

Public-Private Partnerships – alternativ finansiering genom partnerskap

Roine Leiringer
Industriell Ekonomi och Organisation
KTH

Inledning

Denna rapport bygger på ett forskningsprojekt som pågått vid KTH, 1999-2003. I första hand har forskningen syftat till att undersöka huruvida de så kallade public-private partnership (PPP) projekten gynnar innovativt beteende inom byggsektorn. Här behandlas först själva fenomenet PPP, dels hur det kan definieras från ett byggrelaterat perspektiv och sedan hur projektformen har utvecklats genom historien. Därefter vänds uppmärksamheten mot drivkrafterna som kan anses ligga bakom denna utveckling och vad ett ppp åtagande innebär för de inblandade parterna. Avslutningsvis redovisas slutsatser som dragits från ett antal fallstudier av avslutade projekt. Resultaten finns mer utförligt redovisade i Leiringer (2003).

Bakgrund

Under de två senaste decennierna har idén om att den privata sektorn skulle kunna åläggas att finansiera, uppföra och driva offentliga projekt nått ökad acceptans. Delvis kan detta förklaras genom de markanta förändringar som skett i samhället i stort under denna period. Att tillgodose den enorma mångfalden av krav som det moderna samhället ställer på samhällsinfrastrukturen har givits hög prioritet hos de flesta regeringar. Samtidigt som medvetenheten om vikten av en hållbar utveckling har ökat. Tillsammans har detta lett till en strävan efter högkvalitativa infrastrukturlösningar. Som ett led i att uppnå detta har alternativa finansieringsformer sökts och initiativ ämnade att göra de offentliga tjänsterna mer kostnadseffektiva testats. Olika former av partnerskapslösningar mellan det offentliga och privata har därmed uppstått inom en mängd områden. Dessa så kallade public-private partnerships tar oftast sin utgångspunkt i föreställningen att de båda sektorerna har färdigheter och särdrag som ger dem fördelar gentemot varandra vid utförande av särskilda aktiviteter.

Givetvis har denna utveckling skapat ett stort intresse för PPP på flera olika nivåer i samhället och det råder ingen tvekan om att fenomenet har blivit lite av ett modeord. Detta har även blivit fallet inom byggsektorn och många påstående florerar om de inneboende fördelarna med denna typ av arrangemang. Det mest självklara argumentet för PPP som framförs är möjligheten att tidigarelägga genomförandet av projekt gentemot vad som skulle vara möjligt vid traditionell upphandling. Flera andra argument existerar

dock. Exempel på sådana, som kan anses vara särskilt relevanta för byggsektorn, är att projekten skapar en miljö som leder till lägre totala projektkostnader, kortare byggtider och högre kvalitet. För att inte tala om de positiva effekter som kan tänkas komma från att de privata aktörerna i högre grad tillåts vara innovativa i sina lösningar. Det sistnämnda går att finna i ett flertal statliga rapporter som släppts runtom Europa de senaste åren och även i svenska rapporter som t.ex. Statskontoret (1998) och DS (2000).

Det är en vanlig åsikt att PPP skulle förse de inblandade aktörerna med förutsättningar att vara innovativa i sitt arbete genom ökade incitament och skapandet av en affärsmiljö som gynnar denna typ av beteende. Detta skall inte minst vara märkbart inom byggskedet. Huvudargumentet bygger på att eftersom PPP innebär att statlig finansiering ersätts med dyrare privata medel så kommer de inblandade aktörerna att söka efter besparingsmöjligheter; främst inom bygg- och driftskedet. Detta argument bygger i sin tur på att ökat samarbete mellan operatörer, projektörer och byggtreprenörer leder till smartare lösningar till kundens krav. Lägg därtill de effekter som kan tänkas komma av ett mer långsiktigt åtagande. Den vanligaste slutsatsen är att denna projektform möjliggör för en effektivare och bättre offentlig tjänst och, inte minst, högre kvalitet i byggandet, dvs. mervärde skapas.

Vad är egentligen PPP?

