



Nærings- og handelsdepartementet;

## Offentlig Privat Samarbeid (OPS) og innovasjonspolitik.

Utbredelse, opprinnelse og erfaringer fra OPS– et utgangspunkt  
for utforming av innovasjonsvirkemidler?

Ingeborg Rasmussen og Steinar Strøm  
Vista Analyse AS, mars 2008



## Forord

Vista Analyse AS har på oppdrag fra Nærings- og handelsdepartementet (NHD) utarbeidet en oversiktsrapport om samarbeidsavtaler mellom offentlige og private aktører, såkalt OPS-prosjekter. Målsettingen med å vurdere denne type samarbeidsavtaler har vært å øke kunnskapen om mulighetsrommet for bruk av OPS som innovasjonsvirkemiddel. Rapporten belyser også spørsmål om innovasjonskrav i offentlige innkjøp er et hensiktsmessig innovasjonsvirkemiddel.

Arbeidet er gjennomført innenfor en begrenset ressursramme og bygger i stor grad på forfatterens tidligere arbeider, og da spesielt arbeid i forbindelse med en vurdering av samfunnsøkonomiske effekter av OPS gjennomført i samarbeid med KPMG (KPMG 2003). Gjennomgangen er supplert med nyere erfaringer fra OPS-prosjekt som er beskrevet og/eller evaluert i den etter hvert omfattende litteraturen om OPS.

Prosjektet er presentert på internseminar i NHD våren 2007. Vi benytter anledningen til å takke deltagerne for innspill og nyttige diskusjoner. Deler av rapporten ble også presentert på Handels- og næringsministerens samråd om FoU og offentlig innkjøp i mai 2007.

Rapporten er utarbeidet av Ingeborg Rasmussen og Steinar Strøm. Dag Aarnes har bidratt med oppdateringer av de makroøkonomiske betraktningene fra samarbeidsprosjektet med KPMG (2003).

En stor takk til Carl Gjersem, NHD, for konstruktive bidrag og et positivt samarbeid, og ikke minst, stor tålmodighet i forbindelse med utarbeidelse av sluttrapporten.

Oslo 27.mars 2008

Ingeborg Rasmussen

Vista Analyse AS

## Sammendrag

### 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 grønbok 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. Statens organisering og bruk av spillemidler fra Norsk Tipping for å realisere idretts- og nærmiljøanlegg er ett av flere eksempler på et offentlig-privat samarbeid med lange tradisjoner. Her inngår offentlig og privat finansiering, langsiktige kontrakter og en risikooverføring til den private parten.

### 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 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.

### **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 av de 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 prosjekter til nytterealisering (eller utløsning av inntekter/privat betaling). En reell

og hensiktsmessig risikofordeling mellom partene er en viktig forutsetning for å utløse disse effektene.

### **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.

### **Budsjettstyring**

OPS-kontraktene er oversiktlige og transparente. Selv med et relativt stor 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 rutine 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.

### **OPS og innovasjonskrav som innovasjonsvirkemiddel**

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 og transaksjonskostnader. Det er ikke grunnlag for å utpeke en konkurranseform eller modell som mer effektiv enn andre modeller på et generelt grunnlag.

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.

Generelle krav til innovasjon i offentlige anbud anbefales ikke. Dette kan komplisere innkjøpsordningen og komme i konflikt med kravene om likebehandling, transparens og ikke-diskriminering. Det er også en fare for at ressursene kan trekkes bort fra FoU- og innovasjonsaktiviteter og i verste fall virke mot sin hensikt. Offentlige etater og innkjøpere kan eventuelt lyse innovasjons- og utviklingsprosjekt ut på anbud og gjennom et partnerskap (OPS) sikre et samarbeid om innovasjon og utvikling på konkrete målområder.

For øvrig viser evalueringer av eksisterende virkemidler for å stimulere FoU- og innovasjon fungerer rimelig bra. Disse virkemidlene bør styrkes framfor å bruke ressurser på å komplisere innkjøpsordningen.

**Innhold:**

Sammendrag .....	3
1 Innledning .....	8
1.1 Bakgrunn .....	8
1.2 Problemstillinger og oppbygging av rapporten.....	8
1.3 Litteratur og erfaringsbaser .....	8
2 OPS – opprinnelse, omfavn og internasjonale erfaringer .....	10
2.1 Innledning .....	10
2.2 Omfavn og utbredelse, en oversikt.....	10
2.3 OPS beskrevet gjennom karakteristika .....	11
2.4 OPS – en ny samarbeidsform? .....	12
2.5 OPS – i kjølevannet fra New Public Management.....	14
2.6 OPS – ideologi, utvikling og global spredning .....	15
2.6.1 Value for Money i egnede infrastrukturprosjekt realisert i Storbritannia .....	16
2.6.2 Global spredning, delte erfaringer.....	17
2.7 OPS – en konkurranse- og kontraktsform .....	18
2.8 De mest vanlige kontraktsformene.....	20
2.9 OPS som virkemiddel i forsknings- og innovasjonspolitikken .....	20
3 Norske eksempler og erfaringer .....	22
3.1 Innledning .....	22
3.2 Tre forsøksprosjekt – OPS i vegsektoren.....	22
3.3 Sykehjem.....	23
3.4 Skolebygg realisert som OPS-prosjekt – eksempler .....	24
3.4.1 OPS-kontraktinnhold i Oslokontraktene, noen momenter .....	25
3.4.2 Viktige fellestrekk .....	26
3.5 Tidlig partnering – erfaringer fra Statsbygg .....	26
3.6 OPS eksempler fra tjenesteproduksjon.....	27
3.7 Norske tiltak for å stimulere næringsrettet forskning og innovasjon – OPS? .....	28
3.8 Drøfting og oppsummering – norske erfaringer .....	30
4 OPS – noen økonomiske perspektiver .....	33
4.1 Innledning .....	33
4.2 Virkninger på offentlige budsjetter.....	33
4.2.1 Hvordan virker OPS på offentlige budsjetter og investeringer? .....	34
4.2.2 OPS (PFI)– effekter for betalingsprofilen for investeringer .....	35
4.3 Binding av budsjettene og vedlikeholdsetterslep .....	36

4.3.1	Vedlikeholdsetterslep og investeringstidspunkt.....	36
4.3.2	Vedlikeholdsetterslep og regnskapsprinsipper kan gi suboptimal tilpasning...	38
4.4	Bedre styring og mindre ”strategisk budsjettering” ved OPS? .....	39
4.5	Utløsning av økt betalingsvilje for tjenester .....	40
4.6	Gir OPS-modellen monopoltilpasninger?.....	41
4.7	Potensielle effektivitetsgevinster og innovasjon ved OPS-modellen .....	41
4.7.1	Identifiserte OPS-suksessfaktorer.....	42
4.8	Måling av samfunnsøkonomisk effektivitet .....	43
4.9	Risiko- og transaksjonskostnader.....	45
4.9.1	Risiko.....	45
4.9.2	Prising av risiko – risikopremie .....	46
4.9.3	Transaksjonskostnader .....	46
4.9.4	Transaksjonskostnader i OPS .....	47
4.10	Hvor egner OPS seg – en samfunnsøkonomisk vurdering .....	48
4.11	Utnytting av infrastruktur .....	49
4.12	OPS, prising og finansiering – et konkret eksempel på analyseopplegg .....	50
4.13	Rollefordelingen mellom offentlige og private aktører .....	52
5	Innkjøpspolitikken og OPS – relevante virkemidler? .....	54
5.1	Innledning .....	54
5.2	Kriterier for å vurdere nye krav i innkjøpsordningen som virkemidler .....	54
5.3	Offentlige innkjøp som virkemiddel for innovasjon og utvikling .....	55
5.4	Bør innkjøpsordningen suppleres med innovasjonskrav?.....	56
5.5	OPS - begrunnelse og erfaringer .....	57
5.6	OPS , en aktuell og relevant konkurranse- og kontraktsform .....	60
5.7	OPS – et egnet innovasjonsvirkemiddel? .....	60
5.8	Kan lærdommen fra OPS-litteraturen bidra til bedre utforming av offentlig medfinansiering av forsknings- og innovasjonsprosjekter? .....	61
	Litteratur .....	62



# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Nærings- og handelsdepartementet (NHD) har satt i gang et større innovasjonsarbeid og ønsket i den forbindelse en gjennomgang og vurdering av samarbeidsavtaler mellom offentlige og private aktører (såkalte OPS-prosjekter). Målsettingen med å vurdere denne type samarbeidsavtaler har vært å øke kunnskapen om mulighetsrommet for bruk av OPS som innovasjonsvirkemiddel.

I forbindelse med arbeidet med innovasjonsmeldingen ønsket NHD å få belyst spørsmål om hvilke betingelser som må være oppfylt for at OPS skal være et nyttig virkemiddel i innovasjonspolitikken. Prosjektet skulle videre vurdere i hvilken grad offentlig medfinansiering av forsknings- og innovasjonsprosjekter gjennom bl.a Norges forskningsråd og Innovasjon Norge kan betraktes som OPS-prosjekter, og om lærdommen fra litteraturen om OPS kan bidra til bedre utforming av denne finansieringen.

Det foreligger foreløpig begrensede erfaringer fra bruk av medfinansiering av forsknings- og innovasjonsprosjekter organisert som OPS-prosjekter. Nye modeller for samarbeid og finansiering av innovasjonsprosjekter er under stadig utvikling internasjonalt. Drøftingene knyttet til spørsmål om OPS som innovasjonsvirkemiddel er på grunn av manglende empiri i hovedsak basert på erfaringer fra mer generelle OPS-prosjekter og resonnementer forankret i litteraturen om New Public Management. Spørsmål knyttet til bruk av OPS for å fremme innovasjon i den offentlige innkjøpspolitikken belyses. Drøftingen følger opp innspill som ble presentert på Handels- og næringsministerens samråd om FoU og offentlig innkjøp i mai 2007.

## 1.2 Problemstillinger og oppbygging av rapporten

Rapporten belyser følgende problemstillinger:

1. Offentlig Privat samarbeid, utbredelse og opprinnelse. Herunder belyses spørsmål om egenskaper og karakteristika ved OPS kontra tradisjonelle samarbeidsformer mellom privat og offentlig sektor, ideologisk og organisatorisk forankring og internasjonale erfaringer fra OPS-prosjekter. (kap 2)
2. Norske OPS-erfaringer? Og kan norske støtteordninger rettet mot medfinansiering og samarbeid for å fremme FoU og innovasjon betegnes som OPS? (kap 3)
3. Mulige effekter og konsekvenser ved OPS-modellen – noen økonomiske perspektiver (kap 4)
4. Hvilke betingelser må være oppfylt for at OPS og/eller krav til innovasjon skal være et nyttig virkemiddel i innovasjons- og/eller innkjøpspolitikken? (kap 5)

Kapittel 2-4 danner til sammen grunnlaget for anbefalingene og konklusjonene som gis i kapittel 5.

## 1.3 Litteratur og erfaringsbaser

Det finnes etter hvert en omfattende litteratur om OPS, eller på engelsk PPP (Public Privat Partnership). I den internasjonale litteraturen benyttes også begrepet PFI (Private Finance

Initiative), der PFI betegner et offentlig privat samarbeid der private investeringer står sentralt. Det er ikke etablert et tilsvarende begrepmessig skille på norsk.

Den internasjonale litteraturen omfatter alt fra forskningsrapporter til konsulentrapporter som er utarbeidet som "lobbygrunnlag" for interessenter som er sterkt *for* eller *mot* OPS. På tross av noe sprik i resultatene er det en bred konsensus om modellens styrker og svakheter, samt de viktigste suksesskriteriene og fallgruvene ved OPS.

I flere land har myndighetene oppretter kompetanseorganer innen OPS, med systematisk tilrettelegging og erfaringsoppbygging gjennom evalueringer og oppfølging av igangsatte OPS-prosjekter. Storbritannia er det landet som har kommet lengst med erfaringsoppbyggingen, evalueringer og dokumentasjon av effekter og fallgruver ved bruk av OPS. For mer utdypende kunnskap og innsikt i erfaringer fra Storbritannia og EU vises det til:

- UK National Audit Office (tilsvarende Riksrevisjonen). NAO var fram til 2003 med på politikktutviklingen innen PFI. NAO har utarbeidet over 50 rapporter/evalueringer av PPP/PFI, og har spesielt fokusert på problemstillinger knyttet til "value for money". [http://www.nao.org.uk/practice\\_areas/private\\_finance/index.htm](http://www.nao.org.uk/practice_areas/private_finance/index.htm)
- HM Treaseury (Finansdepartementet)– Public Privat Partnerships på: [http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public\\_private\\_partnerships/ppp\\_index.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/ppp_index.cfm) Siden inneholder bl.a standardkontrakter, veiledninger og en oppdatert database over PFI-prosjekt
- Partnerships UK på: <http://www.partnershipsuk.org.uk/> . Dette er 46 % eid av Finansdepartementet og 51% eid av private aktører. Siden inneholder bl.a en database over PPP (inkludert PFI) prosjekter, casestudier og retningslinjer mv. Formålet med enheten er å bidra til mer effektive innkjøpsprosesser og bedre kontrakter gjennom kompetansestøtte til både den private og den offentlige parten.
- PPP in Europe på; [http://www.ppp.tpszi.hu/doc\\_eu.html](http://www.ppp.tpszi.hu/doc_eu.html)

For øvrig vises til EU, OECD, Verdensbanken, European Investment Bank og IMF for ytterligere oversikter, retningslinjer og erfaringer fra ulike OPS prosjekter globalt og i EU. Erfaringene denne rapporten bygger på er i hovedsak hentet fra disse kildene.

For konkrete beskrivelser av suksesskriterier ved bruk av OPS og detaljerte casestudier anbefales følgende publikasjoner:

European Commission: *Guidelines for successful Public-Private Partnerships. Mach 2003*

European Commission: *Resource Book on PPP Case Studies. June 2004*

## 2 OPS – opprinnelse, omfavn og internasjonale erfaringer

### 2.1 Innledning

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/tjenesten. 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.

Bakgrunnen for utviklingen av samarbeidsformen kan knyttes til knapphet på offentlige investeringsmidler til nødvendige infrastrukturinvesteringer, og et ønske om å trekke på private investeringer og kompetanse for å løse kollektive behov. Etter hvert er potensielle effektiviseringsgevinster ved OPS et vel så mye brukt argument for OPS. Vi viser til en artikkel av Efraim Sadka<sup>1</sup> hvor PPP defineres og drøftes og til en studie fra OECD<sup>2</sup> hvor temaet inngår i en generell drøfting av effektivisering av offentlig sektor.

Internasjonalt observeres det en økende bruk av OPS der private investeringer inngår. Modellen har desidert største utbredelse i Storbritannia der andelen OPS-prosjekter utgjør 10-14% av de offentlige investeringene. I EU for øvrig utgjør OPS-prosjekter med privat finansiering fremdeles en svært begrenset andel av de offentlige investeringene.

Dette kapitlet starter med en oversikt over utbredelse og omfavn av OPS i Europa. Deretter gir vi en kort gjennomgang av hva OPS er før vi ser nærmere på bakgrunnen for modellens utvikling og spredning globalt, med tilhørende internasjonale erfaringer fra bruk av modellen. I løpet av de siste årene er OPS også tatt i bruk som virkemiddel innen forsknings- og innovasjonspolitikken i EU, og vi ser det også brukt som virkemiddel i næringspolitikken. Noen av disse tiltakene presenteres.

Hensikten med gjennomgangen er å lære av internasjonale erfaringer, og å se OPS i sammenheng med øvrige utviklingstrekk innenfor offentlig sektor. Gjennomgangen i kapitlet inngår i grunnlaget for anbefalingene som gis i kapittel 5.

### 2.2 Omfavn og utbredelse, en oversikt

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 perioden 2001-2006 er det beregnet at OPS-kontrakter

---

<sup>1</sup> Efraim Sadka: Public-Private Partnerships: A Public Economics Perspective, Working paper 06/07, International Monetary Fund, March 2006

<sup>2</sup> Isabelle Jourard, Per Mathis Kongsrud, Young-Sook Nam and Robert Price: Enhancing the cost effectiveness of public spending: Experiences in the OECD countries, OECD Studies No 37, 2003

utgjør i gjennomsnitt 2% av de offentlige investeringene i Europa<sup>3</sup>. De samlede OPS-kontraksverdien i Europa er beregnet til 20 mrd Euro i 2006.

Følgende tabell viser en oversikt over signerte PPP-kontrakter i Europa for perioden 2001-2006:

Land	Verdi millioner EUR			Antall prosjekt
	2001-2004	2005	2006	
Italia	890	2 145	3 436	18
Spania	1 000	1 154	367	30
Frankrike	0	1 788	255	13
Belgia	1 300	480	-	4
Nederland	1 302	-	431	6
Tyskland	440	830	205	21
Irland	720	121	623	9
Bulgaria	0	715	563	5
Hellas	0	798	450	2
Østerrike	49	0	850	5
Portugal	278	-	32	5
Storbritannia	44 831	6 250	12 586	436
Andre	2 690	1 254	500	19
<b>Sum</b>	<b>53 500</b>	<b>15 535</b>	<b>20 298</b>	<b>573</b>

**Tabell 1: Oversikt over OPS-prosjekter i Europa, 2001-2006.**

**Kilde: International Financial Services (2007)**

Eksempler på områder der OPS etter hvert er mye brukt er bygging av ulike typer infrastruktur som veger, jernbaneanlegg, flyplasser, sykehus, skoler, mv. Drift og vedlikehold av infrastrukturen inngår ofte som en del av avtalen i infrastrukturprosjekter. Etter hvert er kontraktsformer der tjenesteproduksjonen i tilknytning til infrastrukturen inngår blitt noe mer vanlig. OPS brukes også som modell ved tjenesteproduksjon, uten at det knyttes til investeringer eller utvikling av infrastruktur. Erfaringene fra OPS-kontrakter i ren tjenesteproduksjon er imidlertid fremdeles relativt begrenset.

Størrelsen på prosjektene varierer. Den største registrerte kontrakten er fra 2002 i transportsektoren, Storbritannia, og er på drøye 25 mrd EUR. Dette prosjektet står i en særklasse størrelsesmessig. Nest største prosjekt er et broprosjekt i Italia med en kontraktsverdi på 3 mrd EUR. Fengsel og helsebygg er også representert i kategorien store OPS-prosjekter. De fleste store prosjektene er imidlertid knyttet til prosjekter innenfor samferdselssektoren.

### 2.3 OPS beskrevet gjennom karakteristika

OPS står for Offentlig Privat Samarbeid og kommer fra den engelske betegnelsen *Public Private Partnership (PPP)*. PPP er en betegnelse som dekker et vidt spekter samarbeidsformer mellom privat og offentlig sektor. Betegnelsen viser generelt til ulike typer samarbeidsformer mellom offentlige myndigheter og privat sektor som innebærer

<sup>3</sup> International Financial Services (2007)

finansiering, utførelse (bygging), renovering, forvaltning og/eller vedlikehold av infrastruktur og/eller levering av tjenester. Det finnes ikke noen felles entydig definisjon av OPS-begrepet eller det tilsvarende internasjonale begrepet PPP. I mangel på en entydig definisjon beskrives OPS-prosjekter ofte gjennom et sett karakteristika hvorav de fleste må være oppfylt for at et prosjekt kan betegnes som et OPS-prosjekt. I EUs grønnbok<sup>4</sup> om OPS (2004) trekkes følgende karakteristika fram:

- 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 konsentrerer 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. Et OPS-prosjekt medfører ikke nødvendigvis at den private partner overtar all risiko eller størstedelen av prosjektets risiko. Risikofordelingen varierer fra prosjekt til prosjekt ut fra partnernes respektive kapasitet til å vurdere, kontrollere og styre ulike risiki.

## 2.4 OPS – en ny samarbeidsform?

Ulike samarbeidsformer der privat og offentlig sektor har gått sammen for å løse avgrensede utfordringer har lange tradisjoner i Norge. Det finnes utallige eksempler der kommunen som den offentlige part, næringsliv og/eller frivillige organisasjoner har gått sammen for å finansiere, realisere og/eller drifte ulike typer velferdsgoder. Samarbeidet kan dekke alt fra utbygging (inkludert drift) av barnehager, eldreboliger, aldershjem, idrettsanlegg, ulike typer infrastruktur (vei, vann, kommunikasjon etc), til samarbeid om næringsutvikling som også kan inkludere en form for økonomiske spleiselag mellom privat og offentlig sektor.

Statens organisering og bruk av spillemidler fra Norsk Tipping for å realisere idretts- og nærmiljøanlegg er ett av flere eksempler på et offentlig-privat samarbeid med lange røtter. Organiseringen kan betraktes som et samarbeid mellom staten (i form av finansiering med tippemidler kombinert med overordnede mål og vilkår for bevilgningen), en privat part representert gjennom frivillig sektor, og også ofte kommunen eller en privat næringsaktør som inngår i et samarbeid for å bygge og drifte et idrettsanlegg med tilhørende tjenester. Fra 1948 har spillemidlene bidratt med 27 milliarder (dagens pengeverdi) til realisering av svømmehaller, idrettshaller, skøytebaner, lysløyper etc. Mottaker av tippemidler forplikter seg til å drifte og vedlikeholde anlegget over minst 20 år (10 år for mindre nærmiljøanlegg). Vanligvis dekker spillemidlene inntil 1/3 av finansieringen. Det er videre fastsatt regler for

---

<sup>4</sup> [Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions](#) [COM(2004) 327, April 2004]

andelslag og aksjeselskap som sikrer idretten og/eller det offentlige kontroll med eierforhold og drift. Det er også et grunnleggende prinsipp at støtte i form av spillemidler ikke skal danne grunnlag for fortjenestebaserte eierformer eller omdannes til fortjeneste for private eiere. Dette hindrer imidlertid ikke et langvarig og forpliktende samarbeid med en privat kommersiell aktør i utviklingen og drifting av selve anlegget. Sammenfallende mål og interesser mellom den frivillige idretten og overordnede myndighetsmål knyttet til deltagelse og folkehelse, er en sentral forklaring bak suksessen med offentlig-privat samarbeid i denne sektoren.

Et annet eksempel på langsiktig samarbeid mellom privat og offentlig sektor er utbyggingen av barnehagesektoren. Her har staten gjennom barnehageloven definert kvaliteten på tjenestene som skal tilbys, og etter innføring av maksimalpris, også fastsatt prispolitikken mot brukerne. Kommunen har et overordnet ansvar for utbygging og drift av barnehager, og skal føre tilsyn med at barnehagene i kommunen drives i samsvar med barnehageloven. Forvaltnings- og tilsynsansvaret kan ikke overføres til andre, men utføringen av selve oppgavene (inkludert utbygging og finansiering av anlegg) kan overføres til andre aktører. Innenfor barnehagesektoren eksisterer det et vidt spekter med ulike samarbeidsformer mellom privat og offentlig sektor. Det finnes eksempler på langsiktige kontraktsforhold med en stor grad av risikooverføring til den private parten, langsiktige samarbeidsavtaler om eksempelvis kvalitetsutvikling, og ulike samarbeidsavtaler som inkluderer private investeringer kombinert med driftsavtaler med kommunen mv. Sektoren er preget av et mangfold i driftsformer som spenner fra private tilbud til ulike former for samarbeid mellom private aktører og kommunen til ren kommunal produksjon av tjenestene. Også innenfor denne sektoren har det vært et stort innslag av ikke-kommersielle private aktører.

Eksemplene over viser et lite utsnitt av områder med lange tradisjoner for langsiktige samarbeid mellom offentlig og privat sektor, der privat sektor inkluderer både kommersielle aktører og ideelle organisasjoner. Et interessant trekk ved utviklingen av OPS i Sverige er for øvrig fremveksten av en form for trepartssamarbeid mellom en offentlig myndighet, en privat bedrift og en ideell organisasjon<sup>5</sup>.

Internasjonalt refereres det til bruk av partnerskapsmodellen i offentlige infrastrukturprosjekt helt tilbake til 1600 tallet, der Canal de Briare prosjektet i Frankrike fra 1638 ofte trekkes fram som et eksempel på et av de første OPS-prosjektene. En historisk gjennomgang av utvikling og realisering av offentlige prosjekter og velferdsgoder i Norge på kommunalt og statlig nivå, vil sannsynligvis resultere i en rekke eksempler som kan karakteriseres som OPS med langsiktig partnerskap, overføring av risiko fra offentlig til privat sektor og bruk av private investeringsmidler, eventuelt sammen med en offentlig finansiering.

Samarbeid eller partnerskap mellom offentlig og privat sektor, med eller uten finansiering, er med andre ord ingen ny konstruksjon. Det nye ligger i formaliseringen og kan delvis knyttes til et bredt spekter av reformer i offentlig sektor som spredte seg i OECD landene på 1980- og 90 tallet under betegnelsen New Public Management. Innskjerpning i det offentlige anskaffelsesreglementet har også bidratt til at kontrakter og avtaler som tidligere kunne inngås direkte, nå må formaliseres og utlyses offentlig.

Proessen med utlysning og konkurranse, strategisk bruk av risikooverføring for å bidra til et bedre prosjekt, samt at den offentlig part retter fokus mot *hva* som skal leveres med tilhørende kvalitetsoppfølging på leveransen, bidrar til sammen til at OPS som konkurranse- og kontraktsform skiller seg fra andre mer tradisjonelle samarbeidsformer mellom offentlige og private aktører.

---

<sup>5</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2004): Offentlig –privat partnerskap. Lägesbeskrivning

## 2.5 OPS – i kjølevannet fra New Public Management

New Public Management brukes som en samlebetegnelse på en rekke reformer som retter seg inn mot en mer effektiv stat, og kan som sådan sies å dekke et bredt spekter av reformtiltak i offentlig sektor i mange land de siste 20 årene. Her tenkes det på strukturelle reformer, mål- og resultatstyring, konkurranseutsetting, kvalitetssikring, desentralisering og delegering, privatisering, brukermedvirkning osv<sup>6</sup>. Formålet var å effektivisere, forenkle og modernisere, bl.a gjennom å lære fra det private næringslivet.

Bakgrunnen for reformene er dels økonomiske og dels ideologiske. Offentlig sektor pålegges stadig nye oppgaver, samtidig som det stilles større krav og forventninger om økt effektivitet, fleksibilitet og omstillingsevne. Oppmerksomheten mot utnyttelsen av ressursene er skjerpet, og kravene om bedre og mer brukervennlige tjenester har økt. Dette har utløst en debatt om størrelsen på det offentlige tjenestetilbudet, om arbeidsdelingen mellom privat og offentlig sektor, og om hvilke gevinster som eventuelt kan hentes ut gjennom å konkurransesette eller privatisere deler av tjenestene.

