

Att äga eller hyra sina verksamhetslokaler

– viktiga överväganden för offentliga aktörer



KOMMUNINVEST

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Inledning	3
1. Entreprenadformer	4
2. Finansiering	6
3. Motiv för effektiviseringar	9
4. Övriga aspekter	11
5. Slutsatser	13
Referenser	14

Om rapporten

Denna rapport är framtagen som en del i den serie av rapporter från Kommuninvest som berör centrala frågeställningar kring utvecklingen av en bärkraftig kommunsektor. Författaren är Emelie Värja, forsknings- och utbildningschef på Kommuninvest (tjänstledig), med medverkan av Lars Heikensten, ordförande Finanspolitiska rådet och tidigare bland annat

riksbankschef, och Hans Lindblad, statlig utredare och tidigare bland annat riksgäldsdirektör. Rapporten ska ses som ett inlägg i en viktig debatt om hur kommuner och regioner ska säkra sin lokalförsörjning.

Inledning

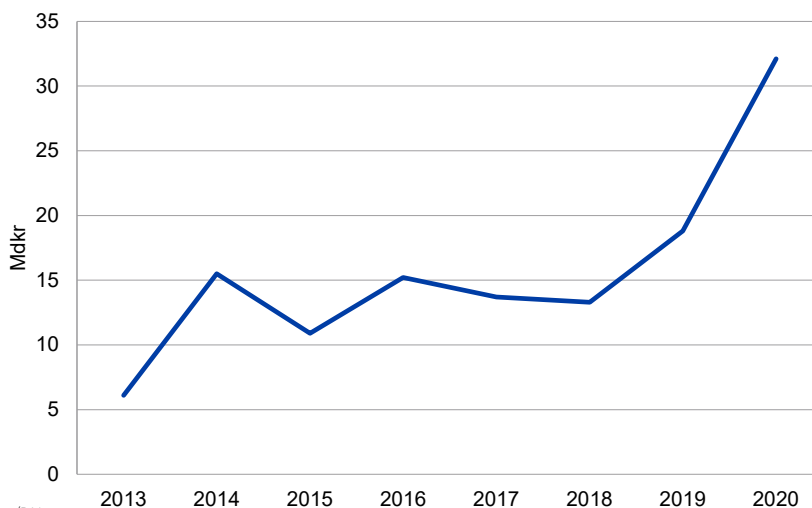
Fenomenet samhällsfastigheter har fått mycket uppmärksamhet efter finanskrisen 2008-2009. Fastigheter avsedda för offentlig verksamhet har köpts upp eller utvecklats av privata aktörer, för uthyrning till kommuner, regioner eller statliga aktörer. Värdemässigt har omfattningen av detta fenomen varit särskilt hög under de senaste fem åren.

Stat, kommun och region kan välja att bygga, äga och förvalta sina egna verksamhetslokaler. Men numera finns ofta även alternativet att hyra från en privat aktör. I detta segment verkar idag närmare 50 privata

aktörer som med olika affärsmodeller vill äga fastigheter, eller lokallösningar, med stat, kommun eller region som hyresgäst. Till de största privata aktörerna hör Hemsö, SBB, Castellum och Rikshem¹.

Figur 1 visar att transaktionsvolymerna inom samhällsfastigheter har ökat markant. Värdet på de försäljningar som gjordes 2020 var drygt 32 miljarder kronor. I den siffran inkluderas inte bara transaktioner mellan privata och offentliga aktörer, utan även mellan privata aktörer.

Figur 1: Försäljningsvärde samhällsfastigheter 2013 - 2020*



Källa: Datscha/DN

*Endast affärer med ett värde över 40 miljoner kronor räknas

Inom offentlig sektor, och särskilt kommuner och regioner, har investeringstakten under denna period varit hög. För att möta en kraftig befolkningstillväxt har välfärden byggts ut i rask takt. Detta har sannolikt bidragit till den snabba utvecklingen. Privata aktörer har samtidigt ansett att samhällsfastigheter är attraktiva, med relativt hög avkastning i förhållande till den låga risknivån. Till detta ha den låga räntenivån bidragit. Att tunga institutionella investerare gått in i betydande engagemang kan ha varit en viktig drivkraft i expansionen. Huruvida segmentet kommer att framstå som lika attraktivt om den utpräglade lågränteekonomin nu byts ut mot mer normala räntenivåer återstår att se. I detta läge är

det många kalkyler som behöver uppdateras.

Kommuninvest publicerade 2021 rapporten "Att äga eller hyra sina verksamhetslokaler – hur ser kalkylerna ut i kommunsektorn?". Där konstateras att alternativet att hyra sina verksamhetslokaler är långsiktigt dyrare. För att det ska vara ekonomiskt fördelaktigt att hyra krävs det att den privata aktören förmår säkra en 25 procent lägre investeringsutgift än kommunen eller regionen. Syftet med den här rapporten är att göra en fördjupning i frågan kring effektivitet genom att i sammanhanget även utnyttja de studier som gjorts av Offentlig-Privat Samverkan (OPS) och liknande lösningar.