I sin vidaste mening kan PPP definieras som ett arrangemang som för samman aktörer från de offentliga och privata sektorerna i partnerskap för ömsesidig behållning. Tyvärr lämnar denna enkla definition alldeles för stort utrymme för egna tolkningar. Partnerskap är t.ex. i detta sammanhang mångtydigt och huruvida det överhuvudtaget kan handla om ömsesidig behållning kan, har och bör debatteras. Argument att offentliga och privata aktörer inte kan ha ömsesidiga mål förs ofta på tal i detta sammanhang. Detta grundas i att planeringshorisonterna normalt sett skiljer sig och det som kan anses vara fördelaktigt för den ena parten i det långa loppet sällan är önskvärt för den andre. Å andra sidan, är det inte helt otänkbart att de två sektorernas styrkor och färdigheter när det gäller att handskas med vissa uppgifter kan komplettera varandra och därmed skapa mervärde.

Som en direkt följd av den breda innebörden av ordet partnerskap har begreppet PPP kommit att innefatta en stor mångfald av projekt. Det är t.ex. inte särskilt långsökt att räkna in nästan vilken kombination av offentlig finansiering och privat genomförande som helst. Termen används sålunda, världen över, till att beskriva ett brett spektra av politiska och ekonomiska funktioner såväl som specifika kontraktsförhållanden i projekt.

Att ämnet är känsligt kan anses vara bevisat utan minsta tvivel och PPP projekts vara eller icke-vara debatteras flitigt i de mest varierande sammanhang. I Sverige har debatten under de senaste åren främst kretsat kring huruvida PPP är att jämföras med privatisering och hur de skall kunna redovisas och beskattas. Det är uppenbart att en stor del av denna debatt har

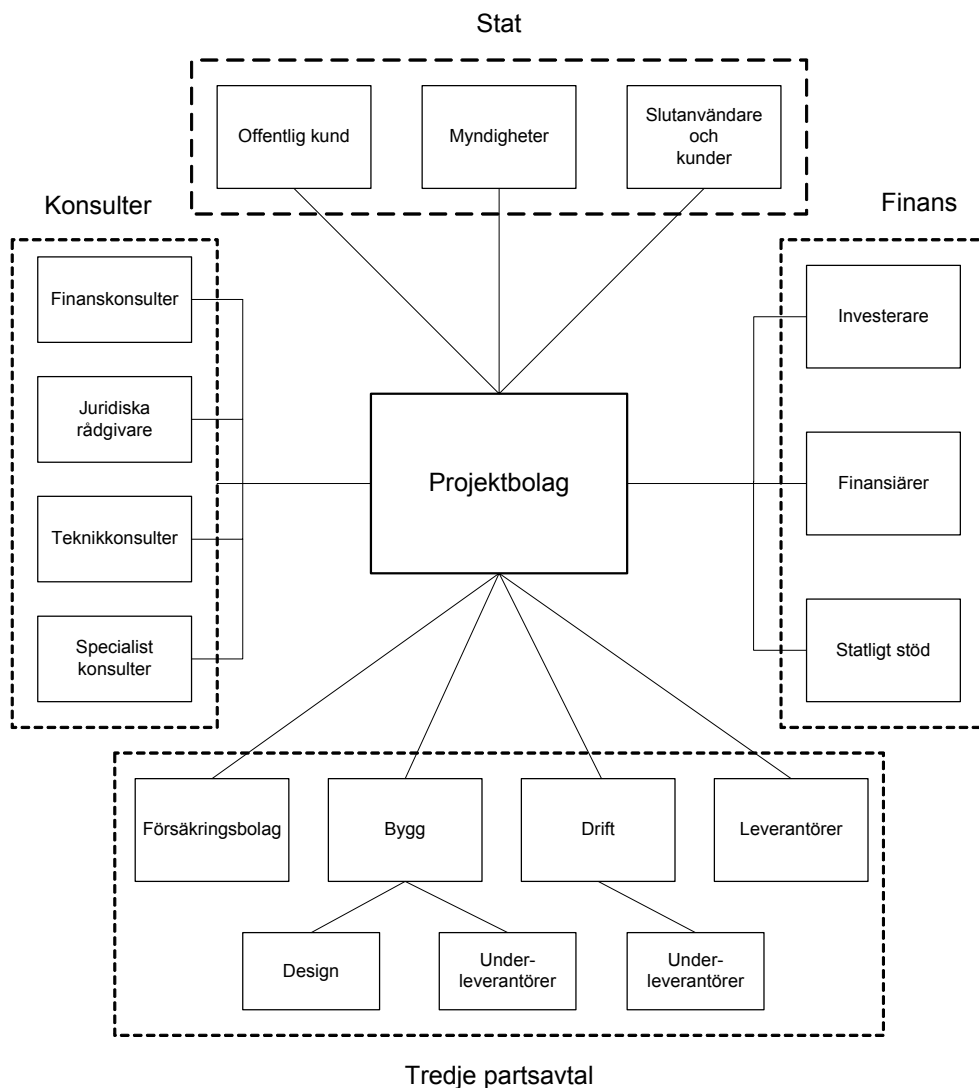
sin grund i ideologiska motsättningar, men det står också klart att det inte är alldeles uppenbart för de inblandade vad det är som diskuteras.