Internasjonalt har det vært en bred enighet blant politiske ledere om hva problemene i offentlige sektor har gått ut på. Selv om løsningene på utfordringene har fått forskjellige utforminger tilpasset hvert enkelt land, har løsningene innenfor OECD-landene en rekke fellestrekk som plasserer reformene under paraplybegrepet New Public management.

De anglo-amerikanske landene med New Zealand, Australia, Storbritannia og USA har ledet an med dyptgripende reformer, mens de skandinaviske land og de kontinentale land har vært mer tilbakeholdende, selv om forskjellene er svekket noe over tid. Økonomisk krise har ofte blitt sett på som avgjørende for å sette i gang i reformarbeid, men nasjonale strukturelle trekk ved det politiske-administrative systemet spiller også inn (Christensen et al. 2002).

Christensen (2002) omtaler Norge som en forsiktig reformator fram til 1995, og forklarer dette med manglende økonomiske grunner til radikale reformer, en politisk-administrativ struktur som ikke så lett fremmer slike reformer og heller ingen kulturell tradisjon som har vært i samsvar med innholdet i New Public Management.

I Norges reformarbeid innenfor offentlig sektor er det særlig to komponenter fra New Public Management som har stått sentralt; mål- og resultatstyring og strukturell fristilling. Etter hvert har konkurranseeksponering også fått et større innpass, både sentralt og lokalt. Til sammen har dette gitt et større fokus på driftsansvaret for offentlige virksomheter, et tydeligere skille mellom bestiller og utfører, og en desentralisering av driftsansvar med flere resultatenheter og styring gjennom rammebudsjett med mål og resultatstyring. Internprising med påfølgende budsjettbelastninger for husleie og bruk av annen intern infrastruktur, krav til budsjett/resultatene om å dekke kostnader til drift og vedlikehold innenfor egne rammebudsjett, og i enkelte sammenhenger en større frihet for en offentlig enhet til å velge private leverandører, er en del av utviklingen.

Stykkprisfinansiering og brukerbetaling er andre sentrale elementer i reformarbeidet for å øke fokus på brukerne, og å gi brukerne større innflytelse over tjenesteutviklingen. I tillegg åpner ulike former for brukerbetaling for finansiering av goder eller kvalitetsforbedringer som ligger innenfor en etats målområder, og som det er etterspørsel etter, men som ikke kan finansieres innenfor en enhets ordinære budsjetttrammer.

---

6 Makt- og demokratiutredningens rapportserie, ISSN 1501-306. Rapport 3, mai 1999, ISBN 82-92028-04-8. Se også Christensen, T. og P. Lægneid (1998): *Den moderne forvaltning*. Oslo: Tano Aschehoug, for en nærmere redegjørelse av reformer og omstilling i norsk sentralforvaltning.

Med en del sentrale elementer fra New Public Management på plass åpnes det for OPS som modell for å realisere kollektive behov i samarbeid med private aktører, samtidig som den offentlige parten beholder kontrollen over det som skal produseres. OPS rendyrker et fokus på *hva* som skal leveres, og det offentlige rolle og ansvar for å sette mål og å følge opp at målene innfris. Resultatene skal oppnås ved bruk av insentiver som følger av bl.a. risikofordeling og belønningssystemer. Gjennom et nært samarbeid, eller partnerskap med en privat aktør legges det også opp til læring fra den private parten. OPS følger dermed naturlig i kjølevannet fra New Public Management reformer med en rendyrking av sentrale elementer.

I dette bildet vil OPS fremstå som et mulig, og også ofte attraktivt alternativ for en offentlig budsjett/resultatenhet på områder hvor det ikke vurderes som hensiktsmessig å privatisere, men hvor det ligger potensielle forbedringsmuligheter i forhold til enhetens resultatmål. Spesielt på områder hvor den offentlige enheten har knapphet på investeringsmidler i forhold til investeringsbehov, kombinert med betydelige vedlikeholdsetterslep, vil en OPS-kontrakt med privat investering kunne fremstå som attraktivt. Ved å knytte finansieringen eller "betalingen" for et investeringsprosjekt til brukerne, enten gjennom bompenger eller andre former for brukerbetaling, vil OPS kunne bidra til en fremskynding av enkelte typer investeringsprosjekter. Dette behandles nærmere i kapittel 4.

## 2.6 OPS – ideologi, utvikling og global spredning

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. Modellen ble tatt i bruk parallelt med kraftige reformer innenfor offentlig sektor som bl.a innebar privatisering og konkurranseutsetting på en rekke områder som tidligere lå under offentlig sektor.

Initiativet ble entusiastisk overtatt og relansert av Labour-regjeringen under betegnelsen Public Private Partnership (PPP) i 1997. PPP ble av Labourregjeringen betraktet som "den tredje vei"<sup>7</sup> 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. Etter hvert er samarbeid, og et ønske om dra nytte av den private parts kompetanse og organisering blitt vel så tungveiende argumenter for OPS som behovet for private investeringsmidler. Dette er en utvikling som observeres i Storbritannia så vel som i andre land som har vært "aktive" brukere av modellen.

Storbritannia må betraktes som en pioner, og er kanskje den nasjonen som har arbeidet mest systematisk med utvikling, testing og evaluering av OPS. De alle fleste prosjektene er knyttet til infrastrukturprosjekter, nybygging eller rehabilitering av infrastruktur, med tilhørende drifting av selve infrastrukturen. Innenfor noen sektorer er det også gjort erfaringer med OPS der den private parten i tillegg til å utvikle, bygge, og drifte infrastrukturen også har ansvaret for primærtjenesten (verdiskapningen) som skal foregå inni selve bygget. Ideen bak denne type avtaler er at når ansvaret for å utforme, bygge, vedlikeholde og drifte, eksempelvis et fengsel, legges på samme hånd, stimuleres det til innovative løsninger for å optimalisere hele verdikjeden. Utformingen av selve fengselet med tilhørende investeringer i inventar, sikringssystemer, mv sees i sammenheng med

---

<sup>7</sup> Martin Powell: New Labour and the third way in the British welfare state: a new and distinctive approach? Critical Social Policy, Vol. 20, No. 1, 39-60 (2000)© 2000 Critical Social Policy Ltd



kostnadene ved fengselets primærproduksjon, og det vil derfor velges "lurere" bygningsmessige og teknologiske løsninger.

### 2.6.1 Value for Money i egnede infrastrukturprosjekt realisert i Storbritannia

Erfaringene fra Storbritannia viser at OPS har bevist sine fordeler og gir "value for money" i de fleste infrastrukturprosjekt der modellen er valgt. De potensielle gevinstene ved å knytte service- eller tjenesteproduksjonen til OPS-kontrakten synes noe mer krevende å høste. Erfaringene viser likevel at det også innenfor denne kategorien stort sett leveres i tråd med avtalt kvalitet, men resultatene viser noe større variasjon (Leahy, 2005).

En gjennomgang av OPS (PFI)-fengslene i Storbritannia viste at de beste PFI-fengslene også var de aller beste sammenliknet med en kontrollgruppe. På den andre siden viste det seg at de verste PFI-fengslene også var blant de aller verste i Storbritannia. Innenfor service- og tjenestekontrakter er det dessuten vist til metodiske utfordringer mht. til å måle "value for money". National Audit Office har et pågående prosjekt nettopp for å kunne gjøre denne type målinger bedre.

En annen observasjon fra Storbritannia er at gevinstrealiseringen øker med erfaringene. Systematisk arbeid fra myndighetenes side for å øke kompetansen, bl.a gjennom systematiske evalueringer, ser ut til å ha gitt en positiv effekt. Risikoen for katastrofeprosjekt eller prosjekt med svært dårlig måloppnåelse synes å være kraftig redusert over tid. Dette kan dels tilskrives bedre utplukking av egnede OPS-prosjekt og dels en større bevissthet og kompetanse i forhold til sentrale forutsetninger som må være tilstede for at OPS skal kunne gi en merverdi sammenliknet med andre modeller.

Myndighetene i Storbritannia etablerte tidlig et offisielt kompetanseorgan på OPS. Til å begynne med lå policyutviklingen og ansvaret for området hos Finansdepartementet (The Treasury PFI Taskforce). Finansdepartementet fikk dermed en viktig rolle i utformingen av OPS-modellen, med tilhørende underkategorier. I tillegg har Riksrevisjonen hatt en aktiv oppfølging av kontraktsformen. I 2000 ble det etablert et kompetanseorgan i samarbeid med private aktører – Partnership UK. Formålet med dette initiativet er å bygge bro mellom privat og offentlig sektor, samle erfaringer, bistå i prosjektutforminger, anbuds- og kontraktsarbeid, og gjennom dette bidra til få ned transaksjonskostnadene og øke suksessraten hos både private og offentlige aktører.

#### Utbredelse i Storbritannia

Tall fra Storbritannia viser en vekst i andelen PFI-prosjekt fra modellen ble introdusert i 1992, med en stabilisering på mellom 10% og 14% av de samlede offentlige investeringene de siste årene (Leahy, 2005). Ved utgangen av 2004 var om lag 51% av de samlede PFI-kontraksverdiene knyttet til tre prosjekter i jernbanesektorens, mens utdannings- og helsesektoren står for flest antall OPS-kontrakter (Armin, 2005). Fra 1992 til utgangen av juni 2007 er det registrert 590 PFI-prosjekt i Storbritannia med en samlet verdi på GBP 53 milliarder<sup>8</sup>. Dersom alle PPP-prosjekt inkluderes er tallet oppe i 850 gjennomførte prosjekt<sup>9</sup>. I følge Finansdepartementet (HM Treasury) utgjør PFI en liten, men viktig del av utviklingen av velferdstilbud.

Systematiske evalueringsarbeid og dokumentasjon av suksess, og fiasko, kombinert med utvikling av råd og veiledere har gitt Storbritannia en ledende rolle internasjonalt i utviklingen av OPS. Landet er også den største brukerne av kontraktsformen og stod for hele

<sup>8</sup> Tall hentet fra database på HM Treasury UK og gjelder per 1.juli 2007

<sup>9</sup> Tall hentet fra database på Partnership UK i september 2007.

40 % av OPS verdiene i 1999 (Parker og Hartley, 2003). Opprettelse av ulike typer kompetanseorganer med ansvar for rådgivning, erfaringsoverføring mv. er en av faktorene som senere er tatt opp i en rekke andre land som har tatt OPS i bruk i noe omfavn.

### 2.6.2 Global spredning, delte erfaringer

OPS spredte seg fra Storbritannia i bølgen av New Public Management. New Zealand, Tyrkia og Nederland regnes ofte som foregangsland for å ta modellen i bruk i tillegg til Storbritannia. Innenfor EU er det etter hvert flere land som har fått omfattende erfaringer med bruk av OPS innenfor flere sektorer. I tillegg til Storbritannia regnes Frankrike, Tyskland, Irland og Italia som avanserte brukere, mens Sverige kan plasseres i gruppen for etterløpere. Også blant de nye EU-landene er modellen testet, med Ungarn i spissen (PricewaterhouseCoopers, 2004).

De internasjonale erfaringene viser at OPS-gevinstene ikke nødvendigvis kommer av seg selv. Ungarn og flere andre øst-europiske land har høstet svært dyrkjøpte erfaringer fra forsøk med OPS. En undersøkelse av ulike prosjekt innfor transport, vann, energi, telekommunikasjon og motorveier i Tsjekia, Ungarn, Polen og Kroatia viser at OPS ikke har vært noen suksess til nå. Dette tilskrives bl.a suboptimalt prosjektdesign, urealistiske etterspørselsforventninger og en ikke-reell risikooverføring. Forhandlingsklima, den offentlige parts forhandlingsposisjon, og "kontraktsmakt", er forhold som spiller inn på mulighetene for suksess, i tillegg til innkjøpskompetanse og ikke minst mulighetene for en reell og relevant risikooverføring til den private part. Flere av "fiaskoprojektene" det vises til i litteraturen er nettopp knyttet til en risikooverføring som den offentlige part har betalt for, men som senere likevel har vist seg å forbli på den offentliges hånd. Vellykket bruk av OPS krever kunnskap om, og vellykket praksis i kontraktingåelse fra begge sider. Nedsiden kan være betydelig for de som feiler.

De samlede erfaringene som er gjort med OPS innenfor infrastrukturprosjekter internasjonalt, tyder likevel på at det ligger potensielle gevinster ved bruk av OPS innenfor flere sektorer. Det er også mye som tyder på at det innenfor et land, område eller sektor som systematisk arbeider med å utvikle OPS, økes suksessraten samtidig som transaksjonskostnadene reduseres. Bestillerkompetanse, så vel som kompetanse hos tilbyderne, en hensiktsmessig risikooverføring, utvelgelse av egnede prosjekt på "riktig" grunnlag, og en kompetent kontraktsoppfølging, er uansett avgjørende suksesskriterier.

I en rapport utgitt av EU-parlamentet (Renda and Schrefler, 2005 b) rettes følgende advarsel:

"Finally, it is worth pointing out that PPPs are not always the best option, even if the benefits of private involvement in public assets provision are self-evident in many cases. PPP relationships are difficult to design, implement and operate. In a word, the risk of remaining locked-in an inefficiently designed contractual arrangement is high. As result, the *ex ante* assessment of value for money and the evaluation of overall expected allocative and efficiency gains should always play a pivotal role both when choosing a PPP approach and when deciding which of the available models is best suited for the case at hand."

I kapittel 4 ser vi nærmere på mulige konsekvenser og utfordringer ved bruk av OPS. Det gis også en overordnet drøfting av hvordan man innenfor norske tradisjoner kan sikre *ex ante* utredninger av alternative modeller som grunnlag for valg av modell i hvert enkelt tilfelle.

## 2.7 OPS – en konkurranse- og kontraktsform

OPS kan betraktes som en variant av konkurranseutsetting, med tilhørende kontraktsformer. Etablering av konkurransemarkeder er et virkemiddel som er tatt i bruk i flere sektorer innenfor nesten alle OECD-land de siste 15-20 årene. Hovederfaringene internasjonalt synes å være at etablering av konkurransemarkeder leder til en mer effektiv produksjon, ved at tjenestene produseres billigere enn tidligere. Erfaringene viser at denne type konkurranse ofte leder til økt tjenestemangfold, bedre kvalitet og høyere servicenivå. Insitament til å fremskaffe nye produkter synes også å bli sterkere (NOU 2000:19: Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?).

I Norge har en hittil stort sett konkurranseutsatt aktiviteter innenfor teknisk sektor i lokalforvaltningen, som renovasjon, rutebil, veivedlikehold, støttetjenester (rengjøring, vedlikehold etc) og entreprenørtjenester ved utbygginger. De siste årene har det vært en økende bruk av konkurranseutsetting også innenfor produksjon av velferdstjenester, særlig innenfor pleie og omsorgssektoren.

Det er godt dokumentert at konkurranse kan føre til kostnadsreduksjoner i forhold til å la et offentlig eller privat monopol ha enerett på en oppgave eller tjenesteproduksjon. Potensialet for kostnadsreduksjon gjennom konkurranseutsetting sammenliknet med offentlige monopoler er påvist i en rekke studier. Det er blant annet vist at konkurranseutsetting gjennom anbudskonkurranser kan føre til kostnadsreduksjoner i størrelsesorden 20% (Domberger og Rimmer (1994), Domberger og Jensen (1997)). Besparelser i denne størrelsesordenen ble også funnet i en evaluering av de første anbudsutsettelsene av rutebusstrafikk i Norge, mens besparelser gjennom konkurranseutsetting i helse og omsorgssektoren i Norge i større grad har vært gjenstand for diskusjon. Eksempelvis viser Asplan Analyse (2003) i en studie at konkurranseutsetting i pleie og omsorgsinstitusjoner i Oslo og Trondheim har gitt betydelige kostnadsreduksjoner. Samtidig pekes det på at også forsøk med organisasjonsendringer i kommunale pleie- og omsorgsinstitusjoner har gitt effektivitetsgevinster. Asplan Analyse anbefaler for øvrig at det ved konkurranseutsetting i pleie- og omsorgssektoren fokuseres sterkere på kvalitet, og at et ensidig fokus på laveste pris bør unngås. Kvalitet er vanskeligere å måle enn ressursbruk. Hva som oppnås i forhold til ressursbruken vil derfor være gjenstand for diskusjoner uavhengig av om en virksomhet er konkurranseutsatt eller ikke.

I følge NOU 2000:19 kan besparelspotensialet ved konkurranseutsetting ligge på mellom 10-30% avhengig av hvor erfaren den offentlige enheten er som bestiller og hvor effektiv egenproduksjonen er. Hvorvidt samme eller høyere besparelser kan realiseres gjennom OPS avhenger i tillegg av i hvor stor grad det er mulig å formulere gode ytelsesorienterte kontrakter og om insentivene som gis er sterke nok til å utløse den innovasjonen og de kvalitetsforbedringer som søkes.

Offentlig forvaltning og tjenesteproduksjon er kompleks og ofte innrettet mot mange og til dels uklare mål. Ved innføring av konkurranseutsetting eller anbudskonkurranser kreves det at både innsatsfaktorene, produksjonsprosessen og resultatene kan måles og evalueres. Det innebærer blant annet at offentlige etater som innfører konkurranseutsetting må skille forvaltning og produksjon og tydeliggjøre hva en kjøper. Dette betyr at pris, kvalitets- og mengdebeskrivelser må utarbeides i forbindelse med anbudsutlysningen og at disse faktorene må kontrolleres i driftsfasen. Formålet med å eksponere offentlige oppgaver for konkurranse er i hovedsak å effektivisere produksjonen slik at en kan få mer igjen for hver krone benyttet til disse tjenestene. En indikator på hvor effektiv produksjonen av en tjeneste er, er kostnadene forbundet med å produsere den. Kvalitetsendringer må tas med når det skal vurderes om en eventuell besparelse er effektiv. Dersom konkurranseutsetting fører til nedgang i kvalitet må dette vurderes i forhold til kostnadsbesparelsen for å se om tiltaket har vært effektivt.

Formålet med å konkurransesutsettinger kan sammenfattes i følgende punkter:

- Mer "verdi" igjen per brukte krone
- Økt kvalitet og høyere effektivitet
- Stimulere til innovasjon
- Økt brukerinnflytelse og brukerorientering
- Tydeligere rolle- og ansvarsfordelinger

I en vurdering av OPS som virkemiddel er det vesentlig å skille mellom det som kan omtales som privatisering og anbudskonkurranse/konkurransesutsetting. En ren privatisering innebærer en deregulering av markedet og en større daglig konkurranse i markedet. Privatisert produksjon og/eller privatisering av infrastruktur (eksempelvis et bygg) vil være vanskelig, og ofte i praksis irreversibel å trekke tilbake igjen på det offentliges hånd.

En anbudskonkurranse innebærer konkurranse om et marked – det konkurreres om å utføre en tjeneste for en gitt periode. Ved kontraktens utløp er det opp til den offentlige parten hvorvidt de ønsker å eie en fasilitet, produsere selv, eller utlyse en ny konkurranse.

OPS er en form for konkurransesutsettings- eller anbudskontrakt av statlig og kommunal tjenesteproduksjon (ofte inkludert utbygging og finansiering av en fasilitet, bygg, vei, etc). OPS-modellen skiller seg fra mer kjente former for konkurransesutsetting ved at kontraktene gjennomgående vil være større, ha lengre varighet og kanskje viktigst, være orientert mot *ytelsesbaserte kontrakter*. Betalingen knyttes ofte til *hva* som leveres (mengde, kvalitet) i forhold til kravene som er stilt. Kontraktene krever en aktiv oppfølging fra den offentlige part, og det ligger i begrepet "partnerskap" at partene i fellesskap skal arbeide for å realisere felles mål.

De tidligste OPS-prosjektene var ofte avgrenset til finansiering, utvikling, bygging, drift og vedlikehold av en fasilitet med langtidskontrakter på 20-30 år. Betalingen løp over hele kontraktsperioden, med overlevering av fasiliteten til den offentlige part etter kontraktens utløp. Etter hvert inkluderes også oftere hele eller deler av driften av primærtjenesten i et bygg (utdanning, pleie, omsorg, eller deler av støttetjenestene som drifting av teknisk utstyr som IT, spesialutstyr på sykehus osv.). Selv om OPS stadig får utvidet bruksområder er fremdeles flesteparten av prosjektene avgrenset til selve infrastrukturen.

### **Tidlig partnering og samspillskontrakter**

Innenfor bygge- og anleggsprosjekter innebærer OPS ofte såkalt "tidlig partnering" eller "samspillskontrakter". Dette er en samarbeidsform der prosjektet gjennomføres under felles målsetning, basert på insitamenter som skal fremme felles økonomiske interesser. Det etableres et samarbeid basert på dialog, tillitt, åpenhet og et tidlig engasjement av alle parter kompetanser. Sammenliknet med andre konkurransereformer innebærer modellen at den private part trekkes inn i planleggingsprosessen på et mye tidligere tidspunkt. Ved å trekke inn den "utførende" med på et tidligere tidspunkt i planleggingsprosessen, får den utførende større innflytelse over utforming og løsningsvalg. Gjennom en insitamentstruktur som fremmer felles interesser basert på risiko- og gevinstfordeling skal den offentlige bestiller og den private parten i fellesskap finne fram til bedre og mer kostnadseffektive løsninger. I Danmark er tidlig partnering blitt "regelen" innenfor offentlig byggeoppgaver. I henhold til dansk lov skal det dokumenteres dersom offentlig byggeoppgaver gjøres etter andre modeller. I Norge engasjeres den private part som regel på et senere tidspunkt i planleggingsfasen. Tidlig partnering kan gjennomføres uten bruk av privat investering, og kan også brukes som modell som ikke innebærer et langsiktig kontraktsforhold. I kapittel 3 redegjøres det kort for Statsbyggs erfaringer fra kontraktsformen "tidlig partnering".

## 2.8 De mest vanlige kontraktsformene

Det finnes en rekke ulike kontraktsformer innenfor det som betegnes som OPS. *Bygge-drive-overføre* (Build-Operate-Transfer) er den vanligste og opprinnelige OPS modellen. I denne modellen gis en privat aktør ansvar for å designe, utvikle, drive og vedlikeholde en bygning, mens brukeren (den offentlige parten) betaler for investeringen gjennom bygningens livsløp. Det finnes en rekke underformer av denne varianten, inkludert modeller med mer preg av leasing. Felles for *Bygge-drive-overføre* prosjekt og alle underformene, er at prosjektet drives helt og fullt av den private samarbeidsparten, som dermed har ansvaret for finansiering, design, utvikling og drift i kontraktsperioden. Etter kontraktperiodens utløp overføres fasiliteten vanligvis til det offentlige. Det er også eksempler på at fasiliteten forblir i privat sektors eie etter driftsperioden. Denne formen omtales i den internasjonale litteraturen som BOO (Build-Operate-Own).

I Norge har en i de statelige veiprojektene basert seg på en modell hvor den private part prosjekterer, bygger, finansierer og driver veien i det avtalte antall år (25 år). Dette innebærer at eierskapet forblir hos myndighetene. Her har en derfor en totalkontrakt som regulerer alle disse forhold (prosjektering, bygging, finansiering og drift).

For bygg hvor eierskapet er hos den private part, benytter en vanligvis en tradisjonell leiekontrakt med funksjonsbeskrevne krav supplert med en avtale som gir rettigheter/plikter i byggeperioden (leietaker gis "byggherre-rettigheter"), samt en etterfølgende drifts- og vedlikeholdsavtale for hele leieperioden. Tomten festes for det avtalte antall år fra leietaker. Dette er tradisjonelle kontrakter tilpasset varigheten og de særskilte behov. Da kan finansiering og sikkerhet baseres på ordinær pantelånskreditt. Her er en leasing-modell oftest anvendt dvs. at leasingselskapet står som utleier med underliggende avtaler med entreprenør og driver, gjerne entreprenøren som har totalforpliktelsen (dvs. entreprenøren som underkontraherer drift/vedlikehold) for å forenkle ansvar/styring for leietaker/bruker. Fordelen med denne modellen framfor et OPS-selskap er at leasingselskapet hefter med hele sin egenkapital. Hvor en velger et OPS-selskap (som kun har en oppgave nemlig å stå som kontraktsmotpart til leietaker) må en bygge opp sikkerheter/garantier fra dem som skal bygge og drive. En har allerede vunnet mye erfaring på begge modeller.

I den internasjonale litteraturen er følgende modeller mest framtrædende ved infrastrukturprosjekter:

- BOOT (Build-Own-Operate-Transfer),
- DBFO (Design-Build-Finance-Operate),
- DCMF (Design-Construct-Maintain-Finance),
- BLT (Build-Lease-Transfer)

Det som er felles for et *Bygge-drive-overføre* prosjekt og alle underformene, er at prosjektet drives helt og fullt av privat sektor, som dermed har ansvaret for finansiering, design, utvikling og drift i kontraktsperioden.

Forskjellene mellom kontraktsmodellene handler i store trekk om når den private parten trekkes inn, hvordan oppgaver og ansvar fordeles, og fordeling av risiko og finansiering og eierrettigheter underveis og ved kontraktsutløp.

## 2.9 OPS som virkemiddel i forsknings- og innovasjonspolitikken

Med Europakommisjonens vedtak om finansiering av forskning og teknologisk utvikling, og forslag om iverksettelse av de første felleseuropeiske offentlig-private partnerskaper innen prioriterte satsningsområder, har OPS-begrepet også fått betydning som virkemiddel

innenfor forsknings- og innovasjonspolitikken. Ideen bak EU-initiativet er å samle ressurser fra næringslivet og medlemslandene i målrettede forskningsprogrammer som skal realisere felles strategiske forskningsmål.

Initiativene går noe vekk fra den tradisjonelle offentlige prosjektfinansieringen og over til storstilte forskningsprogrammer som skal oppfylle felles strategiske forskningsformål. Intensjonen er at det gjennom å identifisere felles utfordringer på tvers av nasjonene i EU, målrette den offentlige og private forskningsfinansieringen på utvalgte strategiske områder, tilrettelegge for et nærmere samarbeid mellom forskningsmiljøer og næringsliv, raskere vil genereres forskningsresultater som kan komme til praktisk anvendelse.

