



# Er OPS samfunnsøkonomisk lønnsomt?

Oslo 27.april 2010

Ingeborg Rasmussen, Vista Analyse

# Hva er OPS?

- EU Grønbok (2004) beskriver OPS gjennom karakteristika:
  - Partnerskap/samarbeid som har en forholdsvis lang varighet og som innebærer samråd mellom den offentlige og private parten når det gjelder ulike måter å vurdere hvordan prosjektet skal realiseres på.
  - Prosjektet finansieres dels av den private partneren, noen ganger på grunnlag av en kompleks konstruksjon mellom forskjellige aktører. Den private finansieringen kan suppleres med en ofte betydelig offentlig finansiering.
  - Den økonomiske aktøren deltar i et prosjekts prosjektfaser (utforming, gjennomføring, iverksettelse, finansiering) og spiller en viktig rolle i prosjektutformingen. Den offentlige partner konsentrer seg i hovedsak om å definere målsettingene med hensyn til allmenn nytte, kvaliteten på tjenestene som skal tilbys, prispolitikken mot brukerne, og om å kontrollere at de fastsatte målene overholdes.
  - Risikoen fordeles mellom den offentlige og den private parten. Den private parten overtar således en del av den risikoen som offentlig sektor normalt påtar seg.

# Er offentlig privat samarbeid noe nytt?

- Lang tradisjon for samarbeid mellom offentlig og privat sektor for å løse kollektive behov
- Innskjerping av offentlige innkjøpsreglement krever at felles initiativ mellom privat og offentlig sektor må formaliseres gjennom utlysninger og konkurranse
- PFI - lansert av den konservative regjeringen i Storbritannia i 1992. Begrunnet i manglende offentlige midler til nødvendige infrastrukturinvesteringer
- Etter hvert er samarbeid mellom privat og offentlig sektor og et ønske om å dra nytte av privat sektors kompetanse blitt vel så tungtveiende argument som behovet for privat finansiering
- OPS – en kontraktsform der risikofordeling, betalingsform og fokus på ytelse gir til dels andre insentiver enn andre kontraktsformer

# Utbredelse

- *"The Private Finance Initiative (PFI) is a small but important part of the Government's strategy for delivering high quality public services"* (HM Treasury)  
- står for 10 – 14 % av de samlede offentlige investeringene i Storbritannia
- Økende men begrenset bruk i Europa. OPS kontrakter med privat investering utgjorde ca 2% av de offentlige investeringene for perioden 2001-2006
- Testet i Norge i flere sektorer, hvorav tre prøveprosjekt i vegsektoren

# Gevinstpotensial?

- Gitt at sentrale forutsetninger oppfylles
  - Tidligere nytterealisering
  - Kortere utbyggingsperiode
  - Kostnadsreduksjoner
  - Optimalisering av livssyklus kostnader ved at planlegging, utbygging, drift og vedlikehold sees i sammenheng
  - Vedlikeholdsbeslutninger tas ut av årlige budsjettbehandlinger
- .... Men også en potensiell nedside dersom risikooverføringen ikke er reell, den offentlige parten betaler for en risikooverføring den private part ikke kan påvirke eller håndtere eller gevinst-risikofordelingen er uklar
- Norske OPS-prøveprosjekt på veg – ingen overføring av inntektsrisiko – betaling etter ytelse/funksjon

# Sentrale effekter

- Innovasjon?
  - Teknologisk innovasjon krever at det kontraktmessig gis rom for det
  - Planmessige og organisatoriske innovasjoner, drift og vedlikeholdskompetanse får større vekt i planfasen og i løsningsvalg. Gjennomgående insentiver i kontraktene rettet mot ytelse, funksjon og kvalitet
- Transaksjonskostnadene en utfordring, men fallende over tid ved gjentatte prosjekt
- Fare for monopoltilpasning?

# Virksomheter for offentlige budsjetter

- Langsiktige budsjettbindinger som følge av langvarige kontrakter
- Bruk av private investeringsmidler og offentlig betaling over hele kontraktsperioden gir en annen innfasing og tidmessige kostnadsfordeling sammenliknet med en investering over offentlige budsjetter.
- Potensielle effektiviseringsgevinster
- Bedre kostnads- og inntektsestimat, med muligheter til å forkaste prosjekt
- Utløsning av betalingsvillighet og bedre offentlige tilbud innenfor gitte budsjetttrammer
- **Viktigste effekt – modellen *kan* gi lavere samlede kostnader til utbygging, drift og vedlikehold over prosjektets levetid. Dette gjelder uavhengig av om private investeringsmidler inkluderes.**

# Hvor lang tid må et prosjekt ta?

## ■ Delvis politisk bestemt

### ■ Nytt dobbeltspor mellom Lysaker og Asker

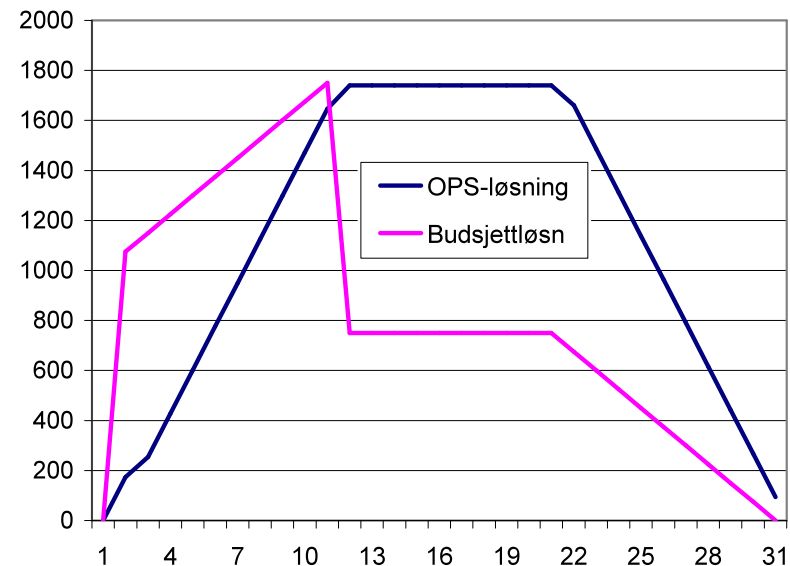
- Årlig budsjettering har medført en dobling av byggetiden i forhold til en optimalisert fremdrift med forutsigbar finansiering.
- De samlede samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til høyere kostnader og senere realisering av nytte er beregnet til mellom 1,5 og 1,7 milliarder kroner. Dette tilsvarer 22-25 prosent av utbyggingskostnadene.

