutsunderlaget³ till fullmäktige i april 2008 föreslås landstingsstyrelsen ges fortsatt uppdrag att utreda finansieringsformen för NKS inom en övre ram för en nyinvestering på 14,1 mdr kr (2007 års penningvärde). Innan ett sådant slutgiltigt beslut fattas bör dock frågan analyseras närmare och en plan tas fram för hur en sådan upphandling konkret ska läggas upp. NKS har därför fått i uppgift att studera frågan närmare och återkomma med förslag till fullmäktige senast den 10 juni 2008.

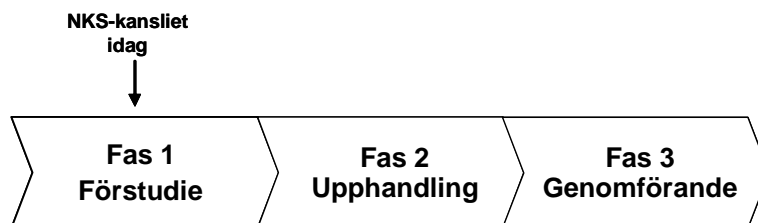


Bild. Var står NKS-kansliet idag?

² Tävlingsprogrammet, NKS, november 2005

³ Tjänsteutlåtandet, November 2007 (LS 0710-1039)

Den 3:e maj 2005 fattade Landstingsfullmäktige beslut om att gå vidare i planeringen av ett nytt sjukhus via en formgivningstävling. Under 2006 avgjordes formgivningstävlingen av det nya sjukhuset, och "Forum Karolinska" utsågs som det vinnande bidraget. Bidraget skapades av White Arkitekter AB. I det tävlingsprogram som användes var syftet bl.a. att de tävlande skulle föreslå en lösning där frågor kring verksamhetssamband, gestaltning, långsiktig hållbarhet, trafik och logistik utvecklas till en helhet som, med stöd av modern teknik, kan möta sjukvårdens och forskningens krav på oförutsedda förändringar långt in i framtiden.⁴

White arkitekter kontrakterades som generalkonsult, d.v.s. som ansvariga för erforderliga tekniska konsulter, i syfte att stå för framtagande av projektprogram och övergripande projektkoordinering. Kontrakteringen innebar en option om minst 20% av den totala projekteringen. Den genomförandeform som valdes var så kallad samverkansentreprenad, vilken definieras som en generalentreprenad med löpande räkning men med riktpolis och incitament. Upplägget innebär att byggherren och den upphandlade entreprenören samarbetar mycket nära varandra under byggprocessens alla faser. Dock bärs byggherreansvaret alltjämnt av NKS-kansliet under hela processen inklusive detaljprojektering. Det av White färdigställda projektprogrammet färdigställdes under 2007 och ska ses som ett konceptprogram för det vinnande förslaget och är inte en färdig programhandling. Projektprogrammet var tänkt att fungera som ett styrdokument för det fortsatta projektarbetet.

⁴ Tävlingsprogrammet NKS, www.locum.se

5 En OPS-lösning för NKS

De generella drivkrafterna och bakomliggande resonemangen avseende OPS som genomförandeform förutsätts läsaren vara väl insatt i. För den intresserade rekommenderas den beskrivning av OPS som finns i appendix 2.

För att genomföra en OPS-upphandling krävs ett systematiskt arbetssätt i tre faser, förstudie, upphandling och genomförande (se bild nedan). Förstudien består av ett antal delmoment som redovisas nedan.

Syftet med förstudien är att ta fram ett underlag för en OPS-lösning utifrån NKS unika förutsättningar.

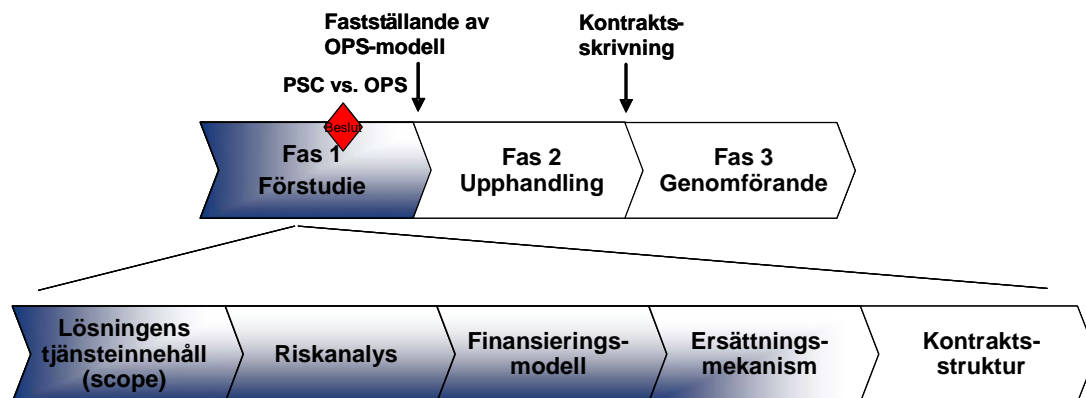


Bild. Förstudien innehåller en metodik för att ta fram en jämförelse mellan Public Sector Comparitor och en teoretisk OPS-lösning

De steg som förstudien innehåller är:

- **Lösningens tjänsteinnehåll** där man beslutar om vad som ska ingå i ett framtida konsortium i form av byggprocess, hård och mjuk FM. Detta brukar kallas för OPS:ets scope
- **Riskanalys** görs genom att projektrelaterade risker identifieras och värderas utifrån sannolikhet och konsekvens. Dessutom diskuteras OPS-specifika risker. De senare används inte i den finansiella modellen men diskuteras kvalitativt
- **Finansieringsmodellen** tas fram av två skäl;
 1. för att göra en preliminär bedömning av om OPS är ett lämpligt alternativ ur ett finansiellt perspektiv
 2. för att kunna upphandla och utvärdera faktiska anbud
- **Ersättningsmekanism** går övergripande igenom för att säkerställa sambandet mellan denna,

riskallokeringen/ansvarsfördelningen och funktionskraven. Innan upphandling igång sätts bör en mer noggrann analys genomföras för att utforma mekanismerna men arbetet pågår även under upphandlingsprocessens gång samt fastställs slutligen först efter förhandling med anbudsgivarna

- **Kontraksstrukturen** och huvudinnehållet belyses i förstudien medan slutlig struktur och kontraktsinnehåll också är en förhandlingsfråga

I kommande kapitel beskrivs ovanstående delmoment steg för steg.

5.1 Lösningens tjänsteinnehåll

Det tjänsteinnehåll som ska ingå i OPS-upphandlingen kallas för projektets scope. I scopet för NKS ingår nedan redovisade områden inom byggprocessen, hård FM (fastighetsrelaterade tjänster) och mjuk FM (verksamhetsrelaterade tjänster). Gällande mjuk FM har ännu inga beslut tagits och dessa är därför markerade med röd text och efterföljs av frågetecken. Listan kan underhand men innan upphandling, dessutom komma att kompletteras. Det scope som beslutas ska alltså innehålla samtliga tjänster som ett projektbolag ska leverera eller på annat sätt tillhandahålla NKS.

Scopet är det som utgör basen i de finansiella beräkningarna och som till allra största delen måste fastställas innan upphandling sker.

Byggprocess, dimensionerande krav (projektprogrammet exkl. design)	Hård FM (Aff)	Mjuk FM (Aff VT)
600 slutenvårdsplatser	Utemiljö (Vegetationsytor, markbeläggningar, fast och lös utrustning på tomtmark)	Posthantering och budtjänster (intern och extern)?
100 dagvårdsplatser	Byggnad utvändigt och invändigt (Fasader, fönster, golv, väggar, tak, trappor etc.)	Distribution (läkemedel, varuförsörjning, godsmottagning, flyttransport, textilier, källsorterat?, riskavfall)?
1400 planerade besök per dag	Inneklimat och försörjning (Va-, VVS-, kyl- och processmediesystem, system för medicinsk gas, elsystem och reservkraft)	Konferensservice och kontorsmaterial?
125 intensivvårdsplatser (enkel och flerbäddrum)	Transportsystem (Hissar, ev. rulltrappor)	Reception och sjukhusvård, reseadministration, access och passagekontroll, sekreterare?
400 enkelrum	Styr och övervakningssystem (Teknisk bevakning med bemannad driftcentral)	Telefonväxel?
75 uppvakningsrum (postoperativt)	Fysiska tele- och datasystem (Patientsignal, radio och tv, fysiskt telefonnät, fysiskt it-nät, ev. andra teletekniska system)	Patientkost och catering?
135 oplanerade besök per dag	Skadedjursbekämpning (Normalt ett separat avtal som avropas)	Lokalvård?
40 ambulanstransporter per dag	Energi (Inköp, uppföljning)	Sängservice/rengöring?
6000 medarbetare	Avfallshantering (Borttransport och behandling av hyresgästers källsorterade avfall dock ej riskavfall)	Restaurang och butiker?
1000-tal forskare och studenter	Säkerhet (Skalskydd, inbrott, organisation vid extraordinära händelser)	Kaffe- och vendingmaskiner?
38 operationssalar	Service av lös inredning	Arkivering och journalhantering?
5-15% inre ombyggnadstakt?		Tvätt?
Tredimensionellt organisationsschema; funktioner, forskningsprogram, medicinska program (horisontell och vertikal möjlighet)		Säkerhet?
		Instrumentsupport, ev. annan support?

Tabell. Förslag på scope

5.2 Riskanalys

Ett antal riskseminarier har fullföljts i syfte att fånga upp och bedöma kvantitativa och kvalitativa risker. Seminarierna har genomförts med deltagande från NKS-kansliet samt speciellt inbjudna deltagare från Locum och Karolinska.

NKS-kansliet har i samarbete med Ernst & Young och företaget Swepro identifierat och analyserat ett flertal av de risker som förekommer i samband med uppförandet av sjukhuset såväl som under dess framtida förvaltning. Vidare har risker förknippade med OPS som genomförande diskuterats. Följande uppdelning har därför gjorts:

- 1) Projektrelaterade risker
- 2) OPS specifika risker

För att förstå hur riskanalysen får bäring på den kvantitativa analysen av alternativen illustreras översiktligt den utvärderingsmetodik som använts.

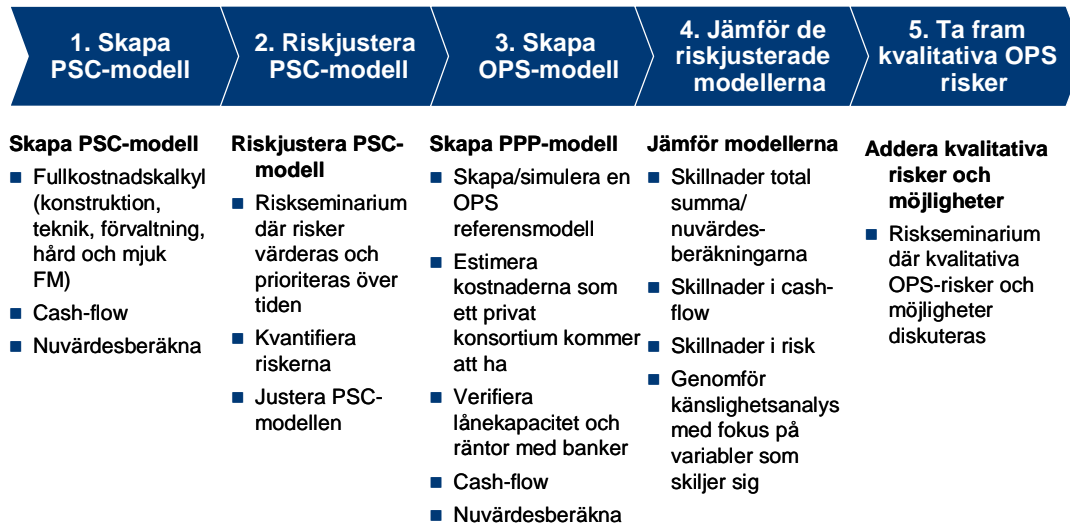


Bild. Preliminärt värde för pengarna; jämförelse av PSC- och OPS-modell

De steg som beskrivs baseras på:

- Steg 1. **Skapa en Public Sector Comparitor (PSC)**, d.v.s. en finansiell modell av ett traditionellt genomförande där den offentliga parten agerar byggherre. Här används det scope av tjänster som identifierats inledningsvis, d.v.s. exempelvis drift & skötsel, planerat underhåll, administration/förvaltning, telefonväxel, lokalvård, personalmåltider, flytta, reception och bevakning. En nuvärdesberäkning sker i syfte att få fram ett värde som beskriver dagens värde av framtida kostnader.
- Steg 2. Därefter **riskjusteras PSC med de värderade projektrelaterade risker** som framkommit och allokerats under riskseminariet.
- Steg 3. Nästa steg fokuserar på att **skapa en PPP/OPS-modell**, d.v.s. en bedömning av vad ett OPS-anbud skulle kunna innebära rent finansiellt. Denna bedömning görs med hjälp av benchmarks avseende andra OPS-anbud (i andra länder eftersom Sverige saknar tillräckligt jämförande underlag) samt marknadssimuleringar. Samma scope används som i PSC modellen och samma risker som identifierats i PSC används och allokeras enligt OPS-principen. Riskpremien beräknas dock utifrån:
- Ökade kapitalkostnader
 - Ökad avkastning på eget kapital

- Ökade konstruktionskostnader från underentreprenörer p.g.a. optimering av livscykelkostnaderna (ökad konstruktionskostnad men minskad drifts- och underhållskostnad)
 - Ökade kostnader för eventuella försäkringar
- Steg 4. Därefter **jämförs PSC-modellens och PPP-modellens nuvärdet** (ett lägre nuvärde antas vara mer fördelaktigt)
- Steg 5. För att ytterligare nyansera bilden adderas även de identifierade **kvalitativa OPS riskerna** till jämförelsen

5.2.1 Projektrelaterade risker

De risker som identifierats av NKS är generiska risker som oavsett val av genomförande form kan appliceras på projektet. Dessa risker har bedömts utifrån sannolikhet och påverkan om de inträffar. Grundprincipen i en OPS-lösning är att de operationella projektrelaterade riskerna transfereras till projektbolaget och därmed transfereras även ansvaret.

Av de risker som behandlades i seminariet har ett antal, mot bakgrund av de erfarenheter som finns i Storbritannien, valts ut och antagits vara överförbara till privat sektor (exempel på hur en sådan allokering går till visas i nedanstående tabell). Det är i sammanhanget viktigt att nämna att de risker och det ansvar som skulle överföras vid en faktisk OPS-lösning inte nödvändigtvis motsvarar de som antagits i beräkningarna.

Projektrelaterade risker (ett urval av de identifierade riskerna)	Offentlig	Privat
Sena ändringar av beställarens krav		
Bristande kompetens hos byggherreledning		
Kompetens för livscykelkalkyl		
Provisorisk omdragning av Solnavägen		
Tillstånd för dubbel helikopterplatta		
Hållbar utveckling		
Dimensionering av resurser och ytor		
Byggarhetsproblem		
Matchning sjukvårdsstruktur och lokalplanering samt anpassning för framtida behov		
Beroende av intilliggande projekt i Norra Stationsområdet		
Utrymning av Boende inom NKS-området		
Försening av FÖP		
Överklagan av detaljplan		
Beredskap för skiftande konjunkturlägen		
Prisdrivning p.g.a. högtryck hos entreprenörer		
Felaktig uppskattning av energi och mediakostnader för verksamheten		
FM leverantören uppfyller inte kvalitet och leveranskrav		
Bristande tillgänglighet till lokaler		
Felaktig uppskattning av planerat underhåll		

Tabell. Risker och dess allokering

På basis av de risker (och därmed ansvar) som antagits transfereras till privat sektor har Swepro beräknat ett sammantaget värde. Denna riskvärdering upplever NKS-kansliet som alltför hög och det är viktigt att kansliet inom en snar framtid gör om riskvärderingen för att kunna ta fram mer detaljerade kalkyler. Riskvärderingen är en central del i PSC-kalkylen vilken i sin tur är den som tillsammans med beräknad OPS-modell ligger till grund för utvärderingen av de anbud som inkommer. Det är viktigt att i sammanhanget nämna att den del av riskerna som avser fördyringar i projektet har minskats med ett belopp motsvarande kalkylosäkerhet (c:a 1,3 mdr kr) för att undvika dubbelräkning.

5.2.1.1 Schablonmässigt värderade projektrisker

Som ett komplement till riskvärderingen har en schablonmässig värdering gjorts. Baserat på erfarenheter från Storbritannien kan en rimlig värdering av riskerna uppgå till i storleksordning 20% av nuvärdet. Det är dock viktigt att poängtera att alla projekt är unika och att värdet på överförd risk är olika från fall till fall. Därmed är det mycket osäkerhet att använda en schablonmässig värdering av risker.

I NKS fall resulterar en sådan schablonmässig värdering i att riskerna värderas till 3,3 miljarder kr. Risker överförs till den privata aktören och NKS får betala riskpremie för detta.

5.2.2 OPS specifika risker för NKS

I huvudsak har framkommit ett antal riskområden som är viktiga att ha i åtanke vid ett genomförande av NKS som OPS. Nedanstående riskområden har fokuserats (utan inbördes ordning) under ett riskseminarie med deltagare från NKS-kansliet, Locum och Karolinska. Generella riskområden läggs till grund för seminariet och redovisas i appendix 2.

1. **Långa kontrakt;** det finns svårigheter med att skriva långa kontrakt, samt att följa upp efterlevnaden av dessa. Det finns även risk för att erforderlig intern kompetens saknas för att skriva så långa kontrakt. Vissa språkrelaterade problem kan även tänkas förekomma. Kontraktet utgår även från den tilltänkta ännu ej fastställda riskallokeringen mellan offentlig part och konsortiet
2. **Otillräckliga funktionskrav;** vilket härrör från att det är komplicerat att definiera scopet av FM-tjänster, skriva funktionsbeskrivningar och formulera krav på dessa, förtydliga mätetal och metoder för uppföljning samt hantering av gränsdragningen till verksamheten. Det finns risk för att erforderlig intern kompetens saknas.
3. **Finansiella risker;** p.g.a. av marknadsförändringar, ränteläge samt konkursrisk för konsortiet
4. **Förändrade krav under kontraktstiden;** ex gällande miljö eller verksamhetsregler
5. **Redan ingångna avtal och internt fokus på samverkansentreprenad;** vilket härrör från att arbetet med samverkansentreprenaden har pågått under en längre tid och att vissa operationella beslut redan tagits under vägen
6. **NKS separeras från resterande SLL;** vilket innebär att vissa stordriftsfördelar vid upphandling av t.ex. vissa FM-tjänster försvinner från SLL-koncernen
7. **Förändringar i opinion under kontraktstiden;** beroende på majoritetsskiftet och nya beslut
8. **Legala risker;** OPS-lösningar innefattar fem lagområden; kommunallagen, LOU, konkurrenslagstiftning, immaterialrätten,

stadsstödsreglerna, vilket innebär att stort fokus på juridiska frågor måste ske under och inför upphandlingen

Det bör noteras att vissa av riskerna korrelerar, varför det är svårt att göra en kvantitativ bedömning. Det finns också en gränsdragningsproblematik gentemot de projektrelaterade riskerna. Samtliga av dessa riskområden måste analyseras vidare.. Under seminariet påbörjades en diskussion om åtgärder för att hantera ovanstående riskområden. Även denna diskussion måste fortsätta inom NKS-kansliet.

5.3 Finansieringsmodell

En finansieringsmodell har tagits fram i syfte att göra en kvantitativ utvärdering av OPS-alternativen relativt en mer traditionell lösning. I detta inledande skede görs en preliminär bedömning av om en OPS-lösning genererar "värde för pengarna" ("preliminär modell").

5.3.1 Preliminär modell

Utgångspunkten för att ur SLLs perspektiv analysera olika alternativ är att för vart och ett av dessa (alternativ 0-2) beräkna ett nuvärde. I alternativ 0 beräknas nuvärdet genom att diskontera samtliga framtida kostnader som uppkommer över avtalsperioden (svarta staplar i grafen nedan). I OPS-alternativen diskonteras istället den beräknade ersättningen som SLL erlägger till projektbolaget (gråa staplar i grafen nedan).