Det är därför av intresse att avgränsa begreppet PPP till något mera greppbart och direkt relevant för byggsektorn. Detta kan förhoppningsvis även knyta ihop denna anglosaxiska term med den svenska formuleringen "alternativ finansiering genom partnerskap" eller enbart "alternativa finansieringsformer". Här görs därför en uppdelning i sju kategorier:

1. Offentliga tillgångar säljs till den privata sektorn under förhoppningen att tillförseln av privat kapital och affärsmässighet kan höja kvaliteten på den levererade tjänsten och därmed öka värdet för skattebetalarna.
2. Offentliga tillgångar överförs till den privata sektorn som står för driften under en specificerad period. Detta arrangemang bygger på att den privata sektorn förbättrar/utvecklar den givna tillgången.
3. Delar av offentliga bolag säljs till den privata sektorn. Detta kan utföras med eller utan regleringar för att den offentliga sektorn skall behålla kontrollen av bolaget. Målet med denna form är att förbättra bolagets resultat genom att tillföra kapital såväl som den privata sektorns kunnande i form affärsmässighet och marknadsföringskunskaper.
4. Den offentliga sektorn använder sig av privat kapital samt den privata sektorns lednings- och marknadsföringsexpertis för att exploatera potentialen i offentliga tillgångar, fysiska såväl som intellektuella.
5. Arrangemang där den offentliga sektorn bidrar till privata projekt som anses vara till gagn för samhället, men som inte skulle kunna överleva av sig själva på den privata marknaden.
6. Arrangemang där offentliga och privata aktörer under gemensam ledning förenar sina tillgångar i syfte att uppnå gemensamma långsiktiga mål och delade förtjänster.
7. Den offentliga sektorn kontrakterar väldefinierade tjänster av den privata sektorn. I denna tjänst inbegrips uppförande och drift av nödvändig infrastruktur.

Givetvis är det möjligt att samtliga av dessa sju kategorier skulle kunna leda till olika former av byggarbete, men det är endast den sjunde och sista som erbjuder någonting som skulle kunna hamna utanför ramarna av vad som kan anses vara traditionell upphandling.

PPP kan alltså betraktas som ett arrangemang där en offentlig kund kontrakterar en privat motpart att tillhandahålla en offentlig funktion. I detta åtagande inbegrips finansiering, projektering, byggande, drift och underhåll av nödvändiga anläggningar. För att säkerställa omfattningen av den tänkta tjänsten använder sig kunden av funktionskrav och tekniska krav.



Figur: Allmän modell över PPP projekt

Är detta något nytt?

Att den privata sektorn på detta vis får i uppgift att finansiera, uppföra och sköta driften av offentliga tjänster är på intet sätt nytt. Även om begreppet inte har särskilt många år på nacken så kan företeelsen härledas tillbaka till Romariket och den Romerska senatens överlåtande av offentliga byggnader och infrastruktur till privatpersoner. Skildringar av den industriella revolutionen visar även de på liknande arrangemang mellan stat och privata intressenter.