1. SKR 2019.

1. Entreprenadformer

Vi börjar med att, för att skapa en helhetsbild, titta närmare på de olika entreprenadformer som en offentlig aktör har att välja mellan för att ordna sin lokalförsörjning. Att externa entreprenörer nyttjats inom offentlig verksamhet är naturligtvis inget nytt. Formen för hur sådana entreprenörer nyttjas har dock förändrats och utvecklats över tid. Idag finns exempel på allt från enkla utförandentreprenader till mer långtgående samarbeten mellan offentliga och privata aktörer för att tillhandahålla verksamhetslokaler.

I Tabell 1 ges en översikt av olika typer av entreprenadformer och vilka åtaganden de medför för entreprenören. De olika entreprenadformerna är sinsemellan inte tydligt åtskilda. Det svårt att dra gränser mellan dem.

I Tabell 1 ges en översikt av olika typer av entreprenadformer och vilka åtaganden de medför för entreprenören. De olika entreprenadformerna är sinsemellan inte tydligt åtskilda. Det svårt att dra gränser mellan dem.

Tabell 1: **Entreprenadformer och åtaganden**

Entreprenadform	Åtaganden för entreprenören
Utförandentreprenad	Utförande
Totalentreprenad	Utförande och detaljprojektering
Funktionsentreprenad*	Utförande, detaljprojektering samt drift och underhåll
Offentlig-Privat Samverkan (OPS)	Utförande, detaljprojektering, drift och underhåll samt privat finansiering

* Ibland förekommer vad som brukas benämnas som funktionsentreprenad med helhetsansvar. I denna entreprenadform har den privata aktören ett längre åtagande gällande drift och underhåll där detta kan klassificeras som ett åtagande i sig snarare än en förlängd garantitid av projektet.

Det vanligaste är att en kommun eller region äger sina verksamhetslokaler och nyttjar någon av de tre översta entreprenadformerna. Investeringen kan finansieras med egna medel, genom lån eller genom försäljning av tillgångar. I genomsnitt finansierar kommunsektorn sina investeringar till 66 procent med egna medel, genererade i verksamheten, och till 25 procent via lån.²

Offentlig-Privat Samverkan³ (OPS) är den mest långtgående entreprenadformen. Denna upphandlings- och finansieringsmodell grundar sig i att privata aktörer helt eller till stor del planerar, genomför och finansierar ett offentligt projekt. Den offentliga uppdragsgivaren betalar sedan en avgift över en överenskommen tidperiod som ska täcka kostnaderna för exempelvis projektledning, byggnation, underhåll och drift.

Det finns ingen entydig definition av OPS. Ofta beskrivs detta som ett långsiktigt utförande- och servicekontrakt där en offentlig aktör och en eller flera privata aktörer samarbetar.⁴ En bredare definition av begreppet

inkluderar också en (finansiell) risköverföring från den offentliga aktören till den privata.⁵ Följande särdrag brukar dock känneteckna OPS:⁶

- Långa kontrakt som baseras på en upphandling av en tjänst/service och inte enbart en tillgång.
- Risker som vanligtvis bärs av den offentliga aktören bärs i stället av den privata aktören, gällande exempelvis utförande, byggande, drift och finansiering.
- Betalningsupplägget är utformat genom fast pris eller med volym- eller kvalitetsstyrda avgifter, som exempelvis skuggtullar eller brukaravgifter.

Det som primärt skiljer OPS från de övriga entreprenadformerna är den privata finansieringen och de finansieringsaspekter som därmed involveras.

Det finns få renodlade OPS-projekt i Sverige. Ett exempel på ett stort och omdiskuterat OPS-projekt inom kommunsektorn är Nya

2. Data från Kommuninvest.

3. Public-Private Partnership (PPP/P3) på engelska.

4. Maskin & Tirole 2008.

5. Garvin & Bosso 2008.

6. Andersson 2008 och Vecchi, Hellowell & Casalini 2017.

Tabell 2: **Entreprenadformer, utöver OPS, med privat finansiering inom kommunsektorn**

Upplägg	Typ av åtagande för entreprenören
Kommunen/regionen säljer fastigheten/lokalen till entreprenören, fortsätter att använda den via ett hyreskontrakt med entreprenören samt fortsätter att stå för drift och underhåll	Privat finansiering
Kommunen/regionen säljer fastigheten/lokalen till entreprenören, fortsätter att använda den via ett hyreskontrakt samt låter entreprenören stå för drift och underhåll	Drift och underhåll samt privat finansiering
Entreprenören svarar för bygget av fastigheten/lokalen. Kommunen/regionen använder den via ett hyreskontrakt med entreprenören samt står för drift och underhåll	Utförande, detaljprojektering och privat finansiering
Entreprenören svarar för bygget av fastigheten/lokalen. Kommunen/regionen använder den via ett hyreskontrakt. Entreprenören står för drift och underhåll	Utförande, detaljprojektering, drift och underhåll samt privat finansiering

Karolinska Solna (NKS). Men det förekommer många exempel på att särdraget från OPS, privat finansiering, nyttjas. Utifrån den typen av finansiering varierar lösningarna och avtalens utformning.