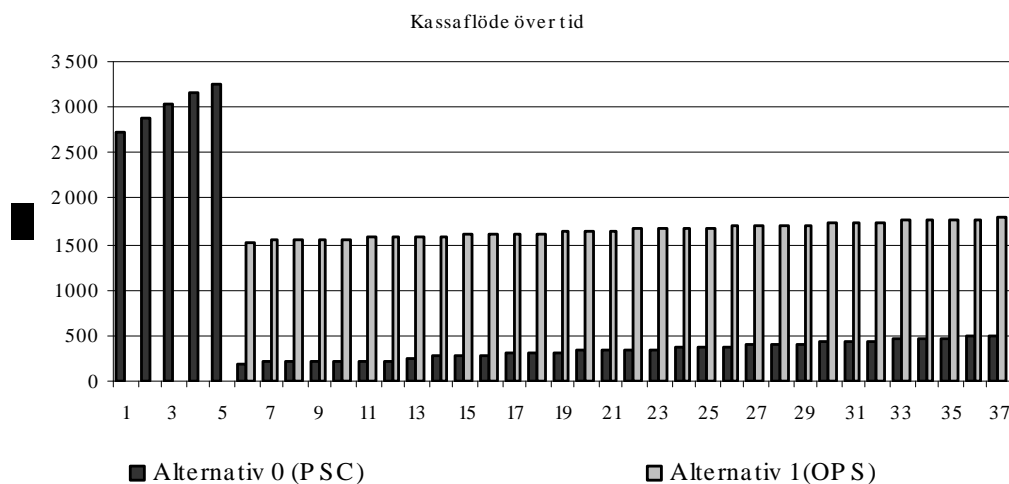


Bild. Kassaflöde över tid

Frånsett kostnad för risk i PSC och en högre kapitalkostnad samt en antagen årlig administrationsavgift i OPS-alternativen används samma antaganden i samtliga alternativ. Gjorda antaganden avser:

- Investeringsbelopp
- Drift- och underhållskostnader
- FM
- Konstruktionstid 5 år
- Driftstid 32 år

De alternativ som jämförs är:

Alternativ 1: teoretisk OPS-modell

- SLL uppdrar, efter upphandling, till ett privat konsortium att bygga och förvalta samt leverera hårda och mjuka FM-tjänster till SLL under en längre avtalsperiod
- Den privata parten står för finansiering under byggtiden samt risken för kostnadsökningar och förseningar
- Ersättningen till nämnda konsortium sker baserat på leveranser av tjänster enligt avtalad kvalitet under avtalets löptid
- Styrningen sker främst genom målstyrning och funktionskrav samt strategiska inriktningsbeslut samt partnerskap med entreprenören

Alternativ 2: teoretisk OPS-modell med SLL som finansiär

Samma OPS-upplägg som i alternativ 1, men med skillnaden att finansieringen/upplåningen sker i ökad utsträckning av SLL:

- a. SLL lånar upp kapitalet och förmedlar vidare, vilket gör att de i praktiken agerar bank
- b. Konsortiet lånar upp kapitalet, men SLL garanterar konsortiet ett ovillkorat kassaflöde (dvs. NKS kräver ingen motprestation i form av tjänsteleverans) motsvarande en viss procentsats av hyran. Detta för med sig att banken bedömer utlåningsrisken som lägre varvid räntekostnaden för SLL förutsätts minska

De två OPS-alternativen jämförs med ett så kallat nollalternativ (alternativ 0), eller Public Sector Comparitor.

Alternativ 0: Public Sector Comparitor (PSC)

Motsvarar i praktiken en samverkansentreprenad kompletterad med förvaltnings- och FM-kostnader. Nuvärdet av PSC motsvarar nuvärdet av gjorda investeringar samt nuvärdet av drift och underhåll samt övriga FM-tjänster. Till detta adderas ett tillägg för projektrelaterade risker som hänger samman med konstruktion och drift av anläggningen under ett antal år (37 år).

De antaganden som ligger till grund för PSC motsvarar, förutom antaganden avseende vissa FM-kostnader, de som tagits fram av NKS i tjänsteutlåtandet nov 2007⁵.

Risktillägget har beräknats utifrån en värdering av de risker som antagits kunna transfereras från offentlig till privat sektor (3,3 miljarder kr, se 5.2.1.1).

5.3.2 Finansiell optimering

I alternativ 1 antas hela lånefinansieringen ske på marknaden till de villkor som en privat finansiär kan erhålla utan garantier från t.ex. SLL. I alternativ 2 antas däremot SLL låna upp kapital vilket i sin tur lånas ut till projektbolaget.

En modifiering till alternativ 2 är att SLL garanterar projektbolaget ovillkorligt kassaflöde till endast en mindre del (t.ex. 20% av kassaflödet/hyran per år). Detta innebär att projektbolaget utan motprestation får en viss ersättning, dock inte fullt ut. I praktiken är detta att betrakta som ett mellanting mellan alternativ 1 och alternativ 2. SLL tar något lägre risk samtidigt som låneräntan sannolikt blir något högre än i ett alternativ där SLL agerar bank och själv lånar ut allt lånekapital.

Utöver ovanstående finns ett antal kombinationer av olika finansiella upplägg avseende t.ex. andel lån, återbetalningsvillkor, olika varianter av finansiella instrument som skulle kunna vara aktuella för ett projektbolag att nyttja. I nuvarande modell har ingen hänsyn tagits till en finansiell optimering. Inga av dessa modifierade eller på annat sätt optimerade lösningar har beräknats. I beräkningarna används endast de två extremerna.

5.3.3 Hur skiljer sig alternativen gentemot varandra?

De två alternativa OPS-lösningarna och nollalternativet skiljer sig åt på flera punkter. Tabellen nedan illustrerar de huvudsakliga skillnaderna.

⁵ Tjänsteutlåtande, LS 0710-1039

Huvudsakliga skillnader/ Likheter	OPS med helt privat finansiering Alternativ 1	OPS med egen upplåning Alternativ 2	Samverkans-entreprenad (PSC) Alternativ 0
Vad handlas upp?	Komplett arbetsplats och fastighetsägare/hyresvärd + finansiering	Komplett arbetsplats och fastighetsägare/hyresvärd	Byggnad och partner i projektering
Beskrivning	Tjänst	Tjänst	Byggentreprenad
Typ av upphandling	Förhandlad	Förhandlad	Selektiv
Upphandlingsmetodik	Funktionskrav	Funktionskrav	Utförandekrav (detaljritning)
Kontraktstid	Lång (konstruktionstid + 30 till 40 år)	Lång	Kort (konstruktionstid)
Ersättning sker	Löpande i efterhand	Löpande i efterhand	I samband med byggstart och därefter löpande under konstruktionstiden
Projektering	Ingår	Ingår	Ingår ej. Projektering sker dock i samverkan
Ägande	Ingår	Ingår	Ingår ej
Finansiering	Ingår	Ingår ej	Ingår ej
Fastighetsförvaltning	Ingår	Ingår	Ingår ej, separat upphandling
FM	Ingår	Ingår	Ingår ej, separat upphandling
Medicinsk utrustning	Ingår ej	Ingår ej	Ingår ej
Verksamhet	Ingår ej	Ingår ej	Ingår ej
Roll SLL	Hyresgäst	Hyresgäst/finansiär	Finansiär och ägare
Roll NKS-kansliet (förvaltningen)	Samordnare hyresgäst/inkl funktionskrav	Samordnare hyresgäst/inkl funktionskrav	Byggherre
Roll privat sektor	Finansiär/byggherre/fastighetsägare/beställare FM/hyresvärd	Byggherre/fastighetsägare/beställare FM/hyresvärd	Samverka med NKS i projektering samt utförare av byggproduktion

Tabell. Skillnader och likheter mellan de olika alternativen. Delvis beror skillnaden på att OPS ses över tidsperioden 37 år, medan samverkansentreprenaden handlas upp vid olika tillfällen

Alternativen skiljer sig också åt gällande risk- och ansvarsfördelning.

Ansvar/risk	OPS Alternativ 1		OPS med egen upplåning Alternativ 2		Samverkans-entreprenad Alternativ 0	
	NKS	SPV	NKS	SPV	NKS	Entrepr.
Finansiering		X	X		X	
Ägande		X		X	X	
Planering	X		X		X	
Funktionskrav	X		X		(ej möjligt)	(ej möjligt)
Myndighetskrav	X	X	X	X	X	X
Opinion	X		X		X	
Organisation	X	X	X	X	X	X
Byggande:						
Byggherre		X		X	X	
Projektering		X		X	X	
Utförande		X		X		X
Drift och underhåll		X		X	X	
FM		X		X	X	

*Tabell. Risk- och ansvarsfördelning för de olika alternativen
(Krysset markerar vilken part som har ansvar för en viss risk)*

5.3.4 Antaganden

Den finansiella jämförelsen mellan alternativen har gjorts mot bakgrund av antaganden inom följande kategorier:

- Konstruktion
- Drift och underhåll samt övrig FM
- Finansiering
- Överförd risk
- Övriga antaganden
- Antaganden i känslighetsanalys

5.3.4.1 Konstruktion

Konstruktionsantaganden (mkr)	Alt. 0 (PSC)	Alt. 1 (OPS)	Alt. 2 (OPS med lån från SLL)
Investering enl. projektkalkyl	8 500	8 500	8 500
Byggherrekostnader	2 135	2 135	2 135
Kalkylosäkerhet	1 275	1 275	1 275
Kreditivränta	1 372	1 712	1 372
Indexering under konstruktionsperiod	3 151	3 151	3 151
Summa investering	16 433	16 773	16 433
Brygga relativt tjänsteutlåtande			
Summa investering enligt ovan	16 433	16 773	16 433
Indexuppräknning	-3 151	-3 151	-3 151
Diff kreditivränta (1800 Mkr i tjänsteutlåtande)	428	88	428
Konstnärlig utsmyckning	118	118	118
Mark och bokfört värde på byggn. som rivs	275	275	275
Investering enligt tjänsteutlåtande	14 103	14 103	14 103

Tabell. Antaganden för konstruktion

Den grundinvestering som antagits av NKS uppgår till 8500 Mkr (enligt Ramböll & Bygganalys). Till detta har byggherrekostnader om ca 2100 Mkr samt kalkylosäkerhet (byggtekniska risker) om knappt 1300 Mkr (15% av 8500 Mkr) antagits. Vidare har kreditivkostnad om 1800 Mkr antagits.

I utvärderingen av respektive alternativ har Ernst & Young inte inkluderat kostnader för konstnärlig utsmyckning och inte heller bokfört värde på mark och byggnader som ska rivs. Om dessa kostnader adderas uppgår det totala investeringsbeloppet till ca 14 100 Mkr.

I tabellen ovan redovisas det totala investeringsbeloppet i respektive alternativ. Den enda skillnaden mellan alternativen är antagen kreditivränta vilken är högre i alternativ 1 än i de övriga två (se nedan under finansieringsantaganden).

I den nedre halvan av tabellen förklaras skillnaden mellan den antagna investeringen och den investeringsnivå som beskrivits i tjänsteutlåtandet⁶. Den största skillnaden består i indexuppräknningen om ca 3 200 Mkr vilken antagits i analysen av respektive alternativ.

I analysen har investeringen antagits ske med ett (före indexering) lika stort belopp varje år under perioden. Total konstruktionsperiod uppgår till 5 år.

⁶ Tjänsteutlåtandet, november 2007 (LS 0710-1039)

Indexuppräknig av investeringsbeloppet (exkl. kreditivränta) har skett i linje med av NKS antagen uppräknig.

5.3.4.2 Drift och underhåll samt övrig FM

Drift och underhåll har antagits i linje med de antaganden som NKS tidigare gjort. Dock har el och vatten *ur kalkylsynpunkt* exkluderats ur analysen. Anledningen är att el och vatten ofta hanteras separat. Ur ett utvärderingsperspektiv spelar det ingen roll så länge denna kostnad kan anses vara samma i samtliga alternativ.

Drift & underhåll (2007 års prisnivå)	år 0-5	år 6-9	år 10 -
kr/m² LOA			
Drift o skötsel	80	80	80
Planerat underhåll	43	110	130
Admin/förvaltning	42	42	42
Övrigt	7	7	7
Övrig FM	320	320	320
Totalt	492	559	579

Tabell. Drift och underhåll

De kostnadsposter där NKS har gjort antaganden avser drift och skötsel, planerat underhåll, administration samt övrigt. Till detta har Ernst & Young adderat posten "Övrig FM" vilket inkluderar kostnader för t.ex. lokalvård, telefonväxel, reception och bevakning. Då det i nuläget inte är klart vad exakt som ska ingå i en OPS-lösning har dessa poster ur ett kalkylperspektiv valts ut på ett godtyckligt sätt. Den slutliga kostnaden per kvadratmeter kan således i realiteten avvika mycket från antagna nivåer.

Indexering av drift- och underhållskostnader antas vara 0,5% över inflation.

Som tidigare konstaterats har inga antaganden gjorts avseende reinvesteringar. Inför utvärderingsfasen bör kalkylen uppdateras med denna information.

I OPS-alternativen har en årlig driftskostnad om 10 Mkr antagits (2007 års penningvärde) relaterat till administrativa kostnader i projektbolaget.

5.3.4.3 Finansiering

Finansiering	Alt. 0 (PSC)	Alt. 1 (OPS)	Alt. 2 (OPS med lån från SLL)
Basränta	4,6%	4,6%	4,6%
Konstruktionsfas			
Andel eget kapital*	0%	1%	1%
Räntemarginal	0%	0,75%	0%
Committment fees	0%	0,35%	0%
Arrangement fees	0%	0,75%	0%
Driftsfas			
Andel eget kapital*	0%	10%	10%
Räntemarginal	0%	0,75%	0%
Avkastningskrav på eget kapital	n.a	13%	13%
*) Eget kapital och aktieägarlån			

Tabell. Sammanfattning av de finansiella antaganden som gjorts i kalkylerna

Basränta har antagits motsvara en 10-årig swapränta (februari 2008)

I alternativ 0 antas hela finansieringen ske med egen upplåning vilken medför en räntemarginal om 0%.

I OPS-alternativen antas under konstruktionsfasen en mycket liten insats av eget kapital. Även om det i praktiken är rimligt att anta ett större tillskott av eget kapital kan troligen den privata investeraren låna upp detta belopp och därmed tillskjuta kapital (motsvarande 10% av total finansiering) först i samband med driftstart.

Räntemarginalen i alternativ 1 om 0,75% har antagits mot bakgrund av erfarenheter från England. Vidare kan nämnas att 0,75% motsvarar ungefär halva den marginal som i mitten av februari impliceras av noterade obligationer med BBB- rating.

Avkastningskravet på eget kapital har antagits i linje med den erfarenhet som finns från Storbritannien om de nivåer som investerare generellt förväntar sig.

5.3.4.4 Överförd risk

I alternativ 0 (PSC) har ett värde på den risk som överförs till privat sektor om 3,3 mdr kr antagits. I OPS-alternativen görs normalt inget tillägg för hantering av den överförda risken då denna bl.a. inkluderas i en högre finansieringskostnad (riskpremie).

5.3.4.5 Övriga antaganden

- Inflation har antagits uppgå till 2% per år
- Skatt i alternativ 1 och 2 har antagits till 28%
- Genomsnittlig avskrivningstid har, i linje med NKS kalkyl, antagits vara drygt 32 år
- Den avgift som SLL betalar i ett OPS-alternativ ska i huvudsak betala av projektbolagets kostnader för investering samt drift och underhåll. Den del av avgiften (ca 25 % i nuvarande kalkyl) som motsvarar kostnaderna för drift och underhåll räknas årligen upp med inflationstakt

Den antagna utvärderingsperioden uppgår till 5 år (konstruktionsperiod) plus 32 år (driftsperiod). Intäkter till OPS-konsortiet antas således infalla under 32 år.

5.3.4.6 Antaganden i känslighetsanalys

Det är mycket svårt att i OPS-alternativ 2 bedöma den verkliga finansieringskostnaden och därmed en eventuell riskpremie. I och med att de samlade projektrelaterade riskerna i OPS-alternativ 2 är densamma som i alternativ 1 så borde, i teorin, kostnaden för dessa båda alternativ vara de samma oavsett vem som bär den finansiella risken (d.v.s. riskpremien är densamma oavsett om en affärsbank eller SLL lånar ut kapitalet). Följaktligen har vi som ett scenario antagit att nuvärdet i alternativ 2 är detsamma som i alternativ 1. Därtill är det rimligt att anta att SLL i egenskap av både finansör och kund vara den som vid en eventuell konkurs får överta kontrollen över projektbolaget. Förutom att projektbolaget har förlorat sin insats så är SLL i princip tillbaka i alternativ 0. Att värdera risken för detta är mycket svårt men för att illustrera detta har ett scenario simulerats där nuvärdet av den totala kostnaden i alternativ 2 motsvaras av alternativ 0 (PSC).

Utöver ovanstående har vi gjort känslighetsanalyser på ett antal parametrar. Nedan sammanställs känslighetsanalysens antaganden i korthet:

- Alternativa schablonmässiga värden på överförd risk i PSC (15% och 25 % av nuvärde)
- Risktillägg för finansiering är samma i OPS-alternativ 2 som i OPS-alternativ 1
- Kostnad för att bära en stor del av den finansiella risken innebär att nuvärdet av kostnaderna är de samma i OPS-alternativ 2 som i PSC
- Förändrade avkastningskrav på eget kapital
- Högre räntemarginal

5.3.5 Kalkylosäkerhet

Det är viktigt att notera att det kvarstår ett antal osäkerheter i de kalkyler som ligger till grund för beräkningen av respektive nuvärde. Till att börja med är det i dagsläget inte bestämt exakt vilka tjänster som ska ingå i en eventuell OPS-lösning. Vidare råder osäkerhet avseende vissa antaganden, t.ex. avseende FM-kostnader där Ernst & Young har gjort egna antaganden. Som nämnts finns ej heller några antagna kostnader för reinvesteringar i fastigheterna, vilket vanligtvis är en stor kostnadspost. Samma osäkerhet föreligger dock i samtliga alternativ.

I den gjorda analysen är skillnaderna mellan PSC och OPS-alternativen begränsad till hur risktillägg och finansieringskostnader antagits. Båda dessa antaganden är förknippade med osäkerhet. När det gäller bedömda finansieringskostnader har dessa främst bedömts utifrån förhållanden i England och det är inte säkert att villkoren i Sverige blir de samma. Ett nyligen genomfört OPS-projekt i Danmark (Riksarkivet) visade t.ex. på generellt sett lägre räntemarginaler än i England men å andra sidan tillkom i det fallet några ytterligare restriktioner avseende eget kapital.

5.3.6 Resultat finansiell analys

Resultatet av beräkningarna enligt de simuleringar som gjorts i modellen redovisas, tillsammans med en känslighetsanalys i tabellen nedan.

Nuvärde (mkr)	Alt. 0 (PSC)	Alt. 1 (OPS)	Alt. 2 (OPS med lån från SLL)	Diff Alt 0 (relativt Alt 0 enligt antagande)	Diff Alt 1 (relativt Alt 0 enligt antagande)	Diff Alt 2 (relativt Alt 0 enligt antagande)
Enligt redovisade antaganden	19 700	20 700	19 200	0	1 000	-500
Värde av överförd risk 15%	18 900			-800		
Värde av överförd risk 25%	20 500					
Risktillägg finansiering i alt.2 som i alt.1			21 100			
Kostnad för att bära en stor del av den finansiella risken			20 500			
14% avkastningskrav på eget kapital i OPS		21 100	19 600		1 400	-100
12% avkastningskrav på eget kapital i OPS		20 300	18 900		600	-800
Lånemarginal +0,2% (Alt. 1 - OPS)		21 100			1 400	n.a.
Lånemarginal -0,2% (Alt. 1 - OPS)		20 300			600	n.a.

Tabell. Resultat och känslighetsanalyser

Differensen mellan alternativen visar att nuvärdet i alternativ 1 är högst. Det alternativ med lägst nuvärde är alternativ 2.

För att förstå vad nuvärdet i PSC består av samt var skillnaderna mellan alternativen uppstår, redovisas i tabellen nedan hur nuvärdet av alternativ 0 och 1 i detalj beräknas.

Nuvärde alternativ 0	
Investeringsbelopp*	12 500
FM (Drift & underhåll plus mjuk FM)	3 900
Nuvärde alternativ 0 före riskjustering	16 400
Riskjustering alternativ 0	3300
Nuvärde alternativ 0 efter riskjustering	19 700
Nuvärde alternativ 1	
Nuvärde alternativ 0	19 700
plus högre finansieringskostnad	3 100
plus administrationskostnad i OPS	200
plus skatt	1 000
minus risktillägg	-3 300
Nuvärde alternativ 1	20 700
*) inkl indexering men exklusive kreditivränta	

Tabell. Nuvärde nedbrutet i olika poster

I grafen nedan redovisas de nuvärden som känslighetsanalysen resulterar i.