Formålet med satsningen er å øke konkurransekraften og velferden gjennom nye grep for forskning innenfor strategiske områder der tradisjonelle virkemidler ikke kan nå det omfang og den hastigheten som kreves for at EU skal kunne holde seg i teten innenfor den internasjonale konkurransen. Det sies videre at EUs og næringslivets forskningsfinansiering kan gi en stor merverdi, ikke minst gjennom å skape insitamenter for økt privat investering i forskning og utvikling.

Det er foreløpig to teknikkinitiativ som er presentert:

- ARTEMIS – dette handler om datasystemer (innebygde systemer) som styrer alle maskiner fra biler, fly, energinett og fabrikker til vaskemaskiner og TV-apparater.
- Innovative legemidler – støtter utvikling av kunnskap, instrumenter, og metoder slik at bedre og sikrere legemidler kan gjøres tilgjengelig raskere.

Det er for tidlig å vurdere disse initiativene som OPS-prosjekt. Det mest interessante i denne sammenheng er promoteringen av Public Private Partnerships og samarbeid for å løse felles utfordringer.

OPS eller Public Private Partnership innen forskning og evaluering er tidligere testet ut i Nederland og er beskrevet i en OECD rapport<sup>10</sup>. Fra rapporten framgår det at en inadekvat interaksjon mellom vitenskapen/høyere utdanning og industrisektoren er identifisert som en av de viktigste svakhetene i Nederlands innovasjonssystem. OPS betraktes som et virkemiddel for å rette på denne svakheten gjennom å stimulere forskningsmiljøer og industrien til å samarbeide på felles målområder. De evaluerte programmene er alle plukket ut på grunnlag av en konkurranseprosess. OECD konkluderer med at programmene og organiseringen av disse programmene har vært en suksess i Nederland.

---

<sup>10</sup> OECD (2003): Public-Private Partnerships for Research and innovation: An evaluation of the Dutch Experience

## 3 Norske eksempler og erfaringer

### 3.1 Innledning

I dette kapitlet refererer vi resultatene fra utvalgte evalueringer og erfaringer fra OPS-modellen i Norge. Vi gir også en kort oversikt over virkemidler som brukes i innovasjons- og forskningspolitikken som har elementer av et utvidet OPS-begrep, og som har noen likhetstrekk med EUs OPS-initiativ innen innovasjonspolitikken (jf. kap 2.9).

Kapitlet avslutter med en oppsummerende drøfting av norske OPS-erfaringer generelt og i forhold til innovasjon og FoU-spesielt. Drøftingen inngår som en del av grunnlaget for anbefalingene som gis i kapittel 5.

OPS-erfaringene som refereres er hentet fra publiserte evalueringer og omtaler av OPS-prosjekter i Norge. Foreløpig er dette en svært begrenset litteratur. Eksisterende OPS-litteratur gir imidlertid ikke et fullstendig bilde av norske OPS-erfaringer. Begrepet *Offentlig-Privat Samarbeid* ble først brukt i Samferdselsdepartementet i 1999 i forbindelse med oppfølgingen av et pålegg fra Stortinget om at Regjeringen skulle utrede og legge frem "en vurdering av mulige prøveprosjekter for privat finansiering, bygging og drift av veiprojekter" (B.innst.S. nr.I TI.01, 1998-1999). Selv om begrepet først ble tatt aktivt i bruk i 1999, eksisterer det flere eldre OPS-prosjekt. Gjønnes (2003) viser bl.a til at Justisdepartementets i mange år har benyttet en modell der private aktører har bygget, eid og leid ut politistasjoner rundt om i landet, et prisbelønnet bibliotek i Tønsberg kommune fra 1992 med privat utvikler og eier, og Eidsvåg tunnelen og Puddefjordsbroen ved Bergen som allerede på 1950-tallet ble bygget etter denne modellen. Erfaringene fra bruk av OPS i Norge er dermed betydelig bredere enn det som finnes dokumentert i tilgjengelig norsk OPS-litteratur.

### 3.2 Tre forsøksprosjekt – OPS i vegsektoren

Ved behandling av Nasjonal Transportplan 2002 -2011 besluttet Stortinget å gjennomføre tre vegutbyggingsprosjekter som prøveprosjekter etter offentlig privat samarbeidsmodell – OPS. Veststrekningene er E39 Klett-Bårdshaug, E39 Lyngdal-Flekkefjord og E18 Grimstad-Kristiansand. To av veststrekningene er tatt i bruk, mens den tredje veststrekningen er planlagt ferdig i 2009. OPS-modellen som er valgt innebærer at et privat selskap står for finansiering, utbygging, drift og vedlikehold, med tilbakefall til staten ved kontraktsutløp (25 års driftsperiode).

Prøveprosjektet er evaluert av Dovre International AS og Transportøkonomisk institutt (TØI rapport 890/2007). Evalueringen har følgende funn:

- Prøveprosjektene har ikke gitt lavere byggekostnader. Sammenliknet med Statens vegvesens erfaringstall og estimater utført av Statens vegvesen før prosjektoppstart viser begge de fullførte byggeprosjektene høyere beregnede prosjektkostnader for OPS-modellen. For strekningen Grimstad- Kristiansand som forventes ferdigstilt i 2009, er OPS-kostnadene foreløpig beregnet til å bli lavere enn anslag basert på Statens vegvesens erfaringstall. OPS-selskapene har kun gjort totalkostnadene tilgjengelige. Evalueringen har dermed ikke hatt muligheter til å vurdere kostnadene på elementnivå. Evalueringen er med andre ord ikke gitt muligheter til å svare på om det er høstet noen kostnadmessig effektivitetsgevinster i utbyggingen. Derimot er det påvist en vesentlig reduksjon i byggetid. Dette gir positive gevinster gjennom

tidligere frigivelse av arbeidskraft og kapitalutstyr, og – viktigst – trafikantnytte som følge av at trafikantene får tidligere tilgang til bedre vei.

- Hvorvidt livssyklus kostnadene er redusert som følge av at investeringer og drift ses i sammenheng er det for tidlig å evaluere. Det vises dessuten til at kort tid i anbudsfasen, entreprenørenes begrensede erfaringer med drift og vedlikehold, og kravet om å overholde vegvesenets håndbøker og standarder kan ha begrenset mulighetene til å gjøre vesentlige endringer. Kontraktene medfører store inntektsmessige konsekvenser ved manglende tilgjengelighet eller mindreverdige standarder. Dette har gitt et insentiv til å velge kjente løsninger og kvalitet, fremfor nye løsninger som kanskje kunne gitt lavere driftskostnader i fremtiden. Noen enkle grep er imidlertid gjort, som lysere asfalt for å spare strøm, mer kostbare brulagre og overflatebehandling av rekkverk. Kostnadene ved tiltakene sies å være beskjedne. Virkningene på drift og vedlikeholdskostnadene er det for tidlig å vurdere. Drifts- og vedlikeholdskostnadene er stipulert til 15-18% av total kostnadene. Potensialet for effektivitetsgevinster regnes vanligvis å være størst i utbyggingsfasen. Dersom kostnadene eller nyttetap ved stengte veier, ulykkebelastning, og redusert fremkommelig inkluderes i beregningene vil driftsperiodens budsjettandel øke betraktelig.
- Evalueringen har funnet omfattende innovasjon på områdene gjennomføringsstrategi, prosjektorganisering, kontraktsstrategi og prosjektfinansiering.
- Derimot finner evalueringen i liten grad støtte for en hypotese om omfattende tekniske innovasjoner. Tekniske innovasjoner må stort sett gjøres i tilbudsfasen. OPS-selskapet bærer risikoen for valgte løsninger, dette gir insentiver til å velge utprøvde, trygge løsninger. Vegvesenets standarder gir også begrenset rom for nye løsninger.
- Evalueringen bekrefter at OPS-modellen med risikooverføring gir sterke insentiver til den private parten. På den andre siden peker evalueringen på at den private parten har fått ansvar for risiko de har liten kontroll over, og at dette kan ha gjort kapitalen dyrere enn den ellers ville vært.

Alt i alt konkluderes det med at den valgte modellen har vært god, men at den kan justeres på enkelte punkter. En riktig fordeling av risiko fremheves som viktig. Det sies også at effektivitetsgevinstene ved bruk av totalentreprise, sammenkobling av bygg/drift/vedlikehold økt prosjektstørrelse og justeringer i gjennomførings- og styringsmodellen kan realiseres uavhengig av privat investering. Uavhengighet til årlige offentlige budsjetter fremheves som den største fordel med privat finansiering.

### 3.3 Sykehjem<sup>11</sup>

Sykehjem, omsorgsboliger, pasienthotell mv er et område hvor ulike OPS-løsninger har vært i bruk lenge uten at begrepet OPS nødvendigvis er benyttet. I følge Vallestad (2006) er Ullensaker og Bråset bo- og omsorgssenter i Røyken (i samarbeid med Asker kommune) definert som de to første OPS-sykehjemsprosjektene etter begrepet ble tatt i bruk. Det understrekes i den forbindelse at OPS-begrepet heller ikke ble benyttet for disse prosjektene da gjennomføringsmodellen ble valgt, men at termen derimot ble tillagt

---

<sup>11</sup> Omtalen er basert på: Vallestad, Silje Marie B.; *Anvendelser av offentlig-privat samarbeidskontrakter*: Masterutredning Institutt for strategi og ledelse NORGES HANDELSHØYSKOLE, Bergen, vår 2006



prosjektene i løpet av prosjektgjennomføringen. Prosjektene ble initiert parallelt med de tre forsøksprosjektene i vegsektoren, og ble tillagt OPS-begrepet underveis i prosessen.

I følge Vallestad valgte Ullensaker kommune OPS-modellen fordi kommunen var under et hardt økonomisk press som følge av sterk befolkningsvekst. Valget av modell ble foretatt etter nøye evaluering av ulike alternativer, og det var et stabilt politisk flertall som sikret prosjektet vedtak gjennom de nødvendige faser.

Det var stor interesse og konkurranse om prosjektet. Tilslutt vant AF Ragnar Evensen (entreprenør), SG-Finans (eier) og YiT (drift) kontrakten.

Organisasjonsmodellen i Ullensakerprosjektet, skiller seg noe fra en typisk OPS-modell da kommunen har separate kontrakter med drifter og eier, og eier på sin side sitter på kontrakten med entreprenør. Evalueringen viser at samarbeidet mellom aktørene fungerte bra gjennom hele prosessen, og byggene ble overlevert til avtalt tid og uten økonomiske overraskelser. Ullensaker kommune er svært fornøyd med de byggene de har fått, og både kvalitetene og driftsøkonomien i disse er som forventet. Kontrakten for forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) utført av YiT har fungert over forventningene bra. Brukerundersøkelser og ansattes tilbakemeldinger bekrefter dette. Leie- og driftskontraktene har allerede blitt utvidet fra 20 til 30 år.

Erfaringen fra Bråset bo- og omsorgssenter i Røyken er ikke fullt så positive. Bakgrunnen for dette prosjektet var delvis begrunnet i ideologiske føringer fra Asker kommune, og delvis i et ønske om et nærmere samarbeid mellom Asker og Røyken kommune med tanke på en fremtidig kommunesammenslåing.

Selvaag Gruppen ble kåret til vinner av kontrakten omkring et halvt år etter innlevering av første tilbud, og utbyggingen startet kort tid etterpå.

I prosjektets utbyggingsfase opplevde aktørene store samarbeidsproblemer og uenigheter. Dels omhandlet det konflikter rundt forståelse av kontrakten, og dels store personkonflikter. Samarbeidet kommunene i mellom viste seg også å være krevende.

Kommunene valgte rett før ferdigstilling av byggetrinn 1 å benytte seg av kjøpsopsjonen i kontrakten, men på grunn av økonomiske problemer i Røyken kommune overtok Asker eierskapet alene. Det opprinnelige OPS-prosjektet ble med dette omgjort til en vanlig totalentreprise, men Selvaag Gruppen skulle fortsatt beholde drifts- og vedlikeholdsbiten av kontrakten i 20 år. På grunn av uløste økonomiske konflikter støvnet Selvaag Pluss AS Asker kommune for retten i februar i 2006.

På tross av en konfliktfylt og komplisert prosess oppgir alle aktørene at de er svært fornøyd med bygget de har fått, både utformingsmessig, kvalitetsmessig og driftsøkonomisk. Sykehjemmet sto også ferdig raskere enn de ville ha klart dersom kommunene hadde benyttet seg av en tradisjonell anbudskonkurranse.

Bygget har derimot ikke blitt tatt fullt i bruk da behovet for sykehjems plasser har vist seg å være mindre enn kommunene forventet. Begge kommuner har lagt ned eldre sykehjem som følge av opprettelsen av Bråset bo- og omsorgssenter.

### **3.4 Skolebygg realisert som OPS-prosjekt – eksempler**

Oslo kommune har benyttet OPS-kontrakter ved rehabilitering og utbygging av Persbråten og Høybråten skole. I kontraktene overtar SG Finans AS et eieransvar for skolene i 25 år, mens Skanska skal gjennomføre byggeprosjektet og drifte og vedlikeholde skolebyggene i samme periode.

Selve byggeprosjektet består av nybygg og rehabilitering av de to skolebyggene. Byggeperioden på Persbråten er fra september 2005 frem til sommeren 2007. På Høybråten er byggeperioden fra oktober 2005 frem til april 2008. Det er selskapet Coor (tidligere Skanska FM) som skal drifte og vedlikeholde byggene. Kontraksverdien er på omlag 600 millioner kroner for utbygging, og drift- og vedlikehold av byggene i 25 år (Skanska).

Bærum kommune har realisert sitt første OPS-skolebygg i samarbeid med Entra Eiendom. Det innebærer at Bærum kommune årlig må betale 7,9 millioner kroner i leie til eieren, statlige Entra Eiendom, og ytterligere 1,7 millioner kroner for flerbrukshallen. Kommunen bekoster inventar og utstyr. Entra tar resten, som utgifter til oppvarming, vaktmester, renhold og utvendige tjenester som brøyting og flagging. Bygningen anslås å koste 120 millioner kroner (Budstikka).

### 3.4.1 OPS-kontraktinnhold i Oslokontraktene, noen momenter<sup>12</sup>

Undervisningsbygg (kommunal enhet) er leietaker og har fremleie med bruksenheten. Leiekontrakten er bygget opp som en ordinær leiekontrakt. Det er imidlertid enkelte forhold som gjør den forskjellig fra typiske leiekontrakter:

- Leiekontrakten går over svært lang tid, 24 år pluss byggetiden.
- Etter utløpet av leietiden kan leietaker overta skolebyggene mot et beløp som tilsvarer et års leie.
- Utleier skal gjennom hele leietiden drifte og vedlikeholde byggene.
- Kravene til leieobjektets kvalitet og tilgjengelighet er regulert i drifts- og vedlikeholdsavtalen i driftstiden. Leietakers sanksjoner hvis disse kravene ikke er oppfylt er regulert i den samme avtalen.

Kommunen har beholdt eiendomsretten, men har festet bort tomten til den private parten. Eiendomsretten til skolebyggene kan falle tilbake til kommunen etter 25 år dersom kommunen ved Undervisningsbygg ønsker dette. Festeretten til tomten tilbakeføres samtidig.

Utleier er ansvarlig for både prosjekteringen og byggingen av skolene. Leietaker har adgang til ensidig å pålegge endringer mot å betale eventuelle merkostnader. I tillegg har leietaker en styringsrett innen HMS og en stansingsrett hvis kravene til helse, miljø og sikkerhet ikke er oppfylt.

Utleier skal drifte og vedlikeholde byggene i hele leietiden. I drifts og vedlikeholdsavtalen er det regulert mekanismer som skal sikre leietaker kontroll over leveransen og bidra til at byggene holdes i god stand gjennom hele avtaleperioden. Dersom byggene ikke fyller avtalte mål for tilgjengelighet kan leier holde tilbake deler av leiesummen. Utleier gis også et insitamant til å finne løsninger som gir energimessige besparelser, ved at han får en del av gevinsten.

Det er inngått separat avtale om tilleggtjenester, blant annet renhold og bygningsmessige vaktmestertjenester. Kontraksperioden her er 5 år. Hensikten med avtalen er å gi utleier det totale ansvaret for driften og vedlikeholdet av skolen og på den måten minimalisere uklarheter i grensesnittet mellom utleiers og leietakers ansvar. I kontrakten vises det til at man ved å gi utleier det totale ansvaret, kan unngå diskusjoner som om et slitt gulvbelegg skyldes dårlig gulvbelegg eller mye sand/vann på gulvet som følge av dårlig vasking.

---

<sup>12</sup> Hentet fra Oslo kommune: Redegjørelse for kontraktene.

### 3.4.2 Viktige fellestrekk

Både Oslo og Bærum er store kommuner. Begge kommunene har lang erfaringer med "bestiller-utfører"-modellen og har skilt eiendomsforvaltningen fra driftsenhetene. Begge kommunene er tilflyttingskommuner med tilhørende press på utbygging av sosial infrastruktur.

OPS ser ut til å være begrunnet delvis i livsløpstankegangen og delvis i knapphet på investeringsmidler i forhold til investeringsbehovene. Mulighetene for tidligere realisering gjennom OPS ser ut til å ha spilt en rolle både i Oslo og Bærum. Begge kommunene har valgt en modell der leverandørene, i tillegg til å bygge skolene, har fått ansvaret for å forvalte, drifte og vedlikeholde skolene i 25 år.

### 3.5 Tidlig partnering – erfaringer fra Statsbygg<sup>13</sup>

Statsbygg er byggherre for de fleste statlige byggene, og forvalter også en stor andel av statens eiendommer. Statsbygg vil i de fleste tilfeller ha ansvaret for utforming, bygg, drift og vedlikehold og har dermed i utgangspunktet de samme insentivene til å optimalisere bygget i et livsløpsperspektiv som søkes oppnådd gjennom OPS. For bygg som er under husleieordningen er også vedlikehold og oppdateringer tatt ut av den årlige budsjettprosessen. Dette sikrer at nødvendig vedlikehold gjennomføres.

Statsbygg har brede erfaringer fra ulike entreprisformer, delentrepriser så vel som totalentrepriser. Investeringsprosjektene er som hovedregel fullfinansiert gjennom offentlige investeringsmidler. OPS med private investeringer vil derfor kun unntaksvis være aktuelt. OPS-varianter uten innslag av privat finansiering vil være mer aktuelt.

Statsbygg har gjennomført prøveprosjekt med såkalt tidlig-partnering modell. Lærerskolen på Hamar ble gjennomført med en spesiell form for totalentreprise med flere aspekter som ligner på samspills- eller partneringkontrakt i 2000/2001. I forbindelse med utvidelsen av Riksarkivet på Kringsjø ble det besluttet at en modell med tidligpartnering skulle testes ut.

Bakgrunnen for at Statsbygg ønsket å teste ut en ny gjennomføringsmodell for byggeprosjekter var et høyt press i byggebransjen, mange byggefeil i bransjen og en generell misnøye blant byggherrer (private og offentlige) med slett utført arbeider til høye kostnader i bransjen. Flere forskningsrapporter hadde pekt på manglende samspill, kompliserte kontrakter, hierarkiske kontraktsstrukturer, manglende insentiver til samarbeid og helhetstenkning som sentrale faktorer bak byggefeil og lav produktivitet. Tidligfasen var også identifisert som viktig for produktivets- og kvalitetsutviklingen.

Partnering- og samspillskontrakter var testet ut i flere prosjekter internasjonalt. Kontraktsformen var også brukt med suksess i store kompliserte utbygginger med stor risiko, som for eksempel utbyggingen av Kastrup Lufthavn.

Tidligpartnering ble valgt som modell for utvidelse av Riksarkivet. Prosjektet var på 4000 m<sup>2</sup> og måtte løses innenfor en ramme på 100 millioner kroner. Under utarbeidelse av konkurransegrunnlaget ble det nødvendig med flere avklaringer av prosedyrer og anbudsregler. Fem grupper ble prekvalifisert til å levere tilbud. Hvert team i konkurransen ble honorert med kr 100 000.

Tilbyderne ble bedt om å levere sin besvarelse mest mulig likt et prosjekt for en privat utbygger. Det skulle gis en totalpris for prosjektet, men denne skulle ikke tillegges vekt i konkurransevurderingen. Oppgitte priskriterier inngikk i en egen prismodell og ble vurdert

---

<sup>13</sup> Framstilling av Statsbyggs erfaringer er basert på samtaler med Torgeir Thorsnes og Arne Kjøhn i Statsbygg, samt erfaringsrapport utarbeidet av Torgeir Thorsnes.

etter denne. Den endelig avtalte kostnad for prosjektforslaget kom fram som et resultat av prosjektering fram til forprosjekt. Målpris og kostnadsdekkende husleie etter Statsbyggs LCC-modell ble utarbeidet.

### **Insentiver og risikodeling**

Det ble utarbeidet en insentivstruktur med risikodeling i forhold til entreprenørleddet. Dersom prosjektet ble realisert med kostnader lavere enn målpris skulle besparelsen deles 50/50. Høyere kostnader skulle ha tilsvarende deling.

Entreprenørleddet kom tidlig inn i prosessen og fikk gjennom samspillfasen stor innflytelse over den arkitektoniske utformingen og løsningsvalg.

Prosjektet ble levert til en kostnad på 20 millioner lavere enn opprinnelig estimat. De samlede besparelsene sammenliknet med en tradisjonell gjennomføring er beregnet til å ligge mellom 15 -20 %. Besparelsene antas i hovedsak å komme som følge av at samarbeidet om løsningsvalg i tidligfasen og insentiver gitt gjennom risiko- og gevinstfordeling.

Det er antatt at det ligger ytterligere gevinstpotensialer gjennom insentivstrukturer som også inkluderer driftsfasen. Nye bygg blir stadig mer kompliserte og kostbare å forvalte/drifte. Overtakelsesprosessen der man skal bedømme om man har fått det som er bestilt blir stadig mer krevende. Avanserte styrings- og driftssystemer krever også et kompetent driftspersonale og ofte særskilt opplæring. Ved å strekke entreprenørens ansvar lengre enn til selve overleveringsprosessen, kan det ligge et ytterligere gevinstpotensial. En inkludering av FDVU-ansvaret i en tidligpartneringkontrakt gir insentiver for å velge teknologiske løsninger og materialvalg som kan forenkle drift og vedlikehold. Utbygger gis også et insentiv til bedre kvalitetsoppfølging underveis for å redusere antall byggefeil ved overlevering når de selv har ansvaret for driftsperioden.

### **3.6 OPS eksempler fra tjenesteproduksjon<sup>14</sup>**

Offentlig-privat samarbeid er også testet ut i sosialsektoren i form av sosiale partnerskap. Følgende er hentet fra en evaluering av Bærum kommunes forsøk med sosiale partnerskap mellom bedrifter og kommunal forvaltning (Midttun, 2005).

Evalueringen gir uttrykk for at Bærum kommunes forsøk må sees i lys av en økende interesse for sosiale partnerskap internasjonalt, både på nasjonalt og overnasjonalt nivå. Også innenfor sosiale partnerskap framstår Storbritannia som en nasjon med sterk satsning, men også FN har engasjert seg i å fremme partnerskap omkring de store utfordringene i den globale utvikling. Opptreden fra privat sektor kanalisert gjennom offentlige-private partnerskap er en måte å organisere samfunnsansvar på. Privat sektor deltagelse og samfunnsansvarlig opptreden blir i flere sammenhenger sett på som et element i det fremtidige velferdssamfunnet.

Sosialt partnerskap involverer privat sektor i løsning av samfunnsmessige utfordringer, og spiller på styrken i privat sektor som kreativitet, effektivitet, fleksibilitet og finansielle ressurser, opp imot offentlige oppgaver.

Bærum kommune /Frivillighetssentralen hadde et fireårig forsøksprosjekt med å engasjere private bedrifter i partnerskap med kommunen. De to første årene var prosjektet underlagt Frivillighetssentralen i Bærum kommune. Fokus var rettet mot næringslivet for å motivere

---

<sup>14</sup> Fremstillingen er basert på Atle Midttun (2005) i samarbeid med Tore Dirdal og Kristian Gautesen; *Offentlige-private partnerskap som supplement til velferdssamfunnet. Rapport fra prosjektet organisert frivillighet – et bidrag til fornyelse av offentlig sektor*. Handelshøyskolen BI, Senter for bedriftens samfunnsansvar.

utvalgte bedrifter til samfunnsengasjement i et sosialt eller offentlig-privat partnerskap med offentlig og frivillig sektor. Prosjektet ble etter hvert sterkere forankret politisk og administrativt i Bærum kommune, som videreførte prosjektet i kommunen.

Evalueringen viser at det er et potensial for å øke velferdsskaping gjennom sosialt partnerskap, men illustrerer også samtidig partnerskapenes begrensning. Det er en betydelig spredning i resultatene fra prosjektene og initiativene som ble satt i gang. De fleste av partnerskapene opplevde store svingninger i engasjement og innsats, og flere ble avsluttet, eller betydelig innskrenket i kjølvannet av at ildsjeler forlot arenaen på bedrifts- eller myndighetssiden. Samtidig gis det gjennomgående uttrykk for positive erfaringer med partnerskapene fra både privat og offentlig side. Flere av partnerskapene har også vært karakterisert som svært vellykkede i perioder.

Evalueringen peker på følgende sentrale utfordringer:

- å balansere den læring og dynamikk som nødvendigvis må oppstå i utprøving av nye partnerskapsprosjekter opp mot behov for stabilitet og forutsigbarhet i de aktuelle velferdstilbud
- å utforme hensiktsmessige grensesnitt mellom partene
- å balansere bedriftenes partnerskapsatsinger i forhold til egen kjernekompetanse, på den ene siden, og allmennmenneskelige hensyn og motiver på den annen
- forankring av partnerskapet nedover i organisasjonen

På bakgrunn av Bærum-eksemplene konkluderer evalueringen med at utvikling av offentlig-private partnerskap krever strategisk konseptutvikling, realistisk avgrensning og ikke minst hensiktsmessig utviklingsutvikling for å støtte opp om partnerskapene.

Det pekes videre på at velfungerende partnerskap krever at partene på alle nivå, både på privat og offentlig side, må oppleve at "de får noe igjen". Frivillige organisasjoner med ideelle mål kan også ha et "image" som lettere enn offentlige myndigheter spiller opp mot private bedrifters renommèbygging gjennom partnerskapet. Engasjement av frivillige organisasjoner med bedriftspartnerskap med på kjøpet, kan i følge evalueringen være en aktuell offentlig utviklingsmodell.