De två översta entreprenadformerna i tabellen brukar kallas *sale and leaseback*. Kommunen eller regionen säljer en befintlig eller nybyggd lokal för att sedan hyra tillbaka den.

De två nedre entreprenadformerna går ut på att kommunen eller regionen låter den privata entreprenören svara för bygget av verksamhetslokalen och sedan hyr lokalen av entreprenören genom ett ofta långsiktigt kontrakt.

Vilka är då de centrala skillnaderna mellan en fullfjädrad OPS-lösning och de övriga entreprenadformer med privat finansiering som förekommer inom kommunsektorn?

I OPS-avtal brukar tillgången tillfalla beställaren efter avtalstidens slut. I de hyreskontrakt som tecknas inom kommunsektorn är detta sällan fallet. Den tekniska livslängden på samhällsfastigheter är som regel lång och överstiger ofta den ekonomiska livslängden.

Därför är det troligt att en samhällsfastighet har någon form av restvärde, möjligen med undantag för enskilda fall i utflyttningkommuner. I fall av denna art kan det finnas restvärdesrisker; en byggnad kan behöva rivas och det kan uppstå kostnader för detta. Det normala är dock positiva, ofta betydande, restvärden som kommuner och regioner väljer att hyra verksamhetslokaler går de miste om.

Skillnaden mellan OPS och den fjärde entreprenadformen i tabell 2 är i övrigt inte alltid enkel att se. I praktiken kan dock skillnaden vara avsevärd. Tanken med OPS är att det privata kapitalet, och en sammanhållande huvudentreprenör, ska skapa incitament att driva processen med byggnation och drift mer effektivt. I den fjärde entreprenadformen är det inte ovanligt att det är olika aktörer som bygger respektive finansierar och att koordineringen blir för svag för att det ska gå att driva långtgående effektiviseringar. I så fall tappar man den eventuella fördel som det privata kapitalet kan ha, men behåller dess tydliga nackdel: högre ränta och avkastningskrav.

2. Finansiering

En viktig fråga för en offentlig aktör som ska välja entreprenadform är finansieringskostnaden. Generellt sett är det betydligt billigare för en offentlig aktör än för en privat aktör att ordna med finansieringen.

Finansieringskostnaden för stat, kommun och region vid full lånefinansiering är upplåningskostnaden. I de fall den offentliga aktören egenfinansierar delar av investeringen kan upplåningskostnaden fungera som en motsvarighet till avkastningskrav. Den alternativa användningen av kapitalet är ofta att amortera på en skuld.

Finansieringskostnaden för en privat aktör består av två delar: dels upplåningskostnaden, vilken som regel är högre än för offentliga aktörer, dels avkastningskravet på det egna kapitalet. I vilken utsträckning dessa två delar slår igenom beror på vilken fördelning som väljs mellan lånat kapital och eget kapital:

Genomsnittlig finansieringskostnad
 $= \text{Andel lånat kapital} * \text{ränta} + \text{andel eget kapital} * \text{avkastningskrav}$

Avkastningskravet kan i sin tur fastställas med hänsyn till värdeförändringar (totalavkastning), eller utan hänsyn till värdeförändringar (direktavkastning). För samhällsfastigheter ligger direktavkastningen på omkring 4 procent i genomsnitt, med en variation från 3,5 till 8 procent. Totalavkastningen ligger för 2021 på omkring 15 procent. Det är högre än tidigare. Historiskt har den rört sig runt 8 procent.⁷

Vecchi, Hellowell & Gatti (2013) har studerat 77 OPS-projekt i Storbritannien och funnit att dessa i genomsnitt gett upphov till överavkastning för den privata aktören. Den genomsnittliga överkastningen uppgick i studien till 9,5 procent jämfört med en förväntad avkastning.⁸

Hemsö är en av de stora privata aktörerna inom samhällsfastigheter. De har ett avkastningskrav på eget kapital på 15 procent. Minst 40 procent av investeringarna ska finansieras med eget kapital. Deras genomsnittsränta är 1,1 procent, vilket är högre än kommunsektorns 0,85 procent. Avkastningen landade 2021 på 25 procent.⁹

För Hemsö blir alltså exemplet:

$$6,66\% = 60\% * 1,1\% + 40\% * 15\%$$

Den totala kapitalkostnaden landar på 6,66 procent. Det ska då jämföras med kommunsektorns räntenivå på 0,85 procent. Vid en sale and leaseback där kommunen/regionen fortsatt svarar för driften står alltså kommunen/regionen i valet mellan en finansieringskostnad på 0,85 procent eller på 6,66 procent. Avkastningen på eget kapital inkluderar även värdeförändringar.