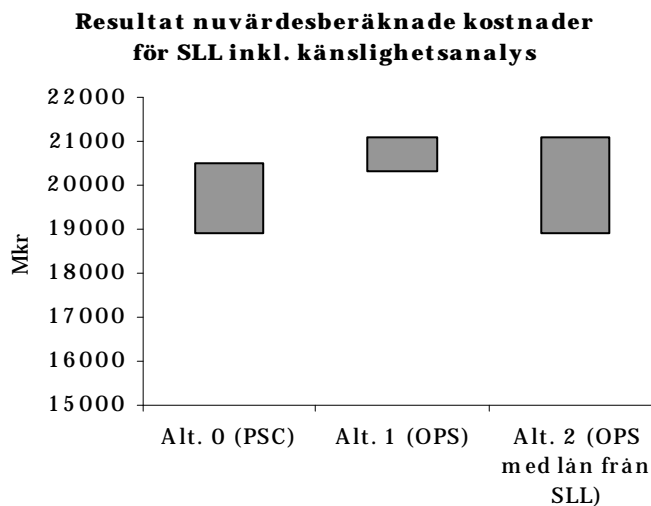


Bild. Nuvärdesberäknat spann efter känslighetsanalys

Utgångspunkten för jämförelsen har varit att för vart och ett av alternativ 0-2 beräkna ett nuvärde. När hänsyn endast tas till de beräknade nuvärdena verkar ett OPS-alternativ med egen upplåning (alt 2) vara mest

fördelaktigt. Dock bedöms detta alternativ vara mer riskfyllt för SLL och har därför ett större osäkerhetsspann.

Huvudskälen till att gå in med egen upplåning kan vara flera, de troliga alternativen är dock:

1. Kontroll över projektbolagets styrning
2. Lägre kostnad på finansiering

Om (1) är den huvudsakliga drivkraften bör övervägas huruvida det är mer lämpligt att gå in med någon del av ägande i projektbolaget.

Om (2) är den huvudsakliga drivkraften bör man ha i åtanke de negativa konsekvenserna avseende kreditriskfördelningen och styrningen och uppföljningen. Då borde endast egen upplåning användas som en del i att få ner den totala finansieringskostnaden. Eftersom det handlar om en helhetslösning måste hänsyn tas till andra kostnader över hela livscykeln, ej endast finansieringskostnaden. En optimal mix måste hittas utifrån NKS förutsättningar avseende drivkrafter, omfattning av upphandlingen och villighet att bära risk samt utifrån kreditmarknadens villkor.

5.3.6.1 Iakttagelser

När det gäller alternativ o (PSC) råder osäkerhet kring värdet på riskjusteringen om 3,3 mdr kr. Anledningen är att den inte är framtagen specifikt för NKS utan är schablonmässigt antagen. Vidare ingår i nuläget inte samtliga de poster som kan förväntas vara en del av en OPS-lösning. Framförallt bör kalkylen uppdateras med framtida reinvesteringsbehov. Enligt erfarenheter i Storbritannien uppstår ofta besparingspotential i drift och underhåll när dessa kan påverkas av den initiala investeringen.

Det bör nämnas att modellen avseende alternativ 1 och 2 inte har optimerats ur finansiell synvinkel. I teorin vill investeraren få avkastning så snart som möjligt samtidigt som långivare vill säkerställa att de kan få betalt för sina lån. Det kan således vara så att faktiska finansieringsvillkor kan innebära restriktioner från långivare som i nuläget inte fångas i modellen. Likaså kan det finnas möjlighet att avkastning betalas mer effektivt vilket skulle innebära en lägre kostnad för SLL.

5.3.7 Kvalitativ beskrivning av olika finansieringslösningar

I OPS-lösningar är grundprincipen att finansieringen utgörs av privat kapital. Finansieringen består vidare av en mix av lån från affärs- och investeringsbanker samt eget kapital och/eller riskkapital från ägare.

Kassaflödet består i NKS fall av ett kassaflöde motsvarande den hyra SLL betalar för att nyttja sjukhusbyggnaden inklusive vissa servicetjänster.

Det som talar för en relativt låg räntekostnad är att SLL är en stark och kreditvärdig part och dessutom handlar det om ett mycket långt kontrakt. Å andra sidan är det ett mycket stort, komplext och kapitalintensivt projekt och det faktum att det finns en begränsad erfarenhet av OPS-lösningar och även projektfinansiering i Sverige ger att långgivare kan tänkas kräva en högre ränta.

5.3.7.1 En optimal mix av kapital

För alla inblandade parter är det önskvärt att hitta en optimal finansieringslösning, d.v.s. en lösning för NKS som minimerar kapitalkostnaderna och ändå fördelar kreditrisker på ett bra sätt. Optimeringen sker genom en översyn av följande parametrar:

- Andel lån
 - Typ av lån från affärsbanker; obligations-, mezzanine-, och seniora lån
 - Lån från Nordiska Investeringsbanken (NIB) och Europeiska Investeringsbanken (EIB)
- Andel eget kapital
- Andel offentligt kapital (lån, eget kapital, ovillkorad garanti av kassaflöden genom s.k. pantsättning av kontrakt)
- Kreditförsäkring s.k. monolinelösning

Grundprincipen är att andelen eget kapital begränsas till ca 10 % då denna typ av kapital är mycket dyr. Låneandelen är hög och optimeras med olika typer av lån beroende på total riskexponering i projektet samt hur dessa risker fördelas. De olika mixarna av kapital ger i sin tur olika fördelningar av kreditrisken som i sin tur ger konsekvenser för samtliga inblandade.

Utgångspunkten i de sjukhusprojekt som upphandlats med s.k. PFI i Storbritannien är att kreditrisken till största delen bärs av projektbolaget och att andelen offentligt kapital därmed är mycket begränsat. I den mån det förekommer kreditorer eller i övrigt är svårt för projektbolag att hitta kapital så kan det dock vara aktuellt för en offentlig aktör att bidra med kapital eller i övrigt dela kreditrisken så att finansierare och långgivare kan utlåna utan att räntorna blir alltför höga. Det är dock mycket viktigt att konstatera att det som ska jämföras inte är finansieringskostnader utan nuvärdesberäknade totala kostnader över livscykeln:

- Finansieringskostnad (inklusive riskpremie)

- Investeringskostnad
- Förvaltningskostnader (drift och underhåll)
- Kostnader för servicetjänster

I denna rapport diskuteras två extremer av finansieringslösningar inom OPS: 100 % privat finansiering samt 90 % offentligt kapital (100 % upplåning av SLL). Den riskfördelning som uppkommer i de olika alternativen ger upphov till olika konsekvenser för SLL.

Alternativ 0 Samverkansentreprenad följt av separata upphandlingar för drift och FM	Alternativ 1 OPS med 100 % privat finansiering	Alternativ 2 OPS med egen upplåning
<ul style="list-style-type: none"> + Kontroll och ansvar över bygg- och driftskedet + Låg finansieringskostnad + Erfarenhet finns avseende genomförandeformen 	<ul style="list-style-type: none"> + Kontroll över betalningsflödena + Produktionseffektivitet i byggande + Effektivitet i förvaltning + Livscykelperspektiv och innovationskraft + Stor internationell erfarenhet och relativt många jämförbara projekt + Många aktörer har förberett sig för OPS-projekt och är redo att investera + Styrning med hjälp av funktionskrav 	<ul style="list-style-type: none"> + Låg finansieringskostnad + Delvis kontroll över betalningsflödena + Livscykelperspektiv och innovationskraft + Många aktörer har förberett sig för OPS-projekt och är redo att investera + Styrning med hjälp av funktionskrav
<ul style="list-style-type: none"> - Inte en optimal risk- och ansvarsfördelning - Risk för förseningar - Risk för fördringar - Inget livscykelperspektiv 	<ul style="list-style-type: none"> - Ingen rådighet över ansvarsområden som ingår i upphandlingen - Hög finansieringskostnad - Bristande beställarkompetens pga få erfarenheter av OPS-projekt 	<ul style="list-style-type: none"> - Inte en optimal risk- och ansvarsfördelning (SLL sitter på två stolar samtidigt) - Projektstyrningen uteblir - Risk för förseningar - Risk för fördringar - Förhandlar med sig själv - Saknas incitament för att vara tuff hyresgäst - Ingen rådighet över ansvarsområden som ingår i upphandlingen - Bristande beställarkompetens pga få erfarenheter av OPS-projekt - Brist på jämförbara internationella projekt med så hög andel offentligt kapital

Tabell. Olika finansieringsalternativ

Sammanfattningsvis kan sägas att 100 % privat finansiering skapar maximala incitament för effektivisering samtidigt som finansieringskostnaderna blir högre. En så stor andel offentligt kapital som 90 % ger en lägre finansieringskostnad men samtidigt så minskar incitamenten för effektivitet. En rad andra problem uppkommer också som har med att göra att SLL har dubbla roller och därmed har svårt att ställa krav i driftskedet. Dessutom försvinner fördelen med en oberoende tredje part som stöttar SLL.

5.3.8 Olika typer av hybridlösningar

5.3.8.1 Delad kreditrisk genom pantsättning av kontrakt⁷

Projektbolaget kan pantsätta sin rätt att mottaga betalningar från NKS , oavsett om tjänsterna levereras eller ej. Pantsättningen används då som säkerhet för upptagna lån. För att långivarna på detta sätt, vid sin kreditprövning, ska bedöma detta som positivt måste avtalen dels medföra viss ovillkorlig och oåterkallelig betalningsskyldighet för motpart till projektbolaget under avtalstiden dels motparten vara kreditvärdig. Pantsättningen medför att motparten ifråga erlägger överlätna betalningar direkt till långivarna. Översatt till den föreliggande situationen kommer projektbolagets främsta tillgång att vara rätten att erhålla betalningar från NKS.

5.3.8.2 SLL ensam långivare och därmed bärare av största delen av kreditrisken

Det har diskuterats huruvida det för att sänka kapitalkostnaderna i en OPS-lösning är lämpligt att SLL själv lånar kapitalet till en relativt förmånlig ränta och därefter lånar ut detta till projektbolaget. Kreditrisksituationen blir inte fördelaktig för SLL som genom detta sitter på två stolar och är såväl hyresgäst och kreditgivare. Kreditrisken bärs nästan helt av SLL själv oavsett om det föreligger en säkerhet för lånet eller inte, då tillgången som projektbolaget använder som säkerhet, dvs. pantsätter, består av kontraktet med SLL.

Den riskpremie som en bank skulle kräva för att låna ut till den privata aktören direkt, t.ex. 0,75 %, är en marknadsbedömning av projektets sammanvägda risk och om SLL ger en annan ränta, får SLL inte betalt för det risktagande som görs avseende utlåningen.

Oavsett om SLL bidrar med finansiering via en överenskommelse om ovillkorlig ersättning eller om man står för 100 % av lånefinansieringen till projektbolaget så skapas principiellt två problem:

1. Den nytta som tillskapas SLL genom att en tredjepartsfinansiär (t.ex. bank) går in och tillsammans med SLL bevakar att projektet fullföljs enligt plan försvinner. Banken bevakar så att betalningsströmmarna, d.v.s. ersättningen från SLL, sker enligt plan och utan avbrott. Banken är mycket noga med att kontrakterad leverans sker eftersom ersättningsmekanismerna annars genererar

⁷ Christer Bois, Bois & Partners, 2008

- ett avdrag, som i sin tur ger banken en ökad risk för att projektbolaget ej kan betala räntor och amorteringar
2. SLL saknar incitament att vara kraftfull vid styrning och uppföljning av leveranskraven. Dessutom riskerar man att själv drabbas ifall klagomål på projektbolaget innebär vite eller uteblivna betalningar, eftersom SLL själv är finansiär. Det är därmed svårt att se någon egentlig fördel av att ingå en OPS-lösning då förfarandet inte tillskapar effektivitet i styrningen. Upplägget, rent incitamentsmässigt, är mycket likt ett mer traditionellt förfarande

5.3.9 Upphandlingsstrategier

Finansieringslösningen i sig är en del av OPS-lösningen. Detta innebär att de inkommande anbuden kan föreslå olika finansieringslösningar. Vanligtvis avgörs det inte förrän i upphandlingens förhandlingsskede vilken den optimala finansieringslösningen är.

Det finns dock tre olika strategier i samband med upphandling:

1. Utgå från grundprincipen i OPS, d.v.s. att det är uteslutande privat finansiering. I den mån anbudsgivarna inte kan erhålla aptitliga villkor som tillsammans med övrigt upplägg tillskapar ett värde för SLL, förhandlas med anbudsgivarna om huruvida uppläning delvis kan ske av SLL
2. Redan innan upphandling bestämma sig för vilken kreditrisk man kan tänka sig att bära och därmed delge detta i anbudshandlingarna
3. I förfrågningsunderlagen begära in två förslag baserat på två olika finansiella riskfördelningar;
 - a. SLL utan kreditrisk
 - b. SLL bär en viss del av kreditrisken (dvs. genom att bidra med eget kapital, lån, ovillkorligen garantera viss ersättning etc.)

Det förstnämnda förfarandet innebär att finansieringslösningen konkurrensutsätts fullt ut. Principen att finansieringen ska ske med privata medel är en utgångspunkt som endast kan ifrågasättas i den mån det ej inkommer tillräckliga anbud eller om finansieringskostnaden gör att den totala anbudssumman blir orimlig. I det läget kan SLL välja att meddela anbudsgivarna att man är villig att ställa viss kredit till förfogande.

I det andra alternativet är den finansiella riskallokeringen mer eller mindre beslutad innan upphandling. Anbuden är definitiva avseende allokeringen och det går inte att göra olika jämförelser och därmed undersöka vad det

kostar att låta exempelvis ett projektbolag bära kreditrisken jämfört med om SLL själva bär den.

I det sistnämnda alternativet testar man marknaden och man begär in OPS-lösningar med olika finansieringslösningar. Fördelen är att marknaden testas fullt ut och SLL kan relativt enkelt bedöma vad det kostar att föra över kreditrisken till projektbolaget i jämförelse med vad det kostar att bära denna själv.

5.4 Ersättningsmekanism

Ersättningsmekanismen i ett OPS-kontrakt gör det möjligt för SLL/NKS att styra konsortiet i den riktning man önskar. Det är ersättningsmodellen som är basen i styrningen och uppföljningen av att kraven följs. Det är dock mycket viktigt att det finns reglerat hur uppföljning av tillgänglighet, kvalitet och utförande mäts.

Ersättningsmodellen är baserad på den riskmatris som är generell för operationell OPS. Eftersom nyttjanderisken ej överförs till det privata konsortiet medför detta att ersättningsmodellen är s.k. tillgänglighetsbaserad, och därmed beroende av SLL's tillgång till sjukhuset som helhet men även till dess specifika funktioner.

Exempel på grundläggande avdragsparametrar som finns i ersättningsmekanismen är:

- Avdrag för brist i tillgänglighet till funktion eller lokal
- Avdrag för brister i kvalitet
- Avdrag för brister i utförande

Ersättningsmodellen måste hållas så okomplicerad som möjligt och transparent för ingående parter och de inbyggda incitamenten som finns i modellen ska röra:

- Ökad effektivitet
- Ökad innovationskraft

För att ett inbyggt incitament inom ett område ska fungera måste tjänsten vara en del av upphandlingen (scopet). Önskas en innovationskraft avseende medicinsk utrustning måste just utrustningen återfinnas i scopet och ansvaret då föras över till det privata konsortiet. På liknande vis måste samtliga tjänster analyseras avseende mål och drivkrafter. Önskas t.ex. incitament för energieffektivisering måste risken och rådigheten för energiförbrukningen också överföras till den privata aktören. Fokus läggs på de incitament som finns automatiskt i en OPS-lösning och särskilda

incitamentskonstruktioner undviks då de riskerar att komplicera konstruktionen, riskera att motverka inbyggda incitament i ersättningsmekanismen (så kallade absurda incitament eller suboptimering, samt leda till att det krävs mycket uppföljning).

5.5 Kontrakt

Att inneha ett kontrakt under mycket lång tid ger trygghet och incitament för det privata konsortiet att våga använda ny innovativ teknik som minskar driftskostnader över tid. Ett alltför långt och komplicerat kontrakt kan dock samtidigt vara svårt att skriva eftersom det är omöjligt att förutsäga samtliga eventualiteter och dessutom detaljreglera parternas ersättningar vid varje sådan eventualitet. Tvärtom kan ett sådant kontrakt hämma parterna då fokus mer blir på det skrivna ordet än på partnerskapet. Samtidigt är det mycket tidskrävande och kostsamt att skriva sådana kontrakt.

Den långa tidsrymden samt det faktum att SLL alltid har det legala kravet att tillhandahålla sjukvård gör att det under vissa förutsättningar måste vara möjligt att avbryta kontraktet eller på annat sätt omförhandla eller återköpa anläggningen. Därmed är det viktigt att tänka på att olika typer av utgångsklausuler behöver finnas i kontraktet.

Juridiskt sett är det framförallt fem rättsområden som är aktuella att beakta gällande OPS; Kommunallagen, Offentlig upphandling, Konkurrenslagstiftningen, Immaterialrätten och EG's stadsstödsregler.

Riktlinjer för ett OPS-kontrakt för NKS:

- Kontraktslängd: 37 år
 - 37 år är en sammanvägning av 5 års konstruktionstid och 32 års drifttid (32 år baseras på en sammanvägning av investeringens avskrivningstider⁸; 30 år för tak och fasad och 17 år för resten. Detta är exklusive grund 100år och stomme 50år)
- Kontrakten skrivs på ett relativt öppet sätt och syftar ej till att reglera samtliga eventualiteter utan fokuserar på en processinriktad lösningsmetod. Erfarenheter finns från Norge och Italien
- Kontrakten skrivs enligt svensk rättspraxis
- Kontrakten skrivs på svenska
- Förhandlad upphandling enligt LOU används

⁸ Locums avskrivningstider

- Funktionskrav avseende fysiska verksamhetsrelaterade egenskapskrav, hårda FM-tjänster (fastighetsförvaltning) och mjuka FM-tjänster är reglerade i kontraktet
- Frekvensstyrning undviks så långt det är möjligt i kontraktet
- Optioner att utträda ur avtalet i förtid och/eller återköpsklausuler
- Omförhandlingsklausuler

5.6 Övriga frågor

5.6.1 Skatteeffekter⁹

Det finns flera skatteeffekter att ta hänsyn till vid en OPS-lösning men den mest komplexa skattefrågan rör mervärdesskatten (moms). Det är viktigt att upplysa anbudsgivarna om att skattelagstiftningens regelverk i kombination med kommunkontosystemet ger en stor valfrihet över utformningen av möjliga OPS-alternativ. För den offentliga sektorn finns kommunkontosystemet för att eliminera mervärdesskatten vid upphandling av bl.a. sjukvård. Det krävs dock kunskap om hur detta regelverk fungerar för att kunna tillgodogöra sig dess effekter fullt ut vid olika slags OPS-lösningar.

5.6.2 Inkomstskatt och fastighetsskatt¹⁰

Offentliga sektorn är inkomstskattebefriade medan privata aktörer är skattskyldiga till inkomstskatt med 28 % på överskott/vinst. Ett sjukhus klassificeras som skattefri vårdbyggnad (specialbyggnad) fastighetstaxeringsrättsligt. Detta oavsett vem som är ägare till en sådan fastighet. Det innebär att fastighetsskatt inte kommer att belasta NKS-projektet.

I inkomstskattelagen (7 kap. 15 § och 21 § IL), finns två olika lagregler som bl. a. avser drift av sjukvårdsinrättningar. Om de specifika förutsättningar som där stipuleras uppfylls kan inkomstskattebefrielse uppnås. De speciella krav som måste uppfyllas är aparta i förhållande till sedvanlig näringsverksamhet men kan för OPS-lösningar som bygger på medverkan av allmännyttiga organisationer göra att regelverket kan aktualiseras.

För att förutsättningarna i 7 kap. 15 § IL om skattebefrielse ska uppnås gäller att verksamheten ska bedrivas utan vinstsyfte. Enligt praxis och doktrin måste verksamheten vara föremål för offentlighetsrättslig reglering och innefatta normal sjukhusvård.

⁹ Ronnie Peterson , Sveriges Kommuner och Landsting, 2008-02-28

¹⁰ Ronnie Peterson , Sveriges Kommuner och Landsting, 2008-02-28

I 7 kap. 21 § IL reglerar den situationen att om fastighetsägare till en sjukvårdsinrättning också skulle bedriva sjukvården så gäller att ägarens lokalutnyttjande av fastigheten blir inkomstskattebefriat. En uppdelning av hela verksamheten i fastighetsupplåtelse respektive sjukvårdsdel måste göras skatterättsligt. För att regeln ska kunna tillämpas krävs således att den som äger fastigheten också är den som driver verksamheten. Inom skatterätten tillämpas symmetri vilken stipulerar att om en verksamhet ej behöver betala skatt på sina intäkter så är inte heller utgifter avdragsgilla.

5.6.3 Mervärdesskatt (moms) i offentlig verksamhet ¹¹

Vid offentlig upphandling gäller, att kommunkontosystemet eliminerar alla momskostnader som debiteras offentlig verksamhet. Till detta system är det också kopplat en särskild compensation, med särskilt utformade schablonregler vid upphandling av mervärdesskattefria tjänster som t.ex. sjukvård. Valet om verksamheter ska drivas i egen regi eller av privata entreprenörer ska vid rätt tillämpning av kommunkontosystemet inte påverkas av den faktiska momsbeskattningen enligt mervärdesskattelagen.