### **3.7 Norske tiltak for å stimulere næringsrettet forskning og innovasjon – OPS?**

Det foreligger en rekke offentlige støtteordninger som har til hensikt å stimulere forsknings- og utviklingsprosjekter i næringslivet. Begrunnelsen for denne type støtte er markedssvikt som fører til underinvesteringer i FoU. Flere av støtteordningene stimulerer til samarbeid mellom næringslivet og forskningsmiljøene. Det foreligger også støtteordninger som innebærer et forpliktende og målrettet samarbeid mellom næringslivet og det offentlige (OFU-ordningen).

Innovasjon Norge og Norges forskningsråd forvalter de fleste støtteordningene og virkemidlene, men departementer og offentlige etater/direktorater disponerer også virkemidler og "ordninger" rettet mot innovasjon og samarbeid med privat aktører. De fleste finansielle støtteordningene er rettet mot å avlaste risiko og å legge til rette for igangsetting av utviklingsprosjekt, og/eller utløse prosjekter som ellers ikke ville blitt realisert.

Ett sentralt mål bak de offentlige støtteordningen rettet mot næringslivet er at støtten skal bidra til å øke næringslivets FoU-investeringer. Hensikten bak OFU-ordningen med samarbeid mellom næringslivet og det offentlige er å stimulere til modernisering av offentlig

sektor og bidra til gode løsninger på områder der det er behov for nye produktløsninger eller systemer.

ECON har evaluert FoU-kontrakter med utgangspunkt i kontrakter inngått i perioden 1995-2005. Evalueringen viser at 60 prosent av virksomhetene har fått fram produkter eller tjenester som er helt nye på verdensmarkedet. 44 prosent av prosjektene defineres i dag som kommersielle suksesser. Støtten har en høy utløsende effekt sammenlignet med andre virkemidler. Av de evaluerte bedriftene rapporterer 68 prosent at uten støtten ville de enten ikke ha gjennomført utviklingsprosjektet, eller de ville ha gjennomført prosjektet i mer begrenset omfang. Evalueringen indikerer også at prosjektene har gitt en betydelig verdiskaping.

Skattefunnordningen<sup>15</sup> eller direkte støtte fra Norges Forskningsråd, gjennom såkalte brukerstyrt forskning, eller brukerstyrte innovasjonsprosjekter (BIP) er eksempler på ordninger som også har vist seg å være vellykket.

BIP-prosjektene har både private og offentlige kontraktspartnere. Ordningen ble evaluert av Møreforskning i 2005. Evalueringen viser at utvikling av kompetanse, teknologi og nettverk betyr mer for mange foretak enn forventningene til prosjektets mulige økonomiske avkastning på lang sikt. Hovedfunnet fra evalueringen fra Møreforsk er at resultatene er svært ulikt fordelt. Noen få prosjekter vil kunne gi så stor privatøkonomisk avkastning at de dekker kostnadene for alle de undersøkte prosjektene.

Forsknings- og utviklingskontrakter (FoU-kontrakter) basert på et forpliktende samarbeid mellom leverandør og kunde er et forsknings- og innovasjonspolitisk virkemiddel som skriver seg tilbake til 1964 og en forskningsutredning fra NTN (Norges teknisk-naturvitenskapelige forskningsråd), med påfølgende Stortingsmelding og vedtak i 1969. Grunntanken bak dagens forsknings- og utviklingskontrakter er å koble sammen aktører som utfyller hverandre. For å få støtte kreves det at leverandørbedrifter og kunder samarbeider. Ordningen kan også ta form av en målrettet tilskuddsordning for utvikling av små og mellomstore norske bedrifter som er leverandører til større bedrifter lokalisert i Norge eller i utlandet.

Norges Forskningsråd har flere virkemidler. *Store programmer* er et virkemiddel for å realisere nasjonale forskningspolitiske prioriteringer. De skal bygge langsiktig kunnskap for å stimulere til innovasjon og økt verdiskaping eller bidra til å løse prioriterte samfunnsutfordringer. Programutformingen og organiseringen har mange fellestrekk med det som omtales som OPS-prosjekter i forskning- og innovasjonspolitikken i EU. De norske programmene er utviklet gjennom dialog mellom forskningsmiljøer, næringsliv og myndigheter. Programmene er organisert på tvers av sektorer, verdikjeder og aktører. Et viktig formål med programmene er at de skal fungere som strategiske og dynamiske koblingsarenaer (Norges Forskningsråd).

I tillegg til Innovasjon Norge og Norges Forskningsråd disponerer også departementer og etater virkemidler rettet mot innovasjon og utvikling. Det er også eksempler på felles tiltak mellom flere offentlige etater, eksempelvis fellesprogrammet *Innovative energiløsninger*, der Enova, Innovasjon Norge og Norges forskningsråd har gått sammen om et program der de gjennom risikoavlastning skal utløse innovative FoU-prosjekter innen fornybar energi og energisparing.

Kommunal og Regionaldepartementet (KRD) har gående et samarbeidsprosjekt med byggenæringen der KRD og næringen selv har inngått en samarbeidsavtale om et felles

---

<sup>15</sup> For nærmere omtale av Skattefunn se bl.a.: Cappelen, Ådne og Geir Soland: *Skattebaserte ordninger for å stimulere FoU i næringslivet, Noen internasjonale erfaringer*. SSB 2006/34

program for å utvikle, spre og implementere kunnskap i byggenæringen. Produktivitetutvikling og reduksjon i antall byggefeil er formålet med fellesprogrammet. Programmet er finansiert som et spleiselag og opprettet for 5 år.

Statsbygg har egen FoU-virksomhet og benytter også utviklingskontrakter, pilotprosjekter og forskningssamarbeid med aktører i BAE-næringen. Også Statsbygg deltar med delprosjekter på innovasjonsprosjekter som er finansiert av Innovasjon Norge. "Building Smart"<sup>16</sup> er et viktig eksempel på et utviklings- innovasjonsprosjekt med deltagelse av offentlige og private aktører, delfinansiering fra flere offentlige kilder, - og så langt, også en internasjonal suksess. Statsbygg er en stor eiendomsforvalter og byggherre med betydelig markedsmakt. I Statsbyggs FoU-strategi heter det at FoU-virksomheten skal bidra til en konkurransedyktig- og bærekraftig bygge-, anleggs- og eiendomsbransje.

Det er flere eksempler fra andre departementer og statelige etater med ulike former for forsknings- og innovasjonsvirksomhet der samarbeid med private aktører står sentralt. Nærings- og handelsdepartementet er likevel det departementet som har de fleste og største nærings- og innovasjonsrettede tiltakene.

Flere av virkemidlene og "ordningene" beskrevet over har karakteristika som beskriver et OPS-prosjekt (jf avsnitt 2.3). En sentral forskjell handler om risiko. Mens de fleste virkemidlene og støtteordningene under Innovasjon Norge har til hensikt å *redusere* den private aktørens risiko, *overføres* risiko til den private parten i et OPS-prosjekt.

### 3.8 Drøfting og oppsummering – norske erfaringer

Gjennomgangen viser at de norske erfaringene med bruk av OPS samsvarer med internasjonale funn. Det ligger potensielle gevinster i å se utvikling, bygg, vedlikehold og drift av en fasilitet (veg, skolebygg, sykehjem) i sammenheng. Riktig utformete OPS-kontrakter kan dermed høste effektivitetsgevinster. Risikofordelingen er en viktig og kritisk faktor for hvor store kostnadsbesparelser eller effektivitetsgevinster som realiseres. Tidligere realisering og kortere prosjektgjennomføringstid, med dertil påfølgende tidligere nytterealisering, utgjør en vesentlig del av registrerte gevinster. Lavere byggekostnader eller livssyklus kostnader er ikke dokumentert i noen av evalueringene. Kvalitetsforbedringer er vanskelig å vurdere, men det uttrykkes i store trekk tilfredshet med løsningene.

Private investeringer på kommunenivå gir muligheter for å realisere flere investeringsprosjekt innenfor gitte årlige budsjettammer. Samtidig gir OPS med private investeringer langsiktige økonomiske bindinger som kan redusere handlingsrommet på lang sikt dersom det settes i gang mange prosjekter uten at kommunens inntekter økes.

Spesielt for vekstkommuner som sliter med vedlikeholdsetterslep og økende etterspørsel etter sosial infrastruktur grunnet tilflytting, kan OPS-prosjekter med privat investering gi et nyttig supplement. Sett i lys av inntektssystemet til kommunene, kan OPS-kontrakter med privat finansiering bidra til en tidligere realisering av skoler, sykehjem mv i vekstkommuner enn det som kan realiseres innenfor kommunenes budsjettssystemer. I evalueringene av norske OPS-prosjekter framkommer ikke finansieringskostnadene knyttet til privat finansiering kontra offentlig finansiering. Eventuelle kostnadsforskjeller her antas uansett å utgjøre en begrenset andel av kostnadene så lenge risikofordelingen og prising av systematisk og usystematisk risiko er riktig. Uavhengighet av årlige bevilgninger i offentlige budsjettssystemer fremheves som en styrke ved privat investering. Justisdepartementets bruk av OPS-løsninger ved politihus kan være begrunnet slike forhold.

---

<sup>16</sup> For nærmere omtale av Building Smart prosjektet med samarbeidspartnere, se <http://www.buildingsmart.no/>

De norske erfaringene bekrefter at det er høye transaksjonskostnader, på tross av at anbudsprosessen i de refererte eksemplene vurderes som kort i en europeisk sammenheng. OPS-samarbeid med to kommuner involvert ser ut til å ha gitt høye transaksjonskostnader i prosjekt- og prosessutviklingen. Om dette er en følge av OPS-kontrakten eller kommunenes organisering og respektive politiske handlingsrom er usikkert.

OPS-modellen krever at den offentlige enheten har et organisatorisk skille mellom forvaltning og produksjon. I utbygging av infrastrukturprosjekt er dette i praksis gjennomført i kommunene, da kommunene ikke har egne produksjonsavdelinger innenfor bygg og anlegg. Dersom tjenester som kommunen normalt har innenfor egen organisasjon skal inkluderes, krever modellen at kommunen er organisert for dette. Kommuner som har tatt i bruk OPS-kontrakter de siste årene ser gjennomgående ut til å opparbeidet seg erfaring med anbudskonkurranser og organisering med bestiller-utførermodellen før modellen tas i bruk. Disse kommunene har også på grunn av sin størrelse, erfaring og kompetanse fra tilsvarende infrastrukturprosjekt med tradisjonelle konkurranse- og kontraktsformer. Dette gir muligheter til sammenlikninger av kvalitet, kostnader og løsninger, og kan bidra til å gjøre kontraktsoppfølgingen enklere.

Erfaringene med sosiale partnerskap viser større variasjon og avhengighet av nøkkelpersoner, eller ildsjeler for å lykkes. Avgrensning av prosjektets mål og partnernes kjernevirksomhet ser ut til å være vesentlig. Alle partene må være tjent med å realisere felles mål for at denne type partnerskap skal fungere over tid. OPS-prosjekt med et stor omfang av tjenester er lite utprøvd i Norge. De fleste tjenestekontraktene er organisert som ordinære anbuds- eller konkurranseutsettingskontrakter.

#### **Innovasjon – forskning og utvikling**

Et av argumentene som brukes for OPS er at det er en konkurransemodell som stimulerer innovasjon og nyskaping, og dermed gir bedre produkter eller tjenester. Et fokus på ytelsesbaserte krav framfor tekniske parametere skal stimulere til innovasjon og kreativitet. I likhet med internasjonale erfaringer er tekniske innovasjoner i liten grad realisert i de norske eksemplene. Mye av forklaringen bak innovasjon, eller mangel på innovasjon, kan ligge i de kontraktuelle forholdene, samt hvor tidlig i prosessen den private aktøren trekkes inn. Overføring av risiko og ansvar til den private parten, kombinert med betaling etter ytelses- og kvalitetskrav i driftsperioden, gir incentiver i retning av kvalitet og utprøvde teknologier. Jo senere den private parten trekkes inn, jo mindre innflytelse i prosjektets tidlige fase. Tidlige fasen legger viktige rammebetingelser for hvor mye innovasjon som er mulig senere. Offentlige prosjekter har som regel lange prosesser, inkludert ferdige reguleringsvedtak før prosjektet utlyses. Dersom teknisk innovasjon og utvikling er et mål i et spesifikt prosjekt, må dette tas hensyn til i prosjektutlysningen, tidspunktet for når den private parten trekkes inn i prosjektet, og ikke minst i fordelingen av risiko og betalingen for risiko ved å teste ut nye teknologier. Dette kan komme i konflikt med et mål om lavest mulig risiko og kostnader i forhold til kvalitet i enkeltprosjekt.

#### **Organisatoriske innovasjoner og tidlig partnering**

Statsbygg har høstet noen erfaringer fra tidligpartnering. I et forsøksprosjekt med modellen i forbindelse med utvidelse av Riksarkivet er det beregnet at tidligpartneringmodellen gav en økonomisk gevinst på 15-20% sammenliknet med mer tradisjonelle kontraktsformer. Modellen med tidligpartnering er begrunnet i dokumenterte markedsimperfeksjoner i byggebransjen som bl.a fører til lav produktivitetsutvikling og et stort antall byggefeil. Et samspill i tidlige fasen, kombinert med risiko- og gevinstfordeling antas å være de viktigste forklaringsfaktorene bak gevinstrealiseringen.

Organisatoriske, gjennomføringsmessige og til dels kontraktsmessige innovasjoner er funnet i flere OPS-prosjekt. Denne formen for innovasjoner utgjøre en stor andel av



forklaringsfaktorene bak kortere prosjektgjennomføring og en tidligere realisering av et infrastrukturprosjekt organisert gjennom en OPS-kontrakt. Organisatoriske innovasjoner synes å ha bedre betingelser jo tidligere den private parten trekkes inn i planleggingen.

Tidligpartneringsforsøket i Statsbygg krevde flere avklaringer av prosedyrer og anbudsregler, men lot seg gjennomføre innenfor dagens regelverk. Derimot viser planleggingen av campusutvikling for NTNU og Høyskolen i Sør-Trøndelag i Trondheim at såkalt "tidlig partneringsmodeller" der en totalentreprise leverandør velges i konseptvalgfase, er problematisk innenfor gjeldende kvalitetssikringssystemer for prosjekter over 500 millioner kroner. I dette spesifikke prosjektet ble siste runden i en partneringskonkurranse avbrutt i påvente av kvalitetssikringen av beslutningsgrunnlaget for konseptvalg. Dette på tross av at det var lagt opp til en kontrakt med exitmuligheter og under forutsetning av at konseptvalget skulle være en politisk beslutning på et senere tidspunkt (jf kap. 4.3).

### **Forskningsfinansiering og OPS**

Hvorvidt finansieringsordninger og kontraktbetingelser vedrørende innovasjons- og forskningsinitiativ under Norges Forskningsråd, Innovasjon Norge, eller andre offentlige etater er å betrakte som OPS-prosjekter er usikkert. De fleste av disse ordningene er rettet mot markedsimperfeksjoner som gir lavere forsknings- og utviklingsaktiviteter i næringslivet, og dårligere spredning av forskningsresultater, enn det som anses som samfunnsøkonomisk optimalt. De fleste ordningene er rettet mot risikoreduerende tiltak, eller direkte finansieringsbidrag for å utløse aktiviteter som ellers ikke ville funnet sted.

Store forskningsprogrammer utviklet gjennom dialog mellom forskningsmiljøer, næringsliv og myndigheter på strategiske samfunnsområder, er en form for organisert samarbeid mellom offentlige og private aktører. Konkurranse og lange kontrakter, med påfølgende evalueringer for å vurdere leveransene underveis, kan sies å være en form for OPS-prosjekt.

## 4 OPS – noen økonomiske perspektiver

### 4.1 Innledning

I dette kapitlet går vi gjennom sentrale økonomiske problemstillinger der OPS-modellen skiller seg fra mer tradisjonelle kontraktsmodeller. Vi gir også en overordnet drøfting og presentasjon av hvordan budsjett- og samfunnsøkonomiske konsekvenser kan utredes.

Kapitlet starter med en gjennomgang av ulike konsekvenser ved OPS, herunder drøftes også tidsaspektet for innfasning av ulike investeringsprosjekter og problemstillinger knyttet til investeringsrekkefølge på tvers av sektorene. Det gis konkrete eksempler som illustrerer mulige suboptimale tilpasninger hvor en OPS-tilnærming kan være et relevant alternativ for å utløse en tidligere nytterealisering på områder med knapphet på investeringsmidler i forhold til investeringsbehov. Deretter går vi over til å se på sentrale elementer som har betydning for realisering av gevinster ved bruk av modellen. Risiko- og transaksjonskostnader gis spesiell oppmerksomhet før vi presenterer et konkret analyseopplegg for vurdering av et OPS-prosjekt.

### 4.2 Virkninger på offentlige budsjetter

OPS-prosjekters betydning for offentlige budsjetter er knyttet til følgende hovedpunkter:

- Langsiktige budsjettbindinger som følge av langvarige kontrakter
- Bruk av private investeringsmidler og offentlig betaling over hele kontraktsperioden gir en annen innfasning 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

OPS-prosjekter innebærer ikke nødvendigvis alltid bruk av private investeringsmidler. I drøftingen av virkningen av OPS på offentlige budsjetter har vi tatt utgangspunkt i såkalte PFI-prosjekter (Private Finance Initiative, se kap 1.2 og 2.6). Dette er en OPS-variant som ble lansert av myndighetene i Storbritannia i 1992 for å oppmuntre privat sektor til investeringer i offentlige sektor. PFI er etter hvert også blitt den mest vanlige OPS-formen i Norge, og da i særdeleshet i forbindelse med kapitalintensiv offentlig infrastruktur innenfor sektorer, etater eller kommuner med kapitalbegrensninger og knapphet på investeringsmidler i forhold til investeringsbehovene.

Erfaringene viser at den viktigste virkningen OPS-modellen kan ha på offentlige budsjetter er at den, under gitte forutsetninger, kan føre til lavere samlede kostnader ved gjennomføring av offentlige investeringsprosjekter over prosjektenes levetid. Dette gjelder uavhengig av om det offentlige-private partnerskapet inkluderer private investeringsmidler. Dersom OPS-kontraktene ikke lykkes etter intensjonene kan virkningen på offentlige budsjetter bli motsatt, dvs. føre til en større samlet budsjettbelastning.

Eventuelle besparelser innebærer at mer ressurser i budsjettene kan brukes til andre formål eller til å redusere det samlede behovet for skattefinansiering. Redusert behov for skattefinansiering vil i seg selv ha gunstige virkninger på økonomisk vekst siden det knytter

seg realøkonomiske kostnader til innkreving av skatt. Erfaringer fra Storbritannia tyder dessuten på at bruk av OPS som et supplement til mer tradisjonelle offentlige gjennomføringsmodeller, kan fungere som et benchmark og bidra til erfaringsoverføringer og utvikling i andre offentlige prosjekter. I så tilfelle kan et visst tilfang av OPS prosjekter der modellen er egnet, bidra til besparelser i offentlige budsjetter ut over de eventuelle bidragene som høstes fra hvert enkelt OPS-prosjekt.

#### **4.2.1 Hvordan virker OPS på offentlige budsjetter og investeringer?**

OPS fikk stort gjennomslag i Storbritannia tidlig på 90-tallet delvis på grunn av at det fremsto som en metode for å få til høyere offentlige investeringer med uendrede underskudd i offentlige budsjetter. Dette hadde sin bakgrunn i store etterslep i infrastrukturinvesteringer og en vanskelig underskuddssituasjon.

Også i Norge er det tenkelig at den politiske beslutningsprosessen kan virke slik at muligheten for OPS-kontrakter fører til at det settes i gang flere prosjekter enn det ellers ville ha blitt gjort innenfor den samme budsjettammen. Hvorvidt dette er positivt eller negativt avhenger av om innfasingen av offentlige investeringsprosjekter i utgangspunktet er optimal, og om fordelingen mellom private og offentlige investeringer er optimal. Budsjettregelen skal ivareta mange hensyn, og vil nødvendigvis ikke alltid kunne sikre en optimal investeringsinnfasning og/eller en optimal fordeling mellom private og offentlige investeringer. OPS kan i enkelte tilfeller kompensere for utilsiktede effekter av budsjettregelen og offentlige beslutningsprosesser.

Valg av kalkulasjonsrente og vurdering av fremtidige inntekter og utgifter er her vesentlig. Dersom kapitalmarkedet ikke er i likevekt eller det er andre former for markedssvikt som gjør at den innenlandske renten ikke automatisk er gitt utenfra, kan offentlige investeringer få betydning for privat sparing og investering. Sett fra samfunnets side kan for høy kalkulasjonsrente på offentlige prosjekter gi en fare for at for mange private prosjekt gjennomføres i forhold til offentlig prosjekt. Motsatt vil for lav kalkulasjonsrente, dvs for lave krav til avkastningen på offentlige prosjekter i forhold til tilsvarende private prosjekter, kunne føre til at for mange offentlige prosjekter gjennomføres. Dette er problemstillinger som gjelder uavhengig av om det velges en OPS-modell eller andre gjennomførings- og investeringsmodeller.

I samfunnsøkonomisk forstand representerer OPS 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.

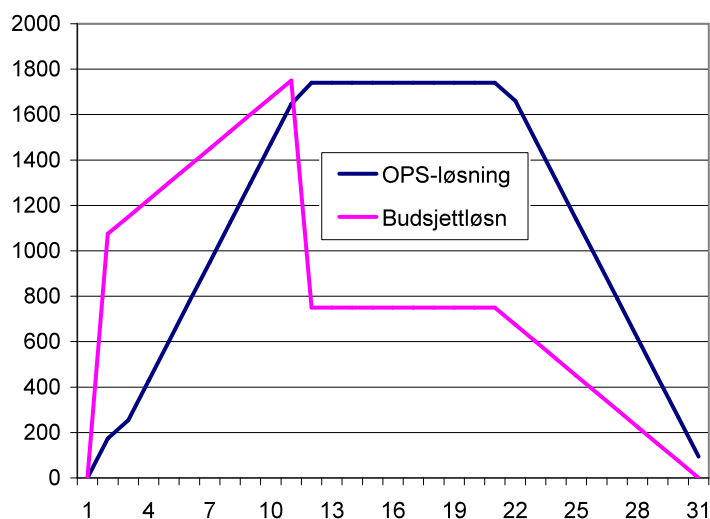
Dersom den økonomiske politikken fører til for høy samlet etterspørselsvekst gir det seg utslag i press i økonomien (mangel på realressurser), uansett om pengene som brukes er lånt i en bank eller bevilget fra et offentlig budsjett. Med effektive kapitalmarkeder er den effektive kostnaden ved kapital 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.

#### 4.2.2 OPS (PFI)– effekter for betalingsprofilen for investeringer

Sammenliknet med en tradisjonell finansiering av et investeringsprosjekt over statsbudsjettet vil betalingsprofilen, eller innfasingen av kostnadene i statsregnskapet, endres gjennom et OPS-prosjekt med privat investering.

Figuren under illustrerer hvordan et OPS-prosjekt med private investeringer kan påvirke betalingsprofiler for investeringer sammenliknet med en ordinær offentlig investering, i



figuren kalt budsjettløsning. Figuren er et eksempel på en ren illustrasjon som bare er ment å illustrere profilen i de to ulike tilfellene, og ikke nivå på kurvene. Eksempelet bygger på forutsetningen at det gjøres 1 prosjekt i året i 10 år og alle har en levetid på 20 år. OPS-prosjektene betales med annuitetslån og det er lagt inn samme rente (alternativkostnad) og vedlikeholdskostnader i begge. Dersom PFI blir et fast innslag i investeringsbudsjettene, dvs at en andel av prosjektene gjøres med PFI i all fremtid, vil kostnadene for budsjettene ved de to måtene å finansiere på konvergere. Det finnes mange ulike mulige PFI-profiler med valg mellom annuitetslån og serielån og lengde på løpetid. En av fordelene med PFI-prosjekter er nettopp at det er mange ulike PFI-profiler og dermed mange valgmuligheter for å utforme PFI-prosjektene og når belastningene over de offentlige budsjettene kommer. På etats- og kommunenivå kan dette i enkelte tilfeller gi en større forutsigbarhet og budsjettkontroll enn ved låneopptak og egen forvaltning av drift- og vedlikehold. Utfordringen er å synliggjøre de langsiktige økonomiske forpliktelsene knyttet til PFI-prosjekter slik at dette tas hensyn til i beslutningsprosessen. I prinsippet er en OPS-kontrakt med tilhørende økonomiske forpliktelser og bindinger enkel å få oversikt over. Om dagens regelverk er tilstrekkelig til å hindre oppbygging av "skjult" gjeld eller skjulte økonomiske forpliktelser bør gis en nærmere vurdering dersom kontraktsformen tas i bruk i et større omfang i Norge.

Debatten i England har etter hvert dreid bort fra tanken om at PFI er en metode for å skaffe mer ressurser til offentlige investeringer. Det som fremheves som det viktige er de forventede effektiviseringseffektene nevnt over ("better value for money") og som drøftes mer utførlig i under. Dette skyldes også at de finansielle virkningene av OPS på offentlige budsjetter samlet sett uansett blir små selv om bruken av PFI er omfattende slik som i Storbritannia. I motsetning til norsk offentlig sektor har britisk offentlig sektor betydelig gjeld, om lag 42% av BNP. Utrekninger foretatt i det britiske Finansdepartementet viser at selv et relativt høyt nivå på planlagte PFI-prosjekter isolert sett bidrar til liten reduksjon i gjeld. Dersom man hadde valgt å finansiere dette ved opplåning med statsobligasjoner (dvs

på statens hånd) ville virkningen i kapitalmarkedene vært små og det hadde trolig ikke influert merkbart på rentenivå.

Som vist foran viser evalueringer fra både Norge og Storbritannia at flere OPS-prosjekter har gitt en raskere og ofte en billigere levering av etterspurt service og fasiliteter, og således gitt besparelser på offentlige budsjetter. En svakhet ved mange av beregningene er at det kun fokuseres på kostnadssiden uten at eventuelle kvalitative nytteelementer inkluderes i beregningene. Det er også påvist at det kan være betydelige sunkne kostnader knyttet til spesifisering av ytelseskontrakter og forhandlinger. Dette bidrar til høye transaksjonskostnader som igjen krever en viss størrelse på kontraktene, eller mange gjentatte "like prosjekter", for at besparelsene over offentlige budsjetter kan forsvare transaksjonskostnadene.