För att exkludera värdeförändringar från kalkylen och enbart studera direktavkastningens effekter på finansieringskostnaden kan ett förenklat exempel användas. Restvärdet antas här vara lika med noll efter avtalstidens slut.

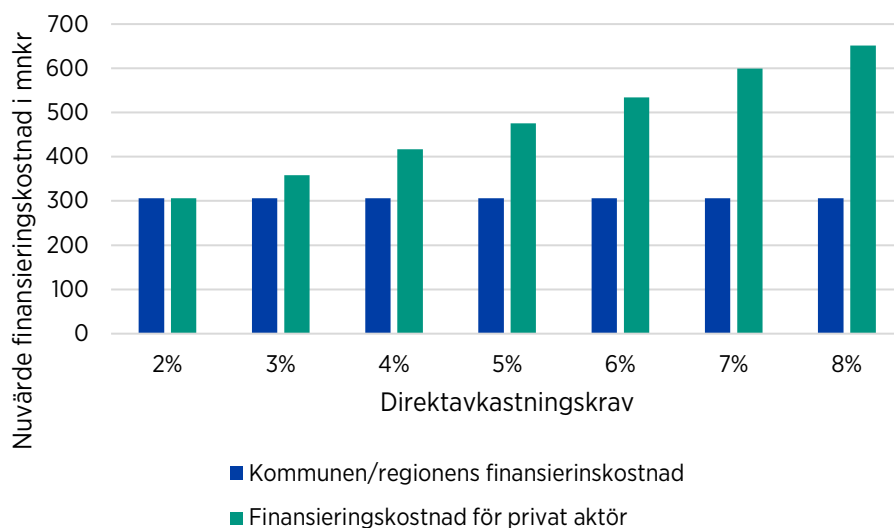
Variabel	Antaganden
Investeringsutgift	300
Restvärdet	0
Direktavkastning	Varierar
Hyresperiod	25 år
Ränta kommunen/regionen	2 procent
Belåningsgrad kommun/region	100 procent
Diskonteringsränta	2 procent kommunen/regionen
Drift och underhåll	Kommunen/regionens ansvar

7. Hemsö 2021.

8. Vecchi, Hellowell & Gatti (2013) beräknar överavkastningen som skillnaden mellan faktisk avkastning och avkastningskravet.

9. Hemsö 2021.

Figur 2: Skillnad i finansieringskostnad mellan kommuner/region och privat aktör



Vid ett antagande om 2 procents direktavkastning motsvarar finansieringskostnaden för den privata aktören kommunens/regionens egen finansieringskostnad. Detta är ett osannolikt fall, då en privat aktör som regel möter en högre räntekostnad än offentliga aktörer. Att en privat aktör dessutom skulle ha ett avkastningskrav på eget kapital på 2 procent är inte troligt.

Om vi sedan rör oss högerut i figuren ser vi att högre direktavkastningskrav leder till ökad kostnad för finansiering. Vid ett direktavkastningskrav på 4 procent är finansieringskostnaden för den privata aktören 36 procent högre. Vid ett direktavkastningskrav på 6 procent blir den privata finansieringskostnaden 70 procent högre. I Kommuninvests tidigare rapport, ”Att äga eller hyra sina verksamhetslokaler – hur ser kalkylerna ut i kommunsektorn?”, är detta exempel utvidgat med olika antaganden om restvärde, byggkostnader och driftskostnader.¹⁰

Gustafsson, Lundström & Nordlund (2022) gör en analys som ligger nära det förenklade exemplet. De utgår från hur den privata aktören ser på denna typ av avtal. Deras slutsats är att många hyresavtal redo-

visningsmässigt liknar en obligation och inte en fastighetsinvestering. Därför ställer de sig frågande till att en offentlig aktör väljer en dyrare finansieringslösning: med en kapitalkostnad på omkring 5 procent i jämförelse med en räntekostnad på 1,75 procent.

Trots denna relativt tydliga fördel finansiellt för de entreprenadformer som har offentlig finansiering, alltså i realiteten äga-alternativ, handlar argumenten för entreprenadformer med privat finansiering, alltså hyra-alternativ, ofta om de finansiella aspekterna. Eftersom dessa projekt helt eller delvis finansieras av en privat aktör förskjuts betalningarna för den offentliga aktören på framtiden. På så vis minskar den offentliga budgetbelastningen på kort sikt, samtidigt som kostnaden kan fördelas och utjämnas över längre perioder. Att detta inte minst i ett politiskt perspektiv ibland kan ses som förmånligt är lätt att förstå. Men det kan lika väl betraktas som en nackdel. Det kan gynna ett kortsiktigt perspektiv. Risken finns också för sämre transparens och budgetdisciplin när investeringen inte värderas och prioriteras bland andra investeringar inom ett eventuellt utgiftstak.¹¹