Sjukvård kan upphandlas på så sätt att vårdentreprenörer levererar fullständiga sjukvårdtjänster som inkluderar lokaliteter och övriga servicetjänster eller så kan man upphandla delar av sjukvårdstjänster allt från lokaliteter, servicetjänster till rena kliniska tjänster. I momshänseende gäller att den omsatta tjänstens karaktär som avgör om det är fråga om skattepliktiga tjänster eller inte. Normalt görs ingen skatterättslig uppdelning av tjänsten om det som tjänsten avser är det som direkt efterfrågas. Omsätts sjukvård av en huvudman så är det fråga om en sjukvårdstjänst som är skattefri i sin helhet. Skulle däremot de underliggande delarna upphandlas var för sig följer att dessa olika tjänster mervärdesskatterättsligt betraktas som fristående tjänster. Kliniska sjukvårdtjänster blir fortfarande skattefria sjukvård medan administrativa tjänster, servering, fastighetsförvaltning m.m. blir mervärdesskattepliktiga tjänster. Fastighetsuthyrning är i normalfallet en skattefri omsättning. Ett särskilt regelverk i ML tillåter att sådan uthyrning kan göras skattepliktig om hyresgästen är en skattskyldig beskattningsbar person med avdragsrätt för momsen på hyran. Även här har offentliga sektorn tilldelats en undantagsroll för att uppfylla kravet på konkurrensneutralitet vid valet vem som ska äga kommunala verksamhetslokaler genom att fastighetsuthyrning för detta ändamål kan göras momspliktig.

¹¹ Ronnie Peterson , Sveriges Kommuner och Landsting, 2008-02-28

Oavsett om verksamheten i byggnaden är momspliktig eller ej så kan fastighetsägaren ansöka om frivillig skattskyldighet för uthyrning av lokaler till kommuner/landsting. Det krävs dock att hyresgästen använder lokalerna uteslutande i sin egen verksamhet om det rör sig om lokaliteter som nyttjas i momsfri verksamhet. En kommunalt inhyrd lokal får inte vidareuthyras till någon som inte bedriver momspliktig verksamhet. Vid frivillig skattskyldighet är skattesatsen 25 procent som påförs hyran och fastighetsägaren har avdragsrätt för den ingående moms på fastighetens löpande driftkostnader och de investeringar som är hänförlig till lokaluthyrningen ifråga. Hyran kan då kalkyleras utan momskostnader.

Gällande den s.k. omvända momsen är detta inte av intresse vid själva bedömningen av hur man ska ratta själva upphandlingen av NKS eftersom detta regelverk bara siktar på att momsen ska flyttas uppåt i entreprenadkedjan av kontrollskäl. I slutändan ska ändå själva uppförandet av NKS påföras en moms avseende byggnationen. Regelverket är i vissa delar knepigt vad gäller den praktiska hanteringen men det får bli en senares fråga men hör egentligen hemma hos de som kommer att utföra de faktiska byggtjänsterna.

Sammanfattningsvis finns ett stort handlingsutrymme till att finna lösningar på momsproblematiken oavsett vilken form av lösning SLL väljer att gå fram med vid upphandlingen av NKS. Grundprincipen om konkurrensneutralitet avseende olika typer av lösningar gäller. Det gäller bara att vara tillräcklig förutseende att redan i planeringsstadiet samt att informera anbudsgivarna så gott det går om implikationer avseende momssystemet. Det krävs vidare att varje lösning samt beslutande kring tjänsteinnehållet i OPS-lösningen analyseras med avseende på moms.

5.6.4 Andrahandsmarknad

Om det är så att en aktör önskar sälja sina aktier eller på annat sätt lämna projektbolaget så kan man som beställare avtala om vad som gäller vid en överlåtelse. Därutöver kan självklart ägarna sinsemellan reglera frågor som exempelvis vilka delägarna är, vilka är ändamålet för bolaget, hur får aktier överlätas och till vem samt vilka krav som kan ställas på dess.

5.6.5 Kreditvärdighet

OPS-lösningen efterliknar en finansiell leasing och en sådan ska enligt svensk redovisningssed belasta balansräkningen. Den kontrakterade ersättningen bör således återfinnas i balansräkningen som ett långsiktigt åtagande varvid kreditvärdigheten ej borde påverkas jämfört med om anläggningstillgången som sådan återfinns i balansräkningen.

5.6.6 Överlåtelse av anläggningstillgång vid avtalets slut

Det vanliga vid OPS-lösningar är att ersättningsnivåerna till projektbolaget är sådana att snabb avskrivningstakt kan tillämpas. Således är anläggningen kraftigt avskriven vid avtalets slut och det bokförda värdet ganska lågt. Antingen överläts hela projektbolaget eller endast anläggningstillgången. Dock måste då övervägas vilken verksamhet som är tillåten för landstinget att driva och eventuellt måste eventuell utförsäljning av bolagets verksamhet ske innan. Förfarandet beror också på vad som är mest gynnsamt ur skattesynpunkt. Det enklaste förfarandet är dock om det endast är anläggningstillgången som överläts vid avtalets slut.

5.6.7 Marken

Marken där NKS kommer att uppföras ägs idag av SLL. Vid en upphandling kommer marken antingen att överlätas till projektbolaget eller att upplätas med arrende. Då det förekommer en del problem med långa arrenden så bör att en överlåtelse ske. Vid överlåtelsen ska dock beaktas att marken ska försälas till marknadsvärde. Således ska antingen SLL erhålla ett försäljningspris enligt gällande marknadsvärde eller så ska nedsättning av framtida hyra eller på annat sätt värdet av marken gottgöras SLL.

Avgörande för marknadsvärdet är detaljplanens reglerande av användning av marken. Detaljplan saknas för en större del av området men finns för Thorax, Norrbacka, försörjningskvarter och sjukhusparken.

Detaljplanearbete är påbörjat och är den nya detaljplanen vinner laga kraft kommer den faktiska byggrätten för området tydliggöras. Den fördjupade översiktsplanen (FÖP) finns ej de facto ännu och ska om möjligt antas efter sommaren, troligen i september. Utställning pågår under våren.¹²

Planerna för utbyggnad av tunnelbanan ger att djupbyggnadsrätten för projektbolaget begränsas till att innefatta själva anläggningen med grundläggning. Detta för att inte i onödan komplicera framtida transaktioner och marklösen i samband med investeringar i tunnelbanesystemet. Underliggande mark, spårområde och tunnelbaneuppgångar ska fortsättningsvis vara en del av SLL och föreslås regleras via 3D fastighetsbildning.

I vissa fall kan optioner om fastighetsförädling ingå i projektet och öka attraktiviteten för investerare och byggbolag att gå in i projektet. Att ha

¹² Pontus Werlinder, NKS-kansliet

möjlighet att förädla en befintlig fastighet/anläggning eller att i övrigt tillåtas exploatera via mark- och/eller byggrätter är en ytterligare kommersiell möjlighet för ett projektbolag vilket också beskrivs i den teoretiska beskrivningen av OPS (appendix 2). Utökade kommersiella möjligheter kan återspeglas i en minskad finansieringskostnad för ett SPV, och därmed även sänka dennes riskpremie, varvid anbuden kan tänkas bli mer aptitliga.

5.6.8 Miljö

I en OPS-upphandling är det möjligt att ställa i princip samma krav som SLL gör i dagsläget gällande miljö. De styrande dokument som landstinget arbetar efter idag är inte juridiskt bindande och blir inte heller automatiskt bindande för ett privat konsortium. För att uppnå de miljömål som satts upp måste därför funktionskrav skrivas.

Kraven i lagstiftningen måste alltid följas men dessa är satta mycket lägre än de mål och krav som landstinget ställer. Eftersom många miljöaspekter är mycket komplexa och mångfacetterade kan det vara mycket svårt att formulera konkreta mätbara funktionskrav utan att begränsa valmöjligheterna för mycket.

6 Tidplan för OPS-genomförandet

Denna tidplan beskriver olika faser i en OPS-upphandling för NKS. Tidplanen har arbetats fram utefter de förutsättningar som NKS-projektet har. Olika kompetens kommer att behövas i de olika faserna. Även arbetsbördan inom NKS-kansliet kommer variera över den 2,5-års period som upphandlingen väntas pågå.

Exempel på kompetens, intern och extern, som kommer att behövas vid ett OPS-genomförande:

- Projektledning
- Verksamhetsexpertis
- Upphandlingskompetens
- Teknisk expertis
- Juridisk kompetens
- OPS-expertis
- Organisation/management expertis
- Ekonomisk/finansiell expertis
- Kommunikationskompetens

6.1 Övergripande tidplan för förhandlad upphandling med annonsering för NKS

En förhandlad upphandling innebär att myndigheten bjuder in vissa leverantörer att lämna anbud för att sedan ta upp förhandling med en eller flera av dessa. Enligt LOU¹³ kan förhandlad upphandling med annonsering användas bl.a.:

1. om det som ska upphandlas är av sådant slag eller förenat med sådana risker att det på grund av särskilda omständigheter inte går att ange något totalpris i förväg
2. för finansiella och intellektuella tjänster (t.ex. projektering av anläggningar) som är av sådan art att det inte går att utarbeta tillräckligt exakt förfrågningsunderlag för att kunna genomföra upphandlingen genom att välja det bästa anbudet enligt bestämmelserna för öppna eller selektiva förfaranden

Utgångspunkten i OPS-projekt är att det är en tjänst som ska upphandlas, bl.a. handlas PFI som tjänsteupphandling i Storbritannien. Med tjänstekontrakt avses ett kontrakt som gäller utförande av tjänster och som inte utgör ett byggentreprenadkontrakt.¹⁴

¹³ LOU, 4 kap 2 §, 2007

¹⁴ LOU, 2 kap 18 §, 2007

OPS-alternativet innebär för NKS att samtliga tjänster inom finansiering, byggnation, förvaltning och FM handlas upp gemensamt vid en och samma tidpunkt.

Grundprincipen i OPS-avtal är att man, genom ett hyresgästperspektiv, behöver vara mycket tydlig med vad det är man vill ha. Däremot ska man inte uttrycka krav på särskilt utförande, dvs. hur byggnationen eller tjänsterna ska utföras.

I dagsläget, innan scopet helt är färdigställt, bedöms hela upphandlingsprocessen från funktionsbeskrivningar till färdigt kontrakt sträcka sig från idag fram till dec 2010, det vill säga ca 2,5 år. Tidsåtgången är en uppskattning utifrån jämförbara internationella projekt men kan ändå ge en antydning om vad som är rimligt. Det som främst påverkar tidsåtgången i upphandlingsförfarandet är funktionskravsarbetet och anbudsprocessen.

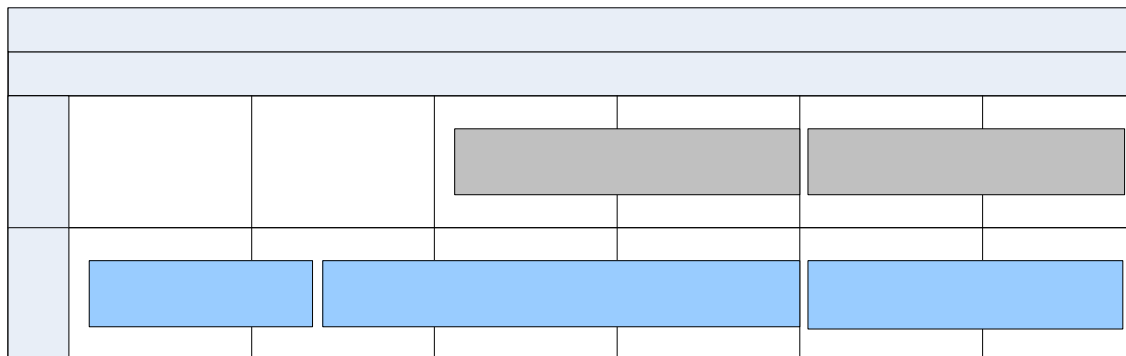


Bild. Övergripande tidplan för förhandlad upphandling med annonsering

Inledningsvis genomförs fas 1 - Förstudie, vilket till viss del redan gjorts samt görs i och med denna rapport. Däremot återstår vissa väsentliga delar, så som att fastställa definitivt scope.

Därefter går man över i fas 2 – Upphandlingsfasen, som detaljeras vidare i nästa avsnitt. Fas 2 avslutas med kontraktsskrivning.

Efter det övergår projektet till fas 3 – Utveckling, leverans och avslut som sträcker sig från kontraktet fram tills dess att konsortiet överläter sjukhuset till SLL, efter att kontraktstiden löpt ut.

6.2 Detaljerad tidplan för upphandlingen

De huvudsakliga aktiviteterna ur ett NKS-perspektiv som bör genomföras i en OPS-upphandling är:

- utarbetning funktionsbeskrivningar
- utarbetning av pre-kvalificeringsunderlag
- utvärdering av intressenter
- utarbetning av förfrågningsunderlag
- utvärdering av anbud
- förhandling och kontraktsskrivning

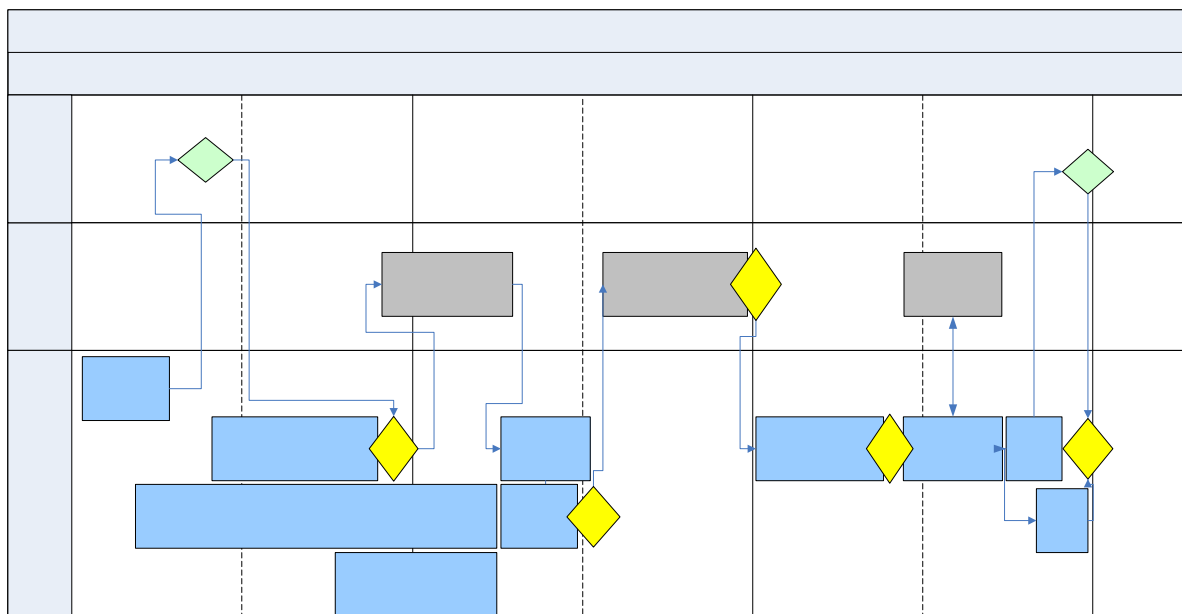


Bild. Detaljerad tidplan för upphandling

6.2.1 Funktionsbeskrivningar och funktionskrav

Som ett första led i upphandlingsfasen av ett OPS, krävs en noggrann genomgång av de funktionskrav som ska vara styrande för verksamheten och konsortiet och ligga till grund för såväl upphandling som kontraktsskrivning.

Funktionskraven tar avstamp i de dimensionerande krav som sätts upp för verksamheten, exempelvis vilken verksamhet som ska förekomma, hur många bäddar och platser av olika slag ska finnas etc. Dessa dimensionerande krav kan delvis likställas med de tävlingskriterier som sätts upp i en arkitekttävling. Om det finns specifika tekniska krav ska de anges och man ska även hänvisa till lagar och regler som ska följas.

Utöver de dimensionerande kraven tar funktionskraven även avstamp i det FM-scope som beslutas. Det vill säga, de tjänster i form av hård och mjuk FM som man avser att konsortiet ska tillhandahålla. Detta kan exemplifieras med hård FM som fastighetsunderhåll och säkerhetstjänster, medan mjuk FM kan vara lokalvård, patientkost och kaffeautomater.

Förslagsvis används en enkel metodik som gör det möjligt att i stor utsträckning involvera personal från både NKS-kansliet och den befintliga verksamheten på Karolinska i utarbetningen av funktionskraven.

Samverkansentreprenad

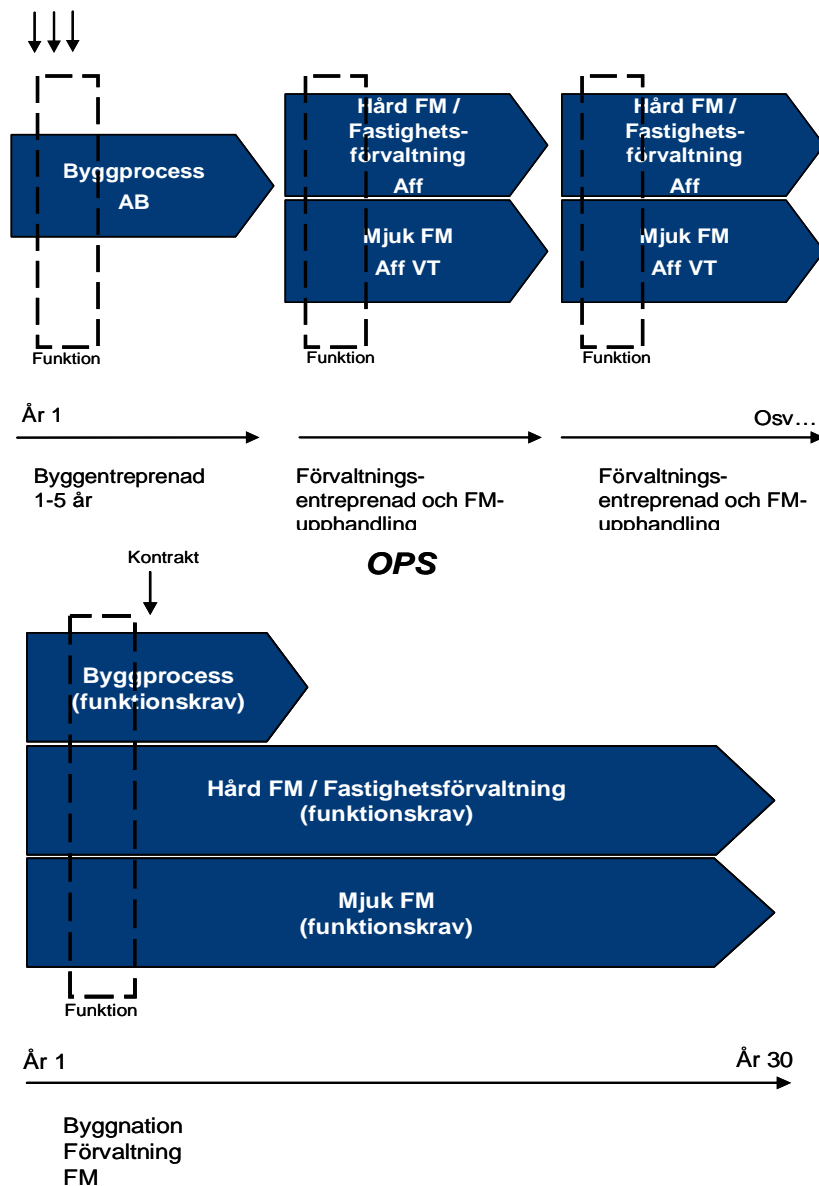


Bild. Jämförelse mellan arbetsprocessen med funktionsbeskrivningar i de olika upphandlingsformerna

Metodiken innebär en genomgång av samtliga funktioner och krav utifrån ett huvudfunktionsperspektiv (exempelvis operation eller städning), det vill säga inte utifrån ett klinik- eller avdelningsperspektiv. Bakgrunden till detta är den vision som NKS har som utgångspunkt där bibehållen

flexibilitet i lokaler är ett av ledmotiven. Utöver metodiken utarbetas även mallar för att resultatet ska presenteras på ett överensstämmande sätt. Ernst & Young har god erfarenhet av detta arbetsätt från andra länder, och därav kan erfarenheter och exempel användas till viss del för att underlätta arbetet.