Hvilken finansieringsløsning som samlet sett vil gi lavest belastning av de offentlige budsjettene, gitt alt annet likt, kan ikke gis et entydig generelt svar. Dette avhenger bl.a. av spørsmål knyttet til restverdi, levetid, overtagelse ved kontraktsutløp, risikofordeling, kapitalkostnader, mv. Disse forhold er av underordnet betydning sammenliknet med de potensielle effektiviseringsgevinstene og nytterealiseringen som søkes oppnådd, og som bør ligge til grunn for eventuelle valg av OPS-modellen.

### **4.3 Binding av budsjettene og vedlikeholdsetterslep**

I diskusjonen om bindinger av budsjettene må en skille mellom virkningen for offentlig sektor under ett, for stat og kommune og for enkelte statsetater. Dersom en offentlig etat har et fast budsjett år etter år regnet i faste priser, så vil økt bruk av OPS nødvendigvis binde opp budsjettet til faste betalinger til OPS-prosjekter. Det gir en annen tidsprofil i hvordan man bestemmer hvilke prosjekter som skal realiseres og når det skal skje. Avgjørelsen om å bygge tas lenge før betalingen skal skje. Om dette minsker eller øker handlefriheten slik begrepet forstås i norsk politikk, er et definisjonsspørsmål. Det er teoretisk mulig at en etat eller enkeltkommune kunne komme til å inngå så mange og store OPS-kontrakter at det fikk en uheldig innvirkning på mulighetene til å opprettholde normal drift. Dette er en situasjon som har mange likhetstrekk med et overdrevet låneopptak i en kommune og det synes vanskelig å tro at dette vil kunne bli et stort problem i offentlig sektor i Norge. Det skyldes først og fremst at overordnede myndigheter vil gripe inn og at den type binding av budsjettet som OPS innebærer ikke er vanskelig å forutse eller forstå. Dette er den samme kontrollen som føres med kommunenes generelle investeringsaktiviteter. Det bør likevel vurderes om dagens regelverk og praksis sikrer tilstrekkelig gjennomsiktighet, og om dagens kontrollrutiner med kommunenes investeringsaktiviteter i tilstrekkelig grad fanger opp OPS-bindinger.

Den samlede offentlige sektoren i Norge er stor netto fordringshaver. Det skyldes selvsagt at Staten har plassert store midler i Petroleumsfondet som ved utgangen av 2006 er anslått å være om lag 1 850 milliarder kroner. Kommunesektoren i Norge har på sin side en del gjeld. Nettogjelden i kommuneforvaltningen er nå på om lag 140 prosent av inntektene. I 2002 ble fremtidige pensjonsforpliktelser tatt inn i disse tallene og det gir brudd i tidsserien. Det er likevel klart at det har vært en viss økning i gjeldsgradene i kommunene de siste 10 – 12 årene. Kommunenes gjeld overvåkes nøye både som en del av den årlige budsjettdiskusjonen i Stortinget og for enkeltkommuner ved Kommunaldepartementets og fylkesmennenes kontrollordninger.

#### **4.3.1 Vedlikeholdsetterslep og investeringstidspunkt**

For kommuner, etater eller sektorer med betydelige investerings- og vedlikeholdsetterslep kan et større innslag av OPS-kontrakter som inkluderer private investeringer, gi

budsjettbesparelser gjennom lavere vedlikeholdskostnader og/eller potensielle effektiviseringsgevinster i den øvrige virksomheten, uten at utgiftsrammene økes. En tidligere nytterealisering kan i mange tilfeller forsvare et OPS-prosjekt med private investeringsmidler selv om dette ikke gir direkte besparelser sammenliknet med en investering over offentlige budsjetter. Eksempelvis er det påvist betydelige investerings- og vedlikeholdsetterslep blant annet innenfor fengselsvesenet, universitets- og sykehussektoren. En tidligere realisering enn det som er mulig innenfor fastsatte budsjettrestriksjoner kan gi samlede besparelser i sektoren, selv om selve investeringsprosjektet kunne blitt realisert til samme kostnad (eller lavere kostnader) ved en tradisjonell investeringsløsning over statsbudsjettet på et senere tidspunkt.

#### **Eksempel Molde sjukehus**

På sektor/etatsnivå kan også en tidligere realisering av et investeringsprosjekt utløse inntekter for gjeldende etat/sector. Beregninger utført for Molde sjukehus viste et betydelig produktivitets- og kvalitetstap som kan knyttes til en gammel bygningsmasse. Helseforetakenes kapitalbegrensinger gav ikke rom for investeringer i ny bygningsmasse samtidig som helseforetaket investerte i nytt universitetssykehus i Trondheim. En OPS-løsning med privat finansiering kunne gi en tidligere realisering av ny bygningsmasse innenfor foretakets årlige budsjetttrammer for Molde sjukehus. En ny bygningsmasse ville kunne gi organisatoriske gevinster, økt produksjon og dermed også økt inntektsgrunnlag for sjukehuset. OPS kan i denne sammenheng ses som et virkemiddel som kompenserer for uønskede effekter av kapitalbegrensningene helseforetakene i praksis er tillagt. De årlige budsjetteffektene og –bindingene som følger av årlige betalinger til OPS-selskapet, ville for Molde sjukehus sin del ikke nødvendigvis bli større enn årlige kostnader til nødvendig vedlikehold og tilpasninger for å opprettholde den ønskede driften innenfor eksisterende bygningsmasse. Helseforetaket ville imidlertid blitt bundet til en leiekontrakt på 25 år, med muligheter for overtagelse av bygningsmassen etter kontraktens utløp.

#### **Eksempel NTNU, Trondheim**

Planlegging og utvikling av nye campusløsninger for NTNU har vist at manglende kapitalisering av eiendom i offentlige regnskaper bidrar til å skjule verdier som er bundet til eksisterende løsninger. NTNU forvalter i dag eiendommer som ikke benyttes til forsknings- og undervisningsbygg. Dette representerer urealiserte verdier i forhold til både NTNU og sektorens målområder. På grunn av manglende aktivering og balanseføring av eiendomsmassen, gir dagens prinsipper for regnskapsføring i staten ikke tilstrekkelig informasjon om verdien av eiendommer (alternativverdi), og dermed heller ikke informasjon om potensielle gevinster ved å konvertere hele eller deler av eksisterende eiendoms- og bygningsmasse i et investeringsprosjekt som kan gi en mer hensiktsmessig infrastruktur for enheten som forvalter eller bruker infrastrukturen. Et samarbeid med en privat partner gir muligheter til å kapitalisere "overskuddseiendom" og gjennomføre et investeringsprosjekt med begrensede belastninger over NTNUs (og dermed statens) budsjetter. Risikoen knyttet til eiendomsutvikling med tilhørende verdirealisering kan om ønskelig overlates til en privat aktør.

Alternativet i dette tilfellet er å behandle investeringsprosjektet som et ordinært offentlig investeringsprosjekt med bevilgning over statsbudsjettet og eventuelle frigitte eiendommer og eiendommer som ikke nyttes til NTNUs hovedformål som to selvstendige prosjekt. Verdirealisering av udisponerte eiendommer med tilhørende risiko beholdes på statens hånd, og vil normalt fases inn senere enn investeringskostnadene og ikke nødvendigvis føres som inntekt i sektoren eller på NTNU. De to variantene vil foruten å gi ulik risikoprofil og innfasing av kostnader og inntekter over statsbudsjettet samlet, også kunne få betydning for investeringsrekkefølgen under Kunnskapsdepartementet og/eller fordelingen av statens investeringsmidler mellom ulike sektorer.

### **Eksempel Høgkolen i Sør-Trøndelag**

Høgskolen i Sør-Trøndelag leier i dag mesteparten av lokalene fordelt på en rekke aktører (private og offentlige) spredt på forskjellige steder i Trondheim. Ved å inngå partneravtale som inkluderer private investeringsmidler med langsiktig forpliktende leieavtale og overtagelse av bygget ved kontraktutgåelse, vil Høgskolen kunne realisere en samlet løsning med mer hensiktsmessig lokaler innenfor dagens husleieramme. Dette vil i tilfelle kreve en langsiktig leieavtale på 20-30 år. Alternativene i dette tilfelle er at staten investerer i tilsvarende bygg, som deretter leies til Høgskolen gjennom Statsbyggs husleieordning, eller å fortsette dagens løsning (der om lag 75% av lokalene leies utenfor staten).

For Høgskolen vil budsjettkonsekvensene av dagens løsning, og en realisering av ny campusløsning med privat eller offentlig investering, i prinsippet være de samme. Potensialet for en høyere nytterealisering anses imidlertid som betydelig ved en ny og samlet campusløsning.

For staten vil OPS-modellen med privat finansiering og en tradisjonell modell med offentlig investeringer, gi ulik innfasing av kostnader. En videreføring av dagens ordning der 75% av lokalene leies utenfor staten, kombinert med oppdatering og nødvendig vedlikehold av eksisterende bygningsmasse gir en annen kostnadprofil. Bevilgningene til Høgskolen vil være de samme, men om lag 25% av leiekostnadene vil komme som inntekt under Statsbyggs husleieordning.

Hva som samlet sett gir lavest belastning over statsbudsjettet er usikkert. Derimot vil alternativet med privat investering fordele investeringskostnadene over 25 år, og dermed medføre en langsiktig budsjettforpliktelse, mens en offentlig investering gir en høyere belastning på investeringstidspunktet kombinert med lavere årlige kostnader. Gitt at høgskolens virksomhet skal opprettholdes, ligger det i praksis en kostnadsforpliktelse knyttet til lokaler, uansett løsning. En OPS med privat investering vil kunne gi en tidligere realisering av et investeringsprosjekt og gi en tidligere nytterealisering (som ikke regnskapsføres). På grunn av et betydelig investeringsetterslep i sektoren, må det forventes "investeringskø" og en senere realisering med offentlig investering, selv om nytten overstiger kostnadene, og det påvises nyttetape ved å vente på tilgjengelige investeringsmidler.

#### **4.3.2 Vedlikeholdsetterslep og regnskapsprinsipper kan gi suboptimal tilpasning**

Eksemplene over viser at statens prinsipper for regnskapsføring kombinert med akkumulerte vedlikeholds- og oppdateringsetterslep og knapphet på investeringsmidler i forhold til påvist vedlikeholds/oppdateringsbehov i enkelte tilfeller kan gi suboptimale tilpasninger mht til valg av investeringstidspunkt og lokalløsninger.

Innenfor sektorer med påviste vedlikeholds- og investeringsetterslep (som eksempelvis universitets- og høyskolesektoren) kan en andel OPS-prosjekter med privat investering gi positive effekter og besparelser over offentlige budsjetter sammenliknet med et nullalternativ der vedlikeholds- og investeringsetterslepet dyttes framover i tid. Spesielt i tilfeller der det er ønskelig å konvertere eksisterende bygnings- og eiendomsmasser til nye løsninger eller andre lokaliseringer, kan totalentrepriser der investering i ny infrastruktur og avhendig av overskuddseindom inkludert eiendomsutvikling inngår, kunne høste potensielle effektivitetsgevinster. Denne type gevinster kan høstes selv om ikke private investeringsmidler inkluderes i OPS-kontrakten.

Hva som gir de største budsjettmessige bindingene eller framtidige budsjettforpliktelser av langsiktige betalingsforpliktelser til en privat part og fortsatt drift i gamle bygg, kombinert med utsatt vedlikehold/oppdatering av en offentlig bygningsmasse, er ikke opplagt.

#### 4.4 Bedre styring og mindre "strategisk budsjettering" ved OPS?

Det offentlige har som regel en lang rekke prosjekter som de kan ønske å sette i gang. Spørsmålet er ikke bare *om* et prosjekt skal settes i gang, men også *om når*. Dersom et privat firma som deltar i OPS, vet at det må dekke ekstra kostnader hvis noe går riktig galt med prosjektet, men får gevinsten hvis det går langt bedre enn forventet, vil en vente at det legges ressurser i å unngå ubehagelige overraskelser. Hvor langt et privat firma vil gå i retning av å dekke seg inn, avhenger av hvor stor aversjon firmaet har mot risiko og i hvilken grad uventede utfall i et prosjekt kan være korrelert, negativt eller positivt, med utfall i andre prosjekt som firmaet har eller i ferd med å få. Store firmaer vil i denne sammenheng ha større muligheter til å sette sammen en prosjektportefølje med mindre samlet varians enn små firma. Mindre firmaer kan gjennom finansmarkedet betale for tilsvarende risikoavlastning.

Ved at private firma vet at de må bære kostnadene hvis det skjer overskridelser i prosjektet vil budsjettet de leverer inn i anbudsrunder reflektere ikke bare de forventete kostnadene i prosjektet, men også den risikopremien de legger inn for å gardere seg. Risikopremien vil variere med hvor risikoavers firmaet er (se under for nærmere drøfting av risiko).

Erfaringen med offentlige utbyggere (internasjonalt så vel som i Norge) er at det ofte skjer overskridelser der det kan se ut som at den offentlige etaten som står for utbyggingen, regner med at stat, eventuelt kommune, vil dekke overskridelser. Dersom den offentlige etaten er opptatt av å få flest mulige prosjekt gjennomført, kan en risikere en strategisk underbudsjettering: Det gjelder å få kostnadene ned i planfasen. Sjansen for at prosjektet gjennomføres i kampen mot andre investeringsprosjekter vurderes da ofte som større. Overskridelser, eller inntektsbortfall, regner en med vil bli dekket etter hvert som de dukker opp.

Hvorvidt faktiske budsjettoverskridelser og/eller inntektsbortfall i offentlige infrastrukturprosjekt skyldes strategisk underbudsjettering eller andre forhold er ikke et tema for denne rapporten. På statlig nivå er kravene til beslutningsgrunnlaget ved store investeringsbudsjett innskjerpet, bl.a. som følge av erfaringene fra utbyggingen av Gardermobanen og diverse vegprosjekter, der særlig inntektspotensialet har vært overestimert.

OPS kan gi mindre innslag av strategisk budsjettering og kan for noen prosjekter gi høyere og mer realistiske kostnader i beslutningsfasen. OPS-kontrakter som utformes med en betaling der også etterspørselen eller prosjektets inntektsside spiller inn, vil også kunne gi en etterprøving av prosjektets nytte eller inntektsside.

Overestimert etterspørsel og/eller underestimerte kostnader kan også være en utfordring i OPS-prosjekter dersom risikooverføringen og –fordelingen ikke er reell og hensiktsmessig. Erfaringer fra Ungarn viser eksempler på veiprojekt der estimatene for vegtrafikk og bompenger ble 50 % lavere enn estimert. Konsekvensene av feilestimeringen var at den private part fikk problemer med sine långivere og dermed ikke klarte å ferdigstille prosjektet. Staten måtte overta deler av kostnadene på tross av at den finansielle risikoen i utgangspunktet var lagt på den private parten.

En viktig forutsetning for at OPS skal bidra til mindre strategisk budsjettering, eller en reell etterkontroll av estimerte inntekter og kostnader, er at risikofordelingen er hensiktsmessig og reell, og at den offentlige parten uansett ikke overtar kostnader, eller kompenserer for inntektsbortfall som den private parten i utgangspunktet skulle bære risikoen for. Dersom dette ikke er tilfelle kan konsekvensene bli større belastninger på offentlige budsjetter som følge av strategisk budsjettering slik eksempler fra Ungarn viser.



#### 4.5 Utløsning av økt betalingsvilje for tjenester

Gebyrer (brukerbetaling) er en viktig del av finansieringen av norske kommuner, og det er nærliggende å tro at det kan bli enda viktigere i fremtiden. Det kan blant annet tenkes mange ulike situasjoner der det eksisterer betalingsvilje og -evne for offentlige tjenester som ikke blir produsert fordi det ikke er budsjettmessig dekning i kommunene, men som det ikke er tradisjon for å ta betalt for fullt ut.

I samfunnsøkonomisk forstand oppstår det da en kjø eller overskuddsetterspørsmål og et dertil påfølgende nyttetap ved at tjenesten ikke blir produsert. Innenfor for eksempel eldreomsorg og i barnehagesektoren kan dette nyttetapet være betydelig. Det kan meget vel tenkes at OPS løsninger vil komme raskere i gang og at det under gitte forutsetninger vil være mer naturlig å kreve inn slik betaling fra betalingsvillige brukere. Hvis dette er tilfelle kan en samfunnsøkonomisk gevinst realiseres uten full kostnadsdekning over offentlige budsjetter. Det er trolig særlig viktig å se dette i sammenheng med utvikling av systemer for at "pengene skal følge brukeren". Barnehagesektoren er eksempelvis organisert med at "pengene følger brukeren" i form av hodestøtte per barn. Risiko for ledig kapasitet som følger av at overskuddsetterspørsmålet er i ferd med å elimineres, og politisk usikkerhet knyttet til offentlig støtte og maksimalpris, legger begrensninger på private aktørers investeringsvilje i sektoren. OPS-kontrakter med en risikofordeling der den private part kun sitter med risiko de selv kan påvirke, kan være en mulig løsning for å bidra til full barnehagedekning uten en ytterligere økning av offentlige investeringer (og utgifter) i sektoren.

Et annet eksempel er debatten om fremtidig organisering av pleie og omsorgstjenester i kommunene. Stadig flere hevder at det bør skje en harmonisering av brukerbetaling i og utenfor institusjon, basert på at enhver uavhengig av alder og hjelpebehov, er ansvarlig for egen bolig og husholdning. I den sammenheng må en også se på om det kan være gode grunner for å gå bort fra dagens ordning med pakkepris for opphold i institusjon og heller skille mellom boutgifter, husholdningsutgifter og utgifter til helsetjenester, pleie og omsorg. For beboere på sykehjem innebærer dette konkret at de enkelte tjeneste splittes opp og at det stipuleres en husleie, kostpenger, pris på pleie- og omsorgstjenester og helsetjenester. Det bærende prinsipp i denne modellen er at man betaler for tjenester uavhengig av bosted.

Det er videre mulig å organisere dette slik at brukerne mottar penger og kjøper de omsorgstjenestene de ønsker, alternativt at institusjonen/tjenestene mottar penger i forhold til hva de yter av tjenester som den inntektsbaserte finansieringen av sykehusene. Modellene innebærer økt valgfrihet og brukerinnflytelse, og er aktuell i forhold til konkurranseutsetting av tjenester. Kommunene kan imidlertid utvikle slike modeller uavhengig av hvilke brukerbetaling/finansieringsordninger sentrale myndigheter velger.

Det springende punktet i forhold til denne rapporten er om OPS-løsninger kan legge til rette for utvikling av flere og bedre tilpassede tilbud og at dette finansieres ved brukerbetaling. I samfunnsøkonomisk forstand blir det sentrale punktet om en innføring av slike (nye) prinsipper for en stor sektor i økonomien kan føre til at den samlede ressurstilgangen øker gjennom en mer effektiv utnytting av landets ressurser. Det er grunn til å tro at offentlig-privat samarbeid, samt ulike samarbeidsrelasjoner der også frivillig sektor inngår, har gitt positive bidrag bl.a gjennom bedre brukertilpasning. Formaliserte OPS-kontrakter med en aktiv bruk av risikodeling og konkurranse som en del av insentivstrukturen, kan kunne supplere og videreutvikle denne type samarbeid.

#### 4.6 Gir OPS-modellen monopoltilpasninger?

De langvarige kontraktene representerer en betydelig styringsutfordring i OPS-prosjektene. Det er en utfordring å unngå monopoltilpasninger og dermed "underperformance" i de lange driftskontraktene som OPS-prosjektene opererer med.

Kontraktsutforming og avtalen mellom myndighetene og bedriften (konsortiet) kan gi insentiver til å levere og utvikle kvalitet over hele kontraktsperioden, og kan kompensere for manglende konkurranse i kontraktsperioden. Eksempelvis kan betalingen knyttes til brukertilfredshet eller andre konkrete kvalitetskrav. Asymmetrisk informasjon mellom myndighetene og bedrift (konsortiet) kan imidlertid gjøre det komplisert å utforme "optimale" insentiver.

På bakgrunn av erfaringer fra andre land er det grunn til å anta at faren for monopoltilpasning blir mindre dersom OPS blir et reelt alternativ innenfor et område. Dersom det kommer flere OPS anbud innenfor samme bransje, kan trusselen om at en ikke vinner fram i senere anbud bidra til å opprettholde et implisitt konkurranstrykk i OPS-avtaler som er i gang. Dette er imidlertid ikke tilstrekkelig til å hindre at enkelte aktører inntar en monopoltilpasning.

Det er derfor også et viktig spørsmål hvilke exitmuligheter som egentlig foreligger for en offentlig etat som er lite fornøyd med det man får ut av en OPS kontrakt. Exitmuligheter for den offentlige parten ved manglende kvalitet i forhold til sammenliknbare prosjekt, kan bidra til å holde oppe et konkurranstrykk. Utfordringen her er å komme fram til en avtale som både sikrer exitmuligheter for den offentlige partneren til en akseptabel pris, samtidig som avtalen gir tilstrekkelig sikkerhet til at den private parten opplever den som attraktiv.

En OPS-kontrakt krever andre kontroll- og oppfølgingsrutiner enn en konkurranseform med kortere tidsperspektiv. "Trussel" om konkurranse framheves ofte som en viktig forklaringsfaktor bak effektivitetsgevinster. Faren for monopoltilpasning for den private parten er relevant, og kontraktsutformingen med tilhørende insentivstrukturer bør derfor utformes slik at sannsynligheten for monopoltilpasninger reduseres.

I sektorer eller områder med umodne teknologier og markeder viser den internasjonale litteraturen til en risiko for lock-in situasjoner ved OPS-kontrakter. Langsiktige kontrakter innen eksempelvis IKT gir en risiko for at den offentlige parten blir låst til en teknologi, uten muligheter til å få full nytte av prisreduksjoner og teknologitvikling i kontraktsperioden. Selv om det i prinsippet vil være mulig å utforme kontrakter som har til hensikt å forhindre uheldige lock-in situasjoner viser det seg at dette i praksis er vanskelig. OPS-kontrakter kan dermed på en del områder hemme innovasjoner og teknologisk utvikling som følge av monopolsituasjonen som skapes i en OPS-kontrakt. Denne problemstillingen gjelder for øvrig også ved andre kontraktsformer og offentlige innkjøp på områder med umodne teknologier.

#### 4.7 Potensielle effektivitetsgevinster og innovasjon ved OPS-modellen

Effektivitetsgevinstene ved et OPS-prosjekt avhenger selvsagt av hvilken type prosjekt og sektor vi ser på. Et fellestrekk som går igjen i flere studier og sektorer er at OPS-prosjekter synes å gi en raskere framstilling og gjennomføring av utbyggingsfasen slik at tjenesteproduksjonen kan starte tidligere. Nyttan av et prosjekt neddiskonteres til investeringstidspunktet. Jo raskere en vei, bygning eller et jernbanespor kan tas i bruk, desto høyere er den neddiskonterte nytten.

Nær alle OPS-prosjektene i England er blitt ferdigstilt i henhold til tidsplanen. For Englands del representerer dette et stort sprang fremover sammenlignet med å bygge og utvikle i egen regi. OPS-selskapene er også gitt kraftfulle insentiver til å ferdigstille i henhold til plan,

ved at betydelige bøter er knyttet til for sen ferdigstilling av prosjektet. Dette i tillegg til at nedbetalingen av fasiliteten ikke tar til før ferdigstillingen og "nøkkel er overlevert".

Hvorvidt OPS-prosjekter har gitt innovasjon, bidratt til kvalitetsutvikling i tjenesteproduksjon, eller lavere samlede prosjektkostnader sammenliknet med tradisjonell konkurranseutsetting, varierer. Ved å se bygging og drift i sammenheng skal OPS, etter intensjonene, gi incentiver til å utforme infrastrukturen (vei, bygg) slik at tjenesteproduksjon kan utføres med høyere kvalitet til samme kostnad. Denne nytteeffekten ble i liten grad realisert i de første OPS-prosjektene i England, men synes å ha fått større betydning i senere OPS-prosjekt. Manglende innovasjon tilskrives for en stor del at anbudsinnbydelsene i de første prosjektene ikke åpnet for innovasjon. Dette er blant annet påpekt av National Audit Office (britisk riksrevisjon) i en evaluering av de fire første britiske vegprosjektene. Som vist foran er det observert omfattende innovasjon på organisatoriske områder i prøveprosjektene i vegsektoren i Norge, mens hypotesen om omfattende teknisk innovasjon ikke er bekreftet. Dersom teknologiske innovasjoner er en målsetting i et prosjekt, må det tilrettelegges for det fra prosjektstart og gis kontraktsmessig rom for det. Risikofordelingen og ytelseskravene som stilles i kontrakten vil også påvirke om leverandøren finner det mest hensiktsmessig å prøve ut nye løsninger eller velge kjente løsninger.

Organisatoriske innovasjoner, utvikling av kontraktuelle forhold, incentivstrukturer mv som kan bidra til raskere prosjektgjennomføring og tidligere frigivelse av kapitalutstyr kan i mange tilfeller gi vel så store gevinster som teknologiske innovasjoner. En byggeprosess involverer en rekke profesjoner og kan bestå av flere hundretalls kontakter. Dårlig samspill mellom ulike aktører i en byggeprosess, mangelfull helhetsplanlegging og manglende incentiver i en byggeprosess til å optimalisere hele verdikjeden fra planlegging til bruk, er viktige forklaringsfaktorer bak lav produktivitsutvikling og et stort antall byggefeil i BAE-næringen. Byggefeil alene er stipulert til 12-15 mrd kr per år (St.prp.1 (2007-2008)). Organisatoriske innovasjoner kan derfor være svært vesentlige og nødvendige for å forbedre produktiviteten og redusere antall byggefeil i en byggeprosess.