Det är heller inte alls ovanligt att uppkomsten av PPP förknippas med de stora koncessionerna som var vanliga i Europa mellan sena sjuttonhundratalet och tidiga nittonhundratalet. Olika typer av infrastrukturkoncessioner går utan vidare att spåra till mitten av 1600-talets Frankrike. En av de först väldokumenterade koncessionerna är en där Perrier bröderna 1782 åtog sig att bygga ut vattenledningsnätet och i femton år förse delar av Paris med dricksvatten. Avtalet bröts i förtid i och med Franska revolutionen. Under den

tid som följde dämpades också tillfälligtvis antalet stora koncessionsprojekt runt om i Europa, men under den tidiga delen av 1800-talet tog det fart igen. Det mest betydelsefulla projektet ur svensk synvinkel är utan tvekan byggandet av Götakanal, 1810-1832. Kanalen sträcker sig 190 km, varav 87 km är handgrävda, och innefattar 58 slussar. Genomförandet av projektet var en stor teknisk, ekonomisk och inte minst politisk prestation och räknas än idag som det största infrastrukturprojekt som genomförts i Sverige. Från 1830 och framåt genomfördes en stor mängd infrastrukturkoncessioner då stora delar av Europas infrastruktur byggdes upp. Denna utveckling höll i sig till i början av 1900-talet då allt fler regeringar valde att använda sig av skattemedel för att finansiera dylika projekt. Det bör dock påpekas att den privata sektorn i de gamla koncessionsprojekten fick en betydligt friare roll än i dagens PPP projekt och att statens deltagande var relativt begränsat liksom dess kontroll över vad som skedde i projekten.

Utvecklingen av projektfinansiering, inte minst i de tidiga Nordsjöolje-projekten och den allmänna privatiseringsvågen med vilken de sammanföll i början av 1970-talet, förtjänar även det att nämnas i detta sammanhang.

Utvecklingen det senaste decenniet

Trots ströprojekt runtom i världen fick PPP som företeelse inte någon större uppmärksamhet förrän 1992 då den konservativa regeringen i Storbritannien lanserade sitt Private Finance Initiative (PFI). Officiellt var målet att utveckla de redan befintliga privatiseringsstrategierna från 1979. Initiativet riktade sig främst till att förbättra resultaten i de offentligt upphandlade projekten genom ökad inblandning av privat finansiering och den därmed följande managementexpertisen¹.

Till en början gick det mycket trögt för PFI eftersom den privata sektorn var motvillig att ge sig in i denna typ av projekt. Detta trots den svaga byggkonjunkturen som rådde. Tanken att ta på sig risker som tidigare hade legat hos den offentliga sektorn lockade inte och de allra flesta projekten som annonserades ansågs inte erbjuda tillräcklig avkastning för att vara intressanta. Det fanns en markant oro över att för många projekt fördes fram och att kompetensen hos de offentliga parterna inte räckte till. Regeringen försökte helt enkelt att få igång så många projekt som möjligt vilket gjorde det så gott som omöjligt för de privata aktörerna att hantera det omfattande arbetet att ta fram erforderliga underlag. Under de fem första åren påbörjades därför bara ett fåtal projekt, vilket fick till följd att en särskild enhet Treasury Task Force (TTF) skapades under finansdepartementet². TTF blev navet för alla PFI projekt. Ett flertal länder i Europa har valt att följa Storbritanniens exempel och har skapat liknande enheter, t.ex. Belgien, Grekland, Irland, Italien och Nederländerna.

¹ PFI innefattar fler typer av projekt än vad som är av intresse här. De PPP projekt som genomförts i Storbritannien ligger dock inom ramen för detta initiativ.

² TTF har sedermera bytt form och heter nu Partnerships UK.

EU har hitintills varit positiva till genomförandet av PPP projekt och har bland annat varit med och delfinansierat projekt i Grekland, Irland, Italien, Nederländerna och Portugal. Icke medlemsländer har också påverkats genom t.ex. Trans European Networks initiativet.

Vilka är drivkrafterna?