Syftet med funktionskraven och -beskrivningarna är:

- Att de budgivande konsortierna ska få tillräckligt underlag för att förstå vad som efterfrågas och därmed får bästa förutsättning att svara med relevant information och lämna ett bud som kan kvalificeras utifrån både verksamhetsmässigt, tekniskt och finansiellt perspektiv
- Att det ska finnas tydliga utvärderingskriterier och process för utvärdering
- Att det ska finnas en grund för kontraktsskrivning baserad på funktion

Och att det tydligt framgår:

- Vilken typ av sammansättning/deltagare konsortiet bör ha
- Vilken kapacitet deltagarna bör ha inom respektive funktionsområde



Bild. Detaljerad arbetsprocess för framtagande av funktionsbeskrivningar

Arbetet med funktionsbeskrivningar väntas ta lång tid, delvis på grund av projektets omfattning men också på grund av bristen på motsvarande referenser i Sverige. NKS-projektets krav på generalitet och förändringsbarhet saknar motstycke även i Storbritannien, där sjukhusen ofta planeras för en förutbestämd verksamhet. Inledningsvis förväntas

funktionsbeskrivningsarbetet ta ca 9-14 månader för att sedan avslutas med en kalibrerande, samgranskande fas på 2-3 månader för att säkerställa funktionskravens beroenden och överlapp. Arbetet kan omedelbart inledas och har till viss del redan påbörjats.

6.2.2 Pre-kvalificeringsunderlag

Pre-kvalificeringsunderlaget är det underlag som ligger till grund för annonseringen och senare även för anbudsunderlaget och ska innehålla de grundläggande kvalifikationskrav av potentiella anbudsgivarna, till stor del skall-krav, som appliceras på alla intressenter. Kraven tas fram genom att verksamheten involveras och det resultat som förväntas av tjänsten specificeras. Specifikationer blir basen vid framtagandet av serviceavtal (SLA:er - specifikation av vad den privata parten ska utföra).

När annonseringen görs bör man ha en tydlig bild av vad det är man söker för intressenter, samt ha kommit ett antal steg i arbetet med funktionskraven. Annonsen i sig innehåller en rad frågor som samtliga intressenter svarar på. Inbjudan/annonsen till att ansöka om att få lämna anbud, ska innehålla de krav som ställs på en anbudsgivare. Här ska även anges på vilket sätt de ska visa på att de uppfyller ställda krav. Kvalifikationskrav innebär krav som visar att anbudsgivaren är en leverantör som klarar av att utföra det aktuella uppdraget. Kraven som ställs ska anses nödvändiga i förhållande till det som ska upphandlas. Annonsen översätts till samtliga EU-språk, dock kommer eventuell tilläggstext och övrig dokumentation endast att finnas med på ursprungsspråket. Översättning av det svenska materialet åligger intressenterna. Alla upphandlingar över tröskelvärdet ska annonseras i EU:s databas Tender Electronic Daily (TED).

6.2.3 Utvärdering av intressenter

Efter det att intressenterna svarat på annonsen och inkommit med sina intresseanmälningar påbörjas utvärderingen. Utifrån de svar som inkommer av annonseringen ska 3-5 konsortier väljas ut som går vidare i upphandlingsprocessen.

6.2.4 Förfrågningsunderlag

Då intressenterna valts ut görs ett utskick av förfrågningsunderlaget, som utgör basen i det som intressenterna sedan ska lämna anbud på. Detta material måste vara väl genomtänkt och utvärderingskriterierna och dess viktning måste vara klara. Funktionsbeskrivningarna måste finnas att tillgå, och vara detaljerade till en lämplig nivå. Intressenterna har en förutbestämd tid på sig att inkomma med anbudssvar, denna period måste

tillåta intressenterna att göra noggranna analyser och beräkningar. Föreslaget är en period om ca 4-5 månader.

Dessutom tas följande fram till förfrågningsunderlaget:

- Detaljerad beskrivning av de mest väsentliga minimumkraven
- Utkast till serviceavtal (SLA:er)
- Hänvisning till standardspecifikationer eller liknande (ex. branschdokument)
- Beskrivning av uppföljningssystem (för såväl investerings- som driftsfasen)
- Beskrivning av ersättningsmekanismer

6.2.5 Utvärdering av anbud

Utvärderingen av inkomna anbud är väsentlig för slutresultatet och ska ske noggrant och utifrån de förutbestämda utvärderingskriterierna och dess viktning. Detta steg förväntas ta minst 4-5 månader. Ett OPS-anbud innehåller en mängd ritningar och förslag som beställaren måste ta ställning till. Detta kan jämföras med den tidigare formgivningstävlingen. Om inte fullständig utvärdering kan göras (vilket är det troliga alternativet) övergår man till en förhandling med en eller flera anbudsgivare.

6.2.6 Förhandling och kontraktsskrivning

Eftersom det är förhandlad upphandling enligt LOU som används så tas därefter förhandling upp med en eller flera aktörer, åtminstone två stycken för att få ett bra resultat, och så småningom väljs ett vinnande anbud ut. Efter tilldelningsbeslutet får NKS fortsätta att förhandla med konsortiet för det vinnande anbudet och förändringar får göras så länge anbudet inte ändras i dess grundläggande delar. Förhandlingen väntas ta 3-4 månader. Kontraktsskrivningen väntas ta 1-2 månader.

7 Slutsats

Ernst & Young menar att det sammantaget finns ett värde i att genomföra NKS som en OPS-lösning. Argument för detta återfinns nedan.

7.1 Kvalitativa resultat

Den kvalitativa genomgången av OPS för NKS påvisar att NKS är ett stort och komplext projekt, och att SLL saknar erfarenhet av liknande projekt. Detta innebär att projektet är riskfyllt och därigenom lämpar sig särskilt väl för OPS som genomförandeform då grunden i OPS är just en optimerad riskfördelning.

Det som förväntas uppnås med hjälp av en OPS är:

- Ökad produktionseffektivitet och tidshållning i projektets konstruktionsfas såväl som i driftskedet och med tjänsteleveranser till god kvalitet
- Ökad innovationskraft tack vare livscykelänkandet
- En ökad kontroll över betalningsflödena, i betydelsen att alla kostnader är kända i förväg (SLL är försäkrade mot förseningar och fördyringar)

En förutsättning för att uppnå ovan nämnda effekter är en optimal riskfördelning. Detta innebär att en ansvarsfördelning sker av de risker som är förknippade med projektet. Grundidén är att NKS och OPS vardera ska bära de risker som man är bäst lämpad att hantera. Ernst & Young menar att ett privat konsortium i form av ett SPV har bättre möjligheter att själva, eller via sina underleverantörer, bära såväl ansvar som risker förknippade med operativa och finansiella åtaganden avseende anläggningen och tillhörande servicetjänster, än vad SLL har. SLL ska däremot driva kärnverksamheten i anläggningen, vilket främst innebär ansvar för sjukvård, och dessutom säkerställa målformulering och sättande av funktionskrav.

Utöver själva risk- och ansvarsfördelningen finns en rad andra utmaningar med OPS som måste hanteras om genomförandelösningen väljs:

- Hur ska funktionskraven formuleras?
- Hur skrivs avtalen och vad innebär avtalstiden?
- Klarar kreditmarknaden att tillhandahålla en finansieringslösning som är rimlig sett till riskfördelning och kostnad?

I en OPS-upphandling krävs dessutom att hänsyn tas till skatteeffekter, momsfrågor och mark-/och fastighetsförädlingsfrågor samt optioner på ytterligare kommersiella möjligheter för ett privat konsortium.

7.2 Kvantitativa resultat

Den kvantitativa slutsatsen är att OPS för NKS ger ett värde för pengarna. På grund av osäkerhet i kalkyler, men också beroende på olika scenarier är nuvärdena i de olika alternativen delvis överlappande och det är därmed svårt att endast genom att titta på siffrorna eller diagrammet säga att det ena eller andra alternativet är bäst. Samtidigt har ännu inte någon optimering av finansieringsmodellerna skett och de modeller som beskrivs är extremer. En optimering i ett nästa steg kommer antagligen att visa ett tydligare preliminärt värde för pengarna.

Totala nuvärdet inklusive riskpremie för OPS alternativ 1 med 100 % privat finansiering är ca 21 mdr kr jämfört med en preliminärt riskjusterad PSC som ligger på ca 20 mdr kr. En OPS-lösning med 90 % offentligt kapital genererar ett nuvärde om ca 19 mdr kr. I nuvärdena inkluderas investeringen och uppförandet av sjukhuset samt förvaltningen och vissa FM-kostnader under 37 år. Därav är det inte finansieringskostnaderna som jämförs i de olika alternativen, utan nuvärdesberäknade totalkostnader över livscykeln.

Nedanstående bild ska tolkas som att det finns en stor möjlighet för en OPS-lösning att, med rätt kapitalmix, generera ett verkligt värde för pengarna.

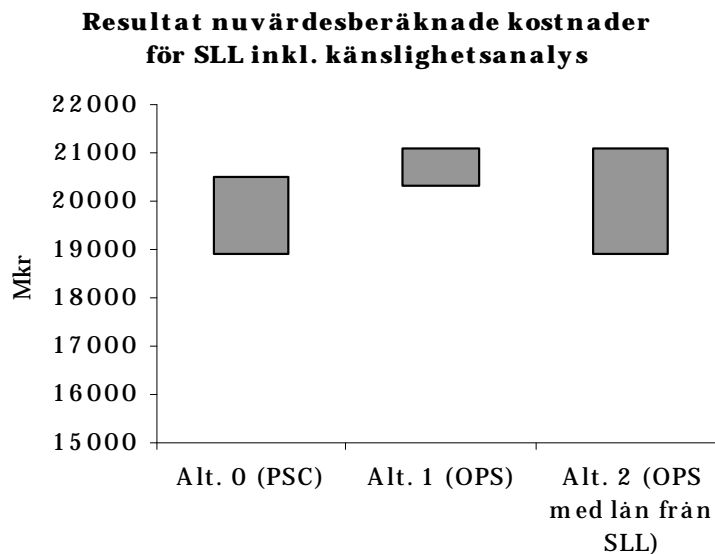


Bild. Nuvärdesberäknat spann efter känslighetsanalys

7.2.1 Riskallokering

Den riskallokering som har skett innebär att risker som bedömts till ett värde om 2,5 till 4,1 mdr kr, beroende på olika scenarier, förs över till en privat aktör. Den enskilt största risken i projektet, sett till konsekvens och sannolikhet, är att sjukhuset ej hålls tillgängligt i alla händelser över tid och sett till de funktionskrav som formuleras. För SLL innebär detta att en riskpremie i storleksordningen 3,5-4,5 mdr kr måste betalas till det privata konsortiet i alternativ 1.

Som känslighetsanalysen visar är nuvärdesintervallen mellan alternativen överlappande. I kombination med att vi i nuläget inte har tillgång till all den information som krävs för en fullständig jämförelse (t.ex. saknas prognoser avseende reinvesteringar) innebär detta att en exakt värdering av genererat värde inte kan göras.

7.2.2 Egen upplåning ger lägre finansieringskostnad men minskar incitamenten för effektivitet

Om SLL går in med lånekapital (egen upplåning) innebär detta att finansieringskostnaden sannolikt blir lägre än om inget offentligt kapital ingår. Vid 100 % egen upplåning blir dock konsekvensen att SLL bär mycket kreditrisk vilket inte är gynnsamt. Mot bakgrund av detta ska resultatet att alternativ 2 medför ett lägre nuvärde för SLL, tolkas med försiktighet. Bedömningen blir således i detta läge att alternativ 2 ej är att rekommendera som ett eget alternativ.

I den slutgiltiga lösningen kan dock finansieringen komma att delvis bestå av lånekapital från SLL eller att SLL via ovillkorad garanti kan minska finansieringskostnaden. Vid stor andel egen upplåning skapas principiellt ett antal problem för SLL :

- Den nytta som tillskapas SLL genom att en tredjepartsfinansiär (bank) går in och tillsammans med SLL bevakar att projektet fullföljs enligt plan, försvinner
- SLL saknar incitament att vara kraftfull vid styrning och uppföljning av funktionskrav
- SLL riskerar att bli "gisslan" där en privat aktör kan utnyttja det faktum att SLL sitter "på två stolar"

Mot denna bakgrund ska ett alternativ där SLL helt eller delvis är långivare användas med försiktighet. För att komma vidare måste följande fastställas:

- Omfattningen av upphandlingen
 - Ingår mjuka FM-tjänster, medicinsk utrustning etc
 - Vilka ytterligare kommersiella delar kan tänkas ingå som kan locka privata aktörer och minska finansieringskostnaden
- Riskanalys
 - Identifiering av alla risker
 - Bedömning av deras konsekvens i pengar eller i övrigt
 - Fördelning av riskerna. Vem är bäst lämpad för att bära respektive ansvarsområde och risker förknippade med dessa.
- Finansieringslösningen
 - Andel eget kapital (från privat sektor)
 - Andel lånekapital
 - Andel offentligt kapital (egen upplåning)
- Ersättningsmekanismer
 - Mycket nära koppling till finansieringslösningen
- Kontraktstrukturen

7.2.3 Hänsynstaganden i den kvantitativa analysen

Vi vill framhålla att den kvantitativa slutsatsen är osäker och för att komma vidare och i slutändan få ett beslutsunderlag som håller så hög kvalitet som möjligt så att det är kvalitetssäkrat för upphandling samt utvärdering av anbud är det Ernst & Youngs uppfattning att nuvarande kalkyler uppdateras enligt följande:

- Fördjupa analysen kring riskvärderingen i syfte att bättre förstå de risker som antas kunna transfereras. Speciellt viktigt att förstå de risker som har stor påverkan på utfallet.
- Livscykelkostnader – en fördjupad analys för att ta fram en prognos över reinvesteringar vilket sannolikt kommer ingå i OPS-anbud. Prognosen bör ge en bild av storlek på kostnad och när i tiden de infaller. Exempelvis kan nämnas att internationella exempel visar att investeringsutgiften vanligen är högre i en OPS-lösning än i en PSC. Samtidigt blir de totala livscykelkostnaderna lägre. Detta beror framförallt på lägre kostnader för reinvesteringar.
- Diskutera finansiella förutsättningar med banker för att få en indikation på finansieringsvillkor såsom räntemarginal, återbetalningstider restriktioner i utdelningar, val av finansiella instrument m.m. Detta har ingen egentlig bäring på PSC-kalkylen men ökar möjligheten att genomföra en bra utvärdering då det ger en noggrannare OPS-kalkyl

Det verkliga värdet för pengarna kan endast analyseras i en utvärdering av inkomna OPS-anbud. Dock måste de preliminära finansiella modellerna kalibreras avseende antaganden och analyser av risker och finansiella förutsättningar innan en upphandlingsprocess påbörjas. Detta innebär att den i rapporten beskrivna metodiken återupprepas för att fastslå en OPS-lösning inklusive finansiell modell.

7.3 Marknadsperspektiv

Under genomförandet av denna analys har en del oro uttryckts för effekterna av den turbulenta situationen på den globala kreditmarknaden. Banker och kreditinstitut framförallt i USA har av olika skäl drabbats av problem och de globala börs- kredit- och räntemarknaderna har svängt kraftigt under våren 2008. Det skulle kunna leda till problem avseende att hitta finansiering till projektet eller att banker kräver en hög ränta pga. riskbedömningen. Detta skulle i sin tur kunna leda till att inte tillräckligt många aptitliga anbud inkommer. Men samtidigt ska noteras att det under samma period har setts en ökad vilja att placera kapital eller på annat sätt investera i långsiktiga samarbeten som OPS, där den offentliga aktörens delaktighet gör att projektet anses som ett relativt säkert placeringsobjekt. Även om OPS som genomförandeform är relativt oprövad i Sverige och att det därför finns få svenska referenser att luta sig mot så har marknaden under lång tid väntat på den här typen av projekt. Det borgar ytterligare för möjligheter att få in bra anbud.

Det är viktigt att komma ihåg att om inte tillräckligt bra anbud fås in finns det möjlighet att antingen fördjupa förhandlingen med anbudsgivarna och eventuellt erbjuda sig att själv stå för delar av finansieringen eller att helt enkelt avbryta OPS-upphandlingen och övergå till en samverkansentreprenadslösning.

Sammantaget bedömer inte Ernst & Young att den senaste tidens kreditoro eller bristen på andra större OPS-projekt i Sverige kommer att leda till ett färre antal anbud.

7.4 Plan för upphandling

Totalt förväntas en OPS-upphandling att ta ca 2,5 år, enligt resonemang mellan NKS och Ernst & Young. Tidplanen är i dagsläget preliminär och bör omarbetas då en mer noggrann analys av upphandlingens genomförande samt kompetenser inom olika områden samt finansiella och personella resurser fastställts. Den relativt långa upphandlingsperioden beror delvis på att brist på tidigare erfarenhet av liknande projekt, men främst på tidsåtgången för:

- Utarbetning av funktionsbeskrivningarna och krav på dessa
- Inlämning av anbud från konsortierna
- Utvärdering av anbud från konsortierna

7.5 Vår rekommendation

Sammantaget visar den kvalitativa och den kvantitativa analysen att det finns ett värde för pengarna att genomföra NKS som en OPS-lösning. Ernst & Young rekommenderar därför att en OPS-lösning väljs istället för en samverkansentreprenadslösning.

Det är vår uppfattning att ett privat konsortium i form av ett SPV har bättre möjligheter att själva eller via sina underleverantörer bära såväl ansvar som risker förknippade med operativa och finansiella åtaganden än vad NKS har, är vår utgångspunkt att en OPS-lösning med 100 % privat finansiering ska väljas i första hand. Detta för att uppnå en tillräcklig produktionseffektivitet och styrning i konstruktions- och driftskede.

Eftersom det trots allt kan finnas en risk för att anbudslämnande konsortier inte kan hitta en finansiering som ger tillräckligt låga totalkostnader så bör det finnas en beredskap för SLL att gå in med delfinansiering. Detta i syfte att sänka finansieringskostnaderna och därmed minska totalkostnaderna.

Det är dock Ernst & Young's uppfattning att beslut kring detaljer avseende finansieringslösningen, t.ex. exakt hur stor andel privat kontra offentligt kapital, som ska användas i OPS-lösningen inte bör fattas innan upphandling, utan först efter att inkomna anbud utvärderats. På detta sätt kan marknaden nyttjas så att NKS erhåller en optimal finansiell modell.

Som utgångspunkt för ett fortsatt arbete med OPS bör en avtalslängd om 37 år väljas. Omfattningen av upphandlingen bör snarast fastställas genom att scopet för de tjänster som ska ingå definieras ytterligare. Utifrån fastställd tjänsteomfattning bör en noggrann identifiering, värdering och allokering av de projektrelaterade riskerna genomföras.

8 Nästa steg

Förutsatt ett OPS-beslut finns en rad aktiviteter som NKS-kansliet bör initiera. Nedan ges förslag på dessa utifrån Ernst & Young's erfarenhet.

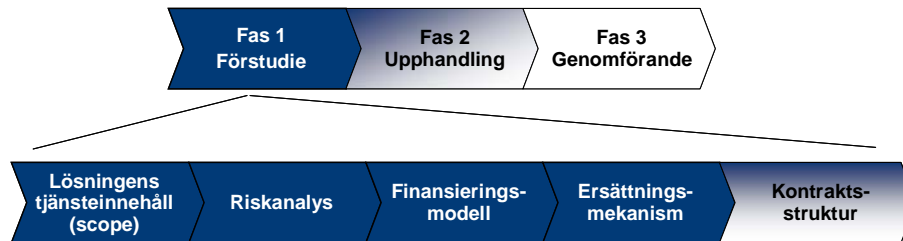


Bild. Nästa steg

I bilden illustreras vad som bör göras så snart som möjligt efter ett politiskt beslut.