#### 4.7.1 Identifiserte OPS-suksessfaktorer

En bredt nedsatt kommisjon som skulle vurdere åtte års erfaring med OPS i England (IPPR, 2001) identifiserte følgende momenter som ville påvirke besparelses- og kvalitetsforbedringspotensialet for det enkelte prosjekt:

- I hvilken grad er det mulig å overskue risikofaktorene i prosjektet? Og vil det være mulig å fordele risikoen på en slik måte at den kan håndteres kostnadseffektivt av enten offentlig eller privat sektor?
- I hvor stor grad vil det være mulig å se bygging, drift og vedlikehold i en helhet.
- I hvilken grad åpner kontraktene opp for innovasjon og nyskaping? Desto mer det fokuseres på tekniske parametere, desto mindre rom blir det for innovasjon og kreativitet.
- Konkurranse gir kostnadsbesparelser og innovasjon. Det må være flere tilbydere for å gi en effektiv konkurranse. Graden av konkurranse synes å påvirke både prisen, kvaliteten og den samlede innovasjonen i prosjektet.
- Begge parter må være innstilt på å inngå i et reelt partnerskap. Et partnerskap dreier seg om å gi og ta og forstå den andre parts rasjonalitet for så å kunne skape en god helhet i prosjektet.

Der en eller flere av disse forutsetningene ikke var tilstede eller ikke gjort godt nok, ble kvalitets- og besparelsespotensialet mindre. Utformingen av anbudsdokumentene og

hvordan tjenesten som skal leveres er spesifisert, viser seg å ha stor betydning for hvorvidt en OPS-kontrakt høster innovasjonsgevinster.

#### 4.8 Måling av samfunnsøkonomisk effektivitet

Enhver konkret og empirisk behandling av temaet *effektivitet* må ta for seg prisen på og mengden av en vare, tjeneste eller aktivitet, og innsatsfaktorene (mengde og pris). Et viktig spørsmål er om det alltid kan framskaffes slike data og med hvilken kvalitet. I forhold til OPS-prosjekt som innbærer langsiktige kontrakter der en rekke ulike kostnads- og nytteelementer inngår, er det særskilte utfordringer både i forhold til det empiriske grunnlaget og i forhold til metodene som er benyttet for å beregne eventuelle effektivitetsgevinster. En stor del av den internasjonale debatten om OPS er relatert til målemetodene og en påstått manglende åpenhet om det empiriske grunnlaget for beregnede effektivitetsgevinster.

I England vurderer myndighetene om et OPS-prosjekt gir "value for money" gjennom å sammenlikne med et konstruert referansealternativ kalt public sector comparator (PSC). PSC konstrueres med utgangspunkt i erfaring fra "best mulig" måte å levere det tilsvarende tilbudet på gjennom tradisjonelle kanaler. PSC skal inkludere risikokostnaden som beholdes på offentlig side gjennom tradisjonell drift. Risikokostnaden beregnes med utgangspunkt i anslag på kostnader ved at de enkelte risikoelementene, som vanligvis er gjort på bakgrunn av tall og erfaringer fra sammenliknbare prosjekt gjennomført i offentlig regi. Kostnadstallene multipliseres med en anslått sannsynlighet for uheldig utfall (Fridstrøm & Markusson 2001). Sannsynligheten for uheldige utfall skal også være forankret i erfaringer fra sammenliknbare prosjekt. Størrelsen på den beregnede risikokostnaden kan være avgjørende for om et OPS-prosjekt gir "value for money". I debatten om OPS har flere forfattere rettet kritikk mot manglende transparens og etterprøvnbarhet av den beregnede risikokostnadene som knyttes til PSC.

Nåverdien<sup>17</sup> av PSC beregnes og sammenliknes med nåverdien i OPS-prosjektet. Samfunnets diskonteringsrente (6% i England) benyttes i beregning av nåverdien.

I følge en undersøkelse gjennomført av Arthur Andersen og Enterprise LSE (2000) er estimert gjennomsnittlig innsparing på 17 %. I 17 av undersøkelsens 29 prosjekter i samferdselssektoren gav dataene muligheter til å verdsette overføring av risiko. I disse prosjektene tilskrives 60 % av de beregnede besparelsene verdien av overført risiko. Den type risiko som oftest gir størst utslag er den som er knyttet til overskridelse i byggekostnader. Risiko og overføring av risiko er en vesentlig del av de potensielle effektiviseringsgevinstene ved OPS-prosjekter.

I Norge har det særlig innenfor samferdselssektoren vært vanlig å benytte nytte-kostnads analyser der det sammenliknes med et referansealternativ i en prosjektvurdering. Utredningsinstruksen stiller også spesifikke krav til utredninger ved statlige investeringsprosjekt. OPS-modellen kan vurderes og sammenliknes med alternative gjennomførings- og finansieringsmodeller innenfor samme analyseapparat som benyttes ved offentlige investeringer og tiltak i dag. OPS-løsninger vil være å foretrekke når de har bedre samfunnsøkonomisk lønnsomhet enn andre løsninger.

I nytte-kostnadsberegninger veies inntekts- og utgiftsstrømmer over flere år sammen. Dersom nytte- og kostnadsstrømmene er ulikt fordelt over tid mellom to alternative prosjekt, kan kalkulasjonsrenten ha avgjørende betydning for hvilket prosjekt som er mest

---

<sup>17</sup> Nåverdien er verdien i dag av samlede nytteeffekter og kostnader som påløper i ulike perioder. Nåverdimetoden gjør det mulig å sammenlikne og summere nytteeffekter og kostnader, målt i kroner, som påløper i ulike år. Begrepet reflekterer også at en krone i dag ikke har samme verdi som en krone om ett år.

samfunnsøkonomisk lønnsomt. I henhold til Finansdepartementets gjeldende anbefalinger er den risikofrie kalkulasjonsrenten i dag på 2%. I såkalte normalprosjekt innenfor offentlige investeringer skal det benyttes en risikojustert kalkulasjonsrente på 4%. Prosjekt med høy grad av konjunkturfølsomhet i etterspørselen eller med en stor andel faste kostnader danner unntak og skal ha en høyere kalkulasjonsrente. I de tilfellene der den systematiske risikoen er betydelig, anbefales det en kalkulasjonsrente på linje med den gjennomsnittlige avkastningen i aksjemarkedet, dvs 6%. Ved innføring av kvalitetssikringsregimet (KS1 og KS2) for offentlige investeringsprosjekter over 500 millioner kroner stilles det krav om egne usikkerhetsanalyser i forhold til systematisk risiko.

I prosjekter der det er måleproblemer knyttet til nyttesiden anbefales det i NOU 1998:16 og Finansdepartementets veileder i samfunnsøkonomiske analyser, å benytte kostnadseffektivitetsanalyser. Formålet med slike analyser er å komme fram til det tiltaket som minimerer kostnadene ved å oppnå et gitt mål. Ved en slik tilnærming vil ikke kvalitetsforskjeller verdsettes i analysen. I vurderingen av om et prosjekt skal gjennomføres gjennom OPS-kontrakt, tradisjonell konkurranseutsetting (hele eller deler) eller i offentlig regi, antar vi at denne tilnærmingen er mest aktuell fordi det gir staten/kommunen oversikt over kostnadene ved å levere en gitt kvalitet. Dersom innovasjon og kvalitetsutvikling er et mål med en OPS-kontrakt kan kostnads-virkningsanalyser være mer relevant. Kostnads-virkningsanalyser gir en kartlegging av kostnader for ulike tiltak som er rettet mot samme problem, men der effektene av tiltakene ikke er helt like. I slike tilfeller skal det nødvendigvis ikke velges det tiltaket, eller gjennomføringsmodell som gir lavest kostnader.

### Måleproblemer på nyttesiden

Fra Storbritannia er det pekt på at en sammenlikning med referansealternativet (PSC) kan komme til kort i forhold til kvalitative verdier. Dette gjør at det i følge National Audit ofte i all for stor grad fokuseres på kostnader uten at forventede nytteeffekter i like stor grad tas hensyn til. Dersom kvalitetsforbedringer og innovasjon er en viktig del av formålet ved valg av OPS, bør nyttesiden, og i særdeleshet de målområdene hvor det forventes (eller ønskes) kvalitetsutvikling eller innovasjon, gis spesiell oppmerksomhet i vurderingen av gjennomføringsmodell og oppfølgingen i etterkant.

Norske tradisjoner innenfor nytte-kostnadsanalyser eller kostnads-virkningsanalyser slik de er beskrevet i Finansdepartementets veileder kan gi en bedre vurdering nytteeffekter enn det som fanges opp gjennom en sammenlikning med "Public sector Comparator" etter mønster fra Storbritannia<sup>18</sup>.

Utredningsinstruksen stiller krav til å gjennomføre samfunnsøkonomiske analyser ved statlige investeringsprosjekt. Dette inkluderer krav til vurderinger av ulike alternative løsninger. Dette innebærer at OPS-modellen uten store problemer kan vurderes som et prosjektalternativ på linje med andre alternative løsninger. Ved vurdering av kommunale investeringsprosjekter er det ikke samme tradisjon for å gjennomføre alternativanalyser. Det kan dermed være en risiko for at alternativkostnaden, risiko og kommunens langsiktige økonomiske forpliktelser ikke blir tatt tilstrekkelig hensyn i beslutningene.

---

<sup>18</sup> Det vises for øvrig til en norsk veileder til Public Sector Comparor, utarbeidet i en hovedoppgave ved NTNU (Jensen 2004). Finansdepartementets veileder i samfunnsøkonomiske analyser, kombinert med senter for statlig økonomistyrings veileder i behandling av usikkerhet i samfunnsøkonomiske analyser, er etter våre vurderinger et bedre opplegg for å vurdere OPS som alternativ på norske forhold. Utfordringen vil uansett tilnærming være å utarbeide gode og troverdige nullalternativer og å avgrense og beskrive konsekvensene av ulike gjennomføringsmodeller.

## 4.9 Risiko- og transaksjonskostnader

Målet med en OPS-kontrakt er som vist foran, å utløse samfunnsøkonomiske gevinster gjennom en ansvarsfordeling som skal gi den private partneren insentiver til å levere "value for money". Et av de bærende argumentene for OPS-modellen er at man ved å overføre ansvar og risiko til en bedrift (konsortium) gir bedriften (konsortiet) insentiver til å redusere risikoen på en kostnadseffektiv måte.

Transaksjonskostnadene ved OPS-modellen trekkes fram som den største ulempen ved OPS-modellen. Dette gjelder særlig i forhold til mer sammensatt tjenesteproduksjon der ytelseskravene kan være vanskelige å fastsette.

Under gir vi en kort drøfting av risiko, både prising, overføring og mulighetene for reduksjon, og transaksjonskostnader ved OPS-modellen.

### 4.9.1 Risiko

Mulighetene for risikoreduksjon ved å overføre risiko som kan påvirkes, er en av de sentrale effektivitetsgevinstene ved OPS-modellen. Det vil med andre ord si at et konsortium eller en bedrift overtar en del av risikoen og må bære eventuelle tap, kostnadsoverskridelser mv. Til gjengjeld kan den private aktøren høste en gevinst/inntekt dersom kostnadene blir lavere enn forventet, eller eventuelt at inntektene blir høyere enn forventet. Ideen er at dette skal gi insentiver til å redusere risikoen gjennom kostnadsminimerende eller inntektsmaksimerende strategier. Resonnementet avhenger imidlertid av at den private aktøren faktisk har muligheter til å påvirke risikoen. Dersom dette ikke gjelder er den samfunnsøkonomiske risikoen, med ett unntak, definert likt, uansett om prosjektet gjennomføres i privat regi eller ikke. Unntaket gjelder i de tilfeller staten finansierer risikopremien gjennom vridende skatter eller bompenger.

Eksempelvis kunne staten valgt å overføre risikoen for overskridelser ved utbygging av Gardermobanen til en privat aktør gjennom å betale en høyere pris enn de stipulerte kostnadene. Den private utbygger ville da fått en gevinst dersom utbygningskostnadene var blitt lavere enn stipulert, og tatt kostnadene selv ved overskridelser. Det er grunn til å anta at utbygger ved en slik risikofordeling hadde gjennomført grundigere grunnundersøkelser før de hadde inngått en avtale. Dette kunne gitt et riktigere kostnadsbilde før utbyggingen, noe som igjen kunne ført til at Romerikstunnelen kanskje ikke hadde blitt bygd. Eventuelt kunne bedre grunnundersøkelser i forkant medført at det hadde blitt valgt en annen utbyggingsstrategi som kunne redusert utbyggingskostnadene. Den samfunnsøkonomiske gevinsten ved å overføre risiko som kan påvirkes er dermed både knyttet til gevinstene ved bedre kalkyler som grunnlag for riktigere beslutninger, og til gevinster knyttet til at sannsynligheten for at uønskede hendelser opptrer.

Offentlige prosjekter som strekker seg over flere år, og tilstander som inntreffer i fremtiden vil alltid være beheftet med en eller annen form for usikkerhet eller risiko. Lønnsomheten av et veiprojekt vil bl.a. avhenge av trafikkutviklingen som igjen vil være avhengig bl.a. av utviklingen i oljeprisen (NOU 1997:27). I tillegg er det en rekke andre former for usikkerhet som er mer eller mindre påvirkbar.

Det offentlige er som regel bedre i stand til, enn noen privat aktør, til å håndtere risiko som er knyttet til utviklingen i renter, valutakurser, priser og lønninger. Ved bruk av OPS er det derfor viktig at den offentlige oppdragsgiveren gir private interessenter beskjed om hva som bør forventes av utvikling i renter, valutakurser, priser og lønninger, og be om at anbyderne legger slike anslag til grunn. Dette vil også sikre like konkurransevilkår for anbyderne. Om dette er blitt gjort i anbudene må kunne etterprøves.

Utfall som en utbygger *kan påvirke gjennom egne handlinger*, kommer i en annen stilling. Risikoen og ressursbruken en anbyder knytter til slike utfall må dekkes helt ut av utbyggeren og inngår som en del av konkurransegrunnlaget.

I økonomiske analyser er det vanlig å anta at aktørene har risikoaversjon, dvs at risiko mislikes. En sikker gevinst foretrekkes framfor en høyere usikker gevinst. Dette innebærer at negative utfall tillegges større vekt enn positive utfall. Kompensasjonen mellom en sikker inntekt og en forventet usikker inntekt som vurderes likt, kalles risikopremie. Risikopremie kan også være forskjellen mellom prosjektsselskapets finansieringskostnader og statens finansieringskostnader. Verdsetting av risikopremien for overført risiko og hva som er en "optimal" risikooverføring og risikoreduksjon er en betydelig utfordring både i kontraktsutformingen og i vurderingen av OPS-modellen kontra andre modeller.

Andre former for risiko kan være knyttet til etterspørselutvikling, som også kan ha sammenheng med en politisk risiko. Etterspørselsrisikoen er knyttet til usikkerhet om fremtidig etterspørsel og betalingsvillighet for tjenesten som produseres. Med politisk risiko menes risikoen for politiske endringer (vedtak/tiltak) som påvirker etterspørselen og/eller påfører prosjektet/tjenestetilbudet ekstra kostnader.

#### 4.9.2 Prising av risiko – risikopremie

Et privat selskap eller sammenslutning av selskap vil som oftest legge til grunn en høyere risikopremie enn det som er samfunnsøkonomisk riktig på risiko som *ikke* kan påvirkes. Finansieringskostnadene for et privat konsortium vil inkludere en risikopremie som avspeiler ulike typer risiko. Deler av risikopremien er ofte uttrykk for rene inntektsoverføringer og ikke samfunnsøkonomiske kostnader mens andre deler av risikoen kan være det. Dersom for mye av risikoen overføres til private, kan risikopremien den offentlige partneren betaler bli for høy. Dersom dette må finansieres gjennom vridende skatter eller bompenger, oppstår det effektivitetstap i økonomien.

*Generelt gjelder det at det bare er den risikoen som kan påvirkes som skal overføres.* Det kan imidlertid være store utfordringer knyttet til å finne en hensiktsmessig risikofordeling. Eksempelvis vil den private partneren i noen tilfeller gjennom kvalitetsutvikling kunne øke bruken og etterspørselen etter en tjeneste. Samtidig vil det over en langsiktig kontraktsperiode være en rekke andre forhold som påvirker etterspørselen som den private parten ikke kan påvirke. I et kontraktsforhold med overføring av hele eller deler av etterspørselsrisikoen kan det derfor være uhensiktsmessig å knytte hele betalingen til etterspørselen.

Risikoen bør ideelt sett plasseres hos de aktørene som mest kostnadseffektivt kan minimere sannsynligheten for uheldige utfall. Regulering av slike forhold spesifiseres gjerne gjennom kontrakter i det enkelte tilfelle. Dersom en utbygger må påta seg en bestemt type risiko, vil det trolig kreve en risikopremie som i neste omgang må dekkes av myndigheter eller brukerne. Generelt er det også å forvente at dess større risiko som overlates en utbygger, jo større vil risikopremien bli.

Risikopremien belastes offentlige budsjetter som en kostnad. Dersom den private partneren faktisk reduserer risikoen kan det være kostnadseffektivt for staten å betale for reduksjonene. Dette gjelder selv når den private parten er mer risikoavers enn den offentlig, og derfor beregner en høy pris på gjenværende risiko.

#### 4.9.3 Transaksjonskostnader

Transaksjonskostnader ble første gang beskrevet av Ronald Coase i 1932 i artikkelen *The nature of the firm*. I følge Coase vil det ved en kompleks produksjon ofte være mer lønnsomt

å produsere selv fordi transaksjonskostnadene forbundet med å kjøpe det ferdige produktet blir så store at det blir ulønnsomt.

Transaksjonskostnader kan defineres som kostnaden ved å skaffe informasjon, utforme anbudsdokumenter, spesifisere kvaliteter ved tjenesten, forhandlinger med potensielle leverandører, ta avgjørelser, kjøpe/skrive kontrakter og evaluering/overvåking for å sikre at man oppnår ønsket resultat, samt rettvister og reforhandlinger ved uenighet eller manglende kontraktsoppfyllelse. I økonomiske litteratur betegnes ofte alle kostnader ved transaksjoner i et marked utover selve prisen på produktet eller tjenesten som transaksjonskostnader (Williamson 1986).

Jo enklere et produkt eller en tjeneste er å definere og måle, jo lavere er transaksjonskostnadene.

Økonomisk teori og empiri viser at det er effektivitetsgevinster knyttet til å konkurranseutsette offentlige (og private) monopolbedrifter. En sentral forutsetning for å utløse effektivitetsgevinster er at det må finnes eller skapes et reelt marked. For å realisere en netto positiv gevinst må også transaksjonskostnadene ved å sette ut tjenesten være lavere enn gevinstene.

Størrelsen på transaksjonskostnadene i OPS-modellen avhenger av hvordan modellen konkret utformes og kompleksiteten i oppdraget.

I litteratur om konkurranseutsetting av offentlig tjenesteproduksjon omtales inngåelse av kontrakt og kontraktsoppfølging som et vesentlig opphav til transaksjonskostnader. I OPS har transaksjonskostnadene knyttet til inngåelse av kontraktene vært svært store (særlig ved de første OPS prosjektene). Dette gjelder både for den offentlige parten som bestiller og de private aktørene som tilbydere.

#### 4.9.4 Transaksjonskostnader i OPS

I vurderingen av OPS-modellen kontra ordinær konkurranseutsetting av hele eller deler av et prosjekt, har vi identifisert tre kategorier transaksjonskostnader hvor OPS-modellen skiller seg vesentlig fra andre modeller. Disse er:

- Kontakt: Spesifisering av oppdrag, informasjon og utarbeidelse av anbudsgrunnlag
- Kontrakt, forhandlinger og oppfølging
- Kontroll for å sikre at det offentlige får de tjenestene de har betalt for

Utfordringene i **kontaktfasen** er å definere krav til kvalitet på tjenesten (leveransen), det vil si gjennom ytelsesbeskrivelser og kvalitet slik det oppleves av brukeren. Det er viktig å utforme kvalitetskrav på en slik måte at privat tilbyders muligheter for innovasjon ikke hemmes. I og med kontraktene vanligvis er svært lange og leveransen som oftes er kompleks vil utarbeidelsen av anbudsgrunnlaget nødvendigvis være mer ressurskrevende enn ved enklere anbudskonkurranser. For tilbyderne vil det også være tilsvarende ressurskrevende å svare på en anbudsutlysning. Kompleksiteten i kontraktene krever dessuten ofte at flere tilbydere slår seg sammen og utarbeider et felles tilbud.

**Kontraktperioden** fra forhandlinger til oppfølging vil også være beheftet med høyere transaksjonskostnader enn ved funksjonsbeskrevne enklere kontrakter. Kompleksitet i kontraktene og utfordringer knyttet til kvalitetsmålinger og utforming av insentivstrukturer gir transaksjonskostnader. Erfaringer fra andre land som er aktive OPS-brukere viser at transaksjonskostnadene knyttet til kontrakt er fallende over tid på grunn av en positiv læringskurve. I England forklares mye av denne læringskurven med måten det offentlige har utarbeidet prosedyrer for OPS-anskaffelser, utarbeidelse av standardkontrakter for OPS-kontrakter etc. Opprettelse av kompetanseorganer som bistår med kontraktsutforming



ser ut til å kunne redusere transaksjonskostnadene både for den offentlige og private parten.

OPS-modellen vil, på grunn av et lengre tidsperspektiv og mindre spesifiserte kontrakter, gi mer kostnadskrevede forhandlinger og mer krevende oppfølging av kontrakt. Det må også være rom for reforhandlinger. Kontrakter der utbygging, drift, og vedlikehold utlyses hver for seg, kan ha transaksjonskostnader ved at alle partene velger en løsning som minimerer egne kostnader, men ikke summen av utbyggings- og vedlikeholdskostnadene. Disse transaksjonskostnadene vil kunne bli mindre ved en OPS-modell der den private parten vil *minimere de samlede kostnadene*.

Oppfølging av mange delkontrakter vil ha andre kostnader enn oppfølging av en mer helhetlig kontrakt. Kompleksiteten ved OPS-kontrakten kan gjøre den mer kompetansekrevende å følge opp. Kostnader knyttet til kompetanseoppbygging og krav til kontinuitet ved kontraktsoppfølging, kan være en barriere for denne kontraktsformen i kommunene. Erfaringer fra OPS-kontrakter innenfor tjenesteproduksjon i Norge, viser nettopp at kontinuitet i kontraktsoppfølgingen har vært en barriere for suksess. Oppfølging av infrastrukturprosjekter synes i så måte å være enklere.

Enkle delkontrakter er enklere å følge opp og vil sannsynligvis være mindre avhengig av kompetanse og kontinuitet hos den offentlige parten. Kompetanse og kompetansebygging kan, på grunn av lange kontrakter og høy turn-over i offentlige stillinger, betraktes som en transaksjonskostnad som vil vedvare over tid.

Vi har tidligere pekt på at monopoltilpasning kan være en fare ved OPS-modellen. Oppfølging og utarbeidelse av insentiver som hindrer uønskede tilpasninger vil derfor være høyere ved OPS-modellen enn ved andre modeller.

**Kontroll med kvaliteten** og leveransen over hele kontraktsperioden er den siste kategorien. Under dette punktet er det et vesentlig poeng at kravene til tjenesten vil endres i løpet av de årene en OPS-avtale varer. Utvides OPS-prosjektene fra å levere infrastrukturtenester til også å levere mykere, mer komplekse tjenester, for eksempel pleietjenester i bo- og omsorgssentra, blir det viktigere at OPS-kontraktene ikke er statiske, men kan fange opp endringer i brukerbehov.

I en samfunnsøkonomisk vurdering kan også velferdstap knyttet til en tjeneste som ikke er oppfylt gjennom en OPS-kontrakt, betraktes som en transaksjonskostnad. Læring fra tidligere prosjekt og utvikling av bedre kontrakter og kontrollsystemer kan redusere transaksjonskostnader knyttet til velferdstap, men vil samtidig kunne øke transaksjonskostnadene ved å utarbeide et tilstrekkelig kontrollapparat for å sikre et tilfredsstillende nivå på tjenestene.

Transaksjonskostnadene bør vurderes i hvert enkelt tilfelle opp mot de forventede effektivitetsgevinstene knyttet til kontrakten.

#### **4.10 Hvor egner OPS seg – en samfunnsøkonomisk vurdering**

OPS-prosjekter innebærer at det offentlige ønsker å få mest mulig igjen, i form av tjenester til allmennheten, for en utgift betalt til et næringsdrivende selskap eller konsortium (Fridstrøm & Markussen 2001). OPS kan dermed betraktes vel så mye som et virkemiddel for å heve kvaliteten i offentlig tjenesteproduksjon (eller redusere kostnadene), som et virkemiddel for å utløse private investeringer.

Flere forhold gjør at det er grunn til å tro at OPS trolig egner seg aller best i forbindelse med utbygging og vedlikehold av offentlig eid infrastruktur. Innenfor områder med stor teknologisk utvikling med hyppige teknologiskift, som eksempelvis innenfor IT, synes å være

mindre egnet for OPS. Dette fordi det er svært vanskelig å utforme langsiktige ytelsesbaserte kontrakter innenfor områder med stor innovasjon og utvikling. Langsiktige kontrakter innenfor innovative sektorer kan i verste fall være innovasjonshemmende. Rene langsiktige utviklingskontrakter er imidlertid i en annen kategori.

Transaksjonskostnader knyttet til utlysning, forhandlinger og utarbeidelser av ytelsesbaserte kvalitetsindikatorer er en utfordring ved OPS. Disse kostnadenes andel av prosjektkostnadene synes å være avtagende med prosjektets størrelse. Dette tilsier at OPS i første rekke er relevant på større prosjekt. Dersom det innenfor en sektor er behov for mange relativt likelydende prosjekter (fengsler, sykehus, undervisnings- og skolebygg) vil transaksjonskostnadene per prosjekt være fallende, gitt at kompetansen som bygges opp hos den offentlige part utnyttes i alle prosjektene innenfor samme sektor. Små kommuner har neppe muligheter til å bygge opp tilstrekkelig erfaring og kompetanse, verken på utforming av anbudsgrunnlag eller oppfølging av ytelsesbaserte kontrakter som går over lang tid. Basert på erfaringer fra bl.a Irland er det grunn til å anta at det er behov for et offentlig kompetanseorgan for å få full effekt av OPS og for å få ned transaksjonskostnadene ved mindre prosjekter.

Store kommuner som har gjennomført et forvaltningsmessig skille etter bestiller-utførermodellen, og som har erfaringer med anbudskonkurranser, ser ut til å kunne forvalte og gjennomføre infrastrukturprosjekt innenfor eksisterende struktur.