Det är viktigt att poängtera att de bakomliggande drivkrafterna att initiera PPP projekt på intet sätt behöver vara desamma mellan länder och regioner. Vad som anses vara korrekt i ett politiskt klimat behöver inte nödvändigtvis vara rätt i ett annat. Vidare finns det ingenting som visar att drivkrafterna är de samma inom de olika delarna av den offentliga sektorn. Skälen bakom ett PPP projekt inom sjukvårdssektorn kan vara helt olika dem som förs fram inom väg- och järnvägssektorn.

En offentlig aktör (i detta vida begrepp ingår stat, landsting, kommuner och samtliga relevanta verk) som önskar sätta igång ett projekt gör detta antingen med skattemedel eller med hjälp av någon form av lånefinansiering. Att finna balans mellan utgifter, intäkter via skattemedel och de krav som ställs på samhällsapparaten är en uppgift som regeringar konstant måste hantera och prioriteringar måste ständigt göras. Tunneln under hamnen i Hong Kong³, som av många anses vara ett av de mest framgångsrika PPP (BOT) projekten, är ett klart exempel på ett scenario där invånarna och de lokala företagen inte längre nöjde sig med undermåliga statliga färjeförbindelser. PPP sågs som ett instrument för att påbörja projektet som annars hade skjutits på obestämd framtid.

Alla former av finansiering av infrastrukturprojekt för med sig kostnader, om än i olika omfattning och olika spridda över tiden. Huruvida det ur redovisningssynpunkt är möjligt att minska statens utgifter genom att byta ut samtida kapitalinvesteringar mot framtida betalningsgarantier är i hög grad oklart och något som debatteras livligt. Vad som däremot förefaller ganska säkert är att den offentliga sektorn i och med ett genomförande genom PPP modellen kan försäkra sig om att ordentlig hänsyn tas till livscykelkostnaderna. I dessa ingår då även potentiell utveckling. Att föra över riskerna hörande till ökade bygg-, drifts-, underhålls- och nyinvesteringskostnader till de privata aktörerna innebär en säkrare budget för den offentliga sektorn eftersom framtida nödvändiga tillskottsbetalningar undviks.

Vad innebär ett PPP åtagande?

Syftet med ett kontrakt är att klargöra ansvar och åtaganden för inblandade parter. Ett PPP projekt kommer ofrånkomligen att engagera en mängd organisationer alla med egna målsättningar, prioriteringar och strategier. Det

³ The Hong Kong Harbour Tunnel som öppnades för trafik 1972 anses ofta vara det första renodlade BOT (Build Operate Transfer) projektet. Tunneln, som nu har överförts till statlig ägo, överträffade snabbt prognoserna vad gällde trafikmängd.

är därför ofrånkomligt att projekten genererar ett överflöd av kontrakt och överenskommelser, vars slutgiltiga utformning givetvis är beroende av det specifika projektet.

Inom de diskussioner som förs över hur PPP projekt skall drivas är ett vanligt argument att risken skall fördelas till den part som är bäst lämpad att hantera den. Tyvärr är detta betydligt lättare sagt än gjort. Resonemanget bygger på att sannolikheten att en risk skall falla ut är beroende av vilken part som tar den. Genom att lägga risken hos den part som har starkast incitament att se till att den inte faller ut skulle med andra ord minska sannolikheten att så blir fallet. Å andra sidan, är det rätt naturligt att alla inblandade helst tar så få risker som möjligt⁴. Hänsyn måste därför tas till hur väl lämpad den tilltänkta parten är att hantera risken och i slutändan hur hög riskpremien blir.

Det är en självklarhet att ett PPP-projekts framgång är direkt kopplat till de inblandade parternas handlingar, detta i likhet med vilket annat infrastrukturprojekt⁵ som helst. Teoretiskt skulle användandet av funktions- och prestandakrav i kombination med vissa tekniska krav (minimal technical requirements) innebära att de privata aktörernas möjligheter att använda sig av sin yrkeskunskap och erfarenhet i framtagandet av lösningar öka. Då de i mindre grad skulle behöva anpassa sig efter gammal praxis och stela standarder och normer. Å andra sidan betyder inte detta att det helt går att bortse från gällande lagar, förordningar, standarder och normer. Inte heller att det skulle vara fritt fram att tolka dem efter eget behag. Dessutom så kommer finansiärer och andra intressenter att så långt som möjligt bevaka sina egna intressen. Dessa parterns åsikt rörande lämpligheten av en viss lösning kan mycket väl skilja sig från den utförande partens.