8.1 Färdigställande av förstudien

- Fastställa scope till anbudsunderlaget och pre-kvalificeringsunderlaget
- Kalibrera och detaljera riskanalys, finansieringsmodell och ersättningsmekanism
- Göra marknadsanalys i syfte att ta fram mer säkerställda antaganden avseende bl.a. finansiering
- Föreslå kontraktstruktur utifrån framtagen OPS-lösning
- Ytterligare detaljera planen för upphandlingen

8.2 Påbörja upphandlingsprocess

- Ta fram en plan för NKS-kansliets arbete i de olika skedena inklusive operativt arbete med framtagande av funktionskrav
- Framtagande av pre-kvalificeringsunderlag utifrån denna rapport

8.3 Utöver detta bör även arbetet med funktionsbeskrivningarna påbörjas

- Genomföra ett inledande inspirationseminarium
- Så långt det är möjligt ytterligare fastställa detaljeringsgraden samt utarbeta mallar och förklara metodik
- Inleda arbetet med beskrivningarna

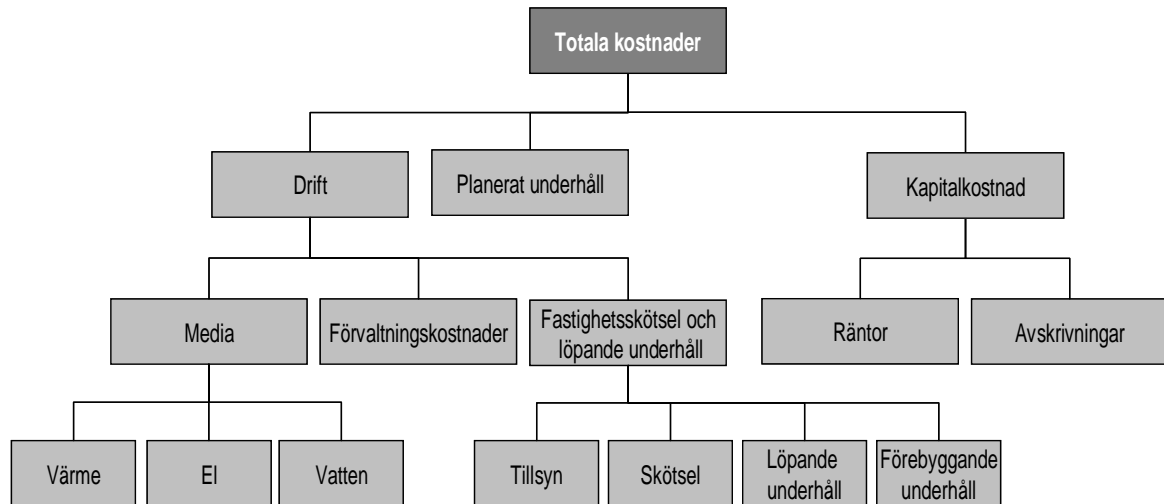
9 Appendix 1

9.1 Definitioner

AB/AB06	AB/AB06 Allmänna bestämmelser för byggnads-, anläggnings- och installationsentreprenader
ABT/ABT06	Allmänna bestämmelser för totalentreprenader avseende byggnads-, anläggnings- och installationsarbeten
Aff	Avtal för fastighetsförvaltning. Branschstandard för att upprätta förfrågningsunderlag för förvaltningsentreprenader
Aff VT	Branschstandard för att upprätta förfrågningsunderlag för förvaltningsentreprenader speciellt för verksamhetsanknutna tjänster
AKBF	Allmänna Kontraktsvillkor för Byggnads- och Funktionsentreprenad
AKSF	Allmänna Kontraktsvillkor för Skötsel på Funktionsentreprenad
BBB-rating	Ett mått på ett företags kreditkvalitet. Betyget BBB betyder låg risk och brukar klassificeras som "investment grade"
Diskontering	Diskontering är ett begrepp som används inom investeringskalkylering. Diskontering innebär att man beräknar vad en betalningsström i framtiden är värd idag utifrån ett avkastningskrav. Flöden av pengar är värda olika mycket beroende på när de inträffar
FM	Facilities Management (koordinering av servicetjänster)
FM Hård	Teknisk fastighetsskötsel inkl. yttre och inre underhåll
FM Mjuk	Administrativa och andra icke tekniska tjänster
FÖP	Fördjupad översiktsplan
LOU	Lagen om Offentlig Upphandling
Monoline	Ett försäkringsbolag som enbart får ägna sig åt återförsäkring av obligationslån
NHS	National Health Service, har ansvaret för sjukvården i Storbritannien

Nuvärde	Nuvärde är ett begrepp som används vid investeringskalkylering. Nuvärde är värdet idag av en betalningsström som sker i framtiden
OPS	Offentlig-privat samverkan. Projekt som drivs i samverkan mellan privata och offentliga aktörer
PFI	Private Finance Initiative, den OPS-modell som främst används i Storbritannien
PPP	Public Private Partnership, engelska för OPS
PSC	Public Sector Comparitor
SLA	Service Level Agreement
SPV	Special Purpose Vehicle (projektbolaget)
Swap-ränta	Ett företag med stora lån kan få en lägre ränterisk genom att, mot en fast avgift, överföra hela eller en del av den rörliga räntan till ett annat företag
TED	Tender Electronic Daily

9.2 Definitioner av planerat underhåll och reinvesteringar



9.3 Exempel - Arlandabanan

Arlandabanan är omtalat som det första stora transportinfrastrukturprojektet som upphandlats i Sverige. Upplägget är en koncession där samtliga operationella risker, inkl. efterfrågerisken är överförd till projektbolaget.

Kapitalstrukturen såg något förenklat ut enligt följande¹⁵

Konstruktionstid	1994-1999
Avtalstid	45 år
Total investeringskostnad	4,1 miljarder kr
Finansiell struktur	
Villkorat obligationslån från staten	1 000 mkr
Statlig investering i installationer etc.	1 400 mkr
Privat eget kapital	600 mkr
Lånefinansiering	1 100 mkr
Leasing tåg, Nordea	800 (ej med i investeringskostnaden)

Detta upplägg innebär att kreditrisken är delad mellan staten och projektbolaget, A-Train AB. Staten stod för nära 60 % av kapitalet som krävdes.

Bakgrunden till att staten bidrog med ett villkorat lån var att avkastningen till projektbolagets ägare ej bedömdes vara tillräckligt hög utan någon form av statlig medfinansiering. I Arlandabanans fall är nämligen avkastningen helt avhängig av marknaden för tåg bunden trafik mellan Stockholms central och Arlanda dvs. A-train är helt beroende av intäkter från passagerarna. Ett alternativ till statlig medfinansiering hade varit att staten bidrar med en fast årlig ersättning för att A-train ska driva verksamheten – att jämföra med ovillkorlig garanti - eller så kunde man ha subventionerat biljettpriserna. Alltsammans handlar om att se till att ägarna ska kunna räkna hem sin investering under erforderlig koncessionstid om 45 år. Koncessionstiden begränsas i sin tur av Jordabalken.

¹⁵ Riksrevisionen samt årsredovisning A-train AB, 1999 samt 2000

10 Appendix 2

10.1 Vad är OPS – en principiell beskrivning

Offentlig Privat Samverkan (OPS) eller Public Private Partnership (PPP) är samlingsnamn för alternativa genomförande- och finansieringsformer avseende projekt som syftar till att ersätta, renovera eller nyuppföra all sorts infrastruktur i offentlig sektor. Det handlar om att till hög kvalitet och på ett effektivt sätt över livscykeln hantera våra gemensamt ägda tillgångar som till exempel sjukhus, skolor, äldreboenden, arenor och kulturanläggningar men också våra vägar och järnvägar.

Gemensamt för uppläggen i dessa projekt är att de alla inbegriper mycket nära samarbeten mellan en kommun, ett landsting eller en statlig aktör å ena sidan och privata aktörer å andra sidan. Samverkan gäller allt från initiering, planering och design till byggande och finansiering samt löpande drift av olika typer av anläggningar och verksamheter. Dessutom kan ägandet av byggnaden eller anläggningen delas eller helt vara den privata aktörens ansvar.

Perspektivet och rollen för den offentliga aktören i ett OPS är annorlunda jämfört med perspektivet och rollen i en traditionell upphandling. Det som handlas upp är en tjänst, inte en byggtreprenad, varvid ersättning utbetalas löpande i takt med att tjänsten levereras över livscykeln till uppsatta kvalitetskrav.

Den huvudsakliga frågeställningen handlar om hur man skapar en affärsrelation bestående av en skattefinansierad verksamhet och en kommersiell aktör med vinstintresse. Affärsrelationen är tänkt att bestå över en större del av hela projektets livscykel varvid OPS-kontrakten är mycket långa, vanligtvis cirka 25-40 år.

Det finns två huvudsakliga typer av OPS:

- 1) Avtalsmässigt OPS
 - PFI (Private Finance Initiative)
 - Koncessioner
- 2) Institutionellt OPS
 - Bolag, stiftelser och föreningar

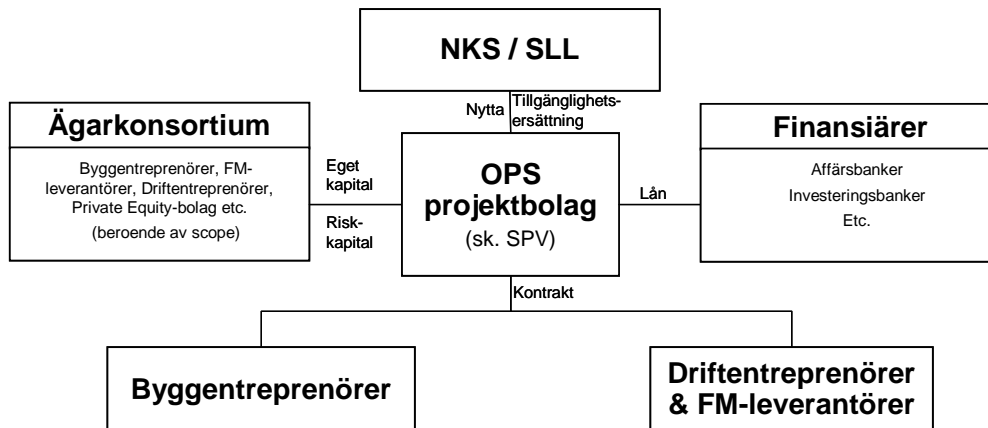


Bild. Struktur för avtalsmässig OPS

I den förstnämnda samarbetar man i det mesta förutom i ägandet av byggnaden eller anläggningen som uppförs. Ägandet av anläggningstillgången hanteras helt av antingen den offentliga eller den privata aktören. I ett PFI övergår ägandet av anläggningstillgången vid avtalets slut, det vill säga efter cirka 25-40 år medan anläggningstillgången vid en koncession överförs till den offentliga aktören redan efter att byggskedet är avslutat.

I ovanstående bild beskrivs en principskiss av konstruktionen av ett OPS-upplägg. En upphandling sker av ett konsortium som över tid ska ansvara för leverans av tjänster inom byggnation, förvaltning, facilities management (FM) samt finansiering. Det vinnande konsortiet skapar ett särskilt projektbolag ("SPV", Special Purpose Vehicle, eller "projektbolag") som har till syfte att finansiera och äga anläggningstillgången samt upphandla eller själv leverera tjänster inom ovan angivna områden till den offentliga aktören SLL. Konsortiet kan bestå av företag som är leverantörer av dessa tjänster men också av riskkapitalbolag. Banker och andra finansiärer bidrar med lånefinansiering. Tredjepartsfinansiärerna har därmed samma syfte och mål som den offentliga aktören., dvs. att säkerställa en bra riskfördelning och att kontraktet efterlevs. På så vis kan också ses en realekonomisk fördel i ett OPS projekt i och med att den offentliga aktören får ett utökat stöd avseende riskhantering, styrning och uppföljning.

I ett PFI lämnas ersättning till projektbolaget genom att den offentliga aktören betalar i efterhand för nyttjad tjänst. I en koncession utgår ersättning helt eller delvis genom att anläggningen får nyttjas av projektbolaget.

Vid institutionella OPS delar den offentliga och privata aktören på ägandet det vill säga man skapar ett gemensamt projektbolag som ansvarar för genomförandet i bygg- och driftskedet.

Följande fyra parametrar kännetecknar ett OPS-samarbete:

- 1) Långa kontrakt (25-40 år)
- 2) En fördelning av ansvar och risker som väsentligt skiljer sig från andra upphandlings- och/eller genomförandeformer. Samtliga risker kopplade till de operationella och finansiella skeden överförs till den privata parten
- 3) Helt eller delvis privat finansiering
- 4) Finansiärernas roll, där den/de tar aktivt ansvar för att bedöma risker och att säkerställa en långsiktighet i förvaltning och ägande. Därmed har finansiären i stort sätt samma syfte och roll som den offentliga aktören

10.1.1 Internationell utblick

OPS initierades i Storbritannien under begreppet PFI (Private Finance Initiative) i början av 1990- talet och sedan dess har mer än 700 PPP-kontrakt slutits i landet. De senaste tjugo åren har PFI exporterats till stora delar av världen och affärsuppläggen har utvecklats och anpassats till nationella förutsättningar vad gäller mål och drivkrafter, tradition avseende upphandling och kontraktsskrivning samt legala förutsättningar. Idag finns erfarenheter från ca 40 länder. Stora och mogna marknader är:

- Anglosaxiska delen av världen, t.ex. Storbritannien, Irland, Australien, Kanada
- Spanien
- Portugal
- Hong-Kong

I våra nordiska grannländer finns pågående OPS-projekt för transportinfrastruktur och social infrastruktur. I Sverige är erfarenheterna än så länge begränsade även om Arlandabanan är ett känt exempel och det förekommer även runt om i landet vad gäller framförallt sportfaciliteter och kulturanläggningar.

I Storbritannien är PFI framförallt en finansieringsform även om undersökningar gjorda av motsvarande finansdepartementet påvisar andra effekter så som en ökad effektivitet och innovationskraft. Anledningen till att PFI är en mycket vanlig finansieringsmodell i Storbritannien återfinns i sjukvårdssystemets organisation. Ansvaret för sjukvården i Storbritannien

återfinns på statlig nivå via NHS, National Health Service, som organisatoriskt ligger direkt under Department of Health i Storbritannien. Inträdet i EU och Maastrichtfördraget krävde att stater begränsade sin skuldsättning. Att uppdra till ett privat konsortium att ansvara för upplåning och därmed bära den finansiella risken var då den lösning som valdes som komplement vid byggnation av så kapitalintensiva investeringar som sjukhusanläggningar är. Dock ska konstateras att det i Storbritannien ändå endast är ca 10-15 % av de totala investeringarna i landet som sker med någon form av OPS.

10.1.2 Nuläget i Sverige

10.1.2.1 Staten

Det mest omtalade OPS- projektet i Sverige är Arlandabanan och Arlanda express som är en koncession. Samtliga risker, inklusive nyttjanderisken (trafikrisken), är allokerad till ett privat konsortium. Avtalet är mycket långt, 45 år, och löper mellan 1995- 2040. Projektet är skrivet med anglosaxisk tradition som innebär långa och detaljerade avtal.

Det pågår idag en diskussion i regeringskansliet (närings- och finansdepartementen) om OPS är en lämplig modell för investeringar i transportinfrastrukturen. Den dialog som förs handlar dels om realekonomiska argument (till exempel krav på ökad effektivitet och ökad innovationskraft) dels om politiska argument. De politiska argumenten rör bl.a. huruvida det är lämpligt att skriva långa kontrakt där resurser binds upp under en lång tid. Samtidigt så resoneras kring att även om investeringen anslagsfinansieras så måste resurser säkras över livscykeln även där. Staten kan själv låna via riksgälden men det är också ett lån med räntekostnader och som ska amorteras.

Det är dock viktigt att argumenten inte bygger på enbart redovisningstekniska skäl utan att de verkliga drivkrafterna identifieras och utreds i förhållande till OPS. Ytterligare en fråga som accentuerats i dessa sammanhang rör finansieringskostnaden som är högre i ett OPS-projekt eftersom en privat aktör har en högre finansieringskostnad än vad staten skulle ha för samma finansiering om lån skulle upptas via riksgälden. Vid privat finansiering ingår en riskpremie som bankerna tar ut varvid kapitalkostnaden blir dyrare.

Kostnadsallokeringen skiljer sig kraftigt åt i en OPS jämfört med en traditionell upphandling av byggtreprenad med efterföljande upphandling av fastighetsförvaltning och själva grundbulten är att

kostnaderna allokeras till de inledande skedena mot att kostnaderna över hela livscykeln kan minskas. I Finland kallas modellen för livscykelmodell av just den anledningen.

Varje projekt är unikt och en grundläggande sak är att ett projekt måste vara kapitalintensivt och betingat med en del risker för att en OPS-lösning ska addera ett ytterligare värde och skapa den önskade effektivitetsökningen. Av denna anledning måste varje projekt analyseras noga utifrån just det projektets unika förutsättningar och risker.

Väg- och banverket har tagit fram en svensk modell¹⁶ för OPS-lösningar i statlig svensk transportinfrastruktur och man har också identifierat ett antal projekt som man anser borde vara lämpliga för att genomföra med OPS. Trafikverket har nu fått i uppdrag att utreda vidare fram till infrastrukturpropositionen som ska läggas fram av näringsdepartementet under hösten 2008.

10.1.2.2 Kommuner och landsting

Eftersom det idag inte föreligger några reella legala hinder för att upphandla OPS-projekt så gör det kommunala och landstingskommunala självstyret att det inte finns någon anledning att invänta att staten vidare analyserar sina transportinfrastrukturprojekt. Varje projekt är unikt och det går inte att dra tillräckliga slutsatser från de statliga projekten. Dels skiljer sig exempelvis ett vägprojekt åt mycket från ett sjukhus (t.ex. mer omfattande funktionsbeskrivningar) eller annan social infrastruktur dels finns olika förutsättningar rent organisatoriskt och finansiellt. Ett sjukhusprojekt är mer riskfyllt och komplext än ett vägprojekt och därmed borde ju exempelvis OPS vara mer lämpligt för ett sjukhus än en väg eftersom det enligt teorin måste finnas risker av hög dignitet för att det ska "löna sig" att betala den ovan beskrivna riskpremien i en OPS.

Kort sagt, oavsett vad staten kommer fram till så måste riskanalyser och utredningar göras projekt för projekt. Om det kan påvisas att ett projekt på kommunal eller landstingskommunal nivå är effektivt att genomföra med en viss upphandlings- eller samverkansform så är det inte av godo att vänta.

I kommunerna är det stor aktivitet vad gäller samverkanslösningar och det finns ett flertal exempel på olika lösningar (till exempel kapitalintensiva

¹⁶ www.vti.se, En svensk modell för offentlig-privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar, R588

investeringar som konserthus, större kulturanläggningar, sportarenor etc). Lösningarna är dock inte av strikt OPS-karaktär. Detta beror på att flera av de satsningar som sker mer handlar om att ersätta och renovera befintliga anläggningar än att uppföra helt nytt. Dock finns mycket goda erfarenheter och lärdomar som måste beaktas även vid upphandling av OPS för nyuppförande.

10.1.2.3 Finansieringspolicy och kreditvärdighet i svenska landsting

I Sverige ligger inte sjukvårdsansvaret på staten utan på landstingskommunal nivå varvid inga generella skuldsättningsregler påverkar valet av upplåning. Dock kan varje landsting själv besluta om begränsningar i skuldsättning samt införa regler som syftar till att ej ingå förbindelser som påverkar kreditvärdigheten på ett negativt sätt. Enligt svenska redovisningsregler bör långa kontrakt som OPS-kontrakt också hanteras som ett långsiktigt åtagande och därmed återfinnas i balansräkningen. Rent kreditvärdighetsmässigt borde därmed en offentlig organisation påverkas på liknande sätt oavsett om egen upplåning sker eller om finansiering sker av annan part och ett längre hyres- och /eller tjänsteleveranskontrakt skrivs.

10.1.3 Drivkrafter för OPS

Det finns flera olika drivkrafter bakom OPS som gör lösningen attraktiv för stora projekt. De största drivkrafterna för kommun och landsting är ofta den pressade ekonomiska situationen, ökade krav på effektivisering och förbättrat resursutnyttjande samt bättre metoder för kvalitetsuppföljning. I ett långsiktigt perspektiv kan även den offentliga-privata samverkan bidra till ökad tillväxt och kunskapsöverföring och därmed innovation.¹⁷ En av de viktigaste drivkrafterna är att skapa ett värde för pengarna över tid, sett både ur den offentliga partens och den privata partens synvinkel.

De huvudsakliga drivkrafterna kan indelas i tre områden:

- Finansiella drivkrafter
- Ökad effektivitet
- Innovation

10.1.3.1 Finansiella drivkrafter

10.1.3.1.1 Ökad kontroll över penningflöden över livscykeln

¹⁷ Offentligt privat partnerskap, lägesbeskrivning, SKL, www.skl.se, ISBN 91-7164-024-x

Affärsupplägget i en OPS gör att ersättning för den kontrakterade tjänsteleveransen sker kontinuerligt över livscykeln, det vill säga så länge tjänsten levereras till de kvalitetskrav som överenskommits. Ersättningen är baserad på investerings-, finansierings- och förvaltnings- och FM-kostnader som uppkommer i projektet. Dessutom ingår det en riskpremie i ersättningen. Riskpremien ses vanligen som en kombination av kostnad för finansiering, avkastning på eget kapital och garantier/försäkringar. Riskpremien säkerställer att det inte finns en direktkorrelation mellan konsortiets kostnader och den ersättning som utgår. Skulle det vara så är upplägget endast en finansieringslösning och incitament för en ökad effektivisering går förlorade. Eftersom ersättningsmekanismen kontrakteras i förväg ger den ett jämnare flöde av utgifter för den offentliga aktören. En fördel med samverkan är därmed att det som beställare går att få bättre överblick och kontroll över penningflödena.