10. National Audit Office 2018
11. Orelund & Thor 2021

De statliga finanserna har under 2000-talet varit starka, vilket minskat motiven för att skjuta upp investeringskostnader. Kommunsektorn finansiella ställning är också stark, även om enskilda kommuner stundtals har haft utmaningar att få ihop sin ekonomi. Investeringsbehovet har dock varit högt och låneskulden har ökat. För kommunsektorn är det därför tänkbart att de ekonomiska incitamenten att skjuta upp investeringskostnader är större jämfört med staten. Samtidigt gör konstruktionen av det kommunala balanskravet, där investeringsutgifter inte belastar resultatet, att uppskjutna investeringskostnader kan vara av lägre prioritet i kommunsektorns ekonomistyrning.

Många kommuner och regioner har ändå egna finansiella mål som begränsar utrymmet för investeringar. Men att välja hyreslösningar med detta i åtanke är kontraproduktivt. Kostnaderna försvinner inte, utan skjuts på framtiden och blir snarare högre. Redovisas dessutom hyreskontraktet i enlighet med gällande regler skulle det troligen fortsatt ligga kvar som en skuld i kommunens/regionens balansräkning. Att sälja befintliga fastigheter till privata aktörer som i sin tur hyr ut dessa

till andra privata aktörer, exempelvis en friskola, döljer inte kostnadsökningen. Den som bedriver verksamhet kommer fortsatt behöva betala hyreskostnaderna, vilket innebär mindre resurser till verksamheten.

Ett exempel på en kommun som genomfört en omfattande hyra-transaktion är Härnösands kommun. Affären, som gjordes 2007, omfattade 43 verksamhetslokaler och landade på 880 miljoner kronor. Det bokförda värdet var 660 miljoner kronor. Syftet med försäljningen var framför allt att reducera kommunkoncernens långsiktiga skuldsättning.¹² Kommunen beskriver att syftet med affären uppnåddes, men att de löpande hyresinbetalningarna tynger verksamheten.¹³ I Årsredovisningen för 2021 påpekar revisionen att de verksamhetslokaler som kommunen hyr ska redovisas som finansiell leasing, vilket i sin tur då klassas som låneskuld. Om värdet av dessa kontrakt överensstämmer med eller överstiger den tidigare låneskulden har det initiala syftet med affären i realiteten inte uppnåtts.

12. SKR 2019

13. SKR 2019

3. Motiv för effektiviseringar

En annan viktig fråga för en offentlig aktör som ska välja entreprenadform är vilka incitament som skapas för att bedriva byggnation och förvaltning på ett effektivt sätt i de olika uppläggen. Som argument för olika privata lösningar brukar hävdas att de förbättrar effektiviteten så mycket att det väger upp de högre finansieringskostnaderna.

Utvärderingar av de långsiktiga effekterna av att äga eller hyra verksamhetslokaler är förhållandevis sällsynta i Sverige. Anledningen är att det ofta handlar om långa kontrakt och att implementeringen ännu inte har kunnat utvärderas. Potentiella effekter har dock analyserats i större omfattning.

När det gäller OPS-lösningar är det vanligt att, åtminstone i teorin, resonera kring att incitamentsstrukturen bör kunna ge effektivitetsvinster. Med ett upplägg där planering, genomförande, underhåll och drift ligger en sammanhållande privat huvudentreprenör – som därmed kan ta ett helhetsgrepp – borde de samlade incitamenten för god effektivitet förstärkas. Helhetsgreppet bör inte minst kunna ge kostnadsbesparingar under byggprocessen.¹⁴ Dessutom finns ofta en generell förväntan om att en privat aktör ska kunna vara en mer effektiv utförare än en offentlig aktör.

I och med att den privata huvudentreprenören ges både kapacitet och incitament att kostnadsminimera över hela investeringsprojektets livscykel finns det också en föreställning om att OPS borde kunna vara en innovationsdrivande process. De långa och samlade kontrakten förväntas kunna skapa en grogrund för tekniska innovationer och optimering.¹⁵ VTI (2017) konstaterar att det enda motivet till att välja OPS eller funktionsentreprenad skulle vara att man ser att uppläggen kan förbättra effektiviteten i genomförandet.

I SOU 2017:13, ”Finansiering av infrastruktur med privat kapital?”, studeras bland annat förutsättningarna för att involvera privat kapital i finansieringen av statlig transportinfrastruktur. Utredningens slutsats är att det teoretiskt finns potentiella effektiviseringsvinster att ta hem vid ett OPS-upplägg, men att finansieringskostnaden för en privat aktör är högre än statens.¹⁶

Även Nilsson & Pyddoke (2007) har

gjort en forskningsöversikt av OPS-projekt inom väg och järnväg. De konstaterar att forskningen visat på tidsbesparingar och färre kostnadsöverskridanden, men att faktiska kostnadsbesparingar är svåra att peka på.