### Hvor lang tid må utbyggingen av E-18 ta?

- Delvis et prioriteringsspørsmål
- Vente på "tur" eller sette i gang før finansiering er klar?
- Litt E-18 per år og litt mange andre prosjekt
- .....eller raskest mulig nytterealisering fra oppstart?
- Tid og uforutsigbarhet koster

# Offentlige budsjetter og investeringer

- OPS med privat investering en alternativ måte å få tilgang til den samlede sparingen
- Ingen direkte økning i den samlede ressursrammen
- Politiske beslutningsprosesser kan gjøre at bruk av OPS fører til at flere samferdselsprosjekt settes i gang
- Positivt eller negativt? Avhenger av om innfasingen i utgangspunktet er optimal og om fordelingen mellom private og offentlige investeringer er optimal
- Budsjettregelen skal ivareta mange hensyn – OPS kan kompensere for utilsiktede effekter



Dersom OPS blir et fast innslag i investeringsbudsjettene, dvs utgjør en fast andel, vil kostnadene ved finansieringsformene konvergere

# Gir private investeringer mer ressurser?

- Dersom den økonomiske politikken gir for høy samlet etterspørselsvekst gir det seg utslag i press i økonomien (mangel på realressurser) uansett om pengene som brukes er lånt i bank eller bevilget over offentlige budsjetter
- Mangel på penger er ikke problemet for den norske staten. Problemet er mangel på ressurser.
- Ulike regnskapsprinsipper, praksis for kapitalisering av eiendom, budsjettrestriksjoner og beslutningsprosesser gjør at kapitalkostnadene og handlingsrommet i praksis kan fremstå som forskjellig for en privat og offentlig aktør
- Investeringsbeslutningen (og tidspunkt) kan derfor påvirkes av om privat finansiering gjøres tilgjengelig

# Er OPS samfunnsøkonomisk lønnsomt?

- Må vurderes fra prosjekt til prosjekt - hvilke problemer skal løses?
- Kontraktsformen med livssyklusperspektiv og risikooverføring gir potensielle effektiviseringsgevinster dersom sentrale forutsetninger er oppfylt
- Kontraktsformen bør brukes der den er egnet
- Private investeringer er ikke nødvendig for å utløse effektivitetsgevinster – risikooverføring, ytelses/funksjons/kvalitetskrav og betalingsform er de sentrale ”driverne”

# Utfordringer – er OPS svaret?

- Vedlikehold nedprioriteres ved årlig budsjettbehandling?
- Klattvise, spredte investeringer, lite rasjonell prosjektgjennomføring?
- Lang tid fra investering til nytterealisering?
- Prosjektprioritering etter andre kriterier enn samfunnsøkonomisk lønnsomhet?
- Vedlikeholdsetterslep?
- For lave samlede investeringer i samferdselssektoren – eller feil prioriteringer?

# Økt investering innen samferdsel?

1. Vi kan bruke mer oljepenger. Men ikke en eneste oljekrone blir brukt hvis en ikke reduserer eksportoverskuddet. Dette overskuddet kan reduseres ved at konkurranseutsatte bedrifter avgir ressurser gjennom blant annet bedriftsnedleggelse. Mekanismen er at oljepengebruken driver opp kostnadene i Norge og reduserer dermed lønnsomheten i konkurranseutsatte bedrifter.
2. Vi kan omprioritere innen offentlig og privat sektor. Da må en redusere investeringer på andre områder, f.eks. ved å styre samferdselsinvesteringer til de folkerike områdene av landet.
3. Vi kan øke skatter slik at privat forbruk går ned. Dermed kan ressurser brukt i Norge til å produsere konsumvarer og tjenester, inklusive hyttebygg og boliger, bli brukt til å bygge veger og jernbaner.
4. Vi kan øke arbeidsinnsatsen i landet, eventuelt bli mer effektive.

# Konklusjon

- Effektivitetstap ved dagens beslutnings- og budsjettssystem er kjent og løsbart – også uten bruk av private investeringsmidler
- OPS (med eller uten privat investering) er en kontraktskonkurransform som bør vurderes på lik linje med andre kontraktsformer – og brukes der den kan gi effektivitetsgevinster
- Bindinger i offentlige prosjekter ved ”livsyklusforpliktelser” og et større innslag av prosjektfinansiering er oversiktlige, men kan gi mindre politisk rom for årlige omprioriteringer innenfor samferdselssektoren.
- Hvis en skal bygge mer veger og jernbane, så må en også være villig til å foreta ressursmessige prioriteringer. En trenger tydelige politiske prioriteringer. Aller viktigst er at det legges vekt på samfunnsøkonomisk lønnsomhet, uansett om utbygging og drift skjer av offentlig enheter, private bedrifter, eller gjennom et offentlig og privat samarbeid.