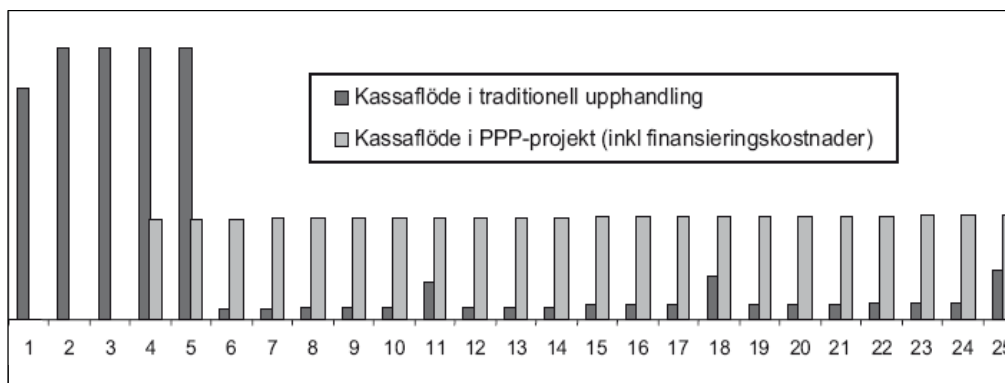


Bild. Penningflödena är annorlunda i ett OPS-projekt i jämförelse med ett traditionellt projekt. I ett OPS-projekt betalas först ersättning till det upphandlade projektbolaget efter det att anläggningen tas i bruk. Ersättningen är dessutom jämt fördelad över hela avtalstiden (exkl. indexuppräknings). I ett traditionellt projekt betalas ersättningen löpande i takt med att de uppstår. Den upphandlade entreprenören ersätts exempelvis för investeringskostnader löpande under byggtiden

10.1.3.1.2 Investeringsutrymme och redovisningstekniska frågor

Det är egentligen ingen skillnad ur kreditvärdighetsperspektiv mellan en finansieringslösning som innebär egen upplåning och en OPS-lösning med privat finansiering. Även långa kontrakt ska återfinnas som en långsiktig skuld i balansräkningen och därmed kan konstateras att det inte egentligen förekommer ett ökat investeringsutrymme. Dock kan konstateras att OPS

innebär än annorlunda finansiering varvid den totala låne- eller finansieringsportföljen får ett annat innehåll. Landstingets egna regler och finanspolicy får därmed utträna huruvida det innebär några egentliga skillnader mellan att vara uppbunden via eget lån eller ett långsiktigt kontrakt där finansieringskostnaden endast är en del.

Redovisningsmässigt och även beslutsmässigt är det dock viktigt att notera att lösningen som sådan får effekt. I en OPS-lösning levereras en tjänst som en totallösning, det vill säga inklusive drift och underhåll, reinvesteringar och FM samt finansieringskostnader. Den offentliga parten köper således en funktion och betalar en hyra. Den exakta gränsdragningen mellan vad som är drift, underhåll, reinvesteringar och förvaltning är därmed av mindre betydelse för den offentliga parten. I en traditionell lösning har detta dock betydelse eftersom löpande drift, planerat underhåll samt investeringar har olika budget och står under olika regelverk redovisningsmässigt. På så vis kan ju OPS över tid skapa ett ökat investeringsutrymme i och med att investeringsbudgeten inte belastas.

10.1.3.2 Ökad effektivitet i byggande och förvaltning

Det finns framförallt två realekonomiska argument för OPS:¹⁸

- 1) En ökad effektivitet i de operationella skedena (byggproduktion och förvaltning över tid)
- 2) Ett gemensamt intresse med finansiärerna gör att den offentliga aktören får stöd i att bedöma avtalskonstruktion, riskallokering etc. och dessutom bevakning och uppföljning av projektet över tid

Det saknas utvärderingar och statistik från Sverige, dock har en statlig undersökning i Storbritannien, av motsvarande finansdepartementet, visat att det vid konventionell upphandling av stora projekt blir kostnader över budget eller förseningar i 70 procent av fallen. Med PFI är motsvarande siffra bara 20 procent. Dessutom är det framförallt den privata parten, och inte skattebetalarna, som belastas vid förseningar eller fördröjningar. Ett OPS-upplägg bidrar därmed till att skattemedlen används på ett effektivt sätt.

En annan stark och viktig drivkraft i sammanhanget är att de privata intressena har uttalade lönsamhetskrav. Det gör dem mer medvetna om kostnader vilket anses driva fram ett mer effektivt sätt att genomföra byggnation och förvaltningen på. Det faktum att ersättning erläggs först i

¹⁸ www.vti.se, En svensk modell för offentlig-privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar, R588

efterhand när tjänsten levereras gör att förseningar sällan förekommer i en OPS. Tvärtom finns gott om exempel på projekt som färdigställts tidigare än vad som överenskommits (exempelvis transportinfrastruktur i Norge och Finland). Ett tidigare färdigställande ger också en positiv samhällsekonomisk effekt då samtliga produktionsresurser använts mer effektivt. Detta förutsätter att det finns möjlighet att planera för drift i ett tidigare skede (ex. starta upp verksamheten) och att detta påtalas i ett tidigt skede.

Även över tid finns inbyggda incitament för effektivitet. Om ett privat konsortium ansvarar för de långsiktiga driftskostnaderna samtidigt som ersättningen är fastställd från början påverkas därmed dess vinstmarginal på ett positivt sätt om de lyckas sänka drifts- underhåll och FM-kostnader över tid, men bibehålla kvaliteten. På så vis ökar dessutom innovationskraften i driftskedet att komma fram med ny teknik och design.

Samtidigt är det viktigt att notera att den offentliga parten är den som bäst och mest effektivt kan hantera den inledande planeringen, formulering av funktions- och kvalitetskrav, ansvara för tillståndsgivning, formulerandet av samhällsekonomiska mål samt i övrigt värnande av medborgarnas intressen. Det är också viktigt att den offentliga aktören noga tillsätter resurser för uppföljning och mätning av kontrakterade funktionskrav och kvalitetsnivåer.

10.1.3.3 Innovationskraft, livscykelänkande och andra incitament

Är man ansvarig för en byggnad över hela livscykeln så är chansen större att man tar en ökad investeringskostnad för exempelvis ett dyrare materialval om det sänker drifts- underhålls- och reinvesteringskostnaderna över tid. De långa kontrakten möjliggör helt enkelt alternativa angreppssätt, tekniska innovationer och en optimering av livscykelkostnaden.

Det finns exempel från sjukhusbyggnationer i Storbritannien (Romford Hospital) där innovationer avseende steriliseringsapparatutrustning påvisats i syfte att minska kostnaderna för driften av dessa. För att en innovation ska uppkomma inom ett visst tjänsteområde krävs att det ingår i OPS-lösningen. I Romford ingick exempelvis medicinsk utrustning.

En viktig aspekt vad gäller incitament till ett privat konsortium är möjligheten att skapa ytterligare affärsidéer, det vill säga att se ytterligare kommersiella möjligheter och på så vis skapa ytterligare mervärden för alla

parter. Mervärdena kan vara t.ex. ökad handel, ökad turism eller ökade kommersiella möjligheter för den privata aktören. Även samhällsekonomiska mervärden så som utveckling av stadsdelar, infrastruktur och andra tillväxtpolitiska mål etc. Av denna anledning kan det dessutom ingå ytterligare byggrätter eller marktransaktioner i upplägget.

10.1.4 OPS-risker

De OPS specifika risker som analyserats har tagit avstamp i den teoretiska riskmodellen för OPS. Utifrån ett teoretiskt resonemang är det möjligt att dela upp riskerna i tio kategorier:

1. **Kontraktsrisk:** Det är omöjligt att förutsäga politiska, ekonomiska eller andra förändringar under 25-40 år varför det är komplicerat att skriva ett avtal som täcker in samtliga situationer
2. **Kommersiell risk:** I alla OPS-projekt finns det en signifikant risk att intäkterna inte uppnår nivåerna i prognoserna
3. **Legal risk:** OPS-lösningar innefattar hela fem lagområden; kommunallagen, LOU, konkurrenslagstiftning, immaterialrätten, stadsstödsreglerna . Rättsläget är i dagsläget fortfarande något oklart
4. **Operationella risker, utförande risker:** Bygg- och driftentreprenörer levererar inte i enlighet med önskade servicenivåer, kvalitet och/eller kostnadsnivå
5. **Operationella risker; kärnverksamhet:** Kärnverksamheten påverkas på ett negativt sätt
6. **Beställarrisk:** Förändringar, ex politiska, med önskemål om förändrade kontraktsvillkor
7. **Miljörisk:** Miljökonsekvensbeskrivningar måste tas fram och i den kan påverkansfaktorer återfinnas som kan komma att försena eller fördyra projektet
8. **Samhällsrisk:** Om inte kommunikationen mot allmänheten fungerar korrekt finns en risk att det skapas ett motstånd mot projektet bland allmänheten
9. **Finansieringsrisk:** Svängningar på marknaden, konkursrisk. Svårt att låna upp på marknaden, samt konkurrrisk
10. **Restvärdesrisk:** Det finns alltid en osäkerhet i vad restvärdet på tillgången är vid avtalets slut

10.1.5 Partnerskap och riskfördelning - förutsättningar för OPS

Grundläggande för ett partnerskap är att alla parter går in i samarbete med ett ömsesidigt och långsiktigt intresse. Ömsesidigheten består i en önskan att förbättra, utveckla och skapa nya lösningar på ett kostnads- och kvalitetseffektivt sätt. Med långsiktigt samarbete avses samarbete vars mål och juridiska bindningstid kan sträcka sig över en större del av livslängden

och därmed över fler mandatperioder. Målsättningen är också många gånger en önskan om en etablering av något som inte tidigare existerat, eller utveckling av något till en ny form eller struktur.¹⁹

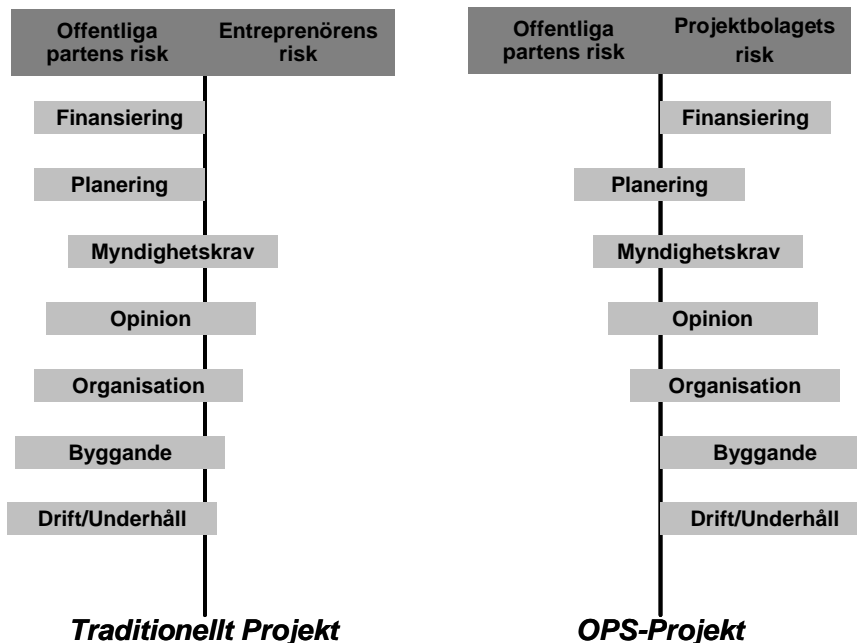


Bild. Teoretisk översikt av risk- och ansvarsfördelning i ett OPS-projekt. Fördelningen är annorlunda än i ett traditionellt projekt (där den offentliga aktören har det mesta i egen regi) (den NKS-specifika riskallokeringen redogörs i kap 6)

I ett OPS-projekt fördelas riskerna så att den som är bäst på att bära en risk i ett visst skede kontrakteras att göra det. Vanligtvis innebär detta att de flesta riskerna som rör finansiering och de operativa skedena som byggnation och förvaltning förs över till den privata aktören, ofta via ett särskilt skapat bolag med enda syfte att uppföra och förvalta anläggningen, medan de risker som rör planering, målformulering och säkerställande av samhällsnytta fortfarande huvudsakligen bärs av den offentliga aktören. Syftet är att genomföra en riskallokering som minimerar projektets totala riskexponering. Risk ska alltid kopplas samman med rådighet. Utan möjlighet att identifiera, värdera och därefter kontrollera risker förknippade med ansvar och åtaganden så är det svårt att bära risken. Den som bär en risk ska säkerställas kontroll av och dessutom förutsättningar för att på bästa sätt hantera risken och dess eventuella konsekvenser.

¹⁹ Offentligt privat partnerskap, lägesbeskrivning, SKL, www.skl.se, ISBN 91-7164-024-x

Grunden i ett OPS är att transferera en större del av de projektrelaterade riskerna till det särskilt skapade bolaget (SPV). I de länder där OPS förekommit länge överförs denna risk vanligen vidare till utförarna av byggnation och leverantörer av förvaltnings- och FM-tjänster.

10.1.6 Finansiering av OPS-projekt

Finansieringen sker vanligen genom en kombination av lån och eget kapital. Affärsbanker och investmentbanker kräver säkerhet för utlåning av medel. Detta kan ske antingen via projektbaserad långivning, (projektet och kassaflöden och avtal som säkerhet) eller anläggningsbaserad långivning (anläggningstillgången som säkerhet). Av förklarliga skäl används i OPS-sammanhang projektbaserad långivning eftersom det ännu inte finns någon anläggningstillgång. Att en offentlig aktör via kontrakt garanterar kassaflöden mot prestation över livscykel är då en förutsättning för att bankerna ska gå in i den här typen av riskfyllda projekt.

OPS-projekten är till största delen lånefinansierade, varvid skuldsättningsgraden vanligen är mycket hög och andelen eget kapital är ofta bara cirka 10 %.

10.1.7 Kontrakt

Kontraktsteoretiskt finns två sätt att hantera de långa OPS-kontrakten:

- Så kompletta kontrakt som möjligt
- Mer öppna kontrakt

Det förstnämnda förfarandet är mycket vanligt i den anglosaxiska kontraktstraditionen. Detta innebär att man vid formulering av kontrakt försöker att förutse alla eventualiteter som komma ska och att man dessutom i kontraktet reglerar exakt vad som gäller för alla parter vid denna eventualitet avseende ersättning, prestationer etc. Att göra detta är mycket svårt när det handlar om kontrakt som gäller under lång tid. Detta vet parterna och försöker därför tydligt formulera så kallade "utgångsklausuler", det vill säga optioner att antingen avsluta kontraktet eller omförhandla. Hela detta klausulförfarandet måste i sin tur regleras för varje part varvid kontrakt och bilagor blir mycket långa, byråkratiska och juridiskt komplicerade.

Denna komplexitet gör att alla ingående parter måste ha mycket kompetenta och förhandlingskunniga jurister för att se till att man inte hamnar i ett avtal som är ofördelaktigt eller till och med omöjligt att stå fast vid. I Storbritannien menar man att de komplicerade kontrakten

kräver en stor insats av jurister och det därmed diskuteras för mycket kring juridiska frågor istället för fruktbara samtal om kvalitet, genomförande och mål. Detta har gjort PFI-projekten såväl tidskrävande som kostnadskrävande i det initiala skedet. Den höga kostnaden för planering, förhandling och kontraktsskrivning måste motiveras av att den kostnaden ändå totalt sett är i förnuftig relation till de totala kostnaderna för projektet.

Alternativet till fullständiga kontrakt är att skriva mer öppna sådana, d.v.s. att inte reglera allt in i minsta detalj. Öppna kontrakt är mer i enlighet med svensk rättspraxis vilket bygger på en lägre detaljeringsgrad. Skillnaden är att man istället för att försöka förutse alla eventualiteter och reglera alla parter ersättning i samband med en händelse så beskriver man istället processen för hur man löser en sådan eventualitet. Ofta har man då också ett skiljenämnds-förfarande där en grupp med personer (som parterna gemensamt accepterat från början) vid eventuella meningsskiljaktigheter ska medla alternativt reda ut ansvarsfrågan. På detta sätt arbetar man i den icke anglosaxiska traditionen, bl.a. Norge och Frankrike.

I mogna OPS-länder finns idag standardkontrakt framtagna. I Sverige saknas detta men det finns framförhandlade stöddokument att använda i bygg- och förvaltningsentreprenader (AB, ABT och Aff). I OPS -projekt kan ej dessa byggentreprenadskontrakt användas rakt av utan modifiering varvid kontrakten måste formuleras individuellt.

Det finns två sätt att upphandla OPS-projekt idag och det är:

1. Förhandlad upphandling enligt Lagen om Offentlig upphandling (LOU)
2. Konkurrenspräglad dialog (competitive dialouge)

Den sistnämnda är ett resultat från ett EU-direktiv och är ett förfarande som i framtiden ska implementeras i svensk lag.

10.1.7.1 Ersättningsmodell

Den offentliga aktören beställer som tidigare beskrivits en tjänst. Betalning sker i efterhand utifrån prestation. Det finns huvudsakligen två sätt att betala för tjänsten. Båda är kopplade till den risk- och incitamentsfördelning som kontraktet är uppbyggt på:

- Det privata konsortiet får betalt utifrån *tillgänglighet*, det vill säga att infrastrukturen finns där och är möjlig att använda
- Det privata konsortiet får betalt utifrån *nyttjandet*, det vill säga ju fler som använder infrastrukturen desto mer ökar ersättningen

I samband med OPS avseende sjukhus kan konstateras att det är mycket svårt för det privata konsortiet att vare sig bedöma eller påverka nyttjandet varvid risken för variationer i nyttjandet, sett som patientantal och/eller antalet vård- eller arbetsplatser, är en risk som inte är optimal att överföra till ett privat konsortium. Ersättningsmodellen är därmed vanligtvis tillgänglighetsbaserad vad gäller OPS i sjukhus.

10.1.8 Vilka genomförandeformer finns?

För att förbereda en upphandling av en OPS är det relevant att veta vilka andra av upphandlings- och genomförandeformer som finns. Det finns idag primärt tre andra sorters upphandlings- genomförande- eller byggentreprenadsformer:²⁰

- 1) **Generalentreprenad- eller delad entreprenad.** Detta är utförandeentreprenader där det som upphandlas är utförandet av byggnationen. Projekteringen sker av beställaren innan upphandling sker. Entreprenören ansvarar sedan för byggproduktionen och eventuella kompletteringar av detaljritningar. Upphandlingen baseras på den branschpraxis och standardiserade förfrågningsunderlag som regleras i AB 06. Entreprenörens ansvar begränsas till att produktionen är utförd i enlighet med de dokument som ingår i kontraktshandlingarna. Vid generalentreprenad upphandlas en generalentreprenör som ansvarar för all annan upphandling och samordning av underkonsulter. Vid delad entreprenad handlas alla entreprenörer upp var för sig

Den form som tidigare diskuterats av NKS, **samverkansentreprenad** är en generalentreprenad där upphandling av entreprenör sker innan projektering påbörjas och denna sker sedan i samarbete mellan byggherren och byggentreprenören. Även fastän gemensamma beslut tas under projekteringen och det finns transparens i byggprocessen bärs byggherreansvaret och därmed risken för detaljprojekteringen av beställaren, i syfte att uppnå produktionstekniskt innovativa lösningar samt komprimera tidplanen. Beställaren behåller även rådigheten och styrningen. SLL har tidigare god erfarenhet av samverkansentreprenader.

- 2) **Totalentreprenad.** Här upphandlas en enda entreprenör som är ansvarig för projektering samt byggproduktion. Entreprenören är ansvarig för upphandling och samordning av

²⁰ Funktionsentreprenad, Brunderhåll, KTH, Hans-Åke Mattsson, Licentiatavhandling maj 2006

andra underentreprenörer och konsulter. Beställaren har endast en enda avtalspart. Upphandlingen baseras på ABT 06. Förfrågningsunderlaget är baserat på funktionskrav i stället för krav på utföranden och lösningar

- 3) **Funktionsentreprenad** som är ytterligare en utveckling av totalentreprenad. En enda entreprenör upphandlas som är ansvarig för projektering, byggproduktion samt dessutom underhåll under en tid efter färdigställande. Förfrågningsunderlagen kan baseras på AKBF samt AKSF

10.2 PM momshanteringen vid olika alternativa upphandlingsformer för NKS

Den skatt vars ekonomiska effekt är mest problematisk att bedöma är mervärdesskatten i det aktuella NKS-projektet. Det gäller de olika faser som detta projekt kan uppdelas i. Det som komplicerar denna bedömning är att projektet kan indelas i många olika delar allt ifrån att man väljer olika finansiella lösningar av hela eller delar av investeringen. Till detta kan man också koppla olika slags tjänster för själva driften av anläggningen. Tjänster som kan inkludera fastighetsskötsel, städning, restaurangverksamhet, transporter m.m. Även utförandet av olika slags kliniska tjänster kan ske genom upphandling istället för i egen regi. En ytterligare faktor som måste beaktas är den intima samverkan som finns idag med KI. Denna samverkan förutsätts kunna fördjupas i anslutning till att NKS kommer tillstånd. Särskild vikt bör ägnas åt att finna lösningar i momshänseende som gynnar både NKS och KI.