Vecchi, Hellowell & Casalini (2017) menar att många OPS-projekt inte lyckats minimera kostnaderna för skattebetalare och att det finns flera exempel på projekt där den offentliga aktören behövt omförhandla kontrakt eller rent av återköpa tillgången innan kontraktidens slut.

Nyligen har Orelund & Thor (2021) analyserat OPS från ett statligt perspektiv. De kommer till slutsatsen att upplägget ger upphov till högre finansieringskostnader och försämrade budgetdisciplin. De samhällsekonomiska vinsterna av OPS är osäkra. Samtidigt är nackdelarna, med bland annat en högre finansieringskostnad, säkra. Därför avråder författarna från att nyttja OPS. De konstaterar att den samlade empirin har medfört att Storbritannien, där denna entreprenadform historiskt varit relativt vanlig, har slutat använda OPS-lösningar. Detta enligt ett uttalande under 2018 från dåvarande finansminister Philip Hammond som menade att dessa samarbeten inte gav ömsesidigt värde.¹⁷ I samband med den planerade budgeten 2018 beslutade Storbritannien att inte nyttja OPS som finansieringsform i framtida investeringar.¹⁸ Beslutet grundade sig delvis på kritik som lyfts i en rapport av ett utskott i det brittiska parlamentet, där OPS beskrivs som en finansieringsform med höga kostnader och låg flexibilitet.¹⁹ Ytterligare en faktor som påverkade beslutet var synpunkter från Office for Budget Responsibility, Storbritanniens motsvarighet till finanspolitiska rådet, som fastslog att finansiering genom OPS ger upphov till finansiella risker genom att förskjuta finansieringskostnader på framtiden.²⁰

Ovanstående studier rör alltså potentiella eller faktiska effektiviseringsvinster kopplade till OPS. För de entreprenadformer med privat finansiering, utöver OPS, som används i kommunsektorn är det ganska ovanligt att det skapas incitamentsstrukturer som är så starka och enhetliga som de bör kunna vara med OPS.

14. Maskin & Tirole 2008.

15. Laffont & Tirole 1998.

16. Detsamma bör i regel gälla även för kommunsektorn.

17. UK Parliament 2018.

18. HM Treasury 2018.

19. House of Commons Committee of Public Accounts 2018.

20. Office of Budget Responsibility 2017.

3. MOTIV FÖR EFFEKTIVISERINGAR

Kommuninvest har - från kalkylmässiga utgångspunkter - studerat vad som krävs för att ett hyra-upplägg, med denna typ av entreprenadformer, ska gå ihop. Slutsatsen är att den privata aktören måste vara mer än 25 procent effektivare i byggnation och drift än den offentliga aktören hade varit i ett äga-upplägg för att det ska vara lönsamt för den offentliga aktören att hyra sin verksamhetslokal. Detta gäller i de fall där restvärdet antas vara lika med det bokförda värdet. För-

utsättningen är också att den privata aktören står för byggnation, ägande och förvaltning.²¹ I nuläget finns det ingen tydlig bild av vad privata aktörer faktiskt kan åstadkomma. Till saken hör att en offentlig aktör som väljer äga-alternativet i vissa avseenden kan ha väl så goda möjligheter att driva verksamheten effektivt bland annat till följd av stordriftsfördelar av olika slag.

4. Övriga aspekter

Så här långt har vi konstaterat att OPS och andra entreprenadformer med privat finansiering kan förväntas ge högre finansieringskostnader. Det empiriska underlaget kring en privat aktörs eventuella effektiviseringsvinster är tunt. Vad finns det då för övriga aspekter som en offentlig aktör kan eller bör ta hänsyn till i valet mellan att äga eller att hyra verksamhetslokaler?

Kompetens

En aspekt som ibland lyfts i sammanhanget är kompetens. Byggnadsprocesser för specialbyggnader kan vara komplicerade. Ofta krävs ett brett kunnande inom både planering och genomförande. Här hävdas det ofta att privata aktörer har en bättre kompetens att genomföra sådana projekt än enskilda kommuner/regioner. I vissa fall, i synnerhet för mindre kommuner, kan så också vara fallet. Samtidigt är det viktigt att beakta att även avtal och kontrakt för denna typ av byggnadsprocesser kräver bred kompetens. För den offentliga aktören är det således viktigt att säkerställa att åtminstone den kompetensen finns tillgänglig så att de avtal som upprättas blir riktiga. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har i två omgångar studerat valet mellan att äga och hyra verksamhetslokaler, huvudsakligen från principiella utgångspunkter.²² En genomgående slutsats är att avtalens utformning är av stor vikt.