Det är i denna typ av projekt av yttersta vikt för projektbolaget, investerarna och finansiärerna att anläggningen kan användas så som förväntats. Skulle detta inte bli fallet påverkar det intäktsflödet och i förlängningen givetvis projektbolagets förmåga att sköta återbetalningar och ränta. I värsta fall kan detta leda till att koncessionsavtalet bryts. Finansiärerna kommer, även om de inte har någon direkt kontroll över projektbolaget, att ha stort inflytande över projektets genomförande med allt vad det innebär så som upphandlings- och kontraktstrategier. Detta kan också sägas vara sant för den offentliga kunden. Bygghkontraktet är därför, som en direkt följd av detta, mycket strikt skrivet i fråga om möjligheterna att införa ändringar. Generellt sett är möjligheterna att göra några större tillägg/ändringar i bygghkontraktet mycket begränsade efter det att projektavtalet har tecknats.

Bygghkontraktet, dvs det kontrakt som tecknas mellan projektbolaget och bygghkonsortiet, är inte helt olik det kontrakt som används vid större infrastrukturprojekt. Bygghorganisationen kommer att möta samma åtaganden och risker som vid ett traditionellt upphandlat projekt. Det finns dock en grundläggande skillnad som grundar sig i de komplexa kopplingarna mellan övriga kontrakt inom projektet och de otaliga intressen som de representerar.

⁴ Resonemanget bygger på negativa risker. Skillnaden mellan risk och möjlighet behandlas inte här.

⁵ Med infrastruktur menas här samhällsinfrastrukturen.

För flertalet projekt av denna typ kommer byggkontraktet att tillhöra ett av de viktigaste dokumenten, eftersom den tillänkta anläggningen är väsentlig för att den avtalade tjänsten skall kunna tillhandahållas. Dessutom behöver det knappast tilläggas att byggskedet i flera fall representerar en stor del av projektets slutkostnad. Projektbolaget, investerarna, finansiärerna och den offentliga kunden kommer därför att kräva att anläggningen färdigställs i enlighet med tidplan och budget och att den slutgiltiga produkten motsvarar de uppställda kraven. Förseningar i byggskedet är en viktig angelägenhet för finansiärerna eftersom detta påverkar driften och därmed möjligheterna för projektbolaget att sköta sina ränte- och återbetalningar på lån.

Detta medför att även om det är projektbolaget som tecknar avtalet med byggkonsortiet så kommer finansiärerna och även, i viss mån, den offentliga kunden att ha stor inverkan på tillämpade upphandlingsstrategier och kontraktsvillkor. Exempelvis är det brukligt att incitament, både positiva och negativa, skrivs in i kontraktet. Dessa kan ta formen av en bonus för tidigarelagd färdigställning och straffavgifter för förseningar.

Påstådda fördelar

En mängd rapporter som beskriver hur PPP projekt har uppnått kostnadsbesparingar och ökad kvalitet har producerats sedan mitten av 1990-talet. Framst har dessa sitt ursprung från Storbritannien. 1998 kom en rapport från Brittiska riksrevisionsverket där de fyra första DBFO projekten (Design Build Operate and Transfer) redovisades (NAO 1998). Slutsatsen drogs att dessa fyra projekt skulle innebära en besparing för staten på ungefär 13 % gentemot om projekten skulle ha genomförts på traditionellt vis. I en annan rapport beställd av Treasury Taskforce redovisas en sammanställning av 29 PPP projekt där den genomsnittliga kostnadsbesparingen beräknades till 17 % (HM Treasury 2000). I en annan typ av studie redovisar Construction Industry Council (CIC) förekomsten av tekniska innovationer i PPP projekt (CIC 2000). Deras slutsatser visar på att kostnadsbesparingar nås genom innovativa arbetsmetoder och användandet av ny teknik. De pekar på en kostnadsbesparing på 5-10 % där de största besparingarna anses komma ifrån byggskedet.