I det grunddokument som ligger till grund för denna översiktliga beskrivning av tänkbara momseffekter i processen, har man delat upp de olika slags tjänster som kommer ifråga i fastighetsförvaltning, allmän FM, verksamhetsspecifika FM-tjänster, verksamhetsnära tjänster samt kliniska tjänster.

Momsbeskrivningen av projektet följer denna uppdelning, men först lämnas en översiktlig redovisning för hur momsregelverket är uppbyggt för offentliga sektorn. Detta för att klargöra hur upphandlingen av projektet bör utformas för att momsutfallet i form av icke avdragsgill moms ska minimeras.

Översiktlig beskrivning av mervärdesskatte- och kommunkontosystemet i kommunalt hänseende

Allmänt

Mervärdesskatt är en ren konsumtionsskatt vars regelverk och omfattning styrs av ett tvingande EG-direktiv på momsområdet. Närmare beskrivning av det ordinarie mervärdesskattesystemet görs inte här fränsett en kort beskrivning nedan av hur frivillig skattskyldighet vid fastighetsuthyrning fungerar.

Momshanteringen i kommuner, landsting och kommunalförbund är tudelad. Kommunal omsättning av skattepliktiga varor och tjänster beskattas i ordinarie momssystemet. Sådana omsättningar utgör normalt endast en liten del av offentlig verksamhet. Merparten av de tjänster som för närvarande tillhandahålls av kommuner och kommunalförbund är undantagna från skatteplikt, såsom sjukvård, social omsorg, gymnasial utbildning, räddningstjänst etc. Även myndighetsutövning är skattefri. För momsfri kommunal verksamhet erhålls återbetalning för ingående moms i det s.k. Ludvikasystemet (se nedan).

Momshanteringen i hel- och delägda aktiebolag, ekonomiska och ideella föreningar samt stiftelser sker enbart i det ordinarie momssystemet.

Ordinarie momssystemet

Kommunsektorn intar inte någon särställning i momssystemet. Om man omsätter skattepliktiga varor eller tjänster ska moms betalas till staten (utgående moms). Sådant omsättning förekommer inom va-, el- och renhållningsområdena och kan i begränsad omfattning föreligga för eventuella konsulttjänster, servering i personalmatsalar, etc.

Moms på inköp för den skattepliktiga verksamheten (ingående moms) är avdragsgill i form av kvittning mot den utgående skatt som ska redovisas.

Förvärvsbeskattning vid EU-förvärv

En särskild hantering av moms krävs också när en kommun/landsting förvärvar varor och tjänster från en leverantör med hemvist i ett annat EU-land. I sådana fall måste en kommun göra s.k. förvärvsbeskattning som innebär att man som köpare övertar skattskyldigheten för gjorda varu- eller tjänsteleverans från ett annat EU-land. Denna skattskyldighet fullgörs genom att kommunen i det ordinarie mervärdesskattesystemet redovisar svensk moms på det gjorda inköpet. Inlevererad utgående moms har man sedan rätt att återfå i kommunkonto-systemet. Anledningen till att man måste fullgöra sådan förvärvsbeskattning vid EU-förvärv är att i annat fall skulle kommunen/landstinget debiteras utländsk moms och denna moms är inte återsökningsbar vare sig i mervärdesskattesystemet eller i kommunkontosystemet.

Kommunkonto-/Ludvika-systemet

Generellt uppstår vid en kommuns/landstings omsättning av varor eller tjänster som är mervärdesskattepliktiga en redovisningsskyldighet för dessa omsättningar i det vanliga mervärdesskattesystemet. Den

kommunala momshanteringen är dock mer komplex eftersom det finns ett särskilt kommunkontosystem, vars ändamål är att upprätthålla eller skapa konkurrensneutralitet vid upphandling. Vid utvärdering av om den egna kommunala verksamheten ska utföra tjänster eller om man ska låta en privat aktör göra detta så eliminerar kommunkontosystemet på ett generellt sätt kommunernas momskostnader vid förvärvet. Avsikten med systemet är att momskostnader inte ska få påverka utfallet vid eventuell tilldelning av kommunala uppdrag till privata entreprenörer vid upphandling.

Ersättning för ingående moms på inkommande fakturor i kommunkontosystemet

Kommuner, landsting, kommunalförbund, beställarförbund (enligt SFS 1994:566) och samordningsförbund (enligt SFS 2003:1210) ingår i det s.k. kommunkontosystemet (SFS 2005:807). Det innebär att man erhåller ersättning för ingående moms som avser mervärdesskattefri verksamhet. Det gäller såväl moms på investeringar som på driftskostnader. Syftet med systemet är att skapa konkurrensneutralitet vid utvärdering av att driva verksamhet i egen regi respektive att överlåta driften av verksamhet på entreprenad.

Övrig ersättning från kontona vid förvärv av de skattefria tjänsterna sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning

De som omfattas av kommunkontolagens bestämmelser har efter ansökan även rätt till ersättning från kontona för ökade kostnader som uppkommer vid upphandling från entreprenörer som driver verksamhet inom områdena sjukvård, tandvård, social omsorg och skattefri utbildning. Rätt till ersättning föreligger även för bidrag till näringsidkare som driver verksamhet inom nämnda områden.

En entreprenör som bedriver momsfri verksamhet debiterar följaktligen inte moms på sina tjänster till kunden och kan följaktligen inte heller återfå någon ingående moms på sina kostnader i den egna verksamheten. Momskostnaden på egna inköp ingår således i det kalkylerade priset på tjänsten. För att skapa neutralitet vid valet mellan att upphandla eller att utföra tjänsten i offentlig egen regi tillförs en offentlig köpare, efter särskild ansökan, en kompensation för den dolda moms som ingår i entreprenörens pris.

Ersättning utgår enligt schablon med sex procent på beloppet avseende upphandlingen/bidraget. Om viss del avser lokalkostnad och den

specificeras utgår ersättning med 18 procent på denna del och fem procent på resterande del.

Hyra av lokal för särskilda boendeformer som regleras i socialtjänstlagen och lagen om stöd till vissa funktionshindrade berättigar till ersättning med 18 procent på hyreskostnaden.

En kommun kan däremot inte ansöka om ersättning med sex procent från kontot på bidrag som lämnas till kommunalförbund, eftersom någon dold moms inte uppkommer i ett sådant förbunds verksamhet. Motsvarande gäller för kommunalförbund som upphandlar tjänster från kommun, landsting, annat kommunalförbund eller staten.

Frivillig skattskyldighet för uthyrning av fastighet

En fastighetsägare som hyr ut lokaler till en kommun/landsting eller ett kommunalförbund kan bli frivilligt skattskyldig för uthyrningen oavsett om lokalerna används i momspliktig verksamhet eller i momsfri verksamhet. Det fordras enbart att hyresgästen stadigvarande använder det förhyrda objektet i sin egen verksamhet. Däremot får hyresobjektet inte vidareuthyras till någon som inte bedriver momspliktig verksamhet eller använder lokalen som stadigvarande bostad. Vid frivillig skattskyldighet är skattesatsen 25 procent som påförs hyran och fastighetsägaren har avdragsrätt för den ingående moms på fastighetens löpande driftkostnader och de investeringar som är hänförlig till lokaluthyrningen ifråga. Hyran kan då kalkyleras utan momskostnader.

Det bör observeras att normalt krävs det för frivillig skattskyldighet vid fastighetsupplåtelse att hyresgästen är skattskyldig till mervärdesskatt. Det är således ett specialundantag att en fastighetsägare kan tilldelas frivillig skattskyldighet vid uthyrning till stat, kommun, landsting eller kommunalförbund. Härvid kan det vara värt att beakta att den stoppregel för vidareuthyrning till någon som inte är skattskyldig till mervärdesskatt inte omfattar statlig vidareuthyrning.

Den skatterättsliga innebörden av ifrågavarande vidareuthyrningsförbud är den att fastighetsägarens rätt att vara frivilligt skattskyldig upphör varvid denne kommer att bli återbetalningsskyldig för tidigare erhållna momsavdrag som ännu inte är konsumerade vid den inträffade hyresförändringen. Det finns speciellt utformade jämningsregler i momslagen om återföringskyldighet om det blir förändringar i hyresupplåtelseerna. Regelverket kring frivillig skattskyldighet för fastighetsuthyrning är mycket komplext.

Observera att offentliga sektorn som fastighetsägare inte för egen del bör gå in i systemet avseende frivillig skattskyldighet eftersom man har en generell avdragsrätt för moms i kommunkontosystemet. Det finns ingen anledning att frivilligt påta sig ansvaret att efterleva ett komplext skatterättsligt regelverk i det ordinarie skattesystemet.

Uthyrning av stadigvarande bostäder omfattas inte av reglerna om frivillig skattskyldighet.

Momshanteringen vid kommunal egen regiverksamhet och vid upphandling av privata entreprenörer

För att inte missgynna privata entreprenörer vid offentlig upphandling på grund av den höga momsskattesatsen vid skattereformen 1991 så infördes speciella system för att hantera och eliminera offentliga sektorns momskostnader. Staten respektive kommunsektorn tilldelades vardera ett eget utjämningsystem, där man i den löpande redovisningen bokade sina anskaffningar exklusive moms (vissa fortlöpande förändringar har genomförts eftersom systemets tillblivelse 1991, men själva grundläggande huvudprincipen kvarstår). Detta innebär att en kommun t.ex. i sin löpande redovisning har en kostnads massa som exkludera momsens kostnader. Målsättningen med systemet är att skapa en reell konkurrensneutralitet ifråga om momsen prishöjande eller undanträngande effekt när offentliga sektorn upphandlar varor och tjänster. Detta för att säkerställa att mervärdesskatten inte ska ha någon påverkan vid valet mellan kommunal egenregi och upphandling av privata entreprenörer för att utföra kommunal verksamhet.

Vid upphandling av varor och mervärdesskattepliktiga tjänster från leverantörer som är skattskyldiga till moms så fungerar systemet fullt ut på ett transparent sätt. Man gör sina prisjämförelser utan momskostnader eftersom momsen är eliminerad i redovisningen.

Däremot uppstår det problem vid köp av tjänster från privata utförare som inte är skattskyldiga till moms. Sådana tjänster som en kommun eller landsting främst upphandlar är sociala omsorgs- eller sjukvårdtjänster som ligger utanför beskattningsrammen för moms, eftersom bl.a. dessa tjänster är undantagna från momsplikt. Alla utförare av sådana tjänster både offentliga och privata sådana är inte skattskyldiga till mervärdesskatt. Medan offentliga sektorn ändå har avdragsrätt för sin moms i kommunkontosystemet drabbas privata utförare av momskostnader i sina verksamheter för alla inköpta momspliktiga varor och tjänster som behövs

för att utföra den slutliga tjänsten. Levererade tjänster är således belastade med underliggande momskostnader, s.k. dold moms.

För att bemästra detta problem i konkurrenshänseende vid utvärdering av privata entreprenörers anbud inom de mervärdesskattefria områden, finns det schablonregler som ska återställa den kostnadsfördyrning som en privat utförare drabbas av på grund av att denna har dold moms i sin verksamhet.

Dessa schablonregler syftar till att neutralisera entreprenörernas dolda momskostnader vid kommunala köp av tjänster från privata utförare inom de momsfria områdena sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning. Kommuner har vid sådana köp rätt till en särskild ersättning med 6 % på erlagd ersättning vid dessa upphandlingar. Schablonen om 6 % ska täcka den dolda moms, som är inkluderad i det pris som den privata entreprenören måste ta ut, för att täcka sina faktiska kostnader. Schablonen bygger ursprungligen på att den underliggande kostnadsbilden för entreprenörer, inom de ovanstående områdena, är den att de momsbelagda kostnadernas andel är 30 % av totalkostnaden för att utföra sådana slags tjänster.

Schablonersättningen på 6 % kan också uppdelas med en ersättning på 18 % på den utförda tjänstens lokalkostnader och med 5 % på resterande del. Detta för att ta kunna ta särskild hänsyn till tjänsteköp som är förknippade med höga lokalkostnaderna.

Det finns tolkningsproblem förknippad kring hanteringen av schablonersättningen och det har att göra med att det föreligger oklarheter, både inom den kommunala sektorn men också hos privata entreprenörer, hur det underliggande syftet med att tillskapa konkurrensneutralitet bäst tillgodoses. Ett särskilt problem har tidigare varit att man i vissa situationer ansett att schablonen inte var rättvisande, men i samband med att man kompletterade den ursprungliga schablonen på 6 % med en möjlighet till uppdelning i 18 resp. 5 % så har den kritiken tystnat. De tolkningsproblem som finns hänger i stort ihop med att vid ren upphandling så lämnar anbudsgivare offerter som ska bygga på entreprenörens egna faktiska kostnader. Här ska systemet fungera så att kommunens kostnadsbild vid sådan upphandling reduceras med schablonersättningen men denna ersättning ska tillfalla den kommunala verksamheten. Ingen del ska slussas vidare till den privata entreprenören eftersom denna har gjort sitt anbud utifrån egna faktiska kostnader. Kommunen/landstinget har inte heller vare sig insyn eller rätt att ta del av hur det privata näringslivet kalkylerar.

Momsproblematiken vid genomförandet av NKS-projektet

Ett projekt i den storleksordning som det är fråga om kräver, för att minimera eller förhindra att momskostnader uppstår, en fortlöpande uppföljning av tänkbara momseffekter under projektets olika faser. Har man bara rimlig framförhållning så går det att uppnå ett färdigställande av projektet utan onödig momsbelastning oavsett vilken utförarmodell man väljer. Upphandlingen av NKS ska medvetet utformas med full frihet till alternativa lösningar för att ge incitament till att skapa plusvärden. Detta innebär att SLL som beställaren måste informera de intressenter som kommer att delta i upphandlingen om de speciella momsförutsättningar som gäller för SLL som huvudman för sjukvården. Nu vid projektets inledningsfas är det omöjligt att förutse vilka lösningar som blir aktuella. Någon färdigt handlingsplan över hur momsens ska hanteras i projektet är inte möjligt att presentera utan det gäller att peka på de olika slags anpassningar som måste till för att minimera momskostnaderna i projektet. Det kan t.o.m. beroende på gällande schablonersättningsregler vid köp av skattefria tjänster finnas en uppsida om den dolda momsandelen understiger de schablonersättningsnivåer man tillämpar.

En viktig intressent som måste dras in i planeringsprocessen är KI. Anledningen till detta är att KI ingår i det statliga momssystemet vilket skapar extra goda förutsättningar till momsminimering om SLL och KI i samförstånd kan komma överens om lokalutnyttjandet i NKS. I det statliga kompenationssystemet finns inte den spärregel som finns vid kommunal vidareuthyrning som innebär att fastighetslokaler som vidareuthyrs av en kommun för användning i en verksamhet som inte medför skattskyldighet eller rätt till återbetalning enligt 10 kap. 1, 6, 9, 11, eller 12 § ML eller om uthyrningen avser stadigvarande bostad.

Allmänt gäller för kommuner/landting nedanstående generella momsavdragsrätt;

Moms på investeringskostnad för byggnader

För kommunala egna fastighetsinvesteringar (undantaget stadigvarande bostäder) är momsens återsökningsbar i kommunkontosystemet till den del den inte kan återfås i mervärdesskattesystemet .

Externa fastighetsägare kan hyra ut till kommuner med frivillig skattskyldighet varvid momsens på hyran är återsökningsbar i kommunkontosystemet till den del den inte kan återfås i mervärdesskattesystemet.

Moms i den löpande verksamheten

All moms på inköp av varor och tjänster i den kommunala verksamheten genererar rätt till återbetalning av momsen i kommunkontosystemet till den del den inte kan återsökas i mervärdesskattesystemet.

Schablonersättningsystemets tillämplighet vid köp av sjukvårdstjänster

För vårdtjänster gäller (allt annat lika) att om personalkostnadernas andel av totalkostnaden överstiger 70 % och de momsbelagda kostnaderna således understiger 30 % är det i mervärdesskattehänseende mer lönsamt att upphandla verksamheten. Motsatsen gäller om personalkostnaderna understiger 70 %. Men här finns det olika slags parametrar som kan ändras som gör en upphandling än mer lönsam.

För kapitalintensiva verksamheter inom sjukvård (d.v.s. verksamheter där personalkostnadernas andel av totalkostnaden understiger 70 %) exempelvis röntgen m.m. ger inte den ersättning på 6 % landstinget erhåller från kommunkontosystemet tillräcklig kompensation för den ökade kostnaden för mervärdesskatt som entreprenören får jämfört med om landstinget själv gjort investeringen. Sådana investeringar bör därför hanteras i särskild ordning.

Nedan görs en översiktlig analys av vilka momskonsekvenser som uppstår vid olika scenarier hur NKS-projektet genomförs.

Nollalternativet med SLL som byggherre och Locum som fastighetsförvaltare

Vid en renodlade upphandling av hela projektet där SLL står som beställare och Locum blir fastighetsförvaltare är momsen inget problem avseende investeringen utan den blir avdragsgill omgående i kommunkontosystemet. Löpande fastighetsförvaltartjänster inkluderade samtliga driftkostnader och inventarieanskaffningar för NKS efter färdigställandet är avdragsgill i kommunkontosystemet.

Om NKS har lokalytor som kan hyras ut kommersiellt så kan detta göras utan med fortsatt avdragsrätt på sin ingående moms och ingen skyldighet att påföra moms på hyran. Hyresgäster kan också vara privata utförare av sjukvårdstjänster utan att momsavdragen naggas i kanten. En full frihet finns för att exempelvis öka resursutnyttjandet att hyra ut

sjukhusanläggningen på tider då den egna verksamheten ej behöver lokaliteterna.

Upphandling av olika kliniska tjänster (sjukvård) kan göras i NKS egna lokaler utan inskränkning. Dessutom öppnas en möjlighet till gottskrivning av en extra rabatt via schablonersättningsystemet avseende köp av skattefri sjukvård då schablonersättningen kommer att utgå på ett underlag som saknar fastighets- och inventariekostnader.

Nollalternativet med Locum både som byggherre och fastighetsförvaltare

Här måste Locum in i systemet med frivillig skattskyldighet och således lägga moms på hyran till NKS. I princip samma momsutfall som i det ovanstående fallet där SLL var ägare till sjukhusanläggningen. Nackdelen med Locum som ägare är den begränsning vid eventuell andrahandsuthyrning samt att det även kan bli fråga om lokalupplåtelser direkt från Locum till hyresgäster som inte är mervärdesskatteskyldiga. Detta går dock med viss skatteplanering att lösa.

Att tänka på här är hur man ska integrera verksamheten med KI utan momsstörningar.

I övrigt inga andra inskränkningar i momshänseende på att utforma den egna verksamheten.

OPS för hela NKS

För att lösa momsproblematiken i ett sådant fall måste man dela upp de olika tillhandahållandena. OPS-konsortiet måste i sådant fall hyra ut hela anläggningen inklusive all medicinsk utrustning till SLL som sedan via riktad upphandling låter konsortiet ombesörja den särskilt upphandlade sjukvården i lokaler som SLL ställer till förfogande vederlagsfritt.

Hyres- och leasingmomsen är i sedvanlig ordning avdragsgill i kommunkontosystemet och rätt till att erhålla schablonersättning med 6 % på den upphandlade sjukvårdstjänsten.

Att tänka på här är hur man ska integrera verksamheten med KI utan momsstörningar.

Detta alternativ är i dagsläget inte särskilt troligt eftersom den kliniska verksamheten i kombination med KI:s verksamhet bygger på att verksamheterna finns i den offentliga sektorns sfär.

För nedanstående OPS-lösningar är bara olika varianter av OPS för hela NKS behöver inte analyseras närmare nu utan en rätt momshantering leder till att även dessa lösningar i momshänseende är fullgoda alternativ

OPS med fastighetsförvaltning/administration

OPS med fastighetsförvaltning och allmänFM

OPS med fastighetsförvaltning, allmänFM och verksamhetsspecifika FM-tjänster

OPS med fastighetsförvaltning, allmänFM, verksamhetsspecifika FM-tjänster och verksamhetsnära tjänster

OPS med fastighetsförvaltning, allmänFM, verksamhetsspecifika FM-tjänster, verksamhetsnära tjänster och kliniska tjänster

Sammanfattande momskommentar

Det finns ett stort handlingsutrymme till att finna lösningar på momsproblematiken oavsett vilken form av lösning SLL väljer att gå fram med vid upphandlingen av NKS. Det gäller bara att vara tillräcklig förutseende att redan i planeringsstadiet noggrant analysera vilka momsanpassningar man ska göra fortlöpande.

Ronnie Peterson, SKL