Nya Karolinska Solna (NKS) är ett tydligt exempel på hur komplexa och omfattande avtal kan ge kostsamma konsekvenser. År 2008 beslutade dåvarande landstingsfullmäktige att genomföra uppförandet av NKS genom OPS. Enligt Johannesson & Yngfalk (2020) har minst 178 tilläggsavtal tecknats, till en kostnad på motsvarande 2,4 miljarder kronor, fram till och med år 2019. Dessa avtalsjusteringar, som krävt kvalificerad ekonomisk och juridisk expertis, har tagit stora resurser i anspråk. Både Region Stockholm och projektbolaget har vid upprepade tillfällen behövt se över det ursprungliga avtalet, som omfattar 4 500 sidor. Yngfalk & Junker (2019) konstaterar att konsult- och projektledningskostna-

derna bara under NKS-projektets inledande fas, år 2008–2009, uppgick till närmare 120 miljoner kronor.

Rådighet

Ytterligare en viktig aspekt rör rådigheten för verksamhetslokalerna. I de fall som en offentlig aktör hyr en verksamhetslokal försvinner eller minskar möjligheterna att förfoga över utvecklingen av den. Då hyresavtalen vanligtvis sträcker sig över lång tid finns det en påtaglig risk att man under avtalstidens gång eventuellt vill göra anpassningar eller justeringar i lokalen. Beroende på hur avtalet har utformats kan detta bli kostsamt. Eventuella nackdelar med att behålla rådigheten över lokalen handlar om att den offentliga aktören då också har ett fullt ansvar för underhåll och drift samt de kostnader som detta medför.

Redovisningsmässiga aspekter

Vi har noterat att hyra-alternativet ibland förs fram som en möjlighet att skjuta på investeringsutgifter och därmed avlasta balansräkningen. Men i realiteten är den möjligheten mycket begränsad. Långa hyreskontrakt för verksamhetslokaler inom offentlig sektor, och särskilt för lokalbehoven inom kommunsektorn, ska ofta klassas som finansiell leasing. Därmed ska de redovisas i balansräkningen som en låneskuld. Det innebär att man de facto inte åstadkommer någon bantning av balansräkningens skuldsida. I de fall där en offentlig aktör säljer en fastighet som man sedan hyr tillbaka frigörs kortsiktigt kapital. Men i de flesta fallen finns åtagandet kvar i balansräkningen, med en högre kostnad än om den offentliga aktören fortsatt hade ägt lokalen.

Strategiska aspekter

Det kan även finnas strategiska motiv som påverkar valet mellan att äga eller att hyra sina verksamhetslokaler. Det kan handla om att en privat aktör kan bidra till ökad konkurrens i kommuner eller regioner där konkurrens-

22. SKR 2008 och SKR 2019.

4. ÖVRIGA ASPEKTER

situationen på fastighetsmarknaden är svag. En annan strategisk ingång kan vara intern effektivisering inom den offentliga verksamheten. Här är argumentet, tvärtom, att den offentliga aktören bör äga och därmed ha full rådighet för att kontinuerligt kunna driva

effektiviseringar i förvaltning och utveckling av de lokaler som man använder. Att effektivisera lokaler som hyrs på lång sikt av en privat aktör kan, beroende på avtalens utformning, vara både svårt och dyrt.

5. Slutsatser

Samhällsfastigheter har på sistone blivit ett begrepp i debatten. Transaktionsvolymerna och antalet aktörer har ökat kraftigt.

Även om det finns ett par begripliga orsaker till denna utveckling – de ökande offentliga investeringsbehoven och ett lågt ränteläge – finns det även starka skäl att ifrågasätta den. Bara det faktum att det under senare år varit möjligt att tjäna miljardbelopp på vad som i många fall måste sägas vara en ganska traditionell och enkel typ av verksamhet borde väcka frågor.

En uppenbar nackdel med hyra-alternativen är de högre finansieringskostnaderna. För den offentliga aktören kan det bli betydligt dyrare än med egen finansiering. Men, säger då förespråkarna för privata samhällsfastigheter: staten, regionerna och kommunerna har inte råd att göra så omfattande investeringar som krävs. De blir då för skuldbelagda. Därför är det bättre att de hyr i stället. Det ger också större flexibilitet.

Det är ett resonemang som på det hela taget inte stämmer. Vare sig staten, regionerna eller kommunerna är generellt sett för skuldsatta. Detta gäller särskilt för flertalet av de kommuner som varit mest aktiva på området. De tenderar att vara tillväxtkommuner med en stark finansiell ställning. Dessutom är dessa långsiktiga hyreskontrakt också ett åtagande som ska likställas med en låneskuld – vilket onekligen antyder att detta argument inte varit det i praktiken viktiga.

Finns det då inga argument för samhällsfastigheter som bär? Det som brukar framhållas är att privata fastighetsägare både kan bygga och förvalta fastigheterna mer effektivt. Det är naturligtvis tänkbart, men empiriskt stöd för denna tro saknas. Och det behövs stora effektivitetsskillnader för att täcka de betydligt högre finansieringskostnader som följer med de privata aktörernas dyrare lån och avkastningskrav. De studier som gjorts främst i Storbritannien av de principiellt likartade OPS-projekten tyder inte på att effektiviteten stigit så mycket att det kunnat kompensera för de högre finansieringskostnaderna.