Dessa kostnadsbesparingar och/eller kvalitetsförbättringar måste givetvis komma antingen från överföringar av risker eller en effektivisering av arbetet.

Givetvis finns det även rapporter som pekar på det omvända dvs. att kostnaderna blir högre och kvaliteten lägre. Dessa rapporter har oftast sitt ursprung i studier som initierats av fackföreningar, se t.ex. CUPE (1998) och Unison (2000).

Lärdomar från tidigare projekt

Denna rapport bygger, som tidigare nämnts, på ett forskningsprojekt som bedrivits mellan 1999-2003. Främst har forskningen riktats mot de möjligheter och hinder som föreligger för innovativt beteende i byggskedet. Som ett led i detta projekt har ett antal fallstudier utförts. Här redovisas i korthet de huvudsakliga slutsatserna från detta arbete.

Först och främst kan konstateras att ett genomsnittligt PPP projektupplägg kan anses stödja innovativt beteende från de inblandade parterna, men att det finns ett antal faktorer som mycket väl kan hindra att så blir fallet. Fallstudierna visade att beroende på omvärldsfaktorer och specifika åtgärder som kan tas i projekten kan det finnas stort utrymme för innovationer inom projekten. Samtidigt finns det dock starka skäl att vara försiktig med att komma med påståenden så som att PPP är överlägsna andra projektformer. Det skulle vara en alldeles förhastad slutsats att utropa PPP projekt som något slags all-botande universalmedel för att åstadkomma förändringar i byggbranschen. I sanning så är det inte särskilt svårt att framställa de potentiella hindren och oundvikliga svårigheterna i projektformen på ett sådant sätt att argumentet blir det motsatta och att PPP projekt i själva verket hämmar innovativt beteende. Studien visar dock tydligt att det är möjligt att genomföra tekniska innovationer i PPP projekt, men det har inte undersökts huruvida det är mer troligt att så blir fallet än på ett vanligt projekt.

Ett särdrag som oftast, med rätta, pekas ut av förespråkarna av PPP är att projekten för med sig ett förlängt ansvarstagande för byggbolagen. Ett långsiktigt åtagande medför en ökad finansiell risk och slutsatsen som dras är att detta skulle innebära ett mer livscykeekonomiskt tänkande där hänsyn tas till funktionaliteten över tiden. Sålunda skulle PPP kunna erbjuda ett mervärde för skattebetalarna. I de fallstudier som gjorts finns det dock ingenting som kopplar detta resonemang till förekomsten av tekniska innovationer. Istället verkar det som att sättet som det övergripande byggkontraktet är skrivet på tvingar de inblandade parterna att titta på beprövade tekniker för att försöka minimera riskerna. Detta innebär att den främsta potentialen ligger i den ökade frihet som ges att utföra arbetet på det sätt som bäst passar den utförande organisationen med hänsyn till dess styrkor och svagheter. Uttryckt något annorlunda så innebär detta att den största potentialen ligger i att de inblandade organisationerna i högre grad än i traditionella projekt kan välja genomförandemetod för det givna arbetet. Därmed är det mer troligt att PPP projekt för med sig tekniska lösningar som ligger i framkant av den tekniska utveckling, s.k. best practice, än sådana som är helt nya och unika.

Slutsatser

Först och främst bör det påpekas att inte alla projekt är lämpade att utföras som PPP. Det finns en mängd faktorer som väger in så som gällande politiska riktlinjer och folkopinion, men det är även viktigt att komma ihåg att projektet måste vara ekonomiskt genomförbart. Från den privata sidan finns det inget intresse för projekt som inte kan finansiera sig själva. Även om möjligheterna

är stora inom flera av de offentliga sektorerna, blir följderna att antalet projekt som är lämpliga som PPP kommer att vara i minoritet.