#### 4.11 Utnytting av infrastruktur

Utnytting og finansiering av offentlig infrastruktur er en annen problemstilling i forhold til OPS. Utnytting av infrastruktur (veger, baner, havner, sykehus, skoler osv) er knyttet til en kostnadsstruktur med sunkne så vel som faste kostnader. Sunkne kostnader er knyttet til en infrastruktur som ikke har noen alternativ anvendelse som for eksempel jernbaneskinner. Faste kostnader er knyttet til en infrastruktur som har kostnader som ikke i særlig grad blir påvirket av bruken av den, men hvor realkapitalen, selv etter at den er installert, kan ha en alternativ bruksmåte som for eksempel skolebygg. Faste kostnader omfatter selvsagt også sunkne kostnader. Virksomheter med store faste, eventuelt sunkne, kostnader reiser to problemer:

1. En kan ikke få dekket inn de faste kostnadene ved å prise utnyttingen av infrastrukturen gjennom priser lik variable marginale kostnader. Det må et påslag til på de variable kostnadene dersom en skal få dekket inn også de faste kostnadene gjennom markedspriser.
2. Infrastruktur med store faste, og eventuelt sunkne kostnader vil lett lede til at konkurransen i et privat organisert marked for utnytting av infrastrukturen vil bli kraftig redusert. Prisene blir for høye.

Problemstillingene over er relevante både for å vurdere om og når OPS-modellen er relevant, og for å vurdere hvordan en eventuell OPS-modell bør utformes, samt hvilken finansieringsmodell som bør velges. Under presenteres den optimale prisregelen som et utgangspunkt for å vurdere prising og fordelingen av investeringsmidler mellom private og offentlige budsjetter.

##### Den optimale prisregelen

La den markedsprisen som kan oppstå i et privat organisert marked være  $p$  (kan selvsagt være en rekke priser). La  $P$  være den prisen som er den beste sett ut fra et

samfunnsøkonomisk synspunkt. La  $k$  være kostnaden ved å finansiere utgifter ved hjelp av skatter og la  $c$  være den variable kostnaden ved utnytting av infrastrukturen. Da er

$$P=c+k(p-c).$$

Dersom det ikke koster noe å finansiere utgifter ved hjelp av skatter er  $k=0$ . Da kan prisene på utnyttingen av infrastrukturen settes lik de variable og marginale kostnadene ved utnytting av infrastrukturen. Faste kostnader dekkes over offentlige budsjett.

Dersom det koster svært mye å finansiere utgifter ved hjelp av skatter er  $k=1$  og  $P=p$ , dvs at den beste prisen er den som et privat marked vil frembringe. Ingen faste kostnader blir dekket over offentlige budsjett.

For tiden regner en med at  $k=0.2$ , slik at prisregelen vil gi følgende:

$$P=0.8c+0.2p$$

Dette betyr at 80 prosent av prisen skal være knyttet til de variable og marginale kostnadene og 20 prosent til en pris som ville ha oppstått i et tenkt privat marked. Deler av de faste kostnadene blir dekket over offentlige budsjett.

Den optimale prisregelen, gitt dagens anslag på kostnaden ved å finansiere utgifter gjennom beskatningen, fører til at offentlige budsjetter må dekke deler av investeringsutgiftene. Dette kan reise flere vanskelige reguleringsproblemer dersom driften, dvs. utnyttingen av en offentlig eid infrastruktur, skal overlates til private. For det første må den loverte inndekningen av deler av investeringsutgiftene ikke påvirke investeringsutgiften. Dette kan selvsagt lettest skje dersom det er det samme firma som bygger ut og drifter infrastrukturen, noe som selvsagt ikke trenger å være tilfelle. For det andre må prisene reguleres og driften overvåkes slik at ikke "monopolprising" oppstår.

Resonnementene over viser viktigheten av å vurdere hvert prosjekt for seg, og å vurdere graden av OPS i forhold til fordeling av investeringsutgiftene, betalingsmåte, markedsforhold og transaksjonskostnader.

#### 4.12 OPS, prising og finansiering – et konkret eksempel på analyseopplegg<sup>19</sup>

I dette avsnittet ser vi på et mulig OPS i forbindelse med bomveger, men den formelle strukturen vi benytter i analysen vår kan også benyttes i forbindelse med utbygging av annen infrastruktur og utnyttelsen av den, f.eks. høyhastighetstogbane, flyplasser, sykehus, ferjer, havner, skoler, universitet, apotekjenester, salg av legemidler mm.

Grunnen til at vegger blir finansiert med bompenger er å redusere byrden på offentlige budsjetter. Mange finner det også rimelig at brukere av en veg bør betale for vegen og ikke skattebetalere, hvorav kanskje mange ikke bruker vegen. Dessuten kan drift av en bompengerveg, innkreving av bompenger og vedlikehold, foretas av private foretak og dermed sikre at ressurser blir effektivt utnyttet.

Men bompengene kan bli satt for høyt av et privat selskap og slik at for få bruker en ny veg, eller for sitere fra Efraim Sadka: "Furthermore, major toll highways may be less congested than freeways. The users of a toll road may generate a positive externality, relative to the users of a freeway, in that they reduce the level of traffic congestion on the freeway. For instance the Cross-Israel Highway (CIH), the only toll road in Israel which was constructed as an international PPP, is rarely congested. A more efficient allocation of traffic between the two roads can be achieved by lowering the toll on the CIH and introducing a toll on the

<sup>19</sup> Avsnittet er basert på notat fra Steinar Strøm og Ingeborg Rasmussen, Vista Analyse, 19.11.2006

freeway. Such a cross-subsidization cannot, of course, emerge when the PPP is a stand alone enterprise. Therefore, PPPs may distort the efficiency of resource allocation”.

I en analyse bør følgende spørsmål stilles:

- 1) Bør en ny veg bygges?
- 2) Hvis ja, i hvilken grad skal den finansieres ved hjelp av bompenger?
- 3) Hvordan kan ulike OPS arrangeres i alle stadier fra utredning av prosjektet til drift av bompengervegen?

### **Er det behov for vegen – vil den bli benyttet?**

Den første fasen i et slikt prosjekt vil være å utrede om vegen vil bli benyttet, gitt at den ligger der, og gitt de konkurrerende reisealternativ som trafikantene kan ha. Disse alternativene kan være andre veger, andre transportmåter enn bil, som f.eks. jernbane, eller ikke reise i det hele tatt. Hva som blir valgt vil avhenge av trafikantenes preferanser og de bompenger de må betale. Trafikantenes valg er beskrevet ved valgsannsynligheter. Disse avhenger blant annet av hva det koster å bruke bomvegen. Denne kostnaden, her kalt bompengavgiften ved passering, bestemmer vi slik at det forventete samfunnsøkonomiske overskuddet i dette trafikkområdet blir størst mulig. Den samfunnsøkonomisk optimale bompengavgiften vil da bestå av tre deler: Marginale driftskostnader ved bruk av bomvegen, en fiskal avgift som tar hensyn til at det er en samfunnsøkonomisk kostnad for samfunnet å finansiere utgifter ved hjelp av skatter og en Pigou subsidie som tar hensyn til at bilister som ikke bruker den nye bomvegen fordi bompengavgiften er for høy og som derfor bruker andre veger, kan lage køer, støy og forurensninger langs disse andre vegene.

Summen av den fiskale avgiften og Pigousubsidiet er lik den mark-up, det påslag, som det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å ta. Dette påslaget kan være alt fra det positive påslaget som et profittmaksimerende bompengeselskap vil ta, til et totalt påslag som er negativt, og så mye negativt at det blir gratis å benytte vegen. Det maksimale påslaget vil være optimalt for samfunnet hvis skattefinansieringskostnaden er svært høy, og den nye vegen vil være gratis å benytte dersom miljøkostnaden ved avledet trafikk er svært høy. Kun detaljerte analyser av trafikkvalg og informasjon om ulike typer kostnader for samfunnet kan avgjøre hvilket tilfelle som vil være aktuelt. Hvordan dette kan gjøres empirisk er beskrevet i eget notat.

### **Byggekostnader og beslutning**

Den andre fasen i prosjektet er en utredning av hva det vil koste å bygge vegen, mens den tredje fasen vil bestå i å avgjøre om vegen skal bygges. Vi viser at et ja på dette spørsmålet avhenger av om det totale forventete samfunnsøkonomiske overskuddet, lik summen av forventet konsumentoverskudd og produsentoverskudd, fratrukket skattefinansieringskostnader, er positiv. Dette forventete samfunnsøkonomiske overskuddet må beregnes direkte ut fra de analyser og utredninger som er gjort av etterspørselssiden og kostnadene, og gitt den optimale bompengavgiften som er regnet ut.

Det siste er veldig viktig for ellers kan en lett dra i gang prosjekter, som f.eks.

Gardermobanen, uten tanke for hvor mange som vil benytte et nytt anlegg, gitt priser som er forenlig med trafikanters valg. Sadka (2006) rapporter at det er en klar tendens til at en i offentlige prosjekter overvurderer etterspørselen og undervurderer kostnadene. Dette kan selvsagt henge sammen med overivrige offentlig aktører som vil bygge mest mulig, men vi tror at det like mye kan henge sammen med altfor sterke innslag av ingeniørkompetanse i forbindelse med byggeprosjekter. En innovasjon som en ny stor veg er, vil ikke være en innovasjon for samfunnet hvis ikke vegen kan benyttes til priser og skattekostnader som

forsvarer utbyggingen. Vårt opplegg her er et integrert økonomisk-ingeniør opplegg og er i samsvar med nyere rammeverk for analyser av innovasjoner.<sup>20</sup>

#### Utredningskostnad og åpningsbalanse

Det er ingen grunn til at et offentlig kontor skal stå for analysene og utredningen nevnt ovenfor. Utredningene og analysene kan lyses ut på anbud, noe selve utbyggingen, kontroll av gjennomføringen av prosjektet og kontrollen av driften av bompengervegen også kan. Driften av bompengervegen kan selvsagt også lyses ut på anbud slik at et privat selskap drifter veggen og står for innkrevingen av bompengene. For at en skal oppnå en optimal fordeling av finansieringen av investeringene på skattebetalere og trafikanter og en optimal utnyttning av veggen med hensyn til virkninger av avledet trafikk, er det viktig at den optimale bompengavgiften, nevnt ovenfor, implementeres. Dette kan gjøres ved at eieren av veggen, representert f.eks ved Statens vegvesen, sammen med de som utredet etterspørselsiden og utledet den optimale bompengavgiften, fastsetter en åpningsbalanse for bompengeselskapet, dvs fastsetter den gjeld som selskapet skal betjene og som vil være en andel av den totale investeringen i veggen. Hvor stor denne andelen er, vil avhenge blant annet av skattefinansieringskostnaden. Dernest får det private bompengeselskapet frie tøyler til å opptre rent kommersielt, men med angivelse av en maksimal grense for påslaget utover marginale driftskostnader (passeringskostnader). Dette maksimale påslaget vil avhenge av skattefinansieringskostnader, hvor mange som vil komme til å benytte veggen og ulempene som avledet trafikk kan medføre. Dette maksimale påslaget må avledes av analysen nevnt ovenfor og må selvsagt revideres ved jevne mellomrom i lys av ny trafikkinformasjon. Fastsetting av et maksimalt prispåslag utover marginal driftskostnad er eksempel på en prisregulering som i dag benyttes overfor norske apotek.

Dette er et gjennomførbart prosjekt i praksis og vi viser til at Steinar Strøm utførte liknede analyser for Gardermobanen. Analysen ga som svar at Gardermobanen kunne betjene ca 10% (og ikke 100% som lovet av utrederne tidlig på 1990 tallet i en ingeniørpreget utredning) av den totale investeringen gjennom billettinntekter og at den optimale billettprisen fra Oslo S til Gardermoen kunne settes til 120 kr i 1999. Slik ble det.<sup>21</sup>

#### 4.13 Rollefordelingen mellom offentlige og private aktører

Rollefordelingen mellom offentlige og private aktører i vurdering og gjennomføringen av et OPS-prosjekt kan ha betydning for effektiviteten og kvaliteten i gjennomføringen. Under skisserer vi en mulig rollefordeling fra utforming til gjennomføring, eksemplifisert ved et vegprosjekt, fra utredning til gjennomføring. Innenfor andre prosjekt kan bompengefinansieringen erstattes med andre former for brukerbetaling (billettpriser ved høyhastighetstog, brukerbetaling i eldreomsorgen, pasientbetaling, etc) som inkluderes i prosjektøkonomien.

##### 1) Utredning av prosjektet

Det offentlige er eier av veggen. Det mest effektive vil være at det offentlige utlyser utredningen på anbud, hvilket betyr at både private og offentlige utrednings- og forskningsmiljøer kan søke om å foreta utredningen. Utredningen vil bestå av to deler. Den første delen vil dreie seg om estimering av etterspørselsiden. Den andre delen vil være en utredning av byggingen av veggen, med kostnadsanslag knyttet til investering og drift, samt

<sup>20</sup> Se Manuel Trajtenberg: *Economic Analysis of Product Innovation*, Harvard University Press, 1990.

<sup>21</sup> Trond Gabrielsen og Steinar Strøm: "Tilbringertjenesten til Oslo Lufthavn, Gardermoen", *Sosialøkonomen* nr 7.1999.

en tidsplan for byggingen. Det er naturlig at analysen av etterspørselen kommer først. Det er ikke noe som direkte taler for at det skal være samme utreder for de to delene.

## 2) Beslutning om bygg av veg (eller jernbane)

Beslutningen om byggingen av vegen må tas av eieren, dvs det offentlige. Men selve beslutningen må være basert på input fra de to utredningene nevnt i det foregående punktet, og beslutningen om bygging eller ikke må være basert på løsning av det simultane problemet ovenfor. Dette krever analytisk kompetanse som det er ingen grunn til å vente at den offentlige eieren har. Det vil være naturlig at de som utredet etterspørselsiden nevnt i punkt 1) ovenfor, også får oppgaven med å foreta utredningen av om vegen skal bygges eller ikke.

## 3) Bygging av vegen

Igjen vil det meste effektive være at den offentlige eieren lyser ut utbyggingsprosjektet på anbud, selv om det kan være nærliggende å la de som utredet utbyggingen av prosjektet nevnt i punkt 1) ovenfor også får ansvaret for utbyggingen.

## 4) Kontroll av prosjektgjennomføringen

For å hindre at det ikke oppstå unødvendige forsinkelser og/eller overskridelser av utbyggingsbudsjetter er det nødvendig med kontroll av prosjektgjennomføringen. Igjen kan det offentlige velge å lyse denne kontrolloppgaven ut på anbud eller la et offentlig kontor stå for denne kontrollen.

## 5) Drift av vegen

Dette er også en oppgave som eieren av vegen kan lyse ut på anbud. Selskapet som får anbudet må da være ansvarlig for innkreving av eventuelle bompenger samt av vedlikehold av vegen. Oppgaven kan lyses ut på anbud der det oppgis at den som får anbudet kan fastsette bompenggeavgiften slik at den forventete profitten maksimeres. Den som har fått anbudet får også vite en åpningsbalanse som er den gjeld knyttet til veginvesteringen som bompengeselskapet skal dekke. Videre oppgis det at det vil bli en prisregulering som vil angi den maksimale mark-up, dvs. det maksimale tillegget til pris utover marginal kostnad ved drift av vegen, inkludert innkrevingen av bompenger, som bompengeselskapet kan ta.

Åpningsbalansen, dvs den gjeld som bompengeselskapet skal betjene gjennom drift av selskapet og den maksimale mark-up må regnes ut av eieren av vegen. Det vil være naturlig at det private selskap eller offentlig enhet som fikk anbudet med å estimere etterspørselsiden også får ansvaret for kalkulering av åpningsbalansen og maksimal- mark-up.

Hvert år eller oftere vil eieren av vegen, representert ved f.eks Statens Vegvesen, sammen med det selskap eller den offentlig enheten som utredet etterspørselsiden, kontrollere driften, se til at den faktiske mark-up holder seg innenfor det maksimalt tillatte, samt justere denne maks-grensen i lys av ny informasjon om bruken av vegen. Ved slutten av året vil det bli en gjennomgang av om bompengeselskapet kan betjene mer eller mindre av gjelden knyttet til investeringen i vegen.

Det er forøvrig ingenting i vegen for at ett eller et fåtall private selskaper får ansvaret for drift av alle bomveger i Norge. De ulike bomvegene vil ikke konkurrere med hverandre, det er jo ikke paralelle bomveger. Et fåtall bompengeselskap gjør at en kan høste stordriftsfordeler i innkrevingsopplegget, gjøre passeringsteknikken mer teknisk lik overalt og det vil kunne lette oppgaven for regulerende myndighet samtidig som en kan sørge for at det er de samme prinsipper og skattefinansieringskostnader som benyttes på de ulike strekningene.

## 5 Innkjøpspolitikken og OPS – relevante virkemidler?

### 5.1 Innledning

I dette kapitlet drøftes spørsmål knyttet til krav om innovasjon i offentlig innkjøp, og det vurderes om dette kan være et hensiktsmessig virkemiddel i innovasjonspolitikken. Deretter ser vi nærmere på OPS og vurderer på et generelt grunnlag om OPS bør ha en rolle i den offentlige innkjøpspolitikken. Det gis også en kort vurdering av om OPS er et relevant virkemiddel i innovasjonspolitikken.

Avslutningsvis vurderes det om erfaringene fra OPS-litteraturen kan bidra til bedre utforminger av medfinansiering av forsknings- og innovasjonsprosjekter gjennom bl.a Norges Forskningsråd og Innovasjon Norge.

### 5.2 Kriterier for å vurdere nye krav i innkjøpsordningen som virkemidler

Innkjøpsordningen er basert på følgende tre sentrale prinsipper:

- Likebehandling
- Transparens
- Ikke-diskriminering

Prinsippene bidrar til effektivitet, mangfold og bredde på tilbydersiden. Dette er nødvendige betingelser for kostnadseffektive innkjøp og kan også bidra til å *stimulere* forskning og innovasjon som følge av en likeverdig og åpen konkurranse om å levere best mulig tilbud.

I vurderingen av innkjøpsordningen som virkemiddel i innovasjonspolitikken er det rimelig å ta utgangspunkt i en beskrivelse av problemet – eller hvilke markedsimperfeksjoner virkemidlene er ment å virke mot. Uten å gå dypt inn i denne diskusjonen peker eksterne effekter som bl.a fører til at FoU-aktiviteter blir lavere enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt seg ut som en vesentlig markedsimperfeksjon som begrunner offentlige tiltak for å stimulere innovasjon og FoU-aktiviteter. Informasjonsbrist om bl.a fremtidige priser og markedsutvikling, kombinert med risikoaverse markedsaktører bidrar også til at markedet på egen hånd ikke har høy nok FoU-aktivitet.

Markedsimperfeksjonene begrunner eksisterende virkemiddelbruk i forsknings- og innovasjonspolitikken. Krav om innovasjon i innkjøpsordningen må derfor uansett sees i sammenheng med øvrige virkemidler som bl.a sorterer under Norges Forskningsråd, Innovasjon Norge, departementer og direktorater.

Tilleggskrav i innkjøpsordningen utover eksisterende prinsipper bør vurderes etter kriteriene *kostnads- og styringseffektivitet*. Et tilleggskrav i innkjøpsordningen kompliserer og kan bidra til å øke transaksjonskostnadene for både kjøper og tilbydere. Det er også en risiko for at en komplisering av eksisterende ordning kan bidra til å svekke andre mål ved innkjøpsordningen som ivaretas gjennom de tre prinsippene; likebehandling, transparens og ikke-diskriminering. Det er derfor viktig at det stilles krav til treffsikkerheten i virkemidlets evne til å påvirke adferden til aktørene slik at ønsket resultat oppnås, og at resultatet oppnås til lavest mulig kostnader. Dersom det er grunn til å anta at samme resultat kan oppnås gjennom andre virkemidler til lavere kostnader, bør andre virkemidler prioriteres.

Det bør også søkes etter rimelige administrative løsninger, og at virkemidlet ikke innbyr til unødvendige aktiviteter i kampen om å vinne fram i en innkjøpskonkurranse. Krav til

innovasjon i innkjøpsordningen vil også stille andre krav til kompetanse hos innkjøper, noe som vil bidra til å øke transaksjonskostnadene ved innkjøpsordningen.

### 5.3 Offentlige innkjøp som virkemiddel for innovasjon og utvikling

Ved offentlige innkjøp kan myndighetene ha som en betingelse at leverandørene utvikler ny teknologi eller utvikler nye produkter. I en anbudsrunde vil i så fall den offentlige innkjøper legge vekt på ikke bare pris, leveringssikkerhet og leveringstid ved valg av leverandør. Innkjøper vil også legge vekt på om innkjøpet fører til utvikling av ny teknologi, ny logistikk eller nye produkter, dvs om innkjøpet fører til innovasjon og utvikling. Myndighetene kan eventuelt også tilby støtte knyttet til innovasjon og utvikling.

Ved offentlige innkjøp har miljøkrav, derunder krav til energiløsninger og materialbruk, vært brukt i Norge i forbindelse med byggeprosjekter. Svenske myndigheter har vært mer aktive enn norske myndigheter mht å stille miljøkrav i innkjøps- og anskaffelsesreglementet. Ved byggeprosjekter er det vanlig i Norge og Sverige å sette krav til miljø, helse og sikkerhet. Så hvorfor ikke da også bruke krav om innovasjon og utvikling ved offentlige innkjøp?

#### Argumenter for innovasjonskrav

Argumentene for å gjøre dette i en markedsøkonomi som den norske, er at prisene, dvs mangelen på fremtidige priser hvis det og det skjer, kan gi feilaktige signaler om hvilke teknologiske løsninger og produkter som det kan lønne seg å utvikle. Videre vil investeringer i ny teknologi og i nye produkter ha en usikker avkastning, noe som kan gjøre det vanskelig for private bedrifter å få finansiert investeringene i et (risiko-averst) privat kredittmarked. Et annet argument for å knytte krav om FoU til innkjøp kan gjøre at det blir utviklet ny teknologi som andre bedrifter kan få nytte av. Det vil si at det kan oppstå positive eksterne virkninger. En bedrift vil ikke ha noe insentiv til å utvikle en ny teknologi som andre kan ha nytte av uten at bedriften blir økonomisk kompensert for dette. Krav om FoU knyttet til offentlig innkjøp kombinert med økonomisk støtte knyttet til innkjøpet (subsidiert), forutsatt at andre bedrifter kan få ta den nye teknologien i bruk, kan føre til at ny teknologi utvikles som andre også kan få bruke.

#### Argumenter mot tilleggskrav i offentlige innkjøp

Argumentene mot at krav om FoU knyttes til offentlig innkjøp er at offentlige innkjøpere normalt ikke vil være de beste til å vurdere om innkjøp kan føre til ny teknologi og/eller produktutvikling med varig virkning for fremtidige offentlige og private innkjøpere. Hvis dette skulle være tilfelle, må en forutsette at den offentlige innkjøperen minst har like god kunnskap om innovasjon og utvikling som de aktører som deltar i en anbudsrunde. Dette er det liten grunn til å anta. Dersom løfter om innovasjon og utvikling benyttes av leverandører for å oppnå kontrakter og uten at disse løftene er forankret i realiteter, kan en ved offentlige innkjøp som setter krav til innovasjon og utvikling bidra til mindre innovasjon og utvikling enn hva som ellers kunne ha blitt resultatet i økonomien. Ved å styre ressursbruken mot bestemte oppgaver, som tilsynelatende skal gi mer FoU, kan for lite ressurser bli brukt i økonomien til å finne på ny teknologi og nye produkter. Vi skal merke oss at det finnes mange eksempler på at et privat kredittmarked og aksjemarked har vært villige til å finansiere risikofylte utviklingsprosjekter, og som også har ført til ny teknologi og nye produkter uten at det offentlige har styrt ressursbruken gjennom sin innkjøpspolitikk. Det ligger i sakens natur at det også er blitt satset på prosjekter som ikke har hatt positive FoU utfall.



#### 5.4 Bør innkjøpsordningen suppleres med innovasjonskrav?

I følge evalueringer av eksisterende næringsrettede virkemidler for å stimulere FoU fungerer i store trekk virkemidlene som sorterer under Norges Forskningsråd og Innovasjon Norge. Disse virkemidlene bør derfor styrkes, og eventuelt justeres med utgangspunkt i erfaringer og evalueringer, framfor å utvide offentlige innkjøpsordninger til å også inkludere krav om innovasjon eller FOU. En utvidet bruk av OFU-ordningen og utviklingskontrakter delegert til etatsnivå bør vurderes som alternativ til å utvide kravene i anskaffelsesreglementet.

Tidsaspektet knyttet til offentlige anskaffelser er et vesentlig poeng. Det må forventes at utarbeidelse av anbudsgrunnlaget med krav til FoU blir mer tid- og ressurskrevende, og at det også krever mer tid å utarbeide et tilbud som på en tilfredsstillende måte redegjør for FoU eller innovasjon i tilbudet. En av forklaringene bak manglende teknisk innovasjon i OPS-prøveprosjektene i vegsektoren er nettopp knappe tidsrammer i tilbudsfasen.

Dersom det skal stilles krav til FoU i enkelte offentlige innkjøp viser erfaringene fra OPS at *ytelseskrav/kvalitetskrav* er mer egnet for å skape innovasjon enn utforming av spesifikke *teknologiske* krav. Offentlig sektor er en stor markedsaktør på flere områder, og kan i prinsippet benyttes til å gi markedsadgang for nye umodne teknologier. Dersom det er en målsetting å stimulere bruk av nye løsninger, bør det om mulig utformes ytelseskrav slik at det skapes en teknologikonkurranse, framfor å stille krav til bruk av bestemte teknologier. Eksempelvis vil klima-utslippskrav i forhold til ytelse ved en energiløsning være å foretrekke framfor spesifikke teknologikrav. Dette for å redusere risikoen for uønskede lock-in situasjoner som kan bidra til lavere innovasjonstakt. Transaksjonskostnadene ved å stille tilleggskrav vil nødvendigvis bli høyere. Kontraktene bør derfor være av en viss størrelse, eller på et område med mange likelydende offentlige kjøp, for å kunne forsvare økte transaksjonskostnader.

Komplisering av innkjøpsordninger kan virke mot sin hensikt. Klargjøring av mål, hvordan og hvorfor offentlige anskaffelser vil virke, bør vurderes i hvert enkelt tilfelle *før* det stilles eventuelle krav til innovasjon og forskning i et offentlig innkjøp.