Det är naturligtvis viktigt att genomföra både byggande och drift av komplicerade anläggningar på bästa möjliga vis. Att i det sammanhanget dra nytta av tillgänglig och god privat kompetens är självklart. Det kan röra sig om nya privata driftsformer i offentlig verksamhet. Många försök att utforma nya effektiva ordningar för byggtreprenader har också utvecklats under senare år.

Däremot finns det anledning att se med stor skepsis på det som är själva grundbulten i fenomenet samhällsfastigheter: att låta privata aktörer finansiera och äga ofta ganska enkla fastigheter avsedda för offentlig verksamhet. Starka skäl talar för att det blir billigare för medborgarna om staten, regionerna och kommunerna själva äger de fastigheter de verkar i.

Referenser

- Andersson (2008). Public Private Partnerships (PPP): theoretical models and an analysis of Swedish contracts. KTH.
- DN (2021-05-28). Kritiserade hyresupplägg på fram-marsch i kommunerna. www.dn.se.
- Garvin & Bosso (2008). Assessing the effectiveness of infrastructure public–private partnership programs and projects. *Public Works Management & Policy*, 13(2), 162-178.
- Gustafsson, Lundström & Nordlund (2022-01-31). Hur borde innehav av samhällsfastigheter redovisas? *Tidning-en Balans*. www.tidningenbalans.se.
- Hemsö (2021). Årsredovisning. www.hemso.se.
- HM Treasury (2018). Private Finance Initiative (PFI) and Private Finance 2 (PF2): Budget 2018 brief. www.gov.uk.
- House of Commons Committee of Public Accounts (2018). Private Finance Initiatives. Forty-Sixth Report of Session 2017–19. www.publications.parliament.uk.
- Johannesson & Yngfalk (2020). Tilläggsavtal och anpassning: Det institutionella (efter)arbetet för att upprätthålla OPS-avtalets legitimitet inom Stockholms läns landsting 2012–2018. *Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor (SCORE)*, 2020:2. www.score.su.se.
- Kommuninvest (2021). Att äga eller hyra sina verksamhetslokaler – hur ser kalkylerna ut i kommunsektorn? www.kommuninvest.se.
- Laffont & Tirole (1988). The dynamics of incentive contracts. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 1153-1175.
- Maskin & Tirole (2008). Public–private partnerships and government spending limits. *International Journal of Industrial Organization*, 26(2), 412-420.
- National Audit Office (2018). PFI and PF2, Report by the Comptroller and Auditor General, HM Treasury. www.nao.org.uk.
- Nilsson & Pyddoke (2007). Offentlig-privat samverkan kring infrastruktur: en forskningsöversikt. VTI rapport 601. www.vti.se.
- Office for Budget Responsibility (2017). Fiscal risks report - July 2017. www.obr.uk.
- Oreland & Thor (2021). Offentlig-Privat Samverkan (OPS) – en entreprenadform som riskerar att bli dyr för staten. Riksgäldskommentar Nr 2 2021. www.riksdagen.se.
- SOU 2017:13. Finansiering av infrastruktur med privat kapital? Delbetänkande av Kommittén om finansiering av offentliga infrastrukturinvesteringar via skatter, avgifter och privat kapital. www.sou.gov.se.
- SKR (2008). Äga eller hyra verksamhetslokaler? Strategier för konsekvensbedömning och beslut. www.skr.se.
- SKR (2019). Äga eller hyra verksamhetslokaler. www.skr.se.
- UK Parliament (2018). Financial Statement, Volume 648: debate on Monday 29 October 2018. www.hansard.parliament.uk.
- Vecchi, Hellowell & Casalini (2017). Issues and trends in project finance for public infrastructure. I Caselli & Gatti (ed). *Structured Finance: Techniques, Products and Market*, 127-152.
- Vecchi, Hellowell & Gatti (2013). Does the private sector receive an excessive return from investments in health care infrastructure projects? Evidence from the UK. *Health Policy*, 110(2-3), 243-270.
- VTI (2017). Erfarenheter av privat finansiering av offentlig infrastruktur. VTI rapport 926. www.vti.se.
- Yngfalk & Junker (2019). Allt ljus på OPS: legitimeringen av offentlig-privat samverkan för Nya Karolinska Solna. *Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor (SCORE)*, 2019:5. www.score.su.se.



KOMMUNINVEST

Postadress: Box 124, 701 42 Örebro. Besöksadress: Fenixhuset, Drottninggatan 2, Örebro.
Telefon: 010-470 87 00. Telefax: 019-12 11 98. E-post: förnamn.efternamn@kommuninvest.se
www.kommuninvest.se