

OPS – svaret på manglende vegger og jernbane?¹

Ingeborg Rasmussen og Steinar Strøm, Vista Analyse 27.april 2010

Hva er OPS?

Offentlig Privat Samarbeid (OPS) er et samarbeid mellom offentlig og privat sektor om et prosjekt eller en tjeneste, der privat sektor tar en betydelig del av ansvaret knyttet til utvikling og/eller drift av prosjektet. OPS er et paraplybegrep som dekker en rekke kontrakts- og samarbeidsformer fra kontrakter der den private parten gis et operativt ansvar for en tjeneste, til konsensusmodeller, og ned til selskapsformer med privat og offentlig eierskap. I EUs grønnbok om OPS (2004) beskrives OPS gjennom karakteristika. Disse karakteristikaene er den mest etablerte forståelsen av OPS.

Samarbeid mellom offentlig og privat sektor for å løse kollektive behov har lange tradisjoner, i Norge og internasjonalt. I litteraturen refereres det til prosjekter tilbake til 1600-tallet. I Norge kan det vises til en rekke infrastrukturprosjekt og tiltak som er basert på et etablert samarbeid mellom privat og offentlig sektor.

Hva er nytt med OPS?

Svaret på dette spørsmålet kan belyses fra minst to innfallsvinkler. Den ene går gjennom den konservative regjeringen i Storbritannias introduksjon av Private Finance Initiative (PFI) i 1992. Den andre går gjennom de endringene og utfordringene offentlig sektor står ovenfor i Norge og internasjonalt, og utviklingen av såkalt New Public Management. Innskjerpinger i offentlige innkjøpsreglement har også medført at felles initiativ mellom privat og offentlig sektor må formaliseres gjennom utlysninger og konkurranser.

Den konservative regjeringen i Storbritannia introduserte i 1992 begrepet Private Finance Initiative (PFI). PFI er en variant av OPS som inkluderer en betydelig finansiering fra den private parten. Bakgrunnen for initiativet var mangel på offentlige midler til nødvendige infrastrukturinvesteringer og et ønske om å trekke på private finansieringer for å løse kollektive behov. Initiativet ble entusiastisk overtatt av Labour-regjeringen og ble betraktet som "den tredje vei" under en ideologi som bygger på å utnytte kombinasjonen av det beste fra den private og offentlige sektor framfor å fokusere på motsetningene mellom sektorene. Etterhvert er samarbeid og et ønske om å dra nytte av den private parts kompetanse og organisering blitt vel så tungtveiende argumenter for OPS-prosjekter som behovet for finansiering. Flere land fulgte Storbritannias og har testet ut ulike OPS-varianter.

Utbredelse internasjonalt

Utviklingen i Storbritannia viser en vekst fra modellen ble introdusert i 1992, med en stabilisering på mellom 10 – 14 % av de samlede offentlige investeringer de siste årene.

I Europa for øvrig registreres det en økende bruk av OPS, samtidig som nivået på offentlige investeringer i mange land har vist en fallende tendens. På tross av en økende bruk av OPS utgjør fremdeles OPS-kontrakter med private investeringer fremdeles en begrenset andel av de offentlige investeringene. For

¹ Notatet er basert på en rapport utarbeidet for Nærings- og handelsdepartementet (2008): Ingeborg Rasmussen og Steinar Strøm: *Offentlig Privat Samarbeid (OPS) og innovasjonspolitik. Utbredelse, opprinnelse og erfaringer fra OPS – et utgangspunkt for utforming av innovasjonsvirkemidler?* Vista Analyse, mars 2008

perioden 2001-2006 er det beregnet at OPS-kontrakter med private investeringer i gjennomsnitt står for 2% av de offentlige investeringene i Europa.

Dokumentert gevinstpotensial, men også en potensiell nedside

Internasjonale erfaringene viser at det er potensielle gevinster knyttet til OPS, gitt at sentrale forutsetninger er oppfylt. *Tidligere realisering, kortere utbyggingsperiode og kostnadsreduksjoner* er blant de vanligste gevinstene. Erfaringer viser at gevinstpotensialet kan ligge mellom 10-25% sammenliknet med mer tradisjonelle gjennomføringsmodeller for fremførelse av infrastrukturprosjekter. *Overføring av risiko, gevinstdeling og et reelt samarbeid mellom partene er sentrale suksesskriterier.* Der risikooverføringen ikke har vært reell, eller den offentlige parten har betalt for risikooverføring som den private parten ikke kan påvirke eller håndtere, viser internasjonale erfaringer at nedsiden ved OPS kan være betydelig større en oppsiden.

Innovasjon som følge av OPS?

OPS-kontrakter ser i første rekke ut til å stimulere organisatoriske innovasjoner knyttet til kontraktuelle forhold, insentivstrukturer og bedre samspill mellom involverte aktører. Der den private parten trekkes med i en tidlig fase og får innflytelse over utforming og løsningsvalg økes mulighetene for innovasjoner, gitt at de kontraktmessige sidene gir rom for det. Manglende teknologiske innovasjoner i OPS-prosjekter tilskrives ofte en kontraktsstruktur med belønningssystemer som gir insentiver til å satse på velprøvde, kjente løsninger, knapp tid i anbudsfasen, og liten reell innflytelse over løsningsvalg.

Innovasjon er ikke en naturlig følge av en OPS-modell. Ytelsesbaserte kontrakter der den private parten bærer en stor del av risikoen kan også virke innovasjonshemmende. Dersom innovasjon er et viktig formål i en OPS-kontrakt må det tilrettelegges for dette i anbudet og kontrakten. En større ansvarliggjøring av leverandøren for den samlede verdikjeden ser imidlertid ut til å kunne stimulere leverandørene til organisatoriske innovasjoner. Spesielt ligger det gevinster knyttet til å se utforming, bygging, drift og vedlikehold i sammenheng.

Transaksjonskostnadene en utfordring

OPS-kontrakter er beheftet med store transaksjonskostnader. Det stilles store krav til kompetanse og kapasitet i forbindelse med utforming av anbudsgrunnlag, forhandlinger og vurderinger av tilbud, og ikke minst, kvalitetsoppfølgingen gjennom kontraktens varighet (ofte 20-30 år). Kontraktsformen er derfor mest egnet for store prosjekt, eller i sektorer/etater som har flere investeringsprosjekter innenfor samme kategori. Ved gjentatte prosjekter innenfor en sektor viser internasjonale erfaringer fallende transaksjonskostnader. OPS vurderes som mest egnet for store kommuner og statlige investeringsprosjekt på områder der staten har kompetansemiljøer som kan følge prosjektene. Statens vegvesen, Jernbaneverket og Statsbygg er eksempler på kompetansemiljøer med ansvar for gjennomføring av flere investeringsprosjekt innenfor samme kategorier. Internasjonalt er kontraktsformen mest brukt i forbindelse med infrastrukturprosjekt som veg, bane, bruer, fengsel, helse- og omsorgsbygg og undervisningsbygg. Disse kategoriene bør være mest aktuelle for OPS også i Norge.

Effekter for offentlige budsjetter

De viktigste argumentene for OPS som kan ha betydning for offentlige budsjetter, er at OPS kan:

- Redusere det offentliges utgifter til utbygging, vedlikehold og eventuelt utnyttelse av offentlig eid infrastruktur
- Påvirke rekkefølgen av prosjekter slik at de mest lønnsomme prosjektene blir valgt først

Det er ikke mulig å si noe generelt om den samlede virkningen på offentlige budsjetter ved bruk av OPS. Hvilken finansieringsløsning som samlet sett vil gi lavest belastning på offentlige budsjettene, gitt alt annet likt, kan heller ikke gis et entydig generelt svar.

Bruk av OPS kan gi en annen tidsprofil mht hvilke prosjekter som realiseres når, og også ha betydning for hvilke prosjekter som realiseres. Om dette øker eller minsker den politiske handlefriheten er et definisjonsspørsmål. I samfunnsøkonomisk forstand representerer OPS med privat investering en alternativ måte å få tilgang til den samlede sparingen på. Det skjer ingen direkte økning i samlede tilgjengelige ressursrammer. På den annen side vil de samlede ressurser kunne økes ved en mer effektiv bruk av ressursene.

De sterkeste effektene for offentlig budsjetter ligger uansett i de potensielle effektiviseringsgevinstene og en potensiell kortere tid fra kostnadspådragelse over offentlige budsjetter til nytterealisering (eller utløsning av inntekter/privat betaling). *En reell og hensiktsmessig risikofordeling mellom partene er en viktig forutsetning for å utløse disse effektene.*

Budsjettstyring

OPS-kontraktene er oversiktlige og transparente. Selv med et relativt stort innslag av OPS-prosjekter med årlige fremtidige betalingsbetingelser, bør informasjonsinnholdet i kontraktene være tilstrekkelig til å sikre den offentlige budsjettstyringen. Det bør likevel vurderes om kravene til og rutinene for å synliggjøre og ta hensyn til langsiktige låneopptak og/eller langsiktige budsjettbindinger (særlig i kommunene) er tilstrekkelige.

Virkningen på berørte offentlige budsjetter bør uansett utredes, og inngå som en del av beslutningsgrunnlaget før beslutning om gjennomførings- og kontraktmodell fattes.

Investeringsbeslutning og press i økonomien

Dersom den økonomiske politikken fører til for høy samlet etterspørselsvekst gir det seg utslag i press i økonomien (mangel på realressurser), uansett om pengene som brukes er lånt i en bank eller bevilget fra et offentlig budsjett. Med effektive kapitalmarkeder er den effektive kostnaden ved kapital brukt i offentlige produksjon i prinsippet lik markedsprisen på kapital til et tilsvarende prosjekt med samme risiko i privat sektor. Investeringsbeslutningen bør derfor være den samme uavhengig av om prosjektet finansieres med privat eller offentlige kapital. Ulike regnskapsprinsipper, praksis (eller manglende praksis) for kapitalisering av eiendom, budsjettrestriksjoner og beslutningsprosesser gjør at kapitalkostnadene og handlingsrommet i praksis vil fremstå som forskjellige for en privat og offentlig aktør. Investeringsbeslutningen (inkludert vurdering av investeringstidspunkt) kan derfor påvirkes av om privat finansiering gjøres tilgjengelig.

Gir OPS større samlede investeringer?

Et argument for OPS med bruk av private investeringsmidler har vært at et slikt samarbeid kan bidra med mer penger til investeringer f.eks. innen samferdsel. Mangel på penger er imidlertid ikke problemet for den norske staten. Problemet er mangel på ressurser.

Økt investering innen samferdsel kan realiseres på følgende måter:

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 oljepengetrukk 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 og bruk av bompengefinansiering 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. Hvordan det skal skje i et land hvor sysselsettingsgraden er høy er ikke godt å si. Lavere sykefravær og færre uføretrygdete kan være en veg å gå, men da bør en nok bruke langt sterkere virkemidler enn hva politikere er villige til å bruke.

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, drift og finansiering skjer av offentlig enheter, private bedrifter, eller gjennom et offentlig og privat samarbeid.

OPS bør vurderes og brukes der modellen er egnet – må vurderes fra prosjekt til prosjekt

OPS er en konkurranse- og kontraktsform med et dokumentert gevinstpotensial under forutsetning av at den brukes på egnede prosjekter og fremfor alt, risikofordelingen gjøres riktig. OPS, med og uten private investeringer, bør derfor vurderes og brukes som modell på lik linje med øvrige konkurranse- og anbudskonkurranser. Dette må vurderes i hvert enkelt tilfelle i forhold til fordeling av investeringsutgiftene, betalingsmåte, markedsforhold, transaksjonskostnader, kompleksitet og mulighetene for en hensiktsmessig risikofordeling. Det er ikke grunnlag for å utpeke en konkurranseform eller modell som mer effektiv enn andre modeller på et generelt grunnlag.

Dagens praksis for investeringsbeslutninger i samferdselssektoren med årlig budsjettbehandlinger har bidratt til:

- Nedprioriteringer av vedlikehold som følge av politisk prioritering av nye (ofte ulønnsomme) investeringsprosjekter på bekostning av vedlikehold
- Klattvise, spredte investeringer over mange prosjekt med uforutsigbare finansieringsrammer og rammebetingelser som hindrer en rasjonell og effektiv prosjektgjennomføring
- Lang tid fra kostnadspådragelse over offentlige budsjetter til full nytterealisering
- Prosjektprioritering etter andre kriterier enn samfunnsøkonomisk lønnsomhet
- Vedlikeholdsetterslep av infrastrukturen i transportsektoren

Utfordringene kan løses på ulike måter, hvorav OPS kan være blant løsningsalternativene. Løsningen som velges må vurderes konkret i forhold til hvilken utfordring som skal møtes. Dersom samfunnsøkonomiske gevinster ønskes utløst, er det en forutsetning at prosjektene velges, rangeres og innføres etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Deretter bør det velges en finansierings- og gjennomføringsmodell som sikrer en mest mulig rasjonell og kostnadseffektiv utbygging, drift og vedlikehold for det enkelte prosjekt.

Konklusjon

OPS kan bidra til at samferdselsprosjekter blir gjennomført på en raskere og mer effektiv måte. Men, forklaringen på den kraftige etterspørselen etter investeringer i veg og jernbane, kan ikke tilskrives manglende bruk av OPS. Tilstanden i dagens transportinfrastruktur skyldes manglende politiske prioriteringer av investeringer i områder der folk flest bor, og konkurransen med annen ressursbruk både i privat og offentlig sektor.