Eksempelvis kan det stilles krav om at brommerte flammehemmere ikke skal benyttes i bygg der staten er bestiller, eller at leverandøren av IKT-utstyr til staten skal stille høyere miljøkrav til sanering av brukt datautstyr enn det gjeldende forskrifter krever. Dette vil kunne stimulere leverandørene til å lete etter nye løsninger og innovasjoner på sentrale målområder. Kravene vil imidlertid ha en pris, og det vil også være en risiko for at leverandøren ikke klarer å levere de "innovasjonene" som tilbys. Kravene vil dessuten komplisere utvelgelsen av leverandør – hvem vil levere de beste innovasjonene?

Dersom det stilles krav til FoU eller innovasjon i en anskaffelse bør resultatene evalueres i etterkant. For å sikre at kravene som stilles er mest mulig hensiktsmessig og "målbare" i ettertid bør det redegjøres for følgende punkter:

- Hva er målet med det spesifikke kravet, og hvem er målgruppen?
- Hva begrunner bruk av anskaffelsesvirksomheten i det spesifikke tilfellet?
- For hvem skal det skapes effekter?
  - Hvem skal høste gevinstene – patenter eller allmennkunnskap?
  - Kontraktsutforming og eierskap til innovasjonen, gevinstrealisering- og fordeling?
- Konkretisering av ønskede effekter inkludert risikovurdering
- Målkonflikter og andre hensyn som må ivaretas?
- Hvor stor risiko er innkjøper villig til å ta?
- Hvordan hindre gratispassasjerer?
- Ivaretas hensynet til transparens, likebehandling og ikke-diskriminering?

- Har innkjøper tilstrekkelig kompetanse til å stille krav til, og vurdere innovasjonene som tilbys?
- Samspill eller konflikt med øvrige virkemidler på gjeldende målområde?
- Er anskaffelsesvirksomhet det mest kostnads- og styringseffektive virkemiddelet i det spesifikke tilfellet? Eller kan en OFU, en utviklings- eller FoU-kontrakt på målområdet være mer egnet?

Gjennom å besvare punktene over, synliggjøres det hvilke effekter som søkes å oppnå gjennom et spesifikt krav til et offentlig innkjøp, samt de samlede kostnadene ved å stille kravet. Et systematisk vurdering i forkant vil også forenkle en evaluering i etterkant.

### **Generelle virkemidler anbefales**

Innkjøpsordningen er basert på prinsippene likebehandling, transparens og ikke-diskriminering. Prinsippene bidrar til kostnadseffektive innkjøp. En svekkelse av disse tre prinsippene som følge av at innovasjon ønskes stimulert gjennom innkjøpsordningen, kan i verste fall gi mindre ressurser til innovasjonsvirksomhet eller hemme innovasjonsvirksomhet som følger av en ordinær konkurranse om en offentlig leveranse.

De virkemidler som det offentlige bør bruke for å fremme innovasjon og utvikling, bør derfor være av mer generell karakter som støtte til grunn- og anvendt forskning i offentlige og private forskningsenheter. En økt støtte til forskning og kanskje til og med til realfag i grunnskolen, vil kunne gi større uttelling i form av innovasjon og utvikling enn å knytte spesielle krav til offentlige innkjøp.

Et alternativ til å knytte innovasjonskrav til innkjøpsordningen kan være å gi offentlige etater FoU-midler eller muligheter til å inngå utviklingskontrakter på spesifikke områder hvor det er behov for innovasjon og utvikling.

For øvrig vil det være viktig å ha på plass en effektiv beskyttelse av immaterielle verdier, inkludert en effektiv patentordning. En slik ordning vil gjøre at bedrifter og personer som utvikler en ny teknologi eller nye produkter, har en beskyttelse mot konkurrenter i en avgrenset periode etter at den nye teknologien eller nye produkter er blitt utviklet. Patentperioden gir utvikleren av ny teknologi eller nye produkter en markedsrett og derfor en kompensasjon for å satse på risikofylte prosjekter. For at ny teknologi og produksjon av nye produkter skal bli spredd til andre aktører i økonomien må patentperioden ha en begrenset lengde. Et stjerneeksempel på markeder med patentordninger og utvikling av stadig nye produkter er markedet for legemidler.

## **5.5 OPS - begrunnelse og erfaringer**

OPS er som regel begrunnet i et eller flere av følgende forhold:

- Et ønske om å avlaste offentlige budsjetter
- Et ønske om å stimulere til innovasjon og nyskaping, og dermed bedre produkter eller tjenester
- Et ønske om en bedre risikofordeling som sikrer bedre prising og håndtering av risiko
- Et ønske om å se bygging, drift og vedlikehold i sammenheng for derigjennom å stimulere til optimalisering over en større del av verdikjeden

### **Gevinstpotensial ved OPS dokumentert**

OPS har vist seg som en egnet kontraktsform for en del typer infrastrukturprosjekt. Det er potensielle effektivitetsgevinster ved modellen dersom en del sentrale forutsetninger er oppfylt. De hyppigste effektivitetsgevinstene som er registrert er knyttet til tidligere

ferdigstillelse med påfølgende tidligere nytterealisering, og gevinster som følger av at utbygging, drift og vedlikehold sees i sammenheng. Organisatoriske og kontraktuelle innovasjoner, samt bedre insentivstrukturer (som følge av risikooverføring) er en vesentlig forklaringsfaktor bak disse gevinstene.

### **Risikooverføring og beslutningsgrunnlaget, kritiske faktorer**

Erfaringene viser også at OPS kan ha en betydelig nedside dersom prosjektene mislykkes. Hyppigste registrerte årsaker til fiasko ligger i risikooverføringen og betalingen for denne. Risikooverføringen må være reell. Den private part må kunne håndtere og bære den overførte risikoen kostnadseffektivt, og det må ligge et gevinstpotensial for begge partene for å lykkes. Den engelske riksrevisjonen anbefaler at prosjekter hvor risikoforholdene ikke er mulige å forutse og dermed allokere, ikke bør gjennomføres som OPS-prosjekter. Ved at uønskede hendelser (som ikke kan tilskrives den private part) har oppstått, har kostnadene blitt for høye å bære for den private parten. Konkurs, eller en skvising av andre sider i prosjektet er i verste fall resultatet. Metoder for å finne fram til en hensiktsmessig risikofordeling, og forhandlinger om "riktig" pris på risikopremien, er en utfordring for begge parter. En reell og hensiktsmessig risiko- og gevinstfordeling er en sentral forutsetning for å høste gevinster gjennom en OPS-kontrakt.

En overestimert etterspørsel med påfølgende overestimerte inntektsanslag, kombinert med en "ikke-reell" overføringer av etterspørselsrisikoen til den private parten, er sentrale forklaringsfaktorer bak mislykkede OPS-prosjekt i samferdselsektoren. Feilene som er gjort i flere av de mislykkede OPS-prosjektene internasjonalt har flere fellestrekk med de norske erfaringene fra utbyggingen av Gardermobanen. Også her ble passasjer og inntektsgrunnlaget overestimert og kostnadene underestimert. Med en *reell* risikooverføring til den private parten er det rimelig å anta at både inntektsgrunnlaget og kostnadsestimatene ble kvalitetssikret. Dette kunne gitt et riktigere beslutningsgrunnlag og kanskje også endret investeringsbeslutningen. Hvorvidt de "verste" OPS-prosjektene skyldes beslutningsgrunnlaget og selve investeringsbeslutningen, eller om det er kontaktsformen i seg selv som har ført til fiasko, er ikke alltid opplagt. Kombinasjonen dårlig beslutningsgrunnlag (feilestimert etterspørsel og/eller kostnader) og en ikke-reell risikooverføring er uansett en dårlig kombinasjon.

For å redusere mulighetene for at OPS med privat finansiering brukes for å finansiere investeringsprosjekt det ikke er grunnlag for, må det stilles samme krav til utredningene som ved andre investeringsbeslutninger. Kapittel 4 redegjør for utredningstilnæringer som er egnet for en investeringsbeslutning, og som også inkluderer et opplegg for å sammenlikne ulike finansieringsformer. *Investeringsbeslutningen* bør 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.

### **Transaksjonskostnader**

Transaksjonskostnadene er som regel høyere ved OPS og har også en annen profil enn ved mer tradisjonelle anbudskonkurranser. Ytelsesbaserte kontrakter med oppfølging av kvalitet over hele kontraktperioden (ofte 20-30 år) stiller krav til både den private og offentlige parten. Erfaringene viser at OPS basert på ytelseskontrakter, der den private parten ansvarliggjøres for en større del av en verdikjede, gir insentiver til bedre prosesser på leverandørsiden. Bedre samspill og prosesser er et bidrag til reduserte transaksjonskostnader.

Høye transaksjonskostnader kan forsvares der forventede effektivitetsgevinster, eksempelvis gjennom risikoreduksjon og bedre prosesser, overstiger transaksjonskostnadene.

### Prosjektene må være egnet for OPS

For å lykkes med et OPS prosjekt må investeringsbeslutningen være riktig. Prosjektene må også være egnet for en OPS-gjennomføring. Det skal merkes at Storbritannia som er en foregangsnaasjon innen OPS kun gjennomfører 10-15% av de offentlige investeringsprosjektene som PFI, dvs OPS med privat finansiering. Andelen øker dersom prosjekt uten private investeringsmidler inkluderes, men kommer likevel ikke opp i 30 %. Dette viser at OPS også i Storbritannia kun er en av flere kontrakts- og konkurranseformer som brukes i offentlige innkjøp.

Fra nasjoner som har opparbeidet seg erfaring med OPS, registreres det at det brukes ressurser på å velge ut egnede prosjekter og å finne den mest hensiktsmessige kontraktsformen.

OPS-modellen Derimot viser empirien at det ligger et betydelig gevinstpotensial i OPS-modellen gitt at den brukes der den er egnet og sentrale forutsetninger bl.a mht til risikofordeling og insentivstrukturen i kontrakten er oppfylt.

OPS-modellen vil være å foretrekke når den har bedre *samfunnsøkonomisk lønnsomhet* enn andre modeller. En samfunnsøkonomisk gevinst gir ikke alltid direkte budsjettmessige besparelser over offentlige budsjetter. Konsekvensene for offentlige budsjetter bør uansett vurderes i hvert enkelt tilfelle.

### Suksesskriterier for utvelgelse

Gitt at det er fastslått at det er behov for investeringsprosjektet, og at forventet nytte forsvarer kostnadene, bør følgende betingelser være oppfylt før OPS-modellen utredes:

- Risikofaktorene må være utredet og vurdert. Risikoen må kunne fordeles slik at den håndteres kostnadseffektivt av enten offentlig eller privat sektor. Risikooverføring må være reell og troverdig, med mest mulig åpenhet om risikopremien.
- Gevinstpotensialet må fordeles slik at begge parter motiveres for å arbeide mot suksess for det samlede prosjektet.
- Innenfor infrastrukturprosjekter må utvikling, løsningsvalg, utforming, bygging, drift og vedlikehold sees i sammenheng, og involvere begge partene fra oppstart
- Kontraktene og anbudsgrunnlaget må være mest mulig ytelsesbasert med muligheter for den private part til å velge løsning. Dersom teknologisk innovasjon og nyskapninger er et mål, må det settes av tilstrekkelig tid i anbuds- og tidligfasen. En risikodeling knyttet til løsningsvalg bør vurderes.
- Konkurransen gir kostnadsbesparelser og innovasjon. Det må være flere tilbydere for å gi en effektiv konkurranse. Graden av konkurranse synes å påvirke både prisen, kvaliteten og den samlede innovasjonen i prosjektet. Kriteriene likebehandling, transparens og ikke-diskriminering er vesentlige.
- Partene må være innstilt på et samarbeid og sette av ressurser og kompetanse til samarbeid i alle prosjektfasene (kontakt, kontrakt, og kontroll/oppfølging). Kontrakten må kunne revideres i prosjektperioden slik at det sikres insentiver til å arbeide for felles mål. Partenes rasjonalitet må avklares for kunne skape en god helhet i prosjektet.

Dersom *kvalitetsforbedringer og innovasjon* er en viktig del av formålet ved valg av OPS, bør nyttesiden, og i særdeleshet de målområdene hvor det forventes (eller ønskes)

kvalitetsutvikling eller innovasjon gis spesiell oppmerksomhet i utformingen av anbudsgrunnlaget, i kontraktsforhandlingene og i oppfølgingen i etterkant. Erfaringer fra infrastrukturprosjekter tyder dessuten på at den private parten bør velges og trekkes inn på et tidlig tidspunkt i planprosessen for å utløse innovasjoner. Dette omtales gjerne som tidlig partneringskontrakter og kan benyttes uten at det inngås OPS-kontrakter som inkluderer privat finansiering. I Danmark er tidlig partneringskontrakter blitt regelen ved offentlige bygg, blant annet for å bidra til innovasjon og bedre prosesser i forbindelse med utformingen og fremføringen av et bygg. I Norge har Statsbygg høstet positive erfaringer med forsøk fra tidlig partnering. Kvalitetsregimet for store offentlige investeringer (over 500 millioner) ser ut til å være et formelt hinder for denne modellen på større prosjekt.

## **5.6 OPS , en aktuell og relevant konkurranse- og kontraktsform**

Offentlig sektor er en stor innkjøper av tjenester fra BAE-næringen i forbindelse med infrastrukturprosjekter. Det er vel dokumentert at kompliserte kontraktstrukturer, hierarkiske kontrakts- og organisasjonsstrukturer, og komplekse horisontale og vertikale verdikjeder, manglende samspill mellom involverte aktører og et stort press, er sentrale forklaringsfaktorer bak lav produktivitetsutvikling, høye byggekostnader og et stort antall byggefeil i BAE-næringen. OPS-kontrakter kan gi den private parten (utføreren) insentiver til å se utvikling, bygg, drift og vedlikehold i sammenheng, og ser også ut til å kunne bidra til mer effektive prosesser i utbyggingsfasen. OPS bør derfor vurderes som en relevant og aktuell kontraktsform i forbindelse med offentlige infrastrukturprosjekter. Privat investering ser ikke ut til å være en vesentlig faktor for å utløse effektivitetsgevinster.

Det er et bredt empirisk belegg for å hevde at OPS, med og uten innslag av private investeringsmidler, har potensielle effektivitetsgevinster dersom sentrale betingelser er oppfylt. OPS bør derfor utredes og vurderes som en aktuell konkurranse/kontraktsform på lik linje med øvrige anbuds- og konkurransekontrakter, spesielt i forbindelse med store infrastrukturprosjekt.

## **5.7 OPS – et egnet innovasjonsvirkemiddel?**

Erfaringene fra OPS-litteraturen viser at innovasjon ikke nødvendigvis er en naturlig følge av en OPS-kontrakt. Et fokus på kvalitet og ytelsesbaserte tjenester stimulerer vel så mye til å satse på kjente og velprøvde løsninger. Kontraktsutformingen og risikofordelingen ved testing av nye løsninger er vesentlig for hvorvidt nye løsninger realiseres. Fra den internasjonale litteraturen synes det å være en bred enighet om langsiktige OPS-kontrakter ikke er egnet på områder med umodne teknologier eller hvor det forventes kraftige teknologiutviklinger. Dette fordi langsiktige kontrakter kan bidra til monopoltilpasninger med lock-in situasjoner og dermed låse den offentlige parten til en bestemt teknologi.

Erfaringer viser at innovasjoner i første rekke utløses i prosjekter der den private parten får ansvaret for en større del av verdikjeden enn det som er vanlig i tradisjonelle anbudskonkurranser. Ved at ansvaret for utforming, løsningsvalg, utbygging, drift og vedlikehold legges på samme hånd, gis det insentiver til å utvikle løsninger som optimaliserer en større del av verdikjeden. For at denne type innovasjoner skal utløses må den private parten trekkes inn tidlig i planleggingsfasen, før endelig utforming og løsninger er valgt. Det må også settes av nok tid i anbuds- og oppstartfasen til utviklingsarbeid. Erfaringene fra OPS-vegprosjektene i Norge viser at knappe tidsrammer og etablerte standardkrav gav lite rom for teknologiske innovasjoner.

Det er eksempler i litteraturen fra prosjekter der et OPS-selskapet foruten å ha ansvaret for bygningsrelaterte sider, også gis ansvaret for verdiskapningen, eller tjenesteproduksjonen

en fasilitet skal brukes til. Dette skal gi insentiver til å optimalisere de bygningsspesifikke løsningen til produksjonen. Spesielt innenfor helsebygg (sykehus) og fengsler hevdes det at den bygningsmessige utformingen og teknologiske løsningsvalg har stor betydning for produktiviteten som skal foregå inni bygget. Erfaringene fra OPS gir ingen entydige svar mht til om OPS-kontrakter som inkluderer tjenesteproduksjon, er et egnet virkemiddel for å utvikle bedre løsninger som ser utvikling og drift av bygg og teknologi i sammenheng med primærproduksjonen fasiliteten skal brukes til. Dette forklares med at kontraktene kan bli for omfattende og komplekse slik at konkurransen blir for dårlig, og leveransene blir for lite transparente.

Dersom det er en målsetning at et prosjekt skal være innovativt eller ta i bruk nye teknologier må dette tas hensyn til i anbudsgrunnlaget og insentivstrukturen som legges i kontrakten. Mekanismer som følger av risikodeling og belønningssystemer er her vesentlig. Litteraturen er forholdsvis begrenset mht konkrete studier som vurderer kvalitets- og innovasjonseffekter i forhold til kostnadseffekter.

Mye av suksessfaktoren for et OPS-prosjekt ligger i hvordan, og hvilken risiko som overføres, samt prisen som betales den private parten for å håndtere risikoen. De samme faktorene vil være avgjørende for å utløse innovasjoner gjennom en OPS-kontrakt.

### **5.8 Kan lærdommen fra OPS-litteraturen bidra til bedre utforming av offentlig medfinansiering av forsknings- og innovasjonsprosjekter?**

Vi har argumentert for at flere av de eksisterende ordningene med offentlig medfinansiering av forsknings- og innovasjonsprosjekter har preg av å være OPS-prosjekter. På spørsmål om lærdommen fra OPS-litteraturen kan bidra til bedre utforming av denne finansieringen, har vi ikke gjort funn som tilsier at OPS-litteraturen kan gi noen vesentlige bidrag.

OPS er en konkurranse- og kontraktsform som følger i sporet av New Public Managementreformer. Organiseringen av forskningsfinansieringen i Norge rettet mot næringslivet er allerede preget av de samme reformene. Det foretas evalueringer og resultatmålinger av tiltak, det er konkurranse om prosjekter/programmer, og det tilrettelegges for samarbeid mellom privat og offentlig sektor, næringslivet og forskningsmiljøene mv. Spørsmålet er kanskje heller om FoU, inkludert offentlige tiltak for å stimulere FoU i næringslivet og offentlig sektor er tilstrekkelige prioritert gjennom andre virkemidler, samt om fordelingen mellom grunnforskning og anvendte oppdragsbasert forskning er hensiktsmessig.

Framfor å knytte innovasjonskrav til innkjøpsordningen kan det være vel så hensiktsmessig for en offentlig etat å legge konkrete innovasjons- og utviklingsprosjekt på anbud. OPS-kontrakter basert på ytelseskrav, risiko- og gevinstfordeling, og partnerskap kan være egnet samarbeidsform i denne type prosjekter.

## Litteratur

Akitoby, B / Hemming, R. / Schwartz, G. (International Monetary Fund); *Public Investment and Public-Private Partnerships*; Economic Issues 40; 2007.

Akitoby, B / Hemming, R. / Schwartz, G. (International Monetary Fund); *Public Investment and Public-Private Partnerships*; Economic Issues 40; 2007.

Armin Riess (2005); *Is the PPP model applicable across sectors?*, EIB Papers, Vol. 10, No. 2 (European Investment Bank, Luxemburg, 2005), p. 10

Arthur Andersen & Enterprise LSE (2000): *Value for money Drivers in the Private Finance Initiative*. Finnes på [http://www.treasury-projects-taskforce.gov.uk/series\\_1/andersen/7tech\\_contents.html](http://www.treasury-projects-taskforce.gov.uk/series_1/andersen/7tech_contents.html)

Cappelen, Ådne og Geir Soland: *Skattebaserte ordninger for å stimulere FoU i næringslivet Noen internasjonale erfaringer*. SSB 2006/34

Christensen, T. og P. Læg Reid (1998): *Den moderne forvaltning*. Oslo: Tano Aschehoug, for en nærmere redegjørelse av reformer og omstilling i norsk sentralforvaltning.

Christensen, Tom et. al (2002). *Forvaltning og politikk*, Kap. 6. Forvaltningspolitikk og New Public Management, Oslo: Universitetsforlaget.

Department of Health: (2000): *Local Government and the Private Finance Initiative: An explanatory note on PFI and Public/Private Partnerships in local government*. London

Domberger, S. og P.Jensen (1997): *Contracting out by public sector: Theory, evidence, prospects*. Oxford Review of Economic Policy, Vol.13, No 4.

Domberger, S. og S. Rimmer (1994): *Competitive Tendering and Contracting in the Public Sector: A Survey*. International Journal of the Economics of Business, Vol.1

Efraim Sadka: *Public-Private Partnerships: A Public Economics Perspective*, Working paper 06/07, International Monetary Fund, March 2006

Finansdepartementet: *Veiledning i samfunnsøkonomiske analyser*

Finansministeriet og KPMG (2001): *Markedsdannelse og leverandørstyring*. København.

Fridstrøm, Lasse og Tom E Markussen: *Evaluering av Offentlig-Privat Samarbeid ved vegbygging*. Rapport 506/2001 Transportøkonomisk institutt.

Gabrielsen, Trond og Steinar Strøm: *Tilbringertjenesten til Oslo Lufthavn, Gardermoen*, Sosialøkonomen nr 7.1999.

Gjønnnes, Arnhild Dordi (2003): *"Offentlig Privat Samarbeid"*. *Horisont, Næringspolitisk tidsskrift, NHO*. Nr 1/2003, årgang 4, s. 106-111

Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions [COM(2004) 327, April 2004

Hagen, Kåre P (2000): *Økonomisk politikk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet*. J.W Cappelen's Forlag as, Oslo 2000.

Harald Minken, Knut Sandberg Eriksen, Glenn Steenberg, Thorleif Sunde, Karl-Erik Hagen (2007); *Evaluering av OPS i vegsektoren*. TØI rapport 890/2007

Institute for Public Policy Research (IPPR), *Building better partnerships* (2001): London

International Financial Services, London; *PFI in the UK & PPP in Europe 2007*; February 2007.

Isabelle Joumard, Per Mathias Kongsrud, Young-Sook Nam and Robert Price: *Enhancing the cost effectiveness of public spending: Experiences in the OECD countries*, OECD Studies No 37, 2003

Johnstad, Tom, Jan Erling Klausen og Jan Mønnesland: Makt- og demokratiutredningens rapportserie, ISSN 1501-3065. Rapport 76, august 2003, ISBN 82-92028-84-6

KRD Rundskriv H-01/03: Statsbudsjettet 2003 - Det økonomiske opplegget for kommuner og fylkeskommuner etter Stortingets vedtak

Leahy Patricia (2005): *Lessons from the Private Finance Initiative in the United Kingdom*. EIB PAPERS Volume10 N°2 2005

Martin Powell: *New Labour and the third way in the British welfare state: a new and distinctive approach?* Critical Social Policy, Vol. 20, No. 1, 39-60 (2000)© 2000 Critical Social Policy Ltd

Midttun, Atle (2005) i samarbeid med Tore Dirdal og Kristian Gautesen; *Offentlige-private partnerskap som supplement til velferdssamfunnet. Rapport fra prosjektet organisert frivillighet – et bidrag til fornyelse av offentlig sektor*. Handelshøyskolen BI, Senter for bedriftens samfunnsansvar.

National Audit Office (1998): *The Privat Finance Initiative: The First Four Design, Build, Finance and Operate Roads Contracts*. Report by Controller and Auditor General, The Stationary Office, London.

National Audit Office (2003): *PFI: Construction performance HC 371*. Report by Controller and Auditor General, The Stationary Office, London.

NOU 1997: 8 Om finansiering av kommunesektoren

NOU 1997:16: Nytte-kostnadsanalyser. Prinsipper for lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor. Finans og tolldepartementet, Oslo

NOU 1998:16: Nytte-kostnadsanalyser. Veiledning i bruk av lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor. Finans og tolldepartementet, Oslo.

NOU 2000:19: Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?

NOU 2003: 13 Konkurranssevne, lønnsdannelse og kronekurs. Finans og tolldepartementet, Oslo

OECD (2003): *Public-Private Partnerships for Research and innovation: An evaluation of the Dutch Experience*

Pollock, Allyson M, Jean Shaoul, Neil Vickers (2002): *Private finance and "value for money" in NHS hospitals: a policy on search of rationale?* BMJ Volume 324 18.mai 2002 bmj.com

PricewaterhouseCoopers, *Developing Public Partnerships in New Europe*, May 2004.

Quiggin, John (2002). *Private finance of public infrastructure*, Dissent 8, 1-7. School of Economics. Faculty of Economics and Commerce, Australian National University. Finnes på: <http://www.uq.edu.au/economics/johnquiggin/JouarnalArticles02/PFIDissent02.html>

Renda, A. and L. Schrefler (2005): *Public-private partnerships. National experiences in the European Union*. Briefing note no. IP/A/IMCO/SC/2005-160. February 2006, Centre for European Policy Studies, Brussels.

Renda, A. and L. Schrefler (2005b): *Public-private partnerships. Models and trends in the European Union*. Briefing note no. IP/A/IMCO/SC/2005/161). February 2006, Centre for European Policy Studies, Brussels.



Social Services Case Studies – *case studies of the first four signed social services PFI schemes*. 4Ps public private partnership programme (2002). London.

Sveriges Kommuner och Landsting (2004): *Offentlig –privat partnerskap. Lägesbeskrivning*

Trajtenberg, Manuel: *Economic Analysis of Product Innovation*, Harvard University Press, 1990.

Treasury Taskforce (2000): *Value for money drivers in PF*, London

Vallestad, Silje Marie B (2006). *Anvendelser av offentlig-privat samarbeidskontrakter: Masterutredning Institutt for strategi og ledelse NORGES HANDELSHØYSKOLE*, Bergen, vår 2006

Williamson, O.E. (1986): *Economic Organization. Firms, Markets and Policy Control*. New York University Press, New York.

World Economic Forum (WEF); *The Global Competitive Report 2007-2008*.