Denna studie hade som huvudsyfte att studera möjligheterna för innovativt beteende inom byggskedet på projekten. Framst riktade sig intresset på tre huvudområden inom vilka åtgärder kan tas. Resultaten pekar på att etablerandet av effektiva kommunikationsvägar underlättar innovativt beteende. Vad studien visade var att det finns ett stort behov av att de offentliga och privata aktörerna skapar en ömsesidig förståelse för varandras utgångspunkter och behov. I de projekt där tekniska innovationer förekom hade de inblandade parterna lyckats bättre med att skapa en balans mellan projektets övergripande mål och de enskilda organisationernas mål. Detta ledde till att arbetet med att omvandla funktionskraven till en genomförbar design blev betydligt enklare och mer friktionsfritt. I motsats till vad som hade kunnat antas visade resultaten också på att utformningen av funktionskraven var av underordnad betydelse. Grundläggande är istället kommunikationen mellan offentlig kund, projektbolag och utförande organisationer under arbetet med att ta fram projekthandlingarna. Detta kan tolkas som att de möjligheter som erbjuds genom att projekteringen inte är lika styrd av normer och standarder som vid traditionellt upphandlade projekt övervägs av den osäkerhet som skapas av att inte veta vad som får och inte får göras. Detta medför givetvis att en gemensam förståelse bör etableras mellan parterna gällande vad de enskilda organisationerna måste rätta sig efter under de rådande omständigheterna. Detta är lika viktigt i förhållandet mellan offentlig kund, de berörda myndigheterna och de privata aktörerna som det är i förhållandet mellan projektbolaget och dess underleverantörer, främst bygg och drift.

Retoriken som framställer PPP som något som leder till att ökad hänsyn tas till hela projektets livscykel är bara giltiga om åtgärder vidtas för att så skall bli fallet. Att de privata aktörerna tvingas ta ett mer långsiktigt ansvar innebär inte med självklarhet att förbättringar uppnås i driftskedena av projekten. Studien visade att tidig och systematisk inblandning av de organisationer som skall sköta driften, dvs. det dagliga arbetet, i projekten gynnar innovativt beteende. Sättet som byggkontrakten är skrivna medför att denna inblandning helst bör ske så tidigt som möjligt. Projekten tjänar på att det finns klara strategier över hur information kan hämtas ifrån de aktörer som kommer att stå för driften likväl som från slutanvändarna av tjänsten. Tidig inblandning av driftsbolaget är nödvändigt oavsett om det är statligt eller privat.

Vikten av att uppnå en lämplig riskfördelning i projekten kan inte nog poängteras. Att identifiera de större riskerna är absolut nödvändigt och är också något som görs i de flesta projekten. Riskhanteringen får dock inte sluta med detta. Det krävs att riskerna på ett systematiskt sätt bryts ned till en mer greppbar nivå. På så vis blir de mer konkreta och därmed mer hanterliga för de aktörer som tar dem. På samtliga av de studerade projekten hade riskhanteringsprocedurer tagits fram som i detaljeringsgrad överträffade vad huvudaktörerna tidigare arbetat med.

Referenser

CIC. 2000. *The role of cost saving and innovation in PFI projects*. Construction Industry Council, Thomas Telford Ltd, London

CUPE. 1998. *Behind the pretty packaging: Exposing Public Private Partnerships*. Canadian Union of Public Employees, Ottawa.

DS. 2000. Alternativ finansiering genom partnerskap – Ett nytt sätt att finansiera investeringar i vägar och järnvägar. *Departementsserien 2000:65*, Näringsdepartementet, Fritzes Offentliga Publikationer, Stockholm.

HM Treasury. 2000. *Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative*. (A report by Arthur Andersen and Enterprise LSE), Private Finance Treasury Taskforce, HM Treasury, London.

Leiringer, R. 2003. Technological innovations in the context of public-private partnership projects. Doktorsavhandling, Institutionen för Industriell Ekonomi och Organisation, KTH. Stockholm.

NAO. 1998. *The Private Finance Initiative: the first four design, build, finance and operate road contracts*, DETR, HMSO, London.

Statskontoret. 1998. *Privatfinansiering Genom Partnerskap 1998:12*. Statskontoret, Stockholm.

UNISON. 1999. *Downsizing for the 21st Century*. UNISON